

Bundesministerium für Ernährung und  
Landwirtschaft  
Herrn Martin Köhler  
Wilhelmstraße 54  
10117 Berlin

Frankfurt/Main, 17.11.2015

**Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft  
(BMEL) eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes (ÄndG-  
RefE) – Ihre E-Mail vom 17. November 2015**

Sehr geehrter Herr Köhler,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Referentenentwürfen Tabakerzeugnisgesetz, Tabakerzeugnisverordnung, 1. ÄndG und 1. ÄndV. Wir nehmen zunächst ausschließlich zu der vorgeschlagenen Regelung eines umfassenden Tabak-Außenwerbeverbots Stellung.

Der o.g. Referentenentwurf sieht ein Verbot der Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter vor (Tabak-Außenwerbeverbot, § 20a ÄndG-RefE). Ein solches Tabak-Außenwerbeverbot ist in der umzusetzenden Tabakproduktrichtlinie nicht vorgesehen, verlässt die eins-zu-eins-Umsetzung und unterliegt damit umfassend der Überprüfung am Maßstab des nationalen Verfassungsrechts. Es ist auch durch das WHO-Tabakrahmenübereinkommen nicht vorgegeben, deren Verpflichtungen unter dem Vorbehalt der Übereinstimmung mit der nationalen Verfassung und ihren Grundsätzen stehen und nach Einschätzung auch der Bundesregierung in Deutschland schon zuvor umfassend umgesetzt wurden.

Gegen das Tabak-Außenwerbeverbot bestehen gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken. Es beschränkt unverhältnismäßig die Berufs- und Meinungsfreiheit der Tabak- und Werbeunternehmen (Artikel 12 (1), 5 (1) GG) und ist insbesondere nicht durch das Anliegen der Stärkung des Gesundheits- und Jugendschutzes gerechtfertigt. Die verfassungsrechtlichen Bedenken sind in der beigefügten verfassungsrechtlichen Stellungnahme von Hengeler Mueller Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB weiter ausgeführt (Anlage 1).

Die Freiheit, im Markt zu werben gehört zu den wesentlichen Elementen unternehmerischen Handelns. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach herausgestellt. Werbeunternehmen generieren einen erheblichen Anteil ihres Umsatzes, insbesondere in der Außenwerbung mit Tabakwerbung. Durch die in Werbekonzessionsverträgen vereinbarten umsatzabhängigen Entgelte und Verpflichtungen zu Investitionen in die öffentliche Infrastruktur partizipieren hieran auch die Kommunen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Tabak-Außenwerbeverbots auf die Werbeunternehmen und Kommunen haben wir im beigefügten Positionspapier des FAW (Anlage 2) zusammengefasst.

Das Tabak-Außenwerbeverbot bricht mit dem Grundsatz, dass für ein legal hergestelltes und in Verkehr gebrachtes Produkt auch Werbung gemacht werden darf. Zudem führt dieses Verbot der Marktkommunikation zu einer Verfestigung bestehender Marktstrukturen und zum De-facto-Ausschluss des Markteintritts neuer Unternehmen.

Darüber hinaus bestehen Zweifel an den tatsächlichen Wirkungen eines Tabak-Außenwerbeverbots. Tabakwerbung beeinflusst im Wesentlichen die Markenwahl und nicht die Gesamtnachfrage. Nach unseren Erfahrungen aus den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sowie Studien über die Entwicklung des Tabakkonsums wird das Ziel des Gesundheits- und Jugendschutzes durch präventive, die betroffenen Tabak- und Werbeunternehmen weniger einschneidend belastende Maßnahmen wie Warnhinweise und Aufklärungsaktionen effektiv gefördert. Dies bekräftigt der signifikante Rückgang des Tabakkonsums in Deutschland – ohne umfassendes Werbeverbot – in den vergangenen Jahren, besonders bei Jugendlichen. Zahlreiche Staaten mit Tabakwerbeverboten erzielen hier deutlich schlechtere Resultate.

Zudem bestehen schon wirksame Vorkehrungen gegen Gefahren des Aktiv- und Passivrauchens. Neben den zahlreichen gesetzlichen Maßnahmen der jüngeren Vergangenheit (u. a. Nichtraucherschutzgesetze, Anhebung der Tabaksteuer, Erhöhung des Mindestalters für das Rauchen) sind hier insbesondere die Selbstbeschränkungen der Tabak- und Werbeindustrie zu nennen. Diese haben sich bewährt und verhindern einen übermäßigen Werbedruck.

Insbesondere der Werbekodex des Deutschen Zigarettenverbandes, den wir ebenfalls beifügen (DZV Werbekodex – Anlage 3), enthält detaillierte, effektive Beschränkungen der Außenwerbung. Er trägt den Risiken des Rauchens und insbesondere dem Schutz von Jugendlichen Rechnung, z. B. durch die Verpflichtungen, keine Tabakwerbung im Umkreis von 100 Metern von Kinder- und Jugendeinrichtungen, an oder in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie ab einer bestimmten Flächengröße des Werbemediums zu schalten.

Die Außenwerbeunternehmen regen an, das Tabakwerbeverbot aus dem ÄndG-RefE zu streichen. Sofern es nicht bei einer ersatzlosen Streichung bleibt, ist aus Sicht der Außenwerbeunternehmen denkbar, die Selbstbeschränkungen der Tabakunternehmen (insbesondere des DZV Werbekodex) in einer neuen Regelung zu formulieren. In den anstehenden Anhörungen im Gesetzgebungsverfahren wirken wir hieran gerne aktiv mit.

Mit freundlichen Grüßen

Fachverband Aussenwerbung e.V.



Jochen C. Gutzeit  
Geschäftsführer

**Anlagen:**

- FAW-Verfassungsrechtliche Stellungnahme von Hengeler Mueller
- FAW-Positionspapier „Ökonomische Auswirkungen“
- DZV Werbekodex

**Position des FAW  
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für  
Ernährung und Landwirtschaft  
Ökonomische Auswirkungen**

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes  
Vorblatt – F. Weitere Kosten  
§ 20a Verbot der Außenwerbung  
VI. Gesetzesfolgen Punkt 5 Weitere Kosten**



Franklinstraße 62  
60486 Frankfurt am Main  
Tel. 069 719167-0  
Fax 069 719167-60  
[info@faw-ev.de](mailto:info@faw-ev.de) / [www.faw-ev.de](http://www.faw-ev.de)

Jochen C. Gutzeit  
Geschäftsführer



## **Ökonomische Auswirkungen eines Tabakwerbeverbotes**

Von einer Ausweitung des Tabakwerbeverbots auf den Bereich der Außenwerbung wären insbesondere die mittelständischen Unternehmen der Branche betroffen: Der dadurch eintretende unmittelbare Schaden für die im Fachverband Aussenwerbung organisierten Unternehmen sowie die daran angelehnten Dienstleistungsbereiche beläuft sich auf ca. 250. Mio Euro jährlich.

Diese Summe beinhaltet die eigentliche Medialeistung der Tabakindustrie von ca. 70. Mio. Euro p.a., die Vergütungen der Spezialmittler, Werbe- und Kreativagenturen, den Plakatdruck sowie die Logistik und Plakatierung der Plakate. Darüber hinaus beinhaltet die Wertschöpfungskette Arbeiten der Fotografen, Designer, Texter bis zum Layout.

Die Tabakindustrie hat die Außenwerbung über Jahrzehnte entscheidend mitgeprägt. Gerade diese Branche streut ihre Informationen flächendeckend über ganz Deutschland bis in kleine Gemeinden hinein, womit diese in erheblichem Maße an diesen Umsätzen partizipieren.

Derzeit betragen die Spendings der Tabakindustrie ca. 15 Prozent des gesamten Werbeaufkommens der Plakatwerbung. Es ist allerdings zu befürchten, dass der Umsatzverlust für das Medium durch den Wegfall des Kunden Tabak noch viel größer sein wird, da neue Kundensegmente, die diese Lücke schließen können, nicht vorhanden sind. Bestehende Kunden werden sich diese Situation zu Nutze machen und höhere Rabatte fordern, d.h. der Druck auf die Konditionen wird sich weiter erhöhen. Tatsächlich rechnen wir mit einem Umsatzverlust von bis zu 20%.

Die in den Werbenutzungsverträgen zwischen den Plakatunternehmen und den Kommunen definierten Leistungen können nicht mehr erbracht werden. Die mittelständisch geprägte Außenwerbung würde sich stark verändern, da den kleineren und mittelgroßen Unternehmen in Deutschland die Existenzgrundlage entzogen würde. Ein erheblicher Abbau von Arbeitsplätzen und eine weitere Konsolidierung des Marktes wäre die Folge. Von den derzeit noch ca. 80, meist familiengeführten Aussenwerbeunternehmen werden viele aufgeben müssen.

## **Auswirkungen eines Tabakwerbeverbotes auf Kommunen**

Auch Städte, Kommunen und kommunale Verkehrsbetriebe wären von einem Tabakwerbeverbot direkt betroffen. Ein Werbeverbot im Außenbereich verursacht für sie unmittelbar erhebliche finanzielle und städtebauliche Einbußen.

Die Unternehmen der Außenwerbung haben mit annähernd allen deutschen Kommunen oder deren kommunalen Verkehrsbetrieben langfristige Werbenutzungsverträge abgeschlossen. In diesen Verträgen geht es neben einer einheitlichen und professionellen Organisation des Plakatwesens vor allem um die Bereitstellung von Stadtmobiliar (ÖPNV-Wartehallen, Stadtinformationsanlagen, öffentliche Toilettenanlagen, Fahrrad-Verleihsysteme usw.). Die Investitionen der Branche in die städtische Infrastruktur sind hoch. Eine solche Investition kann bei Millionenstädten sehr schnell eine Größenordnung von rund 30-50 Millionen Euro

bedeuten. Bei Städten über 100.000 Einwohnern erreichen die Investitionen in der Regel ebenfalls ca. 10 Millionen Euro je nach Ausstattungsbedarf und -umfang.

Zusätzlich erhalten die Städte Pachteinahmen in Abhängigkeit des Umfangs der Werbe-rechte und der oben genannten Investitionen.

Auch die vielen tausend kleineren Gemeinden unter 100.000 Einwohner haben solche Pachteinahmen in ihren Haushalt eingestellt. Diese Positionen müssten dann nach unten angepasst werden.

Die Verträge haben in Abhängigkeit vom Anforderungskatalog der einzelnen Kommunen und damit verbundenen Investitionskosten eine Laufzeit, die durchaus 20 Jahre betragen kann. Der Grund dieser Langfristigkeit liegt in der Notwendigkeit, die geforderten Investitionen refi-nanzieren zu können und Leistungen wie Instandsetzungen, Beleuchtung und Sauberhaltung der Objekte nachhaltig zu gewährleisten.

Mit diesen Investitionen schafft die Außenwerbung die Basis für die notwendige Sicherheit der Bürger und sorgt gleichzeitig für einen positiven Imagetransfer der örtlichen Verkehrsbe-triebe.

Solche Verträge zwischen den Kommunen und den Außenwerbeunternehmen können nur ausgehandelt und erfüllt werden, wenn langfristige Planungssicherheit garantiert wird und die vorhandenen Werbemöglichkeiten nicht beschnitten werden. Es ist zu befürchten, dass ein Tabakwerbeverbot in vielen Regionen zu einer Verödung der Haltestellenlandschaft des ÖPNV führt.