

M 133/2002 VOL  
M 177/2002 VOL  
M 178/2002 VOL

26. Februar 2003 43C

## **Motion**

**0551** Wälti-Schlegel, Burgdorf (GFL)

Weitere Unterschriften: 18

Eingereicht am: 22.08.2002

### **Gesundheit steht über Wirtschaftsfreiheit**

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf kantonaler Ebene für die Suchtmittel Tabakwaren und Alkoholika (>15%) ein Werbeverbot auf öffentlichem und privatem Grund, in und an öffentlichen Gebäuden und an öffentlichen Anlässen zu erlassen.

Begründung:

Tabak:

- Ein Grossteil der Bevölkerung raucht nicht. Knapp die Hälfte der Schweizerinnen und Schweizer hat sogar gar nie geraucht. In der Schweiz raucht jedoch rund ein Drittel der Bevölkerung mehr oder weniger regelmässig.
- Auch in der Schweiz werden die RaucherInnen aber immer jünger und zahlreicher!
- In der Schweiz sterben jährlich 8000 Menschen an den Folgen des Rauchens, das sind 13 Prozent aller Todesfälle. Damit ist der Tabakkonsum die eindeutig wichtigste Ursache für vorzeitige Sterblichkeit.
- Dank den Enthüllungen um die Machenschaften der Tabakindustrie Mitte der 90er-Jahre müssen heute die Konzerne endlich dazu stehen, dass Zigaretten äusserst schädliche Produkte sind – im Besonderen auch für Passivrauchende.
- Je früher/jünger eine Person mit Rauchen anfängt, desto schwieriger wird es für sie, davon los zu kommen.
- Bis heute gibt es in der Schweiz immer noch kein Gesetz, das den Jugendlichen den Kauf oder den Konsum von Zigaretten verbietet. Industrie und Handel empfehlen aber ein Verkaufsverbot an unter 16-Jährige. Und Zigarettenwerbung darf sich von Gesetzes wegen nicht an Jugendliche richten.

Alkohol:

- Alkohol ist die in der Schweiz mit Abstand am meisten konsumierte psychoaktive Substanz von Jugendlichen und Erwachsenen.
- Eine Schülerbefragung 1998 ergab, dass 8 Prozent der 15jährigen weiblichen und 27 Prozent der 15jährigen männlichen Jugendlichen jede Woche mindestens einmal Alkohol konsumieren. Die Zahl der berichteten Rausche unter Jugendlichen ist in den letzten 15 Jahren angestiegen.

- In der Schweiz sterben jährlich 2500 bis 3500 Personen durch alkoholbedingte Krankheiten oder Unfälle. Jeder fünfte Strassenverkehrsunfall mit Todesfolge ist alkoholbedingt.
- 8.5 Prozent aller verlorenen Lebensjahre (Tod vor dem siebzigsten Lebensjahr) sind alkoholbedingt.

#### Kosten:

- Die Kosten der gesundheitlichen Folgen des Tabak- und Alkoholkonsums haben ihren direkten Einfluss auf die Höhe der Krankenversicherungsprämien.
- Der Suchtmittelkonsum bringt volkswirtschaftliche Einbussen infolge verminderter Leistungsbereitschaft und -fähigkeit, Arbeitsunfähigkeit und vorzeitiger Todesfälle. Diese Kosten infolge Alkoholkonsum belaufen sich in der Schweiz auf jährlich 3 Milliarden Franken (oder 8 Millionen Franken/Tag).
- Nichts desto trotz gibt die Zigarettenindustrie z.B. jährlich in der Schweiz über 100 Millionen Franken für die Werbung aus. Der dadurch vermittelte Lebensstil prägt in weitem Masse auch das Bild, das sich die Jugendlichen von (uns) Erwachsenen machen.

Das Bundesgericht hat das rigorose Werbeverbot des Kantons Genf gutgeheissen und hiermit wegweisend die Gesundheit über die Wirtschaftsfreiheit gestellt!

Das Gesetz ist im Kanton Genf, welches der Genfer Grosse Rat im Juni 2000 beschlossen hatte, seit Oktober 2000 in Kraft. In den Kantonen Zürich und Thurgau sind ähnliche Vorstösse hängig.

Einerseits sind Eltern, Schulen, Vereine, öffentliche Hand etc. mit aufwändiger Präventions- und Aufklärungsarbeit sowie als Vorbilder gefordert, Jugendliche von diesen Suchtmitteln abzuhalten. Andererseits verführen gleichzeitig deren Hersteller und Vertreiber mit allorts präsenter, immer raffinierterer Plakat-, Kino- und Zeitschriftenwerbung die Jugendlichen zum Einstieg. Das ist unverantwortlich, ja unethisch!

Das Verhindern von Suchtmittelkonsum von Kindern und Jugendlichen muss eine Kernaufgabe aller Erwachsenen – und damit der PolitikerInnen - sein! Es genügt nicht, dass sich die Werbung für Alkohol und Tabak nicht an Minderjährige wenden soll, denn es ist naiv zu glauben, dass Suchtmittelwerbung, die sich an Erwachsene richtet, nicht auch von Jugendlichen wahrgenommen, aufgenommen wird.

*Es wird Dringlichkeit verlangt.*

*Abgelehnt: 09.09.2002*

M 177/2002 VOL

#### **Motion**

Löffel, Münchenbuchsee (EVP)

Weitere Unterschriften: 29

Eingereicht am: 04.09.2002

#### **Werbeeinschränkungen für Tabakwaren**

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu treffen, damit Tabakwerbung im Kanton Bern auf öffentlichem und von dort einsehbarem, privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden nicht mehr gestattet ist.

**Begründung:**

Die Folgen des Tabakkonsums verursachen gemäss Bundesamt für Gesundheit jährliche Kosten in Milliardenhöhe. Die Zigarettenwerbung verspricht Erfolg, Freiheit und Abenteuer. Besonders bei jungen Menschen zeigt diese Botschaft Wirkung.

In der Schweiz ist der Anteil der regelmässig rauchenden 15-Jährigen von 15 Prozent im Jahr 1986 bis 1998 auf über 25 Prozent angestiegen – Tendenz weiterhin steigend (Zahlen: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme „WHO-SchülerInnenbefragung 1998“).

Am 28.3.02 hat das Bundesgericht in einem Grundsatzentscheid eine Beschwerde gegen das neue Genfer Reklamegesetz vollumfänglich abgewiesen. Gemäss diesem Bundesgerichtsurteil verstösst ein kantonales Tabakwerbeverbot weder gegen die Wirtschaftsfreiheit, noch gegen das Binnenmarktgesetz, die Eigentumsgarantie oder die Informations- und Pressefreiheit.

M 178/2002 VOL

**Motion**

Löffel, Münchenbuchsee (EVP)

Weitere Unterschriften: 31

Eingereicht am: 04.09.2002

**Werbeeinschränkungen für Alkohol**

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu treffen, damit Alkoholwerbung im Kanton Bern auf öffentlichem und von dort einsehbarem, privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden nicht mehr gestattet ist.

**Begründung:**

Der Alkoholmissbrauch stellt nach wie vor das grösste Suchtproblem unserer Gesellschaft dar.

In der Schweiz sind gemäss Bundesamt für Gesundheit 300'000 Menschen alkoholabhängig. Zusätzlich pflegen rund 900'000 Schweizerinnen und Schweizer einen riskanten Umgang mit Alkohol. Gemäss der Eidg. Kommission für Alkoholfragen verursacht der missbräuchliche Alkoholkonsum in der Schweiz jährliche Kosten von rund drei Milliarden Franken.

Bereits 1998 gaben knapp 40 Prozent der 15-Jährigen an, in den letzten zwei Monaten vor der Befragung mindestens einmal betrunken gewesen zu sein (Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme „WHO-SchülerInnenbefragung 1998“). Die Alcopops, die seither den Markt überschwemmen und in jeder Hinsicht vor allem ein ganz junges Publikum ansprechen, haben den Trend zum Alkoholmissbrauch unter Jugendlichen verstärkt.

Während im Jahr 2000 in der Schweiz erst 1,7 Millionen Flaschen Alcopops über den Ladentisch resp. die Bartheke wanderten, waren es 2001 bereits 28 Millionen Flaschen. Im laufenden Jahr dürfte sich die Zahl nochmals vervielfachen.

Weil Jugendliche für Werbebotschaften besonders empfänglich sind, würden Werbeeinschränkungen für Alkoholika dazu beitragen, dieser sehr problematischen Situation entgegenzuwirken.

Am 28.3.02 hat das Bundesgericht in einem Grundsatzentscheid eine Beschwerde gegen das neue Genfer Reklamegesetz vollumfänglich abgewiesen. Gemäss diesem Bundesgerichtsurteil verstösst ein kantonales Werbeverbot für Alkoholika mit mehr als 15 Volumenprozent weder gegen die Wirtschaftsfreiheit, noch gegen das Binnenmarktgesetz, die Eigentumsgarantie oder die Informations- und Pressefreiheit.

Weil Alcopops und andere alkoholhaltige Modegetränke weniger als 15 Volumenprozent Alkoholgehalt aufweisen, sollte der Kanton Bern einen Schritt weitergehen als der Kanton Genf und alle Alkoholika ins Werbeverbot einschliessen.

### **Antwort des Regierungsrats**

Alle drei Motionen (M 133/2002, M 177/2002 und M 178/2002) verlangen Werbebeschränkungen für die Genussmittel Tabak und Alkohol. Sie werden deshalb gemeinsam behandelt.

### **Ausgangslage**

Bereits heute ist die Werbung für Tabak und Alkohol nur eingeschränkt möglich: Die eidgenössische Gesetzgebung (Lebensmittelrecht; Alkoholgesetz sowie Radio- und Fernsehgesetz) legt verschiedene Einschränkungen fest. So ist die Werbung in Radio und Fernsehen nicht zulässig. Verboten ist Tabakwerbung, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, insbesondere an Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden und an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten. Verboten ist zudem, kostenlos Werbegegenstände wie T-Shirts, Mützen oder Bälle an Jugendliche zu verteilen. Ähnliche Vorschriften gelten für Spirituosen. Hier ist die Werbung zusätzlich verboten: in und an öffentlichen Gebäuden sowie auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen. Zahlreiche Gemeinden beschränken zudem die Werbung über das Plakatmonopol, das Ihnen als Eigentümerinnen des öffentlichen Grunds zukommt. Eine besondere Situation besteht in den beiden Stadtkantonen Basel-Stadt und Genf. Diese haben formell auf kantonaler Ebene Verbote eingeführt, die sich in der örtlichen Auswirkung mit kommunalen Regelungen vergleichen lassen.

Die Regelung im Kanton Genf wurde von Gegnern des Verbots angefochten. Das Bundesgericht hat im März 2002 entschieden, dass das Verbot mit der Bundesverfassung vereinbar ist. Somit sind auch die in den drei Vorstössen verlangten Einschränkungen rechtlich grundsätzlich möglich. Nach dem Bundesgerichtsentscheid wurden in zahlreichen Kantonen ähnliche Vorstösse eingereicht:

| Kanton                 | Stand   |
|------------------------|---|
| SO, VS                 | Parlamentarischer Vorstoss abgelehnt  |
| AR, GR, VD, ZH         | Parlamentarischer Vorstoss überwiesen. In diesen Kantonen werden momentan gesetzliche Grundlagen für Werbeeinschränkungen erarbeitet. Diese müssen von den Kantonsparlamenten angenommen werden. Allenfalls werden Volksabstimmungen erforderlich sein. |
| BE, BL, SG, SZ, TG, TI | Parlamentarischer Vorstoss hängig   |

Werbeverbote für Genussmittel werden in der Schweiz schon seit Jahrzehnten diskutiert. Zehn Jahre nach der Ablehnung einer Initiative der Guttempler wurde 1989 die sogenannte Zwillinginitiative eingereicht. Sie verlangte ein Werbeverbot für alkoholische Getränke und Tabakwaren. Der Bundesrat empfahl Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative, unterbreitete seinerseits aber einen abgeschwächten Gegenvorschlag. Die Zwillinginitiative wurde sehr deutlich abgelehnt (Neinanteil von 74 Prozent), auch der Gegenvorschlag wurde von National- und Ständerat verworfen. Seit der Ablehnung wurden einerseits die vorerwähnten Einschränkungen im Lebensmittelrecht zum Schutz der Jugend-

lichen eingeführt. Andererseits hat sich das eidgenössische Parlament verschiedentlich mit dem Thema befasst. Zurzeit sind zwei Vorstösse hängig, die ebenfalls ein Werbeverbot für Plakatwerbung fordern (Motion Wyss "Verbot von Tabakwerbung auch in der Schweiz" 02.3784 und Parlamentarische Initiative Grobet "Verbot der Tabakwerbung" 02.466).

Auf europäischer Ebene haben die Gesundheitsminister der Europäischen Union (EU) beschlossen, die Tabakwerbung in europäischen Zeitschriften und Zeitungen generell zu verbieten. Ebenso soll das Sponsoring von Grossveranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung verboten werden (zum Beispiel das Sponsoring der Autorennen der Formel 1). Die Einführung der Verbote ist für das Jahr 2005 geplant, durch eine Klage Deutschlands aber noch blockiert. Deutschland bestreitet die Kompetenz der EU für eine solche Regelung.

## **Konsum von Tabak und Alkohol**

In der Schweiz erreichte der Anteil der Rauchenden Mitte der 70er Jahre einen Höchststand (50,6% der Bevölkerung) und verminderte sich bis Mitte der 80er Jahre auf 30,9 Prozent. Bei den Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren betrug der Raucheranteil Ende der 70er Jahre beinahe 50 Prozent und verminderte sich bis Ende der 80er Jahre auf weniger als 20 Prozent. Diese Zahl hat sich seither sehr stark erhöht. Bei der letzten grossen Befragung 1997/98 rauchten 42 Prozent der Männer und 39 Prozent der Frauen. Das durchschnittliche Einstiegsalter ist über mehrere Jahre kontinuierlich gesunken und liegt zurzeit bei ungefähr 16 Jahren. Seit 1974 bewegt sich der jährliche Gesamtverkauf zwischen 15 und 17 Milliarden Zigaretten; der jährliche Verkauf je rauchende Person ist aber rückläufig und beträgt zurzeit etwa 2'500 Zigaretten. Fachleute gehen davon aus, dass die Entwicklung des Konsums in den kommenden Jahren einen Anstieg der tabakbedingten Krankheits- und Todesfälle bewirken wird.

Der Konsum alkoholischer Getränke war im gleichen Zeitraum deutlich rückläufig. Wurden Mitte der 70er Jahre noch 11 Liter Alkohol zu 100 Volumenprozent je Kopf der Bevölkerung errechnet, waren es um die Jahrtausendwende noch 9,2 Liter. Vermindert hat sich dabei vor allem der Konsum von Bier, Obstwein und von Spirituosen. Dagegen hat sich der Konsum bei jungen Menschen erhöht. Innert kurzer Zeit hat sich der Verkauf von Alcopops (Süssgetränke mit Spirituosen) verzehnfacht. Zugenommen hat bei jungen Menschen vor allem das exzessive Trinken.

## **Werbebeschränkungen**

Die Meinungen zur Notwendigkeit und zur Wirksamkeit von Werbebeschränkungen sind sehr unterschiedlich. Aus der Sicht der Prävention werden zusätzliche Verbote begrüsst. Es wird erwartet, dass durch zusätzliche Verbote der Konsum insgesamt abnehmen und dadurch die negativen Folgen des Konsums gemildert würden.

Die Wirtschaft spricht sich klar gegen Werbeverbote aus. Sie bezweifelt die Wirksamkeit und weist darauf hin, dass der Konsum von Alkohol und Tabak ohnehin rückläufig sei. Die Verbote wären eine unnötige Einschränkung der freien Marktwirtschaft und hätten volkswirtschaftlich negative Auswirkungen. Die Tabakindustrie zum Beispiel investiere jedes Jahr rund 80 Millionen Franken in Werbung und Sponsoring. Ein Ausbleiben dieser Ausgaben würde nicht nur die Wirtschaft stark treffen, sondern vor allem auch die geförderten Veranstaltungen. Alternativen für Werbeverbote seien Prävention und Selbstbeschränkungen der Wirtschaft, wie sie beispielsweise für den Verkauf von Tabak an Personen unter sechzehn Jahren beschlossen worden sind.

Der Kanton Bern ist sowohl im Bereich der Prävention wie auch in der Durchsetzung bestehender Vorschriften aktiv. Zuletzt hat sich das Parlament bei der Behandlung der Motion Gfeller, Rüfenacht (M 240/2001 „Ein wirksamer Jugendschutz vor Alkoholmissbrauch durch eine verbesserte Umsetzung der regierungsrätlichen Präventions- und Verbots-Strategie“), in der Junisession 2002 mit dem Thema beschäftigt. Das Konzept Suchtprävention der Gesundheits- und Fürsorgedirektion aus dem Jahr 1999 legt einen Schwerpunkt auf Massnahmen gegen den steigenden Alkohol- und Tabakkonsum bei Schulkin-

dern. Demgegenüber wären die in den drei Vorstössen verlangten Verbote nicht spezifisch auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet:

- Ein Werbeverbot für Tabak und Alkohol mit mehr als 15 Volumenprozenten auf öffentlichem und privatem Grund, in und an öffentlichen Gebäuden sowie an öffentlichen Gebäuden (Motion Wälti).
- Ein Werbeverbot für Tabak auf öffentlichem und von dort einsehbarem privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden (Motion Löffel).
- Ein Werbeverbot für Alkohol auf öffentlichem und von dort einsehbarem privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden (alle Getränke ohne Beschränkung auf hochprozentige Alkoholika; Motion Löffel).

## **Fazit**

Die unterschiedlichen Vorstösse bezüglich der Behandlung alkoholischer Getränke mit weniger als 15 Volumenprozenten verdeutlichen, dass die Ausgestaltung von Werbebeschränkungen unterschiedlich möglich ist. In zwei Nachbarkantonen Berns wurde bereits entschieden, keine kantonalen Vorschriften einzuführen. Aus der Sicht der Wirtschaft sind unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Kantonen unerwünscht. Sowohl für Zigaretten wie auch für alkoholische Getränke wird vor allem von grossen nationalen und internationalen Firmen geworben, die ihre Werbekampagnen für die ganze Schweiz planen. Aus der Sicht der Prävention muss die Frage nach der Wirksamkeit von Massnahmen gestellt werden, wenn die Plakatwerbung in den umliegenden Kantonen möglich bleibt. Bei einem punktuellen Verbot wie dem vorgeschlagenen Verbot der Plakatwerbung ist zudem davon auszugehen, dass die Werbeaufwendungen für andere, zulässige Werbeträger ausgegeben würden. Aus diesen Überlegungen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Frage von Werbebeschränkungen auf eidgenössischer Ebene diskutiert und beschlossen werden muss. Dadurch kann sichergestellt werden, dass allfällige zusätzliche Vorschriften mit den bereits geltenden Werbebeschränkungen koordiniert und durch die gleichen Stellen vollzogen werden. Im eidgenössischen Parlament sind Vorstösse mit den gleichen Forderungen zum Verbot der Tabakwerbung hängig. Damit ist auch sichergestellt, dass das Thema auf eidgenössischer Ebene behandelt wird. Der Regierungsrat erachtet es deshalb momentan nicht als notwendig, zusätzliche Massnahmen zur Einschränkung von Werbung für Tabak und Alkohol zu ergreifen.

**Antrag:** Ablehnen der drei Motionen

**An den Grossen Rat**