

L e i t s a t z

zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. Januar 1997

- 2 BvR 1915/91 -

**Zur Frage, ob die Verpflichtung mit den Grundrechten vereinbar ist,
auf Packungen von Tabakerzeugnissen Warnungen vor den Gesund-
heitsgefahren des Rauchens zu verbreiten.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1915/91 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerden

1. der Firma A... vertr. durch ihren Geschäftsführer,
2. der Firma Tabak- und Zigarettenfabrik H...
3. der Firma N...
4. der Firma H. F. & Ph. F. R...
5. der Firma R...

Bevollmächtigte:

- a) Rechtsanwälte Alfred-Carl Gaedertz und Kollegen, Theodor-Heuss-Ring 19-21, Köln,
- b) Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, Im Wingert 17, Meckenheim

gegen § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 der Verordnung über die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen und über Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch (TabKTHmV) vom 29. Oktober 1991 (BGBl I S. 2053)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Graßhof,
Kruis,
Kirchhof,
Winter,

Sommer,
Jentsch,
Hassemer

am 22. Januar 1997 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

Die Beschwerdeführerinnen begehren die Nichtigkeitsklärung von § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 der Verordnung über die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen und über Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch (TabKTHmV) vom 29. Oktober 1991 (BGBl I S. 2053, geändert durch Verordnung vom 5. Juli 1994, BGBl I S. 1461) und Art. 2 der Verordnung zur Änderung der Tabakverordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen vom 8. März 1996 (BGBl I S. 460). 1

I.

1. a) Die Verordnung über die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen und über Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch ist aufgrund von § 21 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c, d und f des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes vom 15. August 1974 - LMBG - (BGBl I S. 1945) in Verbindung mit Art. 56 Abs. 1 des Zuständigkeitsanpassungs-Gesetzes vom 18. März 1975 (BGBl I S. 705) und des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 23. Januar 1991 (BGBl I S. 530) vom Bundesminister für Gesundheit im Einvernehmen mit den Bundesministern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Wirtschaft erlassen worden. Die Änderung dieser Verordnung durch die Verordnung vom 5. Juli 1994 (BGBl I S. 1461) erstreckt die bisher nur für Zigaretten geltende Regelung des § 3 Abs. 1 auf Tabak zum Selbstfertigen von Zigaretten. Die Änderung der Verordnung vom 8. März 1996 (BGBl I S. 460) lässt diese Vorschrift unberührt. 2

Die Kennzeichnungspflicht des § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV 1991, gegen die sich die Beschwerdeführerinnen wenden, ist nun in § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV 1994 enthalten: 3

§ 3 Besondere Warnhinweise 4

(1) Zigaretten und Tabak zum Selbstfertigen von Zigaretten dürfen in Packungen gewerbsmäßig nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie außer dem allgemeinen Warnhinweis nach § 2 Abs. 1 jeweils einen der folgenden besonderen Warnhinweise tragen: 5

1. "Rauchen verursacht Krebs" 6

2. "Rauchen verursacht Herz- und Gefäßkrankheiten".

7

Abs. 4, der § 3 Abs. 2 TabKTHmV 1991 entspricht, bestimmt, daß den besonderen Warnhinweisen die Worte "Die EG-Gesundheitsminister:" vorangestellt sein müssen. Nach Abs. 5 (Abs. 3 TabKTHmV 1991) sind die besonderen Warnhinweise vom Hersteller abwechselnd zu verwenden. Sie müssen mit gleicher Häufigkeit auf den von ihm in Verkehr gebrachten Packungen vorkommen. Neben den besonderen Warnhinweisen müssen die Packungen nach § 2 TabKTHmV den allgemeinen Warnhinweis "Rauchen gefährdet die Gesundheit" tragen. Diesem müssen wiederum die Worte "Die EG-Gesundheitsminister:" vorangestellt sein. Nach § 6 TabKTHmV sind bei Zigarettenpackungen der allgemeine Warnhinweis nach § 2 auf der am ehesten ins Auge fallenden Breitseite, der besondere Warnhinweis nach § 3 auf der anderen Breitseite der Packung anzubringen. Sowohl der allgemeine Warnhinweis als auch der besondere Warnhinweis müssen jeweils mindestens 4 v.H. der Fläche der Breitseite einnehmen, auf der sie aufgedruckt sind. Diese Mindestgröße gilt für die bloßen Warnhinweise ohne die durch § 2 Abs. 2 und § 3 Abs. 4 (§ 3 Abs. 2 TabKTHmV 1991) vorgeschriebenen zusätzlichen Angaben. Die Warnhinweise müssen deutlich lesbar, fett gedruckt und auf einem kontrastierenden Hintergrund aufgebracht sein. Sie dürfen nicht auf Transparentfolie oder sonstigem Verpackungspapier, das die Packungen umhüllt, oder so angebracht sein, daß sie beim Öffnen der Packung zerstört werden können.

8

b) Mit diesen Regelungen sind Art. 4 der Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (89/622/EWG) vom 13. November 1989 (ABl. EG Nr. L 359 S. 1) und die Richtlinie 92/41/EWG des Rates vom 15. Mai 1992 (ABl. EG Nr. L 158 S. 30) zur Änderung dieser Richtlinie umgesetzt worden. Art. 4 trifft folgende Regelungen:

9

(1) Alle Verpackungen von Tabakerzeugnissen müssen auf der am ehesten ins Auge fallenden Seite in der (den) Amtssprache(n) des Landes der letzten Vermarktungsstufe folgenden allgemeinen Warnhinweis tragen: "Rauchen/Tabak gefährdet die Gesundheit".

10

(2) Bei Zigarettenpackungen müssen auf der anderen Breitseite in der (den) Amtssprache(n) des Landes der letzten Vermarktungsstufe alternierend spezifische Warnhinweise angebracht werden, wobei wie folgt vorzugehen ist:

11

- jeder Mitgliedstaat stellt ausschließlich aus den in Anhang I aufgeführten Warnhinweisen eine eigene Liste auf;

12

- die ausgewählten spezifischen Warnhinweise werden auf die Packungen aufgedruckt, wobei - mit einer Toleranz von ca. 5 v.H. - zu gewährleisten ist, daß jeder Hinweis mit gleicher Häufigkeit auf den Packungen erscheint.

13

(2a) ...

14

(3) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß bei den Warnhinweisen der Absätze 1, 2 und 2a angegeben wird, von welcher Stelle sie ausgehen.	15
(4) Die Warnhinweise der Absätze 1 und 2 auf Zigarettenpackungen nehmen mindestens 4 v.H. jeder Breitseite ein; die Angabe der Stelle nach Absatz 3 ist hierin nicht inbegriffen. Der genannte Prozentsatz erhöht sich bei Ländern mit 2 Amtssprachen auf 6 v.H. und bei Ländern mit 3 Amtssprachen auf 8 v.H.	16
Die Warnhinweise auf beiden Breitseiten der Zigarettenpackung	17
a) müssen deutlich lesbar sein;	18
b) müssen in fetten Buchstaben gedruckt sein;	19
c) müssen auf einem kontrastierenden Hintergrund angebracht sein;	20
d) dürfen nicht an einer Stelle angebracht sein, wo sie beim Öffnen der Packung zerstört werden können;	21
e) dürfen nicht auf Transparentfolie oder sonstigem Verpackungspapier angebracht sein, das die Packung umhüllt.	22
(5) ...	
Der Anhang I der Richtlinie enthält als gesundheitserhebliche Warnhinweise, die gemäß Art. 4 Abs. 2, 1. Gedankenstrich in den einzelstaatlichen Listen stehen müssen, die Hinweise:	23
1. "Rauchen verursacht Krebs".	24
2. "Rauchen verursacht Herz- und Gefäßkrankheiten".	25
Es werden 15 weitere Warnhinweise angegeben, unter denen die Mitgliedstaaten wählen können.	26
2. Ein Antrag der Beschwerdeführerinnen, der Bundesrepublik Deutschland im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, gegen den Richtlinienvorschlag zu stimmen und sich aktiv auch gegenüber den anderen EG-Mitgliedstaaten für die Ablehnung einzusetzen, ist durch die 2. Kammer des Zweiten Senats mit Beschluß vom 12. Mai 1989 als unzulässig abgelehnt worden, weil die Zustimmung der Bundesregierung zum gemeinsamen Standpunkt des Rates gemäß Art. 149 Abs. 2 Buchst. a) EWGV keinen unmittelbar beschwerenden Hoheitsakt darstellt (abgedr. in: EuGRZ 1989, S. 339).	27
II.	
1. Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 3. bis 5. stellen Tabakerzeugnisse, insbesondere Zigaretten her und vertreiben sie. Sie verfügen über weithin bekannte Wa-	28

renzeichen, unter denen sie einen großen Teil ihrer Tabakerzeugnisse auf den Markt bringen. Die Beschwerdeführerin zu 2. ist die rechtlich selbständige Zweigstelle einer Tabak- und Zigarettenfabrik mit Sitz in Luxemburg.

2. Die Beschwerdeführerinnen rügen, § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 5, 12, 14 und 2 GG. 29

a) Art. 5 Abs. 1 GG umfasse auch die negative Meinungsäußerungsfreiheit und gewährleiste damit die Freiheit, eine bestimmte Meinung nicht äußern zu müssen. Die Zigarettenhersteller würden durch die Verordnung jedoch verpflichtet, auf den Packungen eine Meinung zu äußern, die sie als unhaltbar ansehen. Die besonderen Warnhinweise nach § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV stellten eine Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG dar. Sie hätten einen gezielt abschreckenden Inhalt und sollten auf das Verhalten der Verbraucher besonders nachhaltig Einfluß nehmen. Zwar mache die Verpflichtung, dem allgemeinen Warnhinweis und den besonderen Warnhinweisen jeweils den Zusatz: "Die EG-Gesundheitsminister:" voranzustellen, deutlich, daß die Warnung nicht eigene Meinungsäußerungen oder meinungsbildende Informationen der Beschwerdeführerinnen selbst seien, die Zigarettenpackungen vielmehr als Medium benutzt würden, um die Ansicht der EG-Gesundheitsminister an die Verbraucher zu transportieren. Der Einzelne sei aber grundrechtlich auch davor geschützt, eine fremde Meinung durch Verbreitung fördern und unterstützen zu müssen. 30

Darüber hinaus verstehe ein erheblicher Teil der Verbraucher die Warnhinweise auf den Zigarettenpackungen trotz des entsprechenden Zusatzes als Äußerungen der Zigarettenhersteller selbst. Die Warnhinweise würden den Herstellern der Produkte zugerechnet, zumindest werde auf einen gewissen Minimalkonsens zwischen der Meinung des Herstellers und dem Inhalt des Warnhinweises geschlossen. Die Beschwerdeführerinnen würden damit gezwungen, eine fremde Meinung als eigene zu äußern, obwohl sie diese objektiv für unrichtig hielten. 31

Davon unabhängig erfüllten die angegriffenen Warnhinweise auch in keiner Weise rechtsstaatliche Anforderungen. Die angegriffenen Warnhinweise trügen aus gesundheitspolitischer Sicht nichts zur Aufklärung bei. Es handele sich vielmehr um staatlich verordnete Irreleitungen, Aussagen über eine angebliche Monokausalität, die tatsächlich nicht bestehe und wissenschaftlich nicht vertretbar sei. Die Mehrzahl der angesprochenen Verbraucher verstünden die Hinweise im Sinne einer monokausalen Verursacherkette. Dies werde durch die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Ergebnisse von Infratest-Umfragen von August 1989 und Dezember 1991 belegt. 32

Schließlich sei auch auf die fast zeitgleich mit der Verordnung über die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen und über Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch neu gefaßte Gefahrstoffverordnung hinzuweisen. § 5 der Verordnung befaße sich mit der Einstufung und Kennzeichnung krebserzeugender Stoffe und Zubereitungen. Der dort vorgesehene Warnhinweis laute: "kann Krebs erzeugen". Dieser Warnhin- 33

weis sei für Stoffe, die nicht in der Liste der krebserzeugenden Stoffe und Zubereitungen enthalten sind, dann vorgesehen, wenn diese aufgrund neuer gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse als krebserzeugend einzustufen seien. Dies zeige, daß selbst in Fällen nachgewiesener krebserzeugender Wirkung eines Stoffes vom Gesetzgeber der Warnhinweis "kann Krebs erzeugen" als ausreichend angesehen werde. Der Einsatz unwahrer und wissenschaftlich nicht vertretbarer Aussagen begründe auch ein krasses Mißverhältnis zwischen Mittel und Zweck und überschreite die Grenze des Zumutbaren.

b) Art. 12 GG sei ebenfalls verletzt. Die Warnhinweise stellten Berufsausübungsregelungen dar, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, da sie falsch und irreführend seien. 34

c) Die Plazierung der "Warnung" auf der Schauseite der Packungen verstoße weiterhin gegen die Warenzeichen- und Ausstattungsrechte der Beschwerdeführerinnen und damit gegen deren Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die gesetzlich geschützte Marke verliere in den Augen der Verbraucher ihre Gütefunktion und damit eines der Merkmale, die den wirtschaftlichen Wert des Markenschutzes ausmachen. 35

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werde verletzt, wenn durch übertriebene Abschreckungsszenarien die in Anspruch genommenen Packungsflächen dazu benutzt würden, Propaganda gegen das Produkt selbst zu machen, das Produkt an den Pranger zu stellen und den Verbraucher vom Kauf dieses Produktes abzuhalten. Eine derartige prohibitive "Warnung" gehe weit über eine bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG hinaus und wirke enteignend. 36

3. Das Bundesministerium für Gesundheit hat Bedenken gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde geäußert. Den Beschwerdeführerinnen könnte bereits das Rechtsschutzinteresse für eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts fehlen, weil sie Rechtsschutz über ein Verfahren vor einem nationalen Gericht im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof in Anspruch nehmen könnten. Im übrigen habe die Bundesregierung bei Erlass des § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV keinerlei Gestaltungsspielraum gehabt. 37

Die Verfassungsbeschwerde sei darüber hinaus unbegründet. Unabhängig davon, ob bei der verfassungsrechtlichen Prüfung des § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 TabKTHmV lediglich der Wesensgehalt der Grundrechte als Maßstab anzulegen oder ob der volle Grundrechtsstandard des Grundgesetzes zugrunde zu legen sei, könne ein Verstoß nicht festgestellt werden. Die negative Meinungsäußerungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen werde durch die angegriffene Regelung zwar eingeschränkt; diese Einschränkung sei jedoch verhältnismäßig. Die Beschwerdeführerinnen unterstellten, daß mit den beiden Warnhinweisen eine zwingende Monokausalität suggeriert, d.h. den Konsumenten die Auffassung aufgedrängt werde, das Rauchen sei alleinige Ursache für Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten, und es bekomme über kurz oder lang jeder Raucher diese Krankheiten. Diese Ansicht werde jedoch nicht durch die Aussage der Warnhinweise gestützt und lasse sich nicht mit den vorgeleg-

ten Infratest-Gutachten begründen.

Die Bundesregierung sei im Gegensatz zu den Beschwerdeführerinnen auch der Auffassung, daß es die gesundheitlichen Gefahren des Rauchens erforderlich machten, dem Raucher die Gesundheitsschädlichkeit des Rauchens nachdrücklich und regelmäßig vor Augen zu führen. Die entsprechenden Aufdrucke auf den Zigarettenspackungen seien eine dafür notwendige Maßnahme, auch wenn sich nicht jeder Raucher durch solche Warnhinweise in seinem Verhalten beeinflussen lasse. Die vorgeschriebenen Warnhinweise seien schließlich zumutbar, weil der Schutz der Gesundheit gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerinnen das höhere Rechtsgut darstelle. 39

B.

Die nach § 93a Abs. 2 Buchst. a BVerfGG anzunehmenden Verfassungsbeschwerden sind zulässig. 40

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen eine die Beschwerdeführerinnen unmittelbar belastende bundesrechtliche Verordnung, gegen die der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nicht eröffnet ist (vgl. § 47 VwGO). 41

Eine vorherige Anrufung des Europäischen Gerichtshofs kommt nicht in Betracht. Für die Beschwerdeführerinnen bestand keine zumutbare Möglichkeit, ihrer Beschwerde anderweitig abzuhelpfen. 42

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. 43

I.

Die angegriffenen Kennzeichnungspflichten beruhen auf der - vom EG-Recht unabhängigen - Ermächtigungsgrundlage des § 21 LMBG, sie sind auch Bestandteil des allgemeinen Wettbewerbsrechts in Deutschland (vgl. BGH, NJW 1994, S. 730 f.) und genügen auf dieser Geltungsgrundlage den Anforderungen der vom Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte. Deshalb kommt es im Ergebnis bei der verfassungsrechtlichen Prüfung des § 3 TabKTHmV durch das Bundesverfassungsgericht nicht darauf an, ob die zur Umsetzung der entsprechenden Kennzeichnungsvorschriften verpflichtenden EG-Richtlinien gemeinschaftsrechtlich gültig sind, welche innerstaatlichen Verbindlichkeiten sie begründen, ob die Beschwerdeführerinnen beim Europäischen Gerichtshof ein Verfahren der konkreten Normenkontrolle anhängig machen können und welcher grundrechtliche Maßstab auf abgeleitetes Gemeinschaftsrecht anwendbar ist. 44

II.

Die Verpflichtung zu Warnhinweisen betrifft Produzenten und Händler von Tabakerzeugnissen beim Vertrieb ihrer Waren, nicht bei der Teilnahme am Prozeß der Mei- 45

nungsäußerung und Meinungsverbreitung. Deshalb ist die Kennzeichnungspflicht am Maßstab der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), nicht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) zu messen. Die Beschwerdeführerinnen können sich als juristische Personen des Privatrechts auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen (vgl. BVerfGE 30, 292 <312>; 50, 290 <363>). Ihre berufliche Außendarstellung einschließlich der Werbung für ihre Produkte fällt in den Bereich der berufsbezogenen Tätigkeiten, die Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG schützt (vgl. BVerfGE 85, 248 <256>; GRUR 1996, S. 899 <902>). Staatliche Maßnahmen, die den Berufstätigen dabei beschränken, sind Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung (vgl. BVerfG, a.a.O.). Eine Grundrechtsverletzung liegt indes nicht vor.

1. a) Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) kann für eine Wirtschaftswerbung allenfalls in Anspruch genommen werden, wenn die Werbung einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen (vgl. BVerfGE 71, 162 <175>). Daran fehlt es hier. Soweit die Hersteller von Tabakerzeugnissen auf ihren Packungen auch staatliche Warnungen verbreiten müssen, nimmt der Staat diese Packungen in Anspruch, ohne damit die Werbung im übrigen zu beeinträchtigen. Insoweit ist nicht die Meinungsbildung und Meinungsäußerung der Unternehmen, sondern ausschließlich deren Berufsausübung berührt.

46

Etwas anderes würde gelten, wenn die Warnhinweise nicht deutlich erkennbar Äußerung einer fremden Meinung wären, sondern dem Produzenten der Tabakerzeugnisse zugerechnet werden könnten. Würde einem Grundrechtsberechtigten die Verbreitung einer fremden Meinung als eigene zugemutet, so wäre die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) berührt. Wird dem Adressaten der Werbung der Eindruck vermittelt, der Tabakproduzent unterstütze aus eigenem Willen die Verbreitung der Warnhinweise, verbreite also von sich aus diese Aussage, so kann die Freiheit der Meinungsverbreitung den Prüfungsmaßstab bieten. Wird hingegen deutlich erkennbar, daß die auf den Packungen der Tabakprodukte verbreitete Meinung einem anderen zuzurechnen ist, und ist die Verbreitung dieser Warnhinweise allgemeine Bedingung eines gewerbsmäßigen In-Verkehr-Bringens von Tabakerzeugnissen, so regelt diese Kennzeichnungspflicht die Berufsausübung.

47

b) Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs wird das Grundrecht der Beschwerdeführerinnen auf Meinungsfreiheit durch die angegriffene Regelung nicht berührt. Die Pflicht zum Aufdruck der Warnhinweise dient der Verbreitung einer fremden Meinung, trifft alle Unternehmen, die Zigaretten gewerbsmäßig in Verkehr bringen, und erweckt nicht den Anschein, die Unternehmen würden diese Meinung von sich aus verbreiten.

48

Die Warnhinweise sind als Wiedergabe einer erkennbar fremden Meinung zu werten. Sie sagen aus, daß die EG-Gesundheitsminister die Ansicht vertreten, Rauchen verursache Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten. Diese Warnhinweise werden nach der generellen Verpflichtung des § 3 TabKTHmV nicht nur von einzelnen Unternehmen verbreitet, sondern gehören zum Erscheinungsbild jeder Zigarettenpackung.

49

Sie enthalten - für den Nachfrager erkennbar - keine einem einzelnen Unternehmen zurechenbare Aussage, sondern sind Bedingung für jedes gewerbsmäßige Angebot von Zigaretten und ähnlichen Tabakerzeugnissen. Die EG-Gesundheitsminister verfolgen ihr gesundheitspolitisches Ziel gerade dadurch, daß sie für jede Kauf- und Konsumententscheidung die Schädlichkeit bewußt machen wollen. Die Beschwerdeführerinnen tragen insoweit auch lediglich vor, daß ein erheblicher Teil der Verbraucher die Warnhinweise trotz des entsprechenden Zusatzes als Äußerungen der Zigarettenhersteller verstünde, zumindest aber von einem Minimalkonsens zwischen der Meinung des Herstellers und dem Inhalt des Warnhinweises ausgehe. Das von ihnen vorgelegte Umfrageergebnis belegt eine solche Auswirkung der Warnungen nicht. Im Kommentar zum Umfrageergebnis 1991 heißt es dazu: "Die Masse der Raucher - nach wie vor rund 90 % - ist der Ansicht, daß die Cigaretten-Hersteller mit dem Warnaufdruck inhaltlich nichts zu tun haben".

2. Die Verpflichtung der Gewerbetreibenden zum Aufdruck von Warnhinweisen fällt daher in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG. 50

a) Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung bedürfen gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Die gesetzlichen Grundlagen sind dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden und wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, wenn also das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfGE 76, 196 <207>; 85, 248 <259>; GRUR 1996, S. 899 <902>). 51

b) Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. 52

Die Tabak-Kennzeichnungsverordnung bedient sich bei ihren Warnhinweisen auch der Autorität des Staates und beansprucht damit ein besonderes, rechtlich vermitteltes Vertrauen. Diese Wahrnehmung von Hoheitsrechten ist freilich verfassungsrechtlich unbedenklich, weil der Inhalt der Warnung mit den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen übereinstimmt, die Warnung vor Gesundheitsgefahren in den Bereich der Hoheitsaufgaben gehört und die Maßnahme den Anforderungen der Berufsausübungsfreiheit genügt. 53

Gesetzliche Grundlage der Verordnung ist § 21 Abs. 1 Nr. 1 LMBG, Geltungsgrund der konkret formulierten Pflichten die Tabak-Kennzeichnungsverordnung. 54

aa) Die Warnhinweise dienen dem Schutz der Verbraucher vor den Gesundheitsgefahren des Rauchens. Es ist allgemein anerkannt, daß das Rauchen gesundheitsschädlich ist (vgl. BGH, NJW 1994, S. 730 <731>). Unter Rauchern und Nichtrauchern gibt es kaum jemanden, dem diese Gefahren gänzlich unbekannt wären (BGH, a.a.O.). Das Rauchen tötet mehr Menschen als Verkehrsunfälle, Aids, Alkohol, illega- 55

le Drogen, Morde und Selbstmorde zusammen (vgl. Martina Pötschke-Langer, Bericht über die IX. Weltkonferenz über Tabak und Gesundheit vom 10. bis 14. Oktober 1994 in Paris, Zeitschrift ärztliche Fortbildung - ZaeF - 89 <1995>, S. 537 f.). Zigarettenrauchen ist in den Industrieländern die häufigste und wissenschaftlich am deutlichsten belegte Einzelursache für den Krebstod (vgl. Richard Doll and Richard Peto, Mortality in relation to smoking: 20 years' observations on male British doctors, British Medical Journal 1976, S. 1525 ff.; dies., Mortality in relation to smoking: 40 years' observations on male British doctors, British Medical Journal 1994, S. 901 ff.; dies., Cigarette smoking und bronchial carcinoma: dose and time relationships among regular smokers and lifelong non-smokers, Journal of Epidemiology and Community Health 1978, S. 303 ff.).

Im Ergebnis ist nach heutigem medizinischen Kenntnisstand gesichert, daß Rauchen Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten verursacht, damit zu tödlichen Krankheiten führt und auch die Gesundheit der nicht rauchenden Mitmenschen gefährdet (vgl. D. Hoffmann und E.L. Wynder, in: Marquardt/Schäfer (Hrsg.), Lehrbuch der Toxikologie, 1994, S. 589 f.).

56

bb) Die Warnung vor diesen Gesundheitsgefahren gehört zu den legitimen Aufgaben des Staates. Staatliche Gesundheitspolitik darf jedenfalls vor medizinisch erwiesenen und schweren Gefahren des Rauchens warnen und dem Konsumenten bewußt machen, daß aktives Rauchen den Raucher, passives Rauchen auch andere schädigt. Die lediglich sprachliche Form dieser Warnhinweise legt dem Adressaten nahe, seine Kaufentscheidung im Hinblick auf die Gesundheitsgefahren nochmals zu überdenken. Diese staatliche Aufklärung dient daher dem Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren.

57

cc) Der Gesetzgeber durfte auch von der Eignung der Maßnahme zum Schutz der Volksgesundheit ausgehen. Die Beurteilung dieser Eignung unterliegt grundsätzlich seiner Einschätzung (vgl. BVerfGE 25, 1 <12, 17>; 30, 292 <317>). Zwar nimmt gegenwärtig der Zigarettenkonsum trotz der allgemeinen Warnhinweise zu. Im Jahre 1994 stieg der Konsum in Deutschland um rd. 3 % auf 131,1 Mrd Zigaretten (vgl. Harenberg, Lexikon der Gegenwart, Aktuell '96, 1995, Stichwort: Rauchen, S. 339). Doch ist jedenfalls die gesetzliche Einschätzung, daß mit Warnhinweisen eine noch größere Ausweitung des Tabakkonsums verhindert werden könne, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Warnungen sind geeignet, den Verbraucher zumindest von einem bedenkenlosen Konsum von Tabak abzuhalten.

58

Auch die konkrete Ausgestaltung der Warnhinweise genügt den Anforderungen der Geeignetheit. Die Aussage über die Kausalität des Rauchens bei der Verursachung von Krebs, anderen Krankheiten und der Gesundheitsgefährdung Dritter steht mit den Ergebnissen naturwissenschaftlicher Forschung im Einklang. Sie besagt nicht, daß das Rauchen die alleinige Ursache sei, bringt andererseits auch nicht zum Ausdruck, daß ein Nichtraucher gegen jedes Krebs- und sonstiges Krankheitsrisiko gesichert sei. Vielmehr verweisen die Warnhinweise nach allgemeinem Sprachverständnis

59

nis des Begriffs "Verursachen" auf einen typischen und verallgemeinerungsfähigen Kausalzusammenhang von Rauchen und Gesundheitsschaden; sie machen bewußt, daß bei Verzicht auf das Rauchen ein wesentliches Gesundheitsrisiko entfällt.

dd) Die Warnung ist auch erforderlich. Eine schonendere Möglichkeit zum Schutz gegen die vom Rauchen ausgehenden Gefahren ist weder dargetan noch ersichtlich. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus den Regelungen der Gefahrstoffverordnung. Die Kennzeichnungspflicht für krebserzeugende Stoffe und Zubereitungen nach der Gefahrstoffverordnung (Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen - GefahrstoffVO - vom 26. Oktober 1993 <BGBl I S. 1782, 2049>, zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen - Gefahrstoffverordnung - vom 19. September 1994 <BGBl I S. 2557>) schreibt in § 6 vor, mit welchen Angaben gefährliche Stoffe und Zubereitungen zu kennzeichnen sind. Danach sind krebserzeugende Stoffe im Sinne der Verordnung mit dem Gefahrensymbol des Totenkopfs mit gekreuzten Gebeinen und der Gefahrenbezeichnung "giftig" (Gefahrensymbol und Gefahrenkennzeichnung T, Anhang I Nr. 2), dem Hinweis auf besondere Gefahren "Kann Krebs erzeugen" oder "Kann Krebs erzeugen beim Einatmen" (R-Sätze 45 und 49, Anhang I Nr. 3) sowie mit entsprechenden Sicherheitshinweisen, z.B. "Unter Verschluss aufbewahren", "Darf nicht in die Hände von Kindern gelangen" oder "Nur in gut gelüfteten Bereichen verwenden" (S-Sätze 1, 2 und 51, Anhang I Nr. 4), zu kennzeichnen. Über diese Kennzeichnungspflicht nach § 6 hinaus stellt die Gefahrstoffverordnung in § 13 zusätzliche Anforderungen an die Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Zubereitungen, die für jedermann erhältlich sind.

60

Diese Bestimmungen zur Kennzeichnung und Verpackung von krebserzeugenden Stoffen oder Zubereitungen gehen in Ausmaß und Deutlichkeit der Warn- und Schutzmaßnahmen über die Kennzeichnungspflicht des § 3 TabKTHmV hinaus. Zudem handelt es sich bei Tabakerzeugnissen um Genußmittel, bei deren bestimmungsgemäßer Verwendung Gesundheitsschäden regelmäßig auftreten. Vertrieb und Werbung sind daher - ebenso wie das Verhalten der Verbraucher - nach anderen Maßstäben zu beurteilen.

61

Im übrigen käme als Maßnahme, die - neben der staatlichen Gesundheitsaufklärung - anstelle der Warnhinweise geeignet wäre, den bedenkenlosen Tabakkonsum einzudämmen, vor allem ein Werbeverbot in Betracht. Auch Auflagen für den Vertrieb wären zu erwägen (z.B. Verbot des Automatenvertriebs und des Verkaufs an Jugendliche). Gegenüber diesen Alternativen erscheint die angegriffene Regelung als das mildere Mittel (vgl. hierzu die Empfehlung des Bundesrats für zusätzliche Beschränkungen der Werbung für Tabak und Tabakerzeugnisse und den ausdrücklichen Widerspruch des Wirtschaftsausschusses hiergegen, BRDrucks 87/2/88).

62

ee) Die Pflicht zur Anbringung von Warnhinweisen berührt offensichtlich auch nicht die Grenze des Zumutbaren. Der Eingriff in die Berufsausübung erlaubt weiterhin die werbende erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der Tabakindustrie und überbringt dem

63

Konsumenten lediglich eine medizinische Wissensgrundlage für seine Kaufentscheidung. Das gewählte Beschränkungsmittel - die bloße sprachliche Einwirkung durch Warnhinweise - ist eine Handlungsform, die den Gütertausch durch Angebot und Nachfrage unberührt läßt und dem Nachfrager lediglich einen Erwägungsgrund bewußt macht, der nach gegenwärtigem medizinischen Erkenntnisstand allgemein bewußt sein sollte.

ff) Auch die Indienstnahme privater Organisations- und Finanzkraft für die staatliche Aufgabe der Gesundheitspolitik ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 68, 155 <170>). Die Pflicht zum Aufdruck der Warnhinweise rechtfertigt sich aus der besonderen Sach- und Verantwortungsnähe der Hersteller und Händler von Tabakerzeugnissen zu der Aufgabe des Schutzes vor Gefährdungen durch einen Tabakkonsum, den diese Unternehmen veranlassen. 64

III.

Die angegriffenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführerinnen auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG. 65

1. Die Pflicht zum Aufdruck von Warnhinweisen mindert zwar die Umsatz- und Gewinnchancen der Beschwerdeführerinnen, berührt aber insoweit keine eigentumsrechtlich geschützten Rechte. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen (vgl. BVerfGE 20, 31 <34>; 30, 292 <334 f.>), umfaßt also grundsätzlich nicht in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten (vgl. BVerfGE 30, 292 <335>; 45, 272 <296>; 68, 193 <223> m.w.N.). 66

2. Ein von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachter verfassungswidriger Eingriff in ihre durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten förmlichen Zeichenrechte gemäß § 15 WZG oder ihre Ausstattungsrechte gemäß § 25 WZG liegt ebenfalls nicht vor. 67

Beide Rechte werden zwar von der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie umfaßt (vgl. BVerfGE 78, 58 <70 ff.>), sind hier aber schon deshalb nicht verletzt, weil die Verordnung sie nur in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise ausgestaltet hat. 68

Wenn die Verpackung teilweise auch als Mittler für staatliche Warnhinweise nach § 3 TabKTHmV in Anspruch genommen wird, so ist ihre auf den jeweiligen Hersteller bezogene Gewährleistungsfunktion dadurch nicht beeinträchtigt; die Verpflichtung zu Warnhinweisen gilt für alle Erzeugnisse dieser Art, nicht nur für Produkte der Beschwerdeführerinnen oder einer Gruppe bestimmter Hersteller. Die Werbefunktion ist nur insoweit geschmälert, als der Schutz vor den in diesen Erzeugnissen angelegten Gefahren des Tabakkonsums dies rechtfertigt. Die Herkunfts-, Zuordnungs- und Unterscheidungsfunktion wird nicht merklich betroffen, da der unterschiedliche und prägende Gesamteindruck der verschiedenen Verpackungsgestaltungen trotz der Warnhinweise erhalten bleibt. 69

IV.

Nach alledem scheidet auch eine Verletzung der mit Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten unternehmerischen Dispositionsfreiheit aus. Die beanstandete Regelung betrifft die Handlungsfreiheit im Bereich des Berufsrechts, die ihre spezielle Gewährleistung in Art. 12 GG gefunden hat. Für eine Prüfung am Maßstab von Art. 2 Abs. 1 GG ist insoweit kein Raum (vgl. BVerfGE 70, 1 <32>).

70

Limbach

Graßhof

Kruis

Kirchhof

Winter

Sommer

Jentsch

Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Januar 1997 -
2 BvR 1915/91**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Januar 1997 -
2 BvR 1915/91 - Rn. (1 - 70), [http://www.bverfg.de/e/
rs19970122_2bvr191591.html](http://www.bverfg.de/e/rs19970122_2bvr191591.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1997:rs19970122.2bvr191591