

SCHWEIZERISCHES AKTIONSKOMITEE  
GEGEN BEVORMUNDUNG DURCH REKLAMEVERBOT

Volksinitiative "gegen Suchtmittelreklame"

Zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 18.2.1979

R E F E R E N T E N F Ü H R E R

Inhalt

1. Die Initiative der Guttempler-Jugend	1
1.1. Zustandekommen, Behandlung in den Eidg. Räten	1
1.2. Wer sind die Initianten?	2
2. Die Argumente der Initianten	2
2.1. Die Reklame als konsumfördernder Faktor	3
2.2. Die Reklame als "Verführerin" der Jugend	3
3. Reklameverbot - der falsche Weg	4
3.1. Erfahrungen mit Reklameverboten im Ausland	4
3.2. Drogenmissbrauch - auch ohne Werbung	6
3.3. Reklameverbot - ein neuer Angriff auf die individuelle Freiheit	6
3.4. Schwierige Durchführung des Verbotes	7
3.5. Wirtschaftliche Ueberlegungen	8
3.6. Und unsere Rebbauern?	9
3.7. Das Reklameverbot ist nicht nötig	10
4. Hängige Verordnungs- und Gesetzesrevisionen	12
4.1. Revision des Alkoholgesetzes	12
4.2. Revision der Lebensmittelverordnung	12
4.3. Schaffung eines Präventivgesetzes gegen Suchtkrankheiten	13
4.4. Weitere Massnahmen	13
5. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns	13
6. Zusammenfassung	14

## 1.2. Wer sind die Initianten?

Die Guttempler-Jugend ist eine Sektion der Internationalen Guttempler-Organisation, welche 1851 gegründet wurde. Ihr Ziel ist die "Befreiung der Völker, um ihnen ein glückliches, freieres und befriedigenderes Leben zu erlauben". Sie bekämpfen dabei jeden Gebrauch von zu Sucht und Abhängigkeit führenden Drogen. Volle Alkoholenthaltsamkeit ist Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Organisation. In der Schweiz gehören rund 1000 Mitglieder der Guttempler-Bewegung an.

## 2. Die Argumente der Initianten

Die Guttempler weisen in der Begründung zu ihrer Initiative zwar zu Recht auf die negativen Auswirkungen des Missbrauchs von Alkohol und Tabak hin. Die Zahl der Alkoholiker wird in der Schweiz auf rund 130'000 geschätzt, der Zigarettenkonsum hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg nahezu vervierfacht. Alkoholismus führt oft zu schweren körperlichen und psychischen Schäden und kann auch mit massiven seelischen Belastungen ganzer Familien verbunden sein. Tabakmissbrauch gefährdet vor allem die Luftwege und die Kranzgefässe des Herzens und verkürzt die Lebenserwartung.

In ihrer "Botschaft zur Eidgenössischen Volksinitiative gegen Suchtmittelreklame" führen die Guttempler aus:

"Die Initianten halten ein Verbot jeder Suchtmittelreklame für den einzig gangbaren Weg, um in dieser Sache dem Anliegen des Jugendschutzes und dem (gemäss Bundesrat) "im öffentlichen Interesse liegenden Ziel", der Hebung der Volksgesundheit, gerecht zu werden. Ausländische Erfahrungen haben gezeigt, dass die geforderte Massnahme ohne weiteres vollziehbar ist und die persönliche Freiheit des Konsumenten nicht im geringsten einschränkte. Sie gefährdet auch nicht die Pressevielfalt, sondern trägt eher zur Unabhängigkeit der Presse bei."

Erwachsenseins dargestellt, was für Jugendliche häufig den Einstieg in die Suchtgewohnheiten auslöse. Aus diesem Grund rechnen die Initianten denn auch erst in einigen Jahren mit positiven Auswirkungen ihrer Initiative, nämlich erst dann, wenn Jugendliche ins konsumfähige Alter kommen, die den Einfluss der Suchtmittelreklame nicht gekannt haben und daher gar nicht mehr daran denken.

Weit bedeutender als der Einfluss der Reklame ist für das Verhalten der Jugendlichen aber das gute oder schlechte Beispiel der Erwachsenen, vor allem jener Personen, die irgendwie "Vorbild" sind: Eltern, Lehrer, Sportgrößen usw. Eine umfassende Umfrage bei 4000 Rekruten hat dies kürzlich bestätigt: kein einziger der befragten 4000 Mann bezeichnet die Reklame als ausschlaggebend für den Griff zur Zigarette. Vielmehr sind dafür die Gewohnheiten der Eltern, das Beispiel anderer Bezugspersonen und die allgemeine Situation im Elternhaus bestimmend.

### 3. Reklameverbot - der falsche Weg

Die Mehrheit des Parlamentes und der Bundesrat sind überzeugt, ein Verbot der Reklame sei der falsche Weg, um dem Problem des Alkohol- und Tabakmissbrauchs Herr zu werden. Sie empfehlen daher Ablehnung der Initiative.

#### 3.1. Erfahrungen mit Reklameverboten im Ausland

Verschiedene europäische Länder haben partielle oder umfassende Reklameverbote für Tabak und Alkohol eingeführt. Wie sind deren Erfahrungen?

Italien kennt seit 1962 ein generelles Tabakwerbeverbot. Trotzdem steigt der Tabakkonsum von Jahr zu Jahr, wobei in den statistischen Zahlen die in grossem Umfang illegal eingeführten Zigaretten nicht eingeschlossen sind. Zudem haben die Produ-

Frauen eingereichten Scheidungsklagen sind durch Trunksucht des Mannes motiviert. Eine Untersuchung in Russland hat ergeben, dass drei Viertel aller Zwölfjährigen regelmässig trinken. Bei den Fünfzehnjährigen trinken vier von fünf und mit 16 neun von zehn. Auch in China, wo Reklame ebenfalls unbekannt ist, stellt der Tabakmissbrauch ein schwerwiegendes Problem dar. Für all diese Exzesse kann bestimmt nicht die Werbung verantwortlich gemacht werden.

### 3.2. Drogenmissbrauch - auch ohne Werbung

Aehnlich liegen die Verhältnisse beim Missbrauch von eigentlichen Drogen. Hier ist die Werbung wie auch Handel und Konsum verboten. Trotzdem kämpfen die Behörden auf allen Stufen unseres Landes mit dem wachsenden Problem, dass immer jüngere Menschen dem Drogenkonsum verfallen. Auch hier liegen die Probleme tiefer. Die Werbung jedenfalls ist nicht schuld am Drogenmissbrauch.

### 3.3. Reklameverbot - ein neuer Angriff auf die individuelle Freiheit

Unsere Zeit scheint sich dadurch auszuzeichnen, dass der Bürger ständig über den schwindenden Freiheitsraum klagt, mit Volksinitiativen aber immer neue Verbote vom Staat fordert. Verbote auf immer neuen Gebieten führen aber über kurz oder lang zu Staatsverdrossenheit. Die Initianten gehen davon aus, dass viele unserer Mitbürger nicht in der Lage sind, selbständig zu entscheiden, ob und was sie rauchen oder trinken wollen. Den gleichen Bürgern traut man aber ohne weiteres zu, über schwerwiegende und komplizierte Grundsatzfragen unseres Staates zu entscheiden, Finanzfragen zu beurteilen, über die energiepolitische Zukunft unseres Landes abzustimmen und zu vielen weiteren Fragen Stellung zu beziehen. Und gleichzeitig, wo wir uns anschicken, generell die Werbung für Suchtmittel zu verbieten, um unsere jugendlichen Mitbürger vor schädlichen Einflüssen zu schützen, wollen wir den 18-Jährigen das Stimmrecht verleihen!

des Vignerons" vorgehen! Schwierige Probleme entstünden bei der Abgrenzung zwischen Werbung und Information, wo klare Definitionen der Begriffe fehlen. Würde z.B. ein Zeitungsartikel über die diesjährige Weinernte im Waadtland oder im Zürcher Weinland unter das Werbeverbot fallen? Eine Art "Zensur" müsste in jedem Fall festlegen, was zulässig ist und was unter das Werbeverbot fällt.

### 3.5. Wirtschaftliche Ueberlegungen

Direkt betroffen von einem allgemeinen Werbeverbot wären vor allem die Reklamebranche, das graphische Gewerbe und die Presse. Sie würden die ausfallenden Aufträge irgendwie verkraften müssen. Tabak- und Alkoholwerbung machen rund 5 % des gesamten Werbeaufwandes der schweizerischen Wirtschaft aus. Allein die Zigarettenindustrie inseriert regelmässig in 65 Tageszeitungen und 24 Periodika, was deutlich macht, dass nicht nur die Zeitungen mit Grossauflagen berücksichtigt werden. Für kleinere Zeitungen kann das Wegfallen solcher Inserate zur Existenzfrage werden, für andere müsste sie mindestens zu einem mehr oder weniger empfindlichen Ansteigen der Verkaufspreise für den Zeitungsleser führen.

Indirekt betroffen sind natürlich auch alle Herstellerbranchen, denn das Ziel der Initiative ist es ja, den Konsum von Alkohol- und Tabakwaren massiv zu senken. Rund 1100 Schweizer Bauern verdienen ihr Auskommen mit dem Anbau von Tabak, für rund 20'000 Bauern ist der Rebbau Haupt- oder wichtiger Nebenerwerb. Dazu kommen rund 16'000 Menschen, die ihr Auskommen in Produktion und Vertrieb der Tabakprodukte finden, 200'000 Produzenten und Handelsbetriebe im Bereich der gebrannten Wasser und die gesamte Bierbrauerei-Industrie, welche ebenfalls hunderte von Angestellten beschäftigt. Betroffen wird natürlich auch das gesamte Gastgewerbe.

Für den Bund ergibt sich zudem die paradoxe Situation, dass er - aufgrund der Initiative - Tabak- und Rebbau als etwas Negatives

dass für den Romands wie auch für den Tessiner das Gläschen Wein beim Essen eben zu den normalen Lebensgewohnheiten gehört. Sind sie daher "Süchtige" im Sinne der neuen Bestimmung der Bundesverfassung? Eine Annahme der Initiative könnte einen weiteren Graben zwischen den Landesteilen aufreissen.

### 3.7. Das Reklameverbot ist nicht nötig

Das Verbot jeglicher Reklame für alkoholische Getränke und Tabakwaren ist nicht nur unpraktikabel, es ist bei näherem Zusehen auch gar nicht nötig.

Die Bundesverfassung kennt eine ganze Reihe von Bestimmungen, welche in irgendeiner Form Vorschriften über die Volksgesundheit und damit im Zusammenhang über den Missbrauch von Suchtmitteln vorsehen.

Art. 32bis BV gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über den Verkehr mit gebrannten Wassern und deren fiskalische Belastung zu erlassen. Dabei soll eine Verminderung des Verbrauchs von Trinkbranntwein angestrebt werden. Das Alkoholmonopol entzieht den Verkehr mit gebrannten Wassern der Handels- und Gewerbefreiheit. Aufgrund dieses Artikels hat der Bund verschiedene Gesetze erlassen, welche die Bedürfnisse der Volksgesundheit berücksichtigen, so z.B. die Konzessionierung der Hausbrennereien. Dem gleichen Ziel dient auch das in Art. 32ter BV aufgestellte Absinthverbot.

Art. 32quater ermächtigt die Kantone, die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken an eine Bedürfnisklausel zu binden und damit einzuschränken. Das Hausieren mit geistigen Getränken ist generell verboten.

Durch Art. 34quater wird festgelegt, dass der Ertrag der Tabaksteuer und der Tabakzölle sowie ein Teil der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser zur Finanzierung der AHV beizuziehen ist. Die Grundlage für die Tabakbesteuerung findet sich

ebenso das geplante neue Präventivgesetz gegen Suchtkrankheiten. Es ist daher absolut unnötig, einen neuen Artikel in die Bundesverfassung einzufügen, wie ihn die Initianten vorschlagen. Ihr eigentliches Ziel - die bessere Bekämpfung des Tabak- und Alkoholmissbrauchs - kann aufgrund der bestehenden Vorschriften ebenso gut erreicht werden, ohne dass zum untauglichen Instrument eines Reklameverbotes gegriffen werden müsste.

#### 4. Hängige Verordnungs- und Gesetzesrevisionen

##### 4.1. Revision des Alkoholgesetzes

Die Eidgenössischen Räte haben bei der Beratung der Legislaturziele für die Amtsperiode 1975/79 der Revision des Alkoholgesetzes nicht erste Priorität zugemessen, weshalb die entsprechende Vorlage, die seit einiger Zeit bereit liegt, noch nicht weiterbehandelt wurde.

Aufgrund von zwei aus dem Nationalrat überwiesenen Motionen hat nun der Bundesrat aber beschlossen, die vorgesehene Gesetzesrevision vorzuziehen und dem Parlament noch im Verlaufe dieser Legislaturperiode vorzulegen. Geplant ist eine Aenderung des 5. Abschnittes des Alkoholgesetzes. Dabei sind einschränkende Vorschriften über die Gestaltung der Reklame vorgesehen, unter anderem ein Verbot der unsachlichen Reklame. Zudem soll die Werbung überall dort untersagt werden, wo sie sich an Jugendliche richtet. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass dem Alkoholgesetz nur die gebrannten Wasser unterstehen.

##### 4.2. Revision der Lebensmittelverordnung

Nach eingehender Vernehmlassung hat der Bundesrat eine Revision von Artikel 420 der Lebensmittelverordnung (Tabakartikel) bereinigt, welcher folgende Massnahmen vorsieht: Verbot jeglicher Werbung, die bezweckt, Minderjährige zum Tabakgenuss zu veran-

geworden. War es anfangs nur auf die eigentliche Verwaltungstätigkeit beschränkt, so wurde es immer mehr auch auf die gesamte Staatstätigkeit ausgedehnt. Bei allen Eingriffen in Grundrechte der Bürger muss sich der Gesetzgeber daher die Frage stellen, ob zwischen dem Opfer, das dem Bürger zugemutet wird, und dem damit erreichten Nutzen ein angemessenes Verhältnis besteht, ob das anvisierte Ziel nicht auch mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden könnte.

Ein Werbeverbot für Suchtmittel bietet - nach allen Erfahrungen im Ausland - keine Gewähr dafür, dass der Alkohol- und Tabakkonsum auf die Dauer tatsächlich in einem erheblichen Ausmass zurückgeht. Die Gründe für den möglichen Missbrauch liegen viel tiefer. Der Kampf gegen Nikotin- und Alkoholabhängigkeit kann nur dann erfolgreich geführt werden, wenn es gelingt, die Ursachen zu ergründen und dort Aenderungen herbeizuführen.

Das Werbeverbot aber, wie es die Initianten vorschlagen, ist eine unverhältnismässige Massnahme, die wenig wirksam ist, dafür aber der grossen Zahl von Bürgern, die von den Genussmitteln Alkohol und Tabak einen absolut vernünftigen Gebrauch machen, einschneidende Beschränkungen auferlegt. Es geht davon aus, dass der Bürger nicht imstande sei, selber darüber zu urteilen, was ihm bekommt und was nicht. Es will den Bürger bevormunden.

## 6. Zusammenfassung

Die Initiative der Guttempler-Jugend "gegen Suchtmittelreklame" ist ein untaugliches Mittel, um den Kampf gegen Alkohol- und Tabakmissbrauch erfolgreich zu führen. Sie behandelt den Konsumenten, den Schweizer Stimmbürger, als unmündig. Sie spricht ihm die Fähigkeit ab, selber darüber zu entscheiden, ob und was er trinken, ob und was er rauchen will. Mit gleicher Begründung müsste die Werbung für andere Produkte, welche bei schlechtem oder übermässigem Ge-