

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der A.,
vertreten durch B.,

diese vertreten durch die Geschäftsführer,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs,
Partnerschaftsgesellschaft mbB,
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin -

- gegen
1. § 5 Absatz 1 Nummer 1, § 6 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1,
§ 18 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 Nummer 3
des Gesetzes über Tabakerzeugnisse und verwandte
Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz - TabakerzG)
vom 4. April 2016 (Bundesgesetzblatt Seite 569 ff.),
 2. §§ 12 bis 16 der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie
über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse
(Tabakerzeugnisverordnung - TabakerzV) vom 27. April 2016
(Bundesgesetzblatt Seite 980 ff.)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Gaier,

Schluckebier,

Paulus

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 18. Mai 2016 einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Gründe:

I.

Die Beschwerdeführerin, die verschiedene Tabakerzeugnisse herstellt, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen einzelne Regelungen des Gesetzes über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz - TabakerzG) vom 4. April 2016 (BGBl I S. 569) und der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisverordnung - TabakerzV) vom 27. April 2016 (BGBl I S. 980). Sie beanstandet unter anderem die Vorschriften zur verpflichtenden Gestaltung von Verpackungen und Außenverpackungen mit erweiterten gesundheitsbezogenen Warnhinweisen („Schockfotos“; § 6 Abs. 1 TabakerzG, §§ 12 bis 16 TabakerzV), zum Verbot des Inverkehrbringens von Zigaretten und Tabaken zum Selbstdrehen mit charakteristischen Aromen (§ 5 Abs. 1 TabakerzG), soweit es sich auf mentholierten Tabak zum Selbstdrehen erstreckt, sowie zum Verbot irreführender werblicher Informationen auf Packungen, Außenverpackungen oder Tabakerzeugnissen, die sich auf Geschmack, Geruch, Aromastoffe und sonstige Zusatzstoffe oder deren Fehlen beziehen (§ 18 Abs. 2 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 TabakerzG). Zugleich beantragt sie, im Wege der einstweiligen Anordnung das Inkrafttreten dieser Bestimmungen zum 20. Mai 2016 für einen näher bezeichneten Zeitraum auszusetzen.

1

1. Die Beschwerdeführerin ist ihrem Vortrag zufolge ein [...]unternehmen mit [...] Mitarbeitern. Sie bezieht Tabake aus der ganzen Welt, die sie hauptsächlich an ihrem deutschen Produktionsstandort verarbeitet. Vornehmlich produziert sie für den deutschen Markt. Rund [...] % ihrer Produkte exportiert sie in insgesamt [...] Länder innerhalb und außerhalb Europas. Der Schwerpunkt der Produktion liegt in der Herstellung sogenannter Feinschnitttabake (Tabak zum Selbstdrehen) und von Pfeifentabaken. Daneben produziert die Beschwerdeführerin Wasserpfeifentabak mit unterschiedlichen Geschmacksrichtungen und in geringem Umfang auch Zigarillos und Raucherzubehör. Zu ihren Produkten gehört ferner eine kleine Serie verschiedener aromatisierter Zigaretten.

2

Zu den erfolgreichen Pfeifentabakmischungen der Beschwerdeführerin gehören aromatisierte Tabake, die seit den 1960er Jahren am deutschen Markt etabliert sind. Die Beschwerdeführerin und ihre verbundenen Unternehmen haben im Bereich der Pfeifentabake in Deutschland derzeit einen Marktanteil von rund [...] % und sind Inhaber von rund [...] geschützten Marken. In den letzten Jahrzehnten hat daneben die Produktion von Feinschnitttabaken an Bedeutung gewonnen, mit deren Handel die Beschwerdeführerin mittlerweile rund [...] % ihres Umsatzes erzielt. Mit ihrem Feinschnittangebot konkurriert die Beschwerdeführerin mit den vollständig industriell gefertigten Zigaretten von Großanbietern. Während jene den internationalen und nationalen Zigarettenmarkt klar dominieren, behaupten sich auch mittelständische

3

Unternehmen wie sie bei den Alternativprodukten zur Zigarette wie dem Tabak zum Selbstdrehen. Eine besondere Spezialität der Beschwerdeführerin ist der Menthol-Feinschnitt, also mentholisierter Tabak zum Selbstdrehen von Zigaretten. Anders als bei anderen Wettbewerbern hat er für sie eine besonders große wirtschaftliche Bedeutung. Er macht rund [...] % des Umsatzes des von ihr vertriebenen Feinschnitts aus.

Bei den für die Herstellung und Verpackung von Feinschnitt und Pfeifentabaken eingesetzten Maschinen handelt es sich nach den Angaben der Beschwerdeführerin um Spezialmaschinen, die weltweit nur in sehr kleinen Stückzahlen produziert werden. Gerade die älteren Anlagen sind Einzelstücke, die nur von wenigen Technikern gewartet und überholt werden können.

4

2. Mit dem Tabakerzeugnisgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung setzt der Bundesgesetzgeber die Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (im Folgenden: EU-Tabakproduktrichtlinie II - EUTPD II, ABI Nr. L 127 vom 29. April 2014, S. 1) in deutsches Recht um. Die Richtlinie sieht unter anderem Verbote vor, die das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma sowie von solchen Produkten betreffen, deren Bestandteile Aromastoffe enthalten, mit denen sich Geruch, Geschmack oder Rauchintensität verändern lassen (Art. 7 Abs. 1, Abs. 7 EUTPD II). Weiter beinhaltet sie Verbote von Elementen oder Merkmalen auf der Packung, der Außenverpackung oder dem Tabakerzeugnis selbst, die sich auf Geschmack, Geruch, eventuelle Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe oder deren Fehlen beziehen (Art. 13 Abs. 1 Buchst. c EUTPD II). Sie enthält außerdem die Vorgabe, dass Packungen und Außenverpackungen von Rauchtabakerzeugnissen allgemeine und kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise tragen müssen (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 und 10 EUTPD II). Die Richtlinie schreibt eine Umsetzungsfrist bis zum 20. Mai 2016 vor (Art. 29 Abs. 1 EUTPD II). Übergangsweise dürfen die Mitgliedstaaten unter anderem das Inverkehrbringen von nach Maßgabe der bisherigen Vorschriften hergestellten Tabakerzeugnissen bis zum 20. Mai 2017 zulassen (sog. Abverkaufsregelung, Art. 30 Buchst. a EUTPD II). Darüber hinaus gilt das Verbot des Inverkehrbringens für Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma, deren unionsweite Verkaufsmengen 3 % oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie darstellen, erst ab dem 20. Mai 2020 (Art. 7 Abs. 14 EUTPD II). Die Festlegung der genauen Anordnung des allgemeinen Warnhinweises (Art. 9 Abs. 6 EUTPD II) sowie der technischen Spezifikationen für Layout, Gestaltung und Form der kombinierten Warnhinweise (Art. 10 Abs. 4 EUTPD II) sind der Kommission vorbehalten. Die entsprechenden Durchführungsbeschlüsse der Kommission datieren vom 24. September 2015 und vom 9. Oktober 2015. Sie wurden am 29. September 2015 (ABI Nr. L 252, S. 49) und am 14. Oktober 2015 (ABI Nr. L 267, S. 5) veröffentlicht.

5

Mit dem Tabakerzeugnisgesetz werden die grundlegenden Vorgaben der EU-Tabakprodukttrichtlinie II auf Gesetzesebene umgesetzt, während die Tabakerzeugnisverordnung eher technische Detailregelungen enthält, die sowohl auf vom jeweils aktuellen Stand wissenschaftlicher Entwicklung abhängigen Parametern als auch auf den konkretisierenden Rechtsakten der Kommission basieren (Gesetzesbegründung, BRDrucks 630/15 vom 18. Dezember 2015, S. 36). Die Bundesregierung hat dem Bundesrat den Entwurf des Tabakerzeugnisgesetzes am 18. Dezember 2015 unter Hinweis auf die besondere Eilbedürftigkeit zugeleitet (BRDrucks 630/15). Die Übermittlung der Tabakerzeugnisverordnung erfolgte am 12. Januar 2016 (BRDrucks 17/16). Nach Stellungnahme des Bundesrates wurde der Gesetzentwurf am 11. Januar 2016 dem Deutschen Bundestag übermittelt (BTDrucks 18/7218). Der Deutsche Bundestag hat das Tabakerzeugnisgesetz am 25. Februar 2016 verabschiedet (BRDrucks 95/16). Der Bundesrat hat dem Tabakerzeugnisgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung am 18. März 2016 zugestimmt und seine Zustimmung mit der Aufforderung an die Bundesregierung verbunden, sich gegenüber der Kommission für angemessene Übergangsvorschriften für die im Zusammenhang mit der Anbringung der neuen Warnhinweise notwendigen Produktionsumstellungen einzusetzen (BRDrucks 95/16 [B]; BRDrucks 17/16 [B]).

Die angegriffenen Vorschriften setzen die Vorgaben der Richtlinie der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zufolge „eins zu eins“ um (BRDrucks 630/15 vom 18. Dezember 2015, Anlage S. 1 und 6). § 5 Abs. 1 Nr. 1 TabakerzG verbietet das Inverkehrbringen von Zigaretten und Tabaken zum Selbstdrehen, die ein charakteristisches Aroma haben oder Aromastoffe in ihren Bestandteilen enthalten oder sonstige technische Merkmale aufweisen, mit denen sich der Geruch oder Geschmack oder die Rauchintensität verändern lassen. Für Zigaretten und Tabake zum Selbstdrehen mit einem charakteristischen Aroma, deren unionsweite Verkaufsmengen 3 % oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie ausmachen, gilt das Verbot des Inverkehrbringens erst ab dem 20. Mai 2020 (§ 47 Abs. 4 TabakerzG). Nach § 18 Abs. 2 Satz 1 TabakerzG ist es verboten, Tabakerzeugnisse unter Verwendung irreführender werblicher Informationen auf Packungen, Außenverpackungen oder auf dem Tabakerzeugnis selbst in den Verkehr zu bringen. Eine Irreführung liegt gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 TabakerzG unter anderem dann vor, wenn sich die werblichen Informationen auf Geschmack, Geruch, Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe oder auf deren Fehlen beziehen. § 6 Abs. 1 TabakerzG regelt, dass Tabakerzeugnisse nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die Packungen und Außenverpackungen mit den gesundheitsbezogenen Warnhinweisen versehen sind, die eine vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft nach Maßgabe der in § 6 Abs. 2 Nr. 1 TabakerzG enthaltenen Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung für das jeweilige Erzeugnis vorschreibt. Entsprechende Vorgaben ergeben sich für Zigaretten und Tabake zum Selbstdrehen aus den §§ 10 bis 14 TabakerzV und für Pfeifentabake aus den §§ 15 und 16 TabakerzV. Vor Inkrafttreten des Gesetzes hergestellte oder in Verkehr gebrachte Tabakprodukte, die den bisherigen Vorschriften entsprechen, dürfen gemäß § 47 Abs. 1 TabakerzG bis zum 20. Mai 2017, das heißt

für eine einjährige Abverkaufszeit, in den Verkehr gebracht werden beziehungsweise im Verkehr verbleiben.

II.

Die Beschwerdeführerin sieht ihre Produktion durch das übergangslose Inkrafttreten der angegriffenen Vorschriften in ihrem Kern betroffen. Die Neuregelungen machten einerseits Produktionsumstellungen notwendig und führten andererseits zum rechtlichen beziehungsweise tatsächlichen Verbot zahlreicher Einzelmarken und sogar ganzer Produktlinien. 8

1. Mit der Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Grundrechte gemäß Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG. 9

a) Die angegriffenen Regelungen missachteten das Gebot des Vertrauensschutzes und griffen unverhältnismäßig in ihre Berufsfreiheit und das Eigentumsgrundrecht ein, da sie ohne einen angemessenen Übergangszeitraum zwischen Verkündung und Inkrafttreten praktisch unmittelbar wirksam würden. Die Umstellung der Betriebsabläufe und der Produktion erfordere erhebliche Zeit und Ressourcen, so dass eine geordnete Umstellung ohne Übergangsfrist technisch und personell unmöglich sei. Mangels konkreter Vorgaben und einer rechtlichen Verpflichtung habe die Umsetzung auch nicht vor Ende des parlamentarischen Verfahrens beginnen können. Die Anpassungsnotwendigkeiten träfen kleine und mittlere Unternehmen zudem besonders hart. Auch biete die Abverkaufsregelung keine ausreichende Kompensation für die fehlende Umsetzungsfrist. Insbesondere sei es ihr aus maschinellen, betriebswirtschaftlichen und produktbezogenen Gründen nicht möglich, den erwarteten Produktionsstillstand von drei Monaten durch eine Vorproduktion auszugleichen. Schließlich rechtfertigten auch keine überwiegenden Belange den Verzicht auf eine Umstellungsfrist. 10

b) Das Verbot charakteristischer Aromen, das durch das Verbot werbender Informationen faktisch bewirkte Markenverbot und die Warnhinweise in Form von „Schockfotos“ seien zudem offensichtlich unverhältnismäßig und daher grundgesetzwidrig. Das übergangslose Verbot des Inverkehrbringens von Mentholtabak zum Selbstdrehen sei mit Blick auf die eingeschränkte, für vorgefertigte Mentholzigaretten greifende Übergangsvorschrift auch gleichheitswidrig. Die angegriffenen Regelungen beruhten zwar auf unmittelbaren Vorgaben des Unionsgesetzgebers. Diese verstießen jedoch gegen Primärrecht und die Charta der europäischen Grundrechte. 11

Die Beschwerdeführerin regt insoweit eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Europäischer Gerichtshof) im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 1 Buchstabe b AEUV an. 12

2. Die Beschwerdeführerin trägt weiter vor, sie sei auf die Gewährung verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes angewiesen, um die im Fall des übergangslosen Inkrafttretens der angegriffenen Neuregelung drohenden erheblichen und existenzge- 13

fährdenden Nachteile abzuwenden. Sie beantragt die Aussetzung des Inkrafttretens der angegriffenen Regelungen für die Dauer im Einzelnen näher bezeichneter Zeiträume und führt dazu unter anderem aus:

a) Die begehrte Aussetzung sei unionsrechtlich zulässig.

14

aa) Dem Gesetzgeber sei es bei zeitigerem Gesetzeserlass ohne Missachtung der in der EU-Tabakproduktrichtlinie II vorgesehenen Umsetzungsfrist möglich gewesen, den ihr nach Art. 12 und 14 GG zustehenden Vertrauensschutz im Hinblick auf den notwendigen Umstellungszeitraum zu gewähren. So habe es aufgrund der Nutzung der Ausnahmenvorschrift des Art. 11 Abs. 1 EUTPD II zur Regelung der Warnhinweise bezogen auf Pfeifentabake schon keines Abwartens der konkretisierenden Rechtsakte der Kommission bedurft. Die Umsetzung in nationales Recht habe daher bereits nach Erlass der Richtlinie im Jahr 2014 erfolgen können, wodurch die notwendige Umstellungsfrist geschaffen worden wäre. Im Übrigen hätten die Kommissionsbeschlüsse schon im Oktober 2015 vorgelegen.

15

bb) Das Verfassungsprozessrecht und das Unionsrecht stünden einer Aussetzung der angegriffenen Vorschriften nicht entgegen. Es entspreche ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass nationale Gerichte zur Sicherung der Kohärenz des Systems einstweiligen Rechtsschutzes den Vollzug nationaler Umsetzungsrechtsakte vorläufig bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, gegebenenfalls nach einer Vorlage gemäß Art. 267 Abs. 1 AEUV, aussetzen dürften. Dies gelte auch, soweit wie hier Fehleridentität dergestalt vorliege, dass bereits das europäische Richtlinienrecht denselben grundrechtsrelevanten Fehler wie die nationalen Umsetzungsakte enthalte. Liege eine unionsrechtliche Determinierung der angegriffenen Rechtsfehler vor und bewegten sich diese somit außerhalb des Überlappungsbereichs von Unions- und Verfassungsgrundrechten, gebiete es Art. 267 Abs. 3 AEUV ebenso wie das Kooperationsverhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof, dass das Bundesverfassungsgericht eine derartige Feststellung dem Europäischen Gerichtshof überlasse. Der Europäische Gerichtshof habe hierfür in seiner Rechtsprechung schon das Verfahren und die Voraussetzungen aufgezeigt, unter denen nationale Gerichte mittels Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes europäischen Rechtsakten ihre Wirkung nehmen könnten. Er habe ausgeführt, dass das nationale Gericht, das ihm Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung vorgelegt habe, um über die Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit dem Unionsrecht entscheiden zu können, die Möglichkeit haben müsse, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren und die Anwendung des beanstandeten nationalen Gesetzes auszusetzen, bis der Gerichtshof sein Auslegungsurteil erlasse. Dafür spreche insbesondere die Wahrung des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Systems, dessen praktische Wirksamkeit ansonsten beeinträchtigt würde. Die Voraussetzungen, unter denen nationale Gerichte nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Ermangelung einstweiliger Rechtsschutzmöglichkeiten durch den Gerichtshof selbst vorläufigen Schutz gewährleisten könnten, lägen hier vor.

16

b) Nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gebotenen Folgenabwägung überwiegen ihre Interessen und der durch die angegriffenen Regelungen vergleichbar betroffenen Unternehmen deutlich. 17

aa) Träten die angegriffenen Bestimmungen wie vorgesehen in Kraft, führe dies bei rechtskonformem Verhalten voraussichtlich zu ihrer Insolvenz. Unmittelbare Folge sei zunächst ein sofortiger, nahezu vollständiger Produktionsstillstand für drei Monate ab dem 20. Mai 2016, weil ein überwiegender Teil ihres Maschinenparks gleichzeitig stillstünde, bis die erforderlichen Umbauten, Umstrukturierungen und Neuanschaffungen vollzogen seien. Mit der Inbetriebnahme der ersten Maschine, die eine Produktion von Tabakerzeugnissen nach neuer Rechtslage erlaube, sei erst ab August 2016 zu rechnen. Hieran würde sich eine mehrere Monate andauernde Phase der Minderproduktion anschließen, da weitere Maschinen in den Folgemonaten erst nach und nach in Betrieb gehen könnten. Dies würde unausweichlich zum Verlust von Kunden und Stellplätzen in den Verkaufsregalen führen, da Lieferverträge nicht mehr erfüllt werden könnten. Die neuen Vorschriften bedingten zeitgleich Investitionen in Millionenhöhe, um die Maschinen auf die neuen Verpackungsformate einzustellen, sie umzubauen, neue Maschinen anzuschaffen und das Markendesign an die neuen Vorgaben anzupassen. Zum Produktionsstillstand, der Minderproduktion, den Kundenverlusten und den erforderlichen Investitionen in Maschinenpark, Verpackung und Verpackungsdesign würden gravierende Ertragseinbrüche treten, welche die Beschwerdeführerin infolge der Neuregelungen zu erwarten habe. 18

Die Kumulation der Belastungen führe das Unternehmen in ein klar negatives Ergebnis, das in seiner Gesamtheit die Liquidität und Ertragslage in existenzgefährdender Weise in Frage stelle. 19

bb) Die von Gesetz und Rechtsverordnung vorgeschriebene Umsetzung der angegriffenen Ge- und Verbote zum 20. Mai 2016 sei unmöglich. Ihr, der Beschwerdeführerin, könne nicht entgegengehalten werden, sie habe es versäumt, sich rechtzeitig und angemessen auf das Inkrafttreten der neuen Rechtslage einzustellen. Vor dem Hintergrund der erwarteten, wenn auch nicht im Detail bekannten neuen Rechtslage habe sie alles ihr Mögliche getan, um bereits feststehende Inhalte erwarteter Regelungen schon vor dem Zeitpunkt der Rechtssicherheit (dem Abschluss des nationalen Gesetzgebungsverfahrens) umzusetzen oder zumindest entsprechende Vorbereitungen zu treffen. So habe sie Umbauarbeiten in Auftrag gegeben, deren finanzielles Risiko im Falle einer späteren Änderung von Bestimmungen des Tabakerzeugnisgesetzes oder der Tabakerzeugnisverordnung einigermaßen überschaubar geblieben seien. Schon allein wegen dieses von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht abverlangten Risikos könne ihr der Vorwurf der Untätigkeit nicht gemacht werden. Für weitere Umbauten habe sie bereits Angebote eingeholt. Dass noch nicht konkret absehbar sei, ob und vor allem wann sie realisiert werden könnten, liege insbesondere daran, dass die wenigen Spezialfirmen, die den Umbau der Maschinen durchführen könnten, mit der europaweit einsetzenden hohen Nachfrage mit Ablauf der Umsetzungsfrist der EU-Tabakprodukttrichtlinie II überfordert seien. 20

cc) Die angegriffenen Bestimmungen erwiesen sich in ihrer Zusammenschau mit ihrem übergangslosen Inkrafttreten auch als erheblicher Wettbewerbsnachteil zu Lasten kleinerer und mittlerer Unternehmen. Nicht nur die unmittelbare Anwendung der Vorgaben zur Verpackung, auch die Wirksamkeit der Verbote der Aromen und der Marken der Beschwerdeführerin ab dem 20. Mai 2016 hätte irreparable Folgen. Würden die Aroma- und Markenverbote bereits ab diesem Zeitpunkt und damit vor einer Befassung des Europäischen Gerichtshofs und einer Entscheidung in der Hauptsache wirksam werden, würden diese wahrscheinlich für mehrere Jahre vom Markt verschwinden. Von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung sei der unwiederbringliche Verlust der Einnahmen aus dem Verkauf der aromatisierten Tabake zum Selbstdrehen ebenso wie des Umsatz- und Marktanteils, den sie mit den aromatisierten Pfeifentabakprodukten generiere. Die Kundenbindung an die mentholisierten Tabake zum Selbstdrehen werde durch eine mehrjährige Pause des Inverkehrbringens zerstört, während den Produzenten von Mentholzigaretten gleichheitswidrig eine mehrjährige Übergangsfrist eingeräumt werde.

21

dd) Erwiesen sich die angegriffenen Regelungen nach einer Aussetzung ihres Inkrafttretens als verfassungsgemäß, würde das von der Richtlinie und damit auch den nationalen Umsetzungsrechtsakten in erster Linie verfolgte Ziel einer Harmonisierung des Binnenmarktes in Bezug auf Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen allenfalls vorübergehend und geringfügig tangiert. Die Umstellung auf die neuen Vorschriften würde so schnell erfolgen, wie dies den betroffenen Unternehmen sachlich möglich sei.

22

Selbst wenn man den Gesundheitsschutz als primäres Regelungsziel ansehe, würde dieses durch eine Übergangsproduktion nicht schwerwiegend verletzt. Das Tabakerzeugnisgesetz enthalte in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen der EU-Tabakproduktrichtlinie II in Form der Abverkaufsregelung bereits einen Übergangszeitraum. Der Verbraucher werde also nicht davor verschont, nach dem 20. Mai 2016 noch Tabakerzeugnissen ohne die neuen Warnungen zu begegnen. Die begehrte einstweilige Anordnung würde diesen legalen Erzeugnissen eine - im Marktvergleich unbedeutende - Charge weiterer identischer Produkte mit den alten Bezeichnungen hinzufügen. Lediglich die Quantität würde sich um die im Übergangszeitraum der einstweiligen Anordnung produzierten Waren erhöhen, was nicht sonderlich stark ins Gewicht falle. Das gelte auch für den beantragten einstweiligen Rechtsschutz im Hinblick auf die Verbote aromatisierter Tabakprodukte sowie der werbenden Bezugnahme auf Aroma, Geschmack und Geruch, zumal Waren in anderen Ländern wie in Polen aufgrund der dort geltenden, wenn auch unionsrechtswidrigen Übergangsvorschrift noch länger nach den alten Vorschriften auf den Markt kämen.

23

III.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig, aber unbegründet.

24

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 64, 67 <69>; 89, 38 <43 f.>; 103, 41 <42>; 104, 51 <55>; 118, 111 <122>; 132, 195 <232 Rn. 87>; 134, 135 <137 Rn. 3>; stRspr).
2. Nach diesen Maßstäben bleibt der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ohne Erfolg.
- Die Verfassungsbeschwerde ist zwar mit Blick auf das Inkrafttreten der angegriffenen gesetzlichen Neuregelung zum 20. Mai 2016 weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Nach dem Ergebnis der hiernach gebotenen Folgenabwägung kann aber eine einstweilige Anordnung nicht ergehen.
- a) aa) Die Verfassungsbeschwerde ist nicht von vornherein deshalb unzulässig, weil die angegriffenen Regelungen zwingende unionsrechtliche Vorgaben in deutsches Recht umsetzen.
- (1) Über die Anwendbarkeit von Unionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, das als Rechtsgrundlage von deutschen Gerichten und Behörden in Anspruch genommen wird, übt das Bundesverfassungsgericht - jenseits der Ultra-vires- und Verfassungsidentitätskontrolle (vgl. dazu BVerfGE 123, 267 <353 f.>; 126, 286 <302 f.>; 133, 277 <316 Rn. 91>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, NJW 2016, S. 1149 <1150 ff. Rn. 40 ff.>) - seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus und überprüft dieses Recht mithin nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Europäische Union einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Union generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>; 118, 79 <95>). Dies gilt auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG nicht nur für Verordnungen, sondern zudem für Richtlinien nach Art. 288 Abs. 3 AEUV und an die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Beschlüsse der Kommission nach Art. 288 Abs. 4 AEUV. Auch eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie oder einen Beschluss in deutsches

Recht umgesetzt, wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Unionsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht (vgl. BVerfGE 118, 79 <95 f.>; 125, 260 <306 f.>; 129, 186 <199>).

Die Beschwerdeführerin kann sich auf die Grundrechte des Grundgesetzes jedoch insoweit berufen, als der Gesetzgeber bei der Umsetzung von Unionsrecht Gestaltungsspielraum hat, das heißt durch das Unionsrecht nicht determiniert ist (vgl. BVerfGE 121, 1 <15>). Dies gilt auch für die hier entscheidende Frage, ob er - wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht - zur Gewährleistung grundrechtlicher Verbürgungen gehalten war, Unionssekundärrecht so rechtzeitig in nationales Recht umzusetzen, dass sich die Normadressaten hinreichend auf die Neuregelung einstellen können.

30

(2) Der Europäische Gerichtshof hat mittlerweile - nach Eingang der Verfassungsbeschwerde und des Antrages auf einstweiligen Rechtsschutz - über grundlegende primärrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit den zwingenden Regelungen der EU-Tabakproduktrichtlinie II bereits entschieden. Er hat diese insoweit für primärrechtsgemäß und insbesondere für verhältnismäßig befunden (vgl. EuGH, Urteile vom 4. Mai 2016 - C-358/14 - Polen gegen Parlament und Rat; - C-477/14 - Pillbox 38; - C-547/14 - Philip Morris Brands u.a., www.curia.europa.eu).

31

Auch unter diesen Umständen kann der Verfassungsbeschwerde die Zulässigkeit im Hinblick darauf nicht von vornherein abgesprochen werden, dass sie eine Primärrechtswidrigkeit der Richtlinienbestimmungen gerade unter dem Gesichtspunkt der als unzureichend angesehenen Übergangsregelungen geltend macht und insoweit eine Befassung des Europäischen Gerichtshofs erstrebt (vgl. hierzu auch BVerfGE 125, 260 <307>). Mit der Frage der Übergangsregelungen und der darin enthaltenen Differenzierungen (vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 14 EUTPD II, § 47 Abs. 4 TabakerzG) hat sich der Europäische Gerichtshof in den genannten ergangenen Entscheidungen jedenfalls nicht ausdrücklich befasst. Eine Prüfung der insoweit maßgeblichen Vorschriften am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes entsprechend dem Begehren der Beschwerdeführerin und gegebenenfalls eine erneute Vorlage an den Europäischen Gerichtshof erscheinen mithin nicht als ausgeschlossen (vgl. hierzu auch BVerfGE 125, 260 <307>; 129, 78 <107> m.w.N. zur Rechtsprechung des EuGH).

32

bb) Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht offensichtlich unbegründet. Die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken bedürfen, soweit die angegriffenen Vorschriften in die Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts fallen, gegebenenfalls gerade im Hinblick auf das gerügte weitgehend übergangslose Inkrafttreten einer näheren Prüfung im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Durch die gesetzliche Neuregelung wird insbesondere in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen, so dass sich die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können auch gesetzliche Regelungen, die für sich genommen die Berufsfrei-

33

heit in statthafter Weise beschränken, gleichwohl gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen, wenn sie keine Übergangsregelung für diejenigen vorsehen, die eine künftig unzulässige Tätigkeit bis dahin in erlaubter Weise ausgeübt haben. Eine Übergangsregelung kann nicht zuletzt in Fällen geboten sein, in denen die Beachtung neuer Berufsausübungsregelungen nicht ohne zeitaufwendige und kapitalintensive Umstellungen des Betriebsablaufs möglich ist und der Grundrechtsträger deshalb seine bislang in erlaubter Weise ausgeübte Berufstätigkeit bei unmittelbarem Inkrafttreten der Neuregelung zeitweise einstellen oder aber nur unter unzumutbaren Bedingungen fortführen müsste (vgl. BVerfGE 75, 246 <279>; 98, 265 <309>; 126, 112 <155 f.>; 131, 47 <57 f.>). Die Notwendigkeit zeit- und kapitalintensiver Umstellungen, insbesondere der Verpackungen und Verpackungsmaschinen, hat die Beschwerdeführerin hinreichend plausibel dargelegt und durch verschiedene Dokumente belegt; sie war überdies dem Gesetzgeber bekannt (vgl. etwa BTDrucks 18/7452 S. 2 f., S. 8).

b) Allerdings führt die danach vorzunehmende Folgenabwägung hier zur Ablehnung des Antrags.

34

aa) (1) Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsrechtlichen Verfahren auslöst, gilt für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <3 f.>; 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>). Soll der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, erhöht sich diese Hürde noch (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <4>; 7, 367 <371>; 64, 67 <69>; 81, 53 <54>; 117, 126 <135>). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; 104, 23 <27>; 104, 51 <55>; 112, 216 <220>; 112, 284 <292>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; stRspr). Schon wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellation einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es die gegenüber der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers notwendige Zurückhaltung des Gerichts daher, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der Verfassung Bestand hat (vgl. BVerfGE 104, 51 <60>; 106, 369 <376>; 108, 45 <51>; BVerfGK 6, 178 <181>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, NJW 2015, S. 1815 <1816>). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes ganz besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. August 2015 - 2 BvF 1/15 -, NVwZ 2015, S. 1524; stRspr). Insoweit ist für das Durchschlagen des Aussetzungsinteresses von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; 118, 111 <123>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom

35

6. Oktober 2015 - 1 BvR 1571/15 u.a. -, NJW 2015, S. 3294 <3295>).

(2) Dieser Maßstab ist noch weiter zu verschärfen, wenn eine einstweilige Anordnung begehrt wird, durch die der Vollzug einer Rechtsnorm ausgesetzt werden soll, soweit sie zwingende Vorgaben des Unionsrechts in das deutsche Recht umsetzt. In einem solchen Fall ist für die Folgenabwägung weiter von Bedeutung, dass das Bundesverfassungsgericht eine Regelung nicht beanstandet, soweit sie zwingende unionsrechtliche Vorgaben umsetzt (vgl. BVerfGE 118, 79 <95 ff.>; 121, 1 <18>). Denn in diesem Umfang könnte die einstweilige Anordnung über die Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache hinausgehen. Zudem sind angesichts der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <183>) im Rahmen der Folgenabwägung die Auswirkungen zu berücksichtigen, die sich aus der Aussetzung des Vollzugs einer Rechtsnorm für die Unionsrechtsordnung ergeben können. Eine derartige Anordnung kann dazu führen, dass ein unionsrechtlicher Rechtsakt in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt keine Wirkung entfaltet. Darin liegt, soweit der Unionsrechtsakt sich letztlich als für den deutschen Gesetzgeber verbindlich erweist, regelmäßig eine Störung des effektiven Vollzugs des Rechts der Europäischen Union.

36

Des Weiteren spricht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur einstweiligen Aussetzung des Vollzugs unionaler Rechtsakte durch mitgliedstaatliche Gerichte dafür, den Vollzug eines Gesetzes, soweit es zwingende unionsrechtliche Vorgaben umsetzt, allenfalls in besonderen Ausnahmefällen auszusetzen. Nach dieser Rechtsprechung kann ein nationales Gericht einstweiligen Rechtsschutz, durch den im Einzelfall der Vollzug unionsrechtlicher Vorgaben ausgesetzt wird, nur unter strengen Voraussetzungen gewähren. Insbesondere ist das Interesse der Gemeinschaft am Vollzug des Unionsrechts angemessen zu berücksichtigen (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Februar 1991 - C-143/88, C-92/89 - Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415, Rn. 22 ff.; Urteil vom 9. November 1995 - C-465/93 - Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH u.a., Slg. 1995, I-3761, Rn. 31 ff.; Urteil vom 17. Juli 1997 - C-334/95 - Krüger GmbH & Co. KG, Slg. 1997, I-4517, Rn. 43 ff.; Urteil vom 6. Dezember 2005 - C-461/03 - Gaston Schul, Slg. 2005, I-10513, Rn. 17 ff.).

37

Der Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung setzt daher zumindest voraus, dass aus der Vollziehung des Gesetzes den Betroffenen ein besonders schwerwiegender und irreparabler Schaden droht, dessen Gewicht das Risiko hinnehmbar erscheinen lässt, im Eilverfahren über die Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache hinauszugehen und das Interesse an einem effektiven Vollzug des Unionsrechts schwerwiegend zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 121, 1 <19>).

38

(3) Der danach anzulegende äußerst strenge Maßstab verlangt darüber hinaus nicht nur eine besondere Schwere der im Fall des Unterbleibens einer einstweiligen Anordnung drohenden Nachteile, sondern stellt schließlich auch sehr hohe Anforderungen an die Darlegung, dass solche Nachteile zu gewärtigen sind (vgl. BVerfG, Be-

39

schluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27. Dezember 2002 - 1 BvR 2351/02 -, NVwZ 2003, S. 725 <726>; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, NJW 2015, S. 1815 <1816>).

bb) Unter Beachtung dieser Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, unter denen ein Gesetz ausgesetzt werden dürfte, das zwingende unionsrechtliche Vorgaben umsetzt, ist der Beschwerdeführerin schon die Darlegung eines unter den gegebenen Umständen hinreichend schwerwiegenden Nachteils weder für die Gesamtheit oder jedenfalls eine erhebliche Zahl der Normadressaten noch im Hinblick auf ihre eigene Situation gelungen.

40

(1) Ein besonders schwerwiegender und irreparabler Nachteil für die Gesamtheit oder eine erhebliche Zahl der Normadressaten kann auf der Grundlage des Vorbringens der Beschwerdeführerin nicht angenommen werden. Zwar geht bereits der Gesetzentwurf zum Tabakerzeugnisgesetz von einem einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von insgesamt 106 Millionen Euro und einem weiteren jährlichen Aufwand von insgesamt 31 Millionen Euro aus (vgl. BTDrucks 18/7218, S. 2, 34). Die Beschwerdeführerin legt aber nicht dar, dass und gegebenenfalls inwieweit hiermit bereits besonders schwerwiegende, insbesondere an die Schwelle der Existenzbedrohung heranreichende, irreparable und damit eine Aussetzung nach den vorstehenden Maßstäben rechtfertigende Nachteile für die ganze Branche der Tabakhersteller oder zumindest eine erhebliche Anzahl an Unternehmen verbunden wären (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, NJW 2015, 1815 <1817 f.>). Vielmehr stellt sie die Folgen der Neuregelung für andere Marktteilnehmer, wenngleich unter Verweis auf eine besondere Betroffenheit kleiner und mittlerer Unternehmen, im Wesentlichen nur pauschal dar. Konkretes hierzu lässt sich auch den vorgelegten Unterstützerschreiben anderer Tabakhersteller nicht entnehmen. Einige der die Verfassungsbeschwerde unterstützenden Unternehmen sprechen zwar ebenfalls von einer existenzgefährdenden Lage. Die Unterstützerschreiben lassen aber nicht den Schluss zu, dass einer überwiegenden Anzahl der Tabakproduzenten derart erhebliche Folgen drohen könnten.

41

(2) Im Hinblick auf die eigene Situation der Beschwerdeführerin ist im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass wirtschaftliche Nachteile, die lediglich Einzelnen durch den Vollzug eines Gesetzes entstehen, im Allgemeinen nicht geeignet sind, die Aussetzung von Normen zu begründen (vgl. BVerfGE 6, 1 <6>; 7, 175 <179, 182 f.>; 14, 153; BVerfGK 7, 188 <191 f.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, NJW 2015, S. 1815 <1817>). Etwas anderes kann sich zwar dann ergeben, wenn die unmittelbare Gefahr besteht, dass ein Gewerbebetrieb unter Geltung und Vollzug der gesetzlichen Regelung, deren einstweilige Aussetzung beantragt ist, vollständig zum Erliegen käme und ihm dadurch ein Schaden entstünde, der im Falle der späteren Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte (vgl. BVerfGE 14, 153 f.; 40, 179 <181>; 68, 233 <236>; 131, 47 <61 ff.>; BVerfGK 7, 188 <192>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 15. September 1994 - 1 BvR

42

1651/94 -, NJW 1995, S. 771).

Dabei ist hier jedoch zu berücksichtigen, dass der Europäische Gerichtshof über die Verhältnismäßigkeit zentraler Vorgaben der EU-Tabakproduktrichtlinie II, auf denen die angegriffenen Vorschriften des Tabakerzeugnisgesetzes und der Tabakerzeugnisverordnung beruhen, nach Maßgabe des Unionsprimärrechts bereits entschieden und diese Vorgaben nicht beanstandet hat (vgl. EuGH, Urteile vom 4. Mai 2016 - C-358/14 - Polen gegen Parlament und Rat, Rn. 71 ff.; - C-547/14 - Philip Morris Brands u.a., Rn. 146 ff., 164 ff., www.curia.europa.eu). Da sich im vorliegenden Zusammenhang auch keine Fragen der Ultra-vires- oder der Verfassungsidentitätskontrolle stellen, besteht insoweit weder Spielraum für eine Überprüfung am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes noch für eine erneute Vorlage an den Europäischen Gerichtshof (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - 283/81 - C.I.L.F.I.T., Slg. 1982, S. 3415, Rn. 16; BVerfGE 129, 78 <107>; 135, 155 <233 Rn. 184>). Damit sind aber die sich aus der Richtlinie beziehungsweise dem nationalen Umsetzungsakt ergebenden Nachteile grundsätzlich hinzunehmen und können für den Antrag auf Aussetzung der beanstandeten Vorschriften nicht mehr von durchgreifendem Gewicht sein. Dies betrifft insbesondere die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Nachteile, welche aus der Umstellung der Maschinen und Verpackungen sowie aus etwaigen Ertragseinbußen aufgrund des Werbeverbots sowie des Verbots des Inverkehrbringens von Mentholfeinschnitt resultieren, die ohnehin - auch mit der von ihr begehrten Übergangsfrist - einträten.

43

Daher können die von der Beschwerdeführerin vorgetragene wirtschaftlichen Nachteile schon nicht in vollem Umfang berücksichtigt werden. Denn die von ihr zur Plausibilisierung einer Existenzgefährdung vorgelegten und durch einen Wirtschaftsprüfer bestätigten wirtschaftlichen Daten beziehen sich neben den Folgen der weitgehend übergangslosen Umstellung sowohl auf den erwarteten Investitionsbedarf als auch auf befürchtete Ertragseinbußen, die sich aus der Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie II ohnehin ergeben und daher für die Folgenabwägung nicht oder nur sehr eingeschränkt berücksichtigungsfähig sind.

44

Zu berücksichtigen wären allenfalls Nachteile, welche sich aus der als fehlend oder jedenfalls als unzureichend beanstandeten Übergangsfrist ergeben, sei es aufgrund der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben zum Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsakte oder aufgrund eines zu späten Tätigwerdens des deutschen Gesetzgebers. Dass ihr allein deswegen bereits die Insolvenz drohen würde, hat die Beschwerdeführerin indessen nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Die wesentlichen von ihr dargestellten wirtschaftlichen Einbußen resultieren vielmehr aus der Richtlinienumsetzung selbst und sind im Anschluss an die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs daher hinzunehmen. Daneben hebt die Beschwerdeführerin zwar auch Auswirkungen hervor, die wie der dargestellte Produktionsstillstand gerade aufgrund der fehlenden Umsetzungsfrist eintreten sollen. Sie zeigt jedoch nicht hinreichend substantiiert auf, dass gerade hierin die wesentlichen, die Insolvenzgefahr auslösenden Nachteile liegen. Außerdem ergibt sich aus den Darlegun-

45

gen der Beschwerdeführerin nicht, ob die in Zahlen angegebenen wirtschaftlichen Einbußen lediglich solche Nachteile enthalten, die durch die fehlende Übergangsfrist verursacht sind, oder zudem solche, die ohnehin auch mit einer weiteren mehrmonatigen Übergangsfrist eintreten würden und aufgrund der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur Primärrechtskonformität zentraler Vorschriften der Richtlinie und ihrer zwingenden Vorgaben insoweit hinzunehmen wären. Dies betrifft beispielsweise die bezifferten Kosten, welche durch die Minderproduktion aufgrund der Maschinenumstellungen entstehen. Denn auch bei Einräumung einer Übergangsfrist dürften Minderproduktionen nicht zu vermeiden sein. Des Weiteren stellt die Beschwerdeführerin die anfallenden wirtschaftlichen Nachteile lediglich dem Jahresgewinn (basierend auf den Zahlen aus dem Jahr 2014) gegenüber. Sie hat jedoch nicht näher dargelegt und ausgeführt, ob das Unternehmen über Reserven verfügt, um die befürchtete Insolvenz gegebenenfalls abwenden zu können. Auch fehlt eine substantiierte Auseinandersetzung damit, ob sich das Gewicht der absehbaren Nachteile etwa durch weitergehende Rückstellungen und Rücklagenbildung hätte noch weiter reduzieren lassen. Überdies setzt sich die Beschwerdeführerin nicht hinreichend damit auseinander, inwieweit die finanziellen Einbußen durch die Abverkaufsregelung wenigstens zum Teil ausgeglichen werden können. Sie führt insoweit lediglich an, eine Vorproduktion für den erwarteten Produktionsstillstand von rund drei Monaten sei ihr aus maschinellen, betriebswirtschaftlichen und produktbezogenen Gründen nicht möglich.

Ist damit bereits festzustellen, dass der Beschwerdeführerin die Darlegung eines die vorübergehende Gesetzessuspendierung rechtfertigenden besonders schwerwiegenden und irreparablen Nachteils nicht gelungen ist, kommt es nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob sie hier mit Blick auf das frühzeitige Vorliegen zwingender unionsrechtlicher Vorgaben weitere Maßnahmen hätte ergreifen müssen, um sich auf die kommenden Gesetzesänderungen einzustellen (vgl. BVerfGE 131, 47 <60 f., 63>).

46

cc) Danach lässt sich ein deutliches Überwiegen der auf Seiten der Beschwerdeführerin allenfalls berücksichtigungsfähigen Nachteile, welche im Falle der Erfolglosigkeit des Antrags auf einstweilige Anordnung eintreten würden, im Vergleich mit den negativen Folgen, welche im Falle des Ergehens einer einstweiligen Anordnung für die Allgemeinheit entstünden, nicht feststellen. Die gesetzlichen Neuregelungen bezwecken primär eine Harmonisierung des europäischen Binnenmarkts zum Abbau von Markthemmnissen und dienen damit einem wichtigen Ziel der Europäischen Union (vgl. Art. 114 AEUV). Denn die in den Mitgliedstaaten existierenden unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen können den europaweiten Handel behindern. Daneben ist eine Förderung des Gesundheitsschutzes Ziel der Regelungen und damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel von Verfassungsrang (Art. 2 Abs. 2 GG). Tabakkonsum kann zu schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen führen, nicht nur für Raucher selbst, sondern auch für Personen, welche lediglich passiv dem Tabakrauch ausgesetzt sind. Zwar würde im Falle eines Erfolges des Antrags auf einstweilige An-

47

ordnung die effektivierende Verwirklichung dieser Ziele zeitlich zunächst nur aufgeschoben. Bereits eine solche zeitliche Verzögerung führte jedoch zu einer weiteren Einschränkung der Wirksamkeit der Neuregelung über die im Gesetz selbst enthaltenen Übergangsregelungen hinaus. Es ist im Hinblick darauf nicht erkennbar, dass die in Rede stehenden Nachteile ein solches Gewicht aufweisen, dass sie nach den dargelegten Maßstäben und in Anbetracht der überragenden Bedeutung der vom Gesetzgeber bezweckten Ziele eine weitergehende Effektivitätsbeeinträchtigung rechtfertigen könnten.

Gaier

Schluckebier

Paulus

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom
18. Mai 2016 - 1 BvR 895/16**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18. Mai 2016
- 1 BvR 895/16 - Rn. (1 - 47), [http://www.bverfg.de/e/
rk20160518_1bvr089516.html](http://www.bverfg.de/e/rk20160518_1bvr089516.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160518.1bvr089516