

Botschaft

zu den Volksinitiativen «zur Verminderung der Tabakprobleme» und «zur Verminderung der Alkoholprobleme» (Zwillingsinitiativen) sowie zur Revision von Artikel 13 des Lebensmittelgesetzes und von Artikel 42b des Alkoholgesetzes

vom 9. März 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiativen «zur Verminderung der Tabakprobleme» und «zur Verminderung der Alkoholprobleme» (Zwillingsinitiativen) Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne direkten Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, der vorgeschlagenen Revision von Artikel 13 des Lebensmittelgesetzes und von Artikel 42b des Alkoholgesetzes zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. März 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Felber
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Am 11. Oktober 1989 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee die beiden Volksinitiativen «zur Verminderung der Tabakprobleme» und «zur Verminderung der Alkoholprobleme» (Zwillingsinitiativen) ein. Sie bezwecken, durch Verbote direkter und indirekter Alkohol- und Tabakwerbung den Anreiz zum Konsum der beiden Genussmittel zu verringern. Zudem soll vom Ertrag der fiskalischen Belastung der Tabakwaren, unter Einbezug der Kantone, mindestens 1 Prozent zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten verwendet werden. Von diesen Massnahmen, ergänzt durch eine glaubwürdige Gesundheitserziehung, versprechen sich die Initianten eine Abnahme des Konsums von Tabak und Alkohol und dadurch auch eine Verringerung der damit verbundenen Probleme.

Aufgrund des grossen Schadenpotentials des Alkohol- und Tabakkonsums für die Volksgesundheit hat der Bundesrat Verständnis für die Anliegen der Initianten. Die Einführung eines vollständigen Werbeverbotes im Sinne der Zwillingsinitiativen erachtet er in Anbetracht der übrigen tangierten Rechtsgüter jedoch nicht als verhältnismässig. Auch eine neue Zweckbindung der Erträge der bestehenden Fiskalbelastung auf Tabakwaren hält der Bundesrat nicht für sinnvoll. Darüber hinaus weist er darauf hin, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Einführung von Werbebeschränkungen in den Artikeln 69 und 69^{bis} der Bundesverfassung bereits vorhanden sind. Er lehnt aus diesen Gründen sowohl die Volksinitiative «zur Verminderung der Tabakprobleme» wie auch diejenige «zur Verminderung der Alkoholprobleme» ab.

Die Entwicklung des Menschen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu Rauchern oder Alkoholkonsumenten wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Elternverhalten, Freundeskreis und soziale Einbettung spielen ohne Zweifel eine grössere Rolle als die Werbung. Dennoch darf sie nicht ausser acht gelassen werden. Der Bundesrat erachtet deshalb auch Werbebeschränkungen als sinnvoll, ja unerlässlich. Denn selbst umfassende Präventionsbestrebungen führen nicht zu den gewünschten Resultaten, wenn sie durch allgegenwärtige Alkohol- und Tabakwerbung laufend durchkreuzt werden. Er schlägt aus diesem Grunde vor, den beiden Initiativen einen indirekten Gegenvorschlag auf Stufe Gesetz gegenüberzustellen, welcher den Gesundheitsschutz in den Vordergrund stellt, daneben aber auch die übrigen in der Verfassung verankerten Rechte so weit wie möglich respektiert.

Ziel des indirekten Gegenvorschlags ist es, der starken Verbreitung der Alkohol- und Tabakwerbung entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck wird die auch künftig noch zugelassene Werbung auf einzelne Bereiche (Verkaufsstellen, Zeitungen und Zeitschriften) beschränkt. Der Wettbewerb der einzelnen Anbieter um Marktanteile bleibt dadurch erhalten. Der Bundesrat sieht überdies vor, die Werbung analog zur heutigen Regelung bei den gebrannten Wassern inhaltlichen Beschränkungen zu unterstellen.

Botschaft

1 Die Initiativen

11 Ausgangslage

Am 11. Oktober 1989 wurden die beiden Volksinitiativen «zur Verminderung der Alkoholprobleme» und «zur Verminderung der Tabakprobleme» (Zwillinginitiativen) eingereicht. Sie haben die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lauten wie folgt:

a. Eidgenössische Initiative zur Verminderung der Alkoholprobleme

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 32^{quinquies} (neu)

¹ Die Werbung für alkoholische Getränke und deren Marken ist untersagt, ebenso für Dienstleistungen und Güter, die in Wort, Bild oder Ton ihnen gleichen oder an sie erinnern. Die Bundesgesetzgebung kann in Sonderfällen beschränkte Ausnahmen gestatten.

² Die Werbung für alkoholfreie Getränke muss klar als solche erkennbar sein.

Übergangsbestimmungen

¹ Das Werbeverbot gemäss Artikel 32^{quinquies} tritt spätestens drei Jahre nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung in Kraft.

² Widerhandlungen gegen das Werbeverbot werden bis zum Inkrafttreten von Strafbestimmungen auf Gesetzesstufe gemäss Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a des Alkoholgesetzes bestraft.

b. Eidgenössische Volksinitiative zur Verminderung der Tabakprobleme

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 32^{sexies} (neu)

¹ Vom Ertrag der fiskalischen Belastung der Tabakwaren ist, unter Einbezug der Kantone, mindestens 1 Prozent zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten zu verwenden.

² Die Werbung für Tabakwaren und deren Marken ist untersagt, ebenso für Dienstleistungen und Güter, die in Wort, Bild oder Ton ihnen gleichen oder an sie erinnern. Die Bundesgesetzgebung kann in bestimmten Sonderfällen beschränkte Ausnahmen gestatten.

Übergangsbestimmungen

¹ Das Werbeverbot gemäss Artikel 32^{sexies} Absatz 2 tritt spätestens drei Jahre nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung in Kraft.

² Widerhandlungen gegen das Werbeverbot werden bis zum Inkrafttreten von Strafbestimmungen auf Gesetzesstufe gemäss Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a des Alkoholgesetzes bestraft.

12 Formelles

121 Zustandekommen

Urheber der Initiativen ist ein überparteiliches Initiativkomitee, welches sich überwiegend aus im Gesundheitsbereich und in der Jugendarbeit tätigen Personen zusammensetzt. Die Unterschriftenlisten wurden am 23. März 1988 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Mit Verfügung vom 29. März 1988 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Listen den gesetzlichen Anforderungen genügen, worauf die Initianten am 12. April 1988 mit der Unterschriftensammlung starten konnten. Für beide Initiativen lief die Sammelfrist bis zum 11. Oktober 1989. Fristgerecht am 11. Oktober 1989 reichte das Initiativkomitee die gesammelten Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein. Mit Verfügungen vom 26. Januar 1990 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die beiden Volksinitiativen 110 648 (Volksinitiative «zur Verminderung der Alkoholprobleme») bzw. 115 210 (Volksinitiative «zur Verminderung der Tabakprobleme») gültige Unterschriften aufweisen und damit formell zustandegekommen sind (BBl 1990 I 923 bzw. 926).

122 Behandlungsfrist

Die Frist für den Bundesrat, den Räten eine Botschaft mit Gegenvorschlag zu unterbreiten, läuft am 11. April 1992 ab (Art. 29 Abs. 2 GVG).

13 Gültigkeit

131 Einheit der Form

Eine Initiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV); Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 BPR). Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

132 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Die beiden Initiativen bezwecken die Verminderung der Alkoholprobleme bzw. der Tabakprobleme. Erreicht werden soll dieses Ziel durch Werbeverbote für Alkohol und Tabak. Ausserdem soll mindestens 1 Prozent vom Ertrag der fiskalischen Belastung der Tabakwaren zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten verwendet werden. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die an die Einheit der Materie gestellten Anforderungen sind damit erfüllt.

14 Beurteilung der Initiativen durch den Bundesrat

141 In formeller Hinsicht

Entsprechend ihrer Funktion als rechtliche Grundordnung des Staates sollte die Bundesverfassung (BV) nur das Grundsätzliche festhalten; sie sollte deshalb weder durch Details noch durch Wiederholungen überlastet werden.

Sowohl für die Einführung eines Werbeverbotes wie auch für die Durchführung von Präventionsmassnahmen sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen in den Artikeln 69 und 69^{bis} der Bundesverfassung vorhanden. Eine zusätzliche Belastung der Verfassung mit einem Werbeverbot für Tabak und Alkohol ist demnach unnötig und daher abzulehnen.

142 In materieller Hinsicht

142.1 Folgen des Tabakkonsums

In den Industriestaaten ist das Rauchen gemäss dem statistischen Jahrbuch aus dem Jahre 1990 der für Gesundheitsfragen zuständigen Unterorganisation der UNO, der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die häufigste Todesursache¹⁾. Tabakrauch tötet mehr Menschen als alle Arten von Gewalt zusammen, einschliesslich Unfälle, Verbrechen und Selbstmorde. Die wichtigsten tabakbedingten Todesursachen sind Lungenkrebs, ischämische Herzkrankheiten und chronische Bronchitis/Lungenemphysem. Der Tabakkonsum verursacht in Europa jährlich rund 1 Million Todesfälle. Allein in der Schweiz starben 1990 rund 10 000 Personen vorzeitig an den direkten Folgen des Tabakkonsums²⁾.

Im Tabakrauch wurden bisher über 4000 chemische Substanzen gefunden. Die für die Gesundheit schädlichsten sind Teerstoffe, Kohlenmonoxid, Reizgase und Nikotin.

Seit den sechziger Jahren gilt wissenschaftlich als erwiesen, dass zwischen dem Inhalieren von Teerstoffen und der Entstehung von Krebs ein Kausalzusammenhang besteht. Statistiken belegen denn auch, dass das Risiko eines Rauchers, an Lungenkrebs zu sterben, rund elfmal höher ist als dasjenige eines Nichtraucher³⁾. Ebenfalls wissenschaftlich erhärtet ist die Tatsache, dass das Inhalieren von Kohlenmonoxid sowie von stickoxid- und akroleinhaltigen Reizgasen zu Herz- und Lungenkrankheiten, zu Leistungsabfall sowie allgemein zu erhöhter Krankheitsanfälligkeit führt. Das Risiko eines Rauchers, an Bronchitis oder an einem Lungenemphysem zu sterben, ist gemäss Statistik sechsmal höher als dasjenige eines Nichtraucher⁴⁾. Auch über die Auswirkungen des Nikotin-

¹⁾ World Health Statistics Annual, 1990, S. 29 f.

²⁾ BAG Bulletin Nr. 8 vom 2. 3. 1992.

³⁾ U. S. Department of Health and Human Services, «Reducing the health consequences of Smoking; 25 years of progress; a report of the Surgeon General». 1989; La Vecchia, C. Levi, F. Gutzwiller, «Fumée et santé: une épidémie évitable», in Méd. et Hyg., 1987, 45, S. 3453–3462.

⁴⁾ U. S. Department of Health and Human Services, «Reducing the health consequences of Smoking; 25 years of progress; a report of the Surgeon General», 1989; La Vecchia, C. Levi, F. Gutzwiller. «Fumée et santé. une épidémie évitable», in Méd. et Hyg., 1987, 45, S. 3453–3462.

konsums auf den menschlichen Körper ist sich die Wissenschaft heute einig. Nikotin macht körperlich abhängig, bewirkt eine Verengung der Blutgefässe und hat die Bildung von Fettsäuren zur Folge. Die Gefahr der Thrombenbildung wird dadurch erhöht. Das Risiko eines Rauchers, an einem Herzinfarkt zu sterben, ist deshalb beinahe doppelt so gross wie dasjenige eines Nichtraucher⁴⁾.

Tabakrauch beeinträchtigt jedoch nicht nur die Gesundheit der Raucher, sondern auch diejenige der «Passivraucher». Der von Tabakwaren während der Zugpausen an die Umwelt abgegebene Nebenstromrauch enthält toxische und kanzerogene Stoffe in hohen Konzentrationen. Neuere epidemiologische Studien weisen denn auch eine Verbindung zwischen «Passivrauchen» und Lungenkrebs nach. Überdies ist statistisch belegt, dass für das ungeborene Kind von rauchenden Müttern eindeutig erhöhte Risiken bestehen (mehr Spontanaborte, vermindertes Geburtsgewicht usw.) und dass Kinder rauchender Mütter oder Väter vermehrt an Atemwegserkrankungen leiden⁵⁾.

Schätzungen gehen davon aus, dass die durch das Rauchen verursachten volkswirtschaftlichen Kosten (ärztliche Behandlung, Rehabilitation, Produktionsausfall) gesamtschweizerisch mehr als 1 Milliarde Franken pro Jahr betragen.⁶⁾

Zum Vergleich: Der Reinertrag der Tabaksteuer zugunsten der AHV betrug 1991 981 Millionen Franken.⁷⁾

142.2 Folgen des Alkoholkonsums

Beim Alkohol ist es insbesondere der übermässige und chronische Konsum, welcher zu gesundheitlichen Schäden führt. Chronischer Alkoholexzess kann Leberzirrhose verursachen. Von den nach bisherigen Erkenntnissen jährlich über 1000 alkoholbedingten Todesfällen in der Schweiz werden 700 der Leberzirrhose zugeschrieben⁸⁾. Übermässiger Alkoholkonsum kann zudem zu Fettleber und Leberkrebs, Magen-/Darmkrankheiten, Herzleiden, Blutarmut, Mund-, Rachen- und Speiseröhrenkrebs sowie zu Alkoholembyopathie führen. Zu den Krankheiten kommen Unfälle sowie psychosoziale Folgen wie Isolation, Probleme in der Familie und am Arbeitsplatz.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass nach neusten Studien übermässiger Alkoholkonsum auch weitere Krebsarten begünstigt. Diese Arbeiten kom-

⁵⁾ Imperial Cancer Research Fund and Cancer Research Campaign, «Passive Smoking, A Health Hazard», London, 1991;
U. S. Department of Health and Human Services, «The Health Consequences of Involuntary Smoking. A Report of the Surgeon General», U. S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control, No 88-8406, 1986.

⁶⁾ Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, «Zahlen und Fakten zu Alkohol- und Drogenproblemen», S. 38, 1991.

⁷⁾ Oberzolldirektion.

⁸⁾ Alkoholbericht, herausgegeben vom Bundesamt für Gesundheitswesen in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen, 1989.

men zum Schluss, dass jährlich zwischen 2500 und 3000 Todesfälle alkoholbedingt sind⁹⁾.

Nicht nur die starken oder chronischen Trinker verursachen jedoch Probleme. Gesamthaft gesehen gibt es wegen der mittleren und schwachen Alkoholkonsumenten sogar weit häufiger Probleme als wegen der rund 150 000 Alkoholiker¹⁰⁾ in der Schweiz. Der Grund dafür liegt ganz einfach darin, dass die Zahl der mittleren und schwachen Konsumenten um ein vielfaches grösser ist als diejenige der starken Trinker. Denn nicht nur der chronische Überkonsum, sondern auch gelegentliche «Ausrutscher» können mit schwerwiegenden Folgen verbunden sein (Alkohol am Steuer, Haushalts-, Arbeits- und Freizeitunfälle).

1989 war bei rund 10 Prozent aller Strassenverkehrsunfälle sowie bei 22 Prozent der Verkehrstopfer Alkohol mit im Spiel¹¹⁾.

Die volkswirtschaftlichen Kosten, welche durch übermässigen Alkoholkonsum verursacht werden, belaufen sich gemäss dem Alkoholbericht aus dem Jahre 1989 auf rund 2,2 Milliarden Franken pro Jahr. Zum Vergleich: Die Einnahmen des Bundes aus spezifischen Steuern und Zöllen auf Alkohol betragen jährlich insgesamt rund 850 Millionen Franken¹²⁾.

142.3 Würdigung der Initiativen

Die Initiativen bezwecken, durch Verbote direkter und indirekter Werbung den Anreiz zum Konsum von Tabakerzeugnissen und alkoholhaltigen Getränken zu verringern. Im weiteren soll von der fiskalischen Belastung der Tabakwaren, unter Einbezug der Kantone, mindestens 1 Prozent zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten verwendet werden. Von diesen Massnahmen, ergänzt durch eine glaubwürdige Gesundheitserziehung, versprechen sich die Initianten eine Abnahme des Konsums von Tabak und Alkohol und dadurch auch eine Verringerung der damit verbundenen gesundheitlichen und sozialen Probleme.

Positiv an den Initiativen ist aus der Sicht des öffentlichen Gesundheitsschutzes, dass sie die auf Tabak- und übermässigen Alkoholkonsum zurückzuführenden Gesundheitsschäden vermindern und die Prävention fördern wollen. Die jährlich über 11 000 Toten, die noch viel grössere Anzahl von Krankheitsfällen und nicht zuletzt auch die volkswirtschaftlichen Kosten in Milliardenhöhe machen deutlich, dass den Alkohol- und Tabakproblemen mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln und Instrumenten nicht genügend beizukommen ist. Anhand von Gutachten und Umfragen lässt sich zwar nicht schlüssig beweisen, dass Werbebeschränkungen für sich allein den Alkohol- oder Tabakkonsum massgebend zu verringern vermögen. Statistiken lassen jedoch darauf schliessen, dass Werbeverbote insbesondere dann, wenn sie durch flankierende Mass-

⁹⁾ Fabio Levi, Richard Müller, Carlo La Vecchia: Alcool et santé en Suisse: Aspects épidémiologiques et législatifs. publiziert in Revue Médicale de la Suisse Romande, 111, 409-417, 1991

¹⁰⁾ Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, «Zahlen und Fakten zu Alkohol- und Drogenproblemen». S. 16. 1991.

¹¹⁾ Bundesamt für Statistik. Strassenverkehrsunfälle in der Schweiz, 1990.

¹²⁾ Eidgenössische Alkoholverwaltung.

nahmen wie Warnaufschriften, Preiserhöhungen, Erhältlichkeitsbeschränkungen oder Aufklärungskampagnen ergänzt werden, zu einer deutlichen Verminderung des Gesamtkonsums führen können¹³⁾. Auch die wissenschaftliche Literatur kommt zum Schluss, dass Werbebeschränkungen in Kombination mit weiteren Massnahmen das wirksamste Mittel zur Reduktion des Gesamtkonsums darstellen¹⁴⁾. Verschiedene ökonomische Untersuchungen haben denn auch gezeigt, dass dabei die Möglichkeit von synergetischen Effekten besteht, d. h. dass der Gesamteffekt eines solchen Massnahmenpakets grösser ist als die Summe der Auswirkungen der einzelnen Massnahmen¹⁵⁾.

Demgegenüber wird seitens der Werbeindustrie geltend gemacht, Alkohol- und Tabakwerbung bezwecke einzig, Marktanteile zu gewinnen; es gehe bei dieser Werbung mithin nicht darum, neue Konsumenten zu gewinnen. Es treffe im weiteren auch nicht zu, dass sich die Genussmittelwerbung insbesondere an Jugendliche richte.

Wie oben bereits angetönt, lässt sich das Beeinflussungspotential der Alkohol- und Tabakwerbung nur schwer quantifizieren. Eine entscheidende Bedeutung bei der Entwicklung zum Raucher oder Nichtraucher (bzw. Alkoholkonsumenten oder Abstinenten) kommt sicher der persönlichen Umwelt von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu (Elternverhalten, Freundeskreis usw.). Die bei den Beworbenen meist unbewusst bleibende Akzeptanz-Erhöhung für Alkohol und Tabak wird durch die Wahl der einprägsamen Bildsprache jedoch offensichtlich erreicht. Die Werbung benützt dabei Werte wie Abenteuer, Zusammensein, Erfolg und Freiheit. Das sind Errungenschaften, die insbesondere bei Jugendlichen besonders hoch im Kurs stehen, mit den angepriesenen Produkten jedoch nicht im Zusammenhang stehen.

Bezüglich der sozialen Akzeptanz von Alkohol und Tabak spielt die Genussmittelwerbung mithin eine wesentliche Rolle. Auch die besten Präventions- und Aufklärungskampagnen haben jedoch nur wenig Wirkung, wenn sie durch omniprésente Werbung laufend durchkreuzt werden. Die in Norwegen, Finnland, Grossbritannien, Neuseeland und Kanada gemachten Erfahrungen haben denn auch gezeigt, dass der Gesamtkonsum unmittelbar nach der Einführung von Werbebeschränkungen zurückging oder dass – wie in Kanada, wo die Tendenz bereits abnehmend war – sich der Konsumrückgang verstärkt hat¹⁶⁾.

¹³⁾ Action on smoking and health, London, 1991; Smoking Control in Norway, National Council on Smoking and Health, Oslo, 1987.

¹⁴⁾ Murray Laugesen & Chris Meads, «Tobacco advertising restrictions, price, income and tobacco consumption in OECD countries, 1960–1986», British Journal of Addiction (1991) 86, 1343–1354.

¹⁵⁾ Robert E. Leu, Danilo Bernasconi, «Werbung und Tabakkonsum», Gutachten zu Händen der Eidg. Kommission für Tabakfragen, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheitswesen, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Gesundheitspolitik, No. 23, 1991.

¹⁶⁾ Action on smoking and health, London 1991.

Auch das Regionalkomitee Europa der Weltgesundheitsorganisation empfiehlt seinen Mitgliedstaaten, jegliche Form von Tabakwerbung zu verbieten. Zur Begründung wird folgendes angeführt:

Tabakwerbung unterstützt die Ansicht, dass Rauchen akzeptabel, gut und elegant ist. Tabakwarenreklame erzählt Leuten dauernd, dass Rauchen wünschenswert ist. Sie untergräbt die Glaubwürdigkeit von Regierungserklärungen, denen zufolge das Rauchen gesundheitsschädlich ist. Sie ist daher unvereinbar mit der weitergefassten Tabakkontrollpolitik von Regierungen und führt zu weitverbreitetem Zynismus über Gesundheitsbotschaften.¹⁷⁾

Gegen die Initiativen sprechen folgende Argumente:

a. Information

Umfassende Werbeverbote verhindern, dass wer Alkohol oder Tabakwaren konsumieren will, sich über das Angebot ins Bild setzen kann. Zudem nehmen totale Werbeverbote der Alkohol- und Tabakbranche die Möglichkeit, die Käuferschaft über Innovationen zu orientieren (z. B. schadstoffärmere Zigaretten dank verbesserter Filter usw.). Bei Einführung von umfassenden Werbeverboten ginge das Interesse der Hersteller an kostspieligen Verbesserungen ihrer Produkte deshalb verloren.

b. Rechtsgleiche Behandlung

Selbst wenn Alkohol- und Tabakwerbung in der Schweiz vollständig verboten wird, werden die in die Schweiz gelangenden ausländischen Werbeträger nach wie vor Genussmittelwerbung enthalten; denn ohne schwerwiegenden Eingriff in die Informationsfreiheit lässt sich diese nicht unterbinden. Sowohl für die auf den schweizerischen Markt ausgerichteten einheimischen Anbieter von Alkohol und Tabakwaren wie insbesondere auch für die schweizerischen Printmedien hätten umfassende Werbeverbote im Verhältnis zur ausländischen Konkurrenz mithin eine gravierende Ungleichbehandlung zur Folge, welche zudem zu einer Gefährdung der schweizerischen Pressevielfalt führen würde.

c. Sponsoring

Spezielle Erwähnung verdient das Sponsoring. Den Organisatoren bedeutender Veranstaltungen, z. B. im Kulturbereich, gingen durch umfassende Werbeverbote oft unverzichtbare Unterstützungsgelder in der Höhe von rund 40 Millionen Franken pro Jahr verloren. Die Durchführung einer Vielzahl von Anlässen, die nur bei finanzieller Unterstützung durch Dritte stattfinden können, würde dadurch in Frage gestellt. Die Einführung eines umfassenden Werbeverbotes wäre mithin mit einem Rückgang der Aktivitäten in einem von der Gesellschaft als wichtig anerkannten Bereich verbunden.

d. Fiskalbindung

Eine Zweckbindung der Erträge der bestehenden Fiskalbelastung auf Tabakwaren macht den Bundeshaushalt unflexibler.

¹⁷⁾ Resolution EUR/RC37/R9 des WHO-Regionalkomitees für Europa, Ziff. 2, Kopenhagen, 1987.

143 Schlussfolgerungen

Formell- wie auch materiell-rechtliche Argumente sprechen für eine Ablehnung der Initiativen. In Anbetracht des Schadenpotentials des Alkohol- und Tabakkonsums für die Volksgesundheit hat der Bundesrat jedoch Verständnis für die Anliegen der Initianten. Hingegen erachtet er die Einführung von vollständigen Werbeverböten im Sinne der Zwillingsinitiativen aufgrund der einschneidenden Auswirkungen auf andere Rechtsgüter nicht als verhältnismässig. Zudem sind umfassende Werbeverböte – wie der von der EG-Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf zeigt (vgl. Ziff. 52 unten) – international umstritten. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den beiden Initiativen einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser soll Alkohol- und Tabakwerbung dem Grundsatz nach verbieten, aber eine Reihe von Ausnahmen zulassen. Dies, soweit sie mit dem Gesundheitsschutz vereinbar sind und den erwähnten Bedürfnissen nach Information, den Anforderungen rechtsgleicher Behandlung sowie dem gesellschaftlichen und kulturellen Interesse, das mit dem Sponsoring verbunden ist, entsprechen.

2 Der indirekte Gegenvorschlag: Revision von Artikel 13 LMG und von Artikel 42b AlkG

21 Das geltende Recht

211 Die gesetzliche Regelung in der Schweiz

Die Beschränkungen der Alkohol- und Tabakwerbung sind in mehreren Gesetzen mit unterschiedlichem Geltungsbereich geregelt.

Artikel 42b Absatz 1 des Alkoholgesetzes (AlkG, SR 680) bestimmt, dass Werbung für gebrannte Wasser in Wort, Bild und Ton nur Angaben und Darstellungen enthalten darf, die sich unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften beziehen. In Radio und Fernsehen, in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden und Verkehrsmitteln sowie auf Sportplätzen und an Veranstaltungen, die vorwiegend für Kinder und Jugendliche bestimmt sind, ist Werbung für gebrannte Wasser verboten. Ebenfalls unzulässig ist das Anpreisen gebrannter Wasser in Betrieben, die Heilmittel verkaufen sowie auf Packungen und Gebrauchsgegenständen, die keine gebrannten Wasser enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen (Art. 42b Abs. 3 AlkG). Grundsätzlich untersagt ist im weiteren die unentgeltliche Abgabe gebrannter Wasser zu Werbezwecken an einen unbestimmten Personenkreis (Art. 41 Abs. 1 AlkG) sowie das Durchführen von Wettbewerben, bei denen gebrannte Wasser als Werbeobjekte oder als Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist (Art. 42b Abs. 4 AlkG).

Zum Schutze von Jugendlichen verbietet die Lebensmittelverordnung (LMV, SR 817.02) in Artikel 19 Absatz 6 Alkoholwerbung und in Artikel 420d Tabakwerbung, die sich in deutlicher Weise an Minderjährige richtet.

Weisungen des Bundesrates vom 15. Februar 1984 über die Fernsehwerbung der SRG (BBl 1984 I 364) sowie Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung vom 7. Juni

1982 über lokale Rundfunk-Versuche (SR 784.401) verbieten Alkohol- und Tabakwerbung in Fernsehprogrammen der SRG und bei lokalen Rundfunkprogrammen. In der ersten Hälfte 1992 wird überdies das neue Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) in Kraft treten, welches nebst Alkohol- und Tabakwerbung (Art. 18 Abs. 5) auch die Finanzierung von Sendungen durch Sponsoren, welche zur Hauptsache Produkte herstellen oder verkaufen, für die ein Werbeverbot besteht, verbietet (Art. 19 Abs. 5).

Schliesslich sieht Artikel 13 des Entwurfs zu einem neuen Lebensmittelgesetz (LMG) vor, dass der Bundesrat die Werbung für alkoholische Getränke sowie für Tabak- und Raucherwaren zum Schutze der Gesundheit insbesondere von Jugendlichen einschränken kann (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. Jan. 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, BBl 1989 I 893). Das neue Lebensmittelgesetz ist gegenwärtig in parlamentarischer Beratung. Sowohl der Ständerat wie auch der Nationalrat haben den Gesetzesentwurf bereits verabschiedet. Der Nationalrat ist bei der Frage der Zulässigkeit von Alkohol- und Tabakwerbung (Art. 13 des Entwurfs) der Kommissionsmehrheit gefolgt, wonach der Bundesrat die Werbung für alkoholische Getränke und Tabakartikel, welche sich speziell an die Jugend richtet, einschränken kann; auf den vorliegenden Revisionsvorschlag will er erst im Rahmen der Behandlung der Zwillingsinitiativen eintreten.

212 Rechtslage in andern europäischen Ländern

212.1 Einleitung

Die Vielzahl der Werbebeschränkungen in den einzelnen Ländern und insbesondere die Tatsache, dass diese in den unterschiedlichsten Erlassen geregelt werden, zwingt zur Vereinfachung der nun folgenden Darstellung. Dennoch soll sie einen auf das überschaubare Mass reduzierten Überblick vermitteln, die den Vergleich der schweizerischen Regelung mit der ausländischen erleichtert. Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Materie stetem Wandel unterzogen ist, dass sich aber allgemein eine Tendenz in Richtung einer Zunahme der Werbebeschränkungen feststellen lässt.

212.2 Belgien

Tabakwerbung ist verboten in Radio und Fernsehen, in Kinos sowie in Videos. Ebenfalls verboten ist das Verteilen von Gratismustern. Bis auf wenige Ausnahmen verboten ist indirekte Werbung, d. h. die Verwendung von Marken oder Emblemen von Tabakwaren im Zusammenhang mit Gebrauchsgegenständen. Die Werbung in Zeitungen und Zeitschriften unterliegt sowohl inhaltlichen wie auch volumenmässigen Einschränkungen. Zudem muss sie darauf hinweisen, dass der Konsum von Tabak die Gesundheit gefährdet. Die Alkoholwerbung unterliegt regional unterschiedlichen inhaltlichen Beschränkungen, wird aber nicht grundsätzlich untersagt.

212.3 Bundesrepublik Deutschland

Sowohl in Radio und Fernsehen wie auch in der Presse und auf Plakaten ist Alkoholwerbung zulässig. Demgegenüber ist Werbung für Tabakerzeugnisse in Radio und Fernsehen untersagt. In den gedruckten Medien wird sie zugelassen, ist aber mit einer auf die Gesundheitsschädigung hinweisenden Warnung zu versehen. In Kinos sind Alkohol- und Tabakwerbung erlaubt.

212.4 Dänemark

Für alkoholische Getränke und Tabakerzeugnisse ist Radio- und Fernsehwerbung untersagt. Überdies darf in Kinos nicht für Tabakerzeugnisse geworben werden. In den gedruckten Medien ist Tabakwerbung zulässig, jedoch nur mit dem Hinweis, dass Rauchen die Gesundheit gefährdet. Alkoholwerbung ausserhalb von Radio und Fernsehen ist grundsätzlich erlaubt. Es gibt jedoch Absprachen zwischen Produzenten, Handel und Medien, wonach sich die Getränkeindustrie verpflichtet, die Konsumenten nicht zu exzessivem Trinken zu verleiten, Trinkappelle an Jugendliche zu vermeiden, Alkohol und Sport nicht miteinander in Zusammenhang zu bringen und ganz allgemein den Alkoholkonsum nicht zu idealisieren.

212.5 Finnland

Jegliche Form von Alkohol- und Tabakwerbung ist verboten. Ausgenommen von diesem Verbot sind einzig ausländische Presseerzeugnisse, deren Ziel nicht in erster Linie die Werbung ist, sowie sachbezogene Werbung an den Verkaufspunkten. Ebenfalls verboten ist der Verkauf an Jugendliche unter 16 Jahren sowie das Rauchen in öffentlichen Gebäuden.

212.6 Frankreich

Das Parlament hat beschlossen, ab 1993 direkte und indirekte Werbung für Tabakwaren zu verbieten (Ausnahme: Werbung an den Verkaufsstellen) und diejenige für alkoholische Getränke stark einzuschränken. Ebenfalls verboten wird Sponsoring, sofern damit die Förderung des Verkaufs von Alkohol oder Tabakwaren bezweckt wird. Für alkoholische Getränke darf nur noch in Zeitschriften für Erwachsene geworben werden, wobei sich die Werbung auf rein sachliche Angaben wie Ursprung, Zusammensetzung usw. beschränken und auf die Gefahr des Alkoholismus hinweisen muss. Weiterhin zulässig ist hingegen Aussenwerbung für Land- und Qualitätsweine sowie für die traditionellen Weinfeste. Bereits heute untersagt ist die Werbung für Tabakerzeugnisse in Radio und Fernsehen.

212.7 Grossbritannien

Aufgrund freiwilliger Selbstbeschränkung verzichtet die Tabakwirtschaft auf Werbung in Radio und Fernsehen sowie in Kinos. Bei den gedruckten Medien hat sich die Tabakindustrie inhaltliche Beschränkungen auferlegt. Zudem wird Tabakwerbung mit einer Warnung versehen, welche auf die gesundheitsschädigende Wirkung des Rauchens hinweist. Hievon ausgenommen sind einzig Zeitschriften, Magazine und andere Periodika, welche zu mehr als 80 Prozent ins Ausland exportiert werden. Die Abgaben auf Zigaretten wurden 1991 um 15 Prozent erhöht.

Für Alkoholwerbung bestehen keine gesetzlichen Beschränkungen. Die Fernsehanstalten haben jedoch unter sich vereinbart, keine Spirituosenwerbung ausstrahlen zu lassen.

212.8 Irland

Tabakwerbung ist verboten in Radio und Fernsehen, in Kinos sowie auf Plakaten (Ausnahme: in und an den Verkaufsstellen). Die zugelassene Tabakwerbung muss auf die Schädlichkeit des Tabakkonsums hinweisen und unterliegt einer strengen Inhaltskontrolle. Erlaubt sind nur die Darstellung der Packung sowie gewisse charakteristische Angaben über die Zusammensetzung. Werbung in Presseerzeugnissen, welche sich an Jugendliche richtet, ist verboten. Ebenfalls verboten ist Werbung für Spirituosen in Radio und Fernsehen. Weitere Vorschriften zur Beschränkung der Alkoholwerbung sind in Vorbereitung.

212.9 Italien

In Radio und Fernsehen sowie im Kino und in den gedruckten Medien ist Alkoholwerbung erlaubt. Tabakwerbung dagegen ist in sämtlichen Medien (einschliesslich Plakate) verboten.

212.10 Niederlande

Alkohol- und Tabakwerbung ist in Radio und Fernsehen verboten, in den gedruckten Medien, im Kino und auf Plakaten dagegen zulässig. Gemäss einem Ehrenkodex ist es jedoch unstatthaft, Alkohol mit Jugendlichkeit in Verbindung zu bringen. Weitere Einschränkungen bestehen bei der Kinowerbung, wo nicht mit jungen rauchenden Personen geworben werden darf, sowie beim Sponsoring von Sportvereinen. Eine massive Erhöhung der Steuern auf Tabakwaren ist in Vorbereitung.

212.11 Norwegen

Sowohl für alkoholische Erzeugnisse wie auch für Tabak gilt ein striktes Werbeverbot. Dieses erstreckt sich auf Radio und Fernsehen, Kino, Plakate und die

gedruckten Medien. Zudem ist es verboten, Alkoholika oder Tabakerzeugnisse an Jugendliche abzugeben. Vom generellen Werbeverbot ausgenommen werden ausländische Zeitschriften, wenn diese nicht die Werbung zum Hauptzweck haben, sowie inhaltlich beschränkte Werbung an den Verkaufspunkten.

212.12 Österreich

Spirituosenwerbung wie auch Werbung für Tabakerzeugnisse in Radio und Fernsehen ist verboten. Ein Ehrenkodex gebietet, auf jegliche Werbung für filterlose Zigaretten sowie für solche mit mehr als 20 mg Teergehalt zu verzichten, keine Werbung mit Persönlichkeiten zu machen, die den Jugendlichen als Vorbilder dienen, sowie Tabakwerbung in Kinos, welche den Jugendlichen zugänglich sind, vor 18 Uhr zu unterlassen.

212.13 Portugal

Jegliche Form von Tabakwerbung ist verboten. Alkoholwerbung ist in allen Medien zulässig (einschliesslich Radio und Fernsehen), ausser zwischen 20 Uhr und 22 Uhr.

212.14 Schweden

Alkoholwerbung in Radio und Fernsehen, Kinos, auf Plakaten sowie in den gedruckten Medien ist verboten. Hievon ausgenommen ist einzig die Werbung für Bier mit einem Alkoholgehalt von weniger als 3,5 Volumenprozent. Nach geltendem Recht ist Werbung für Tabakerzeugnisse mit Einschränkungen zulässig; ein vollständiges Tabakwerbeverbot ist jedoch in Vorbereitung.

22 Bisherige und geplante Präventionsbestrebungen von Bund und Kantonen

221 Tabakprävention

Die Tabakprävention bezweckt, durch Rauchen bedingte Erkrankungen und darauf zurückzuführende vorzeitige Mortalität zu vermindern. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn

- a. sich die Anzahl der Personen, welche mit Rauchen anfangen, vermindert;
- b. sich die Anzahl der Personen, die das Rauchen aufgeben, erhöht;
- c. Nichtraucher vor unfreiwilligem Mitrauchen geschützt werden können.

Zum Zwecke der Tabakprävention sind folgende Massnahmen bisher ergriffen worden oder noch zu realisieren:

- Auf Zigarettenpackungen müssen Warntexte angebracht werden (eine Verschärfung der Warntexte ist in Vorbereitung);
- Preiserhöhungen (der Bundesrat will die ihm gem. Art. 11 des Tabaksteuergesetzes zustehende Kompetenz, die Steuer auf Tabakfabrikaten um 50% zu erhöhen, vom Parlament mit dem vorgezogenen Teil der 10. AHV-Revision er-

neuern lassen; danach beabsichtigt er, bis 1995 die Steuer auf Zigaretten um 40 Rp. pro Paket zu erhöhen, was der Bundeskasse Mehreinnahmen von rund 350 Mio. Fr. bringen würde);

- Gegenwerbung, d. h. Gesundheitsspots in Kinos, Fernsehen und Lokalradios;
- Kampagnen, welche sich an ein bestimmtes Zielpublikum richten und über die Gefahren des Rauchens informieren (Bsp.: An die Jugend gerichtete Zeitschriften wie das 1991 veröffentlichte «PS-Magazin»);
- Hintergrundinformationen zum Thema «Rauchen» in den Medien;
- In Zusammenarbeit mit den kantonalen Erziehungsdirektionen werden den Schulen Dokumentationen für die Gesundheitserziehung zur Verfügung gestellt;
- Einführung von rauchfreien Bereichen in öffentlichen Gebäuden, am Arbeitsplatz sowie in Gaststätten (ein entsprechender Verordnungsentwurf ist bis Mitte Mai 1992 in der Vernehmlassung);
- Raucherentwöhnungsprogramme, welche von der Ärzteschaft und weiteren im Gesundheitsbereich tätigen Personen angeboten werden;
- Streichung der Beiträge zur Erhaltung und Förderung des Tabakanbaus in der Schweiz (vgl. Programm zur Sanierung der Bundesfinanzen);
- Festsetzung von Höchstgrenzen für den Teergehalt in Zigaretten (in Vorbereitung);
- Werbebeschränkungen.

Auf Bundesebene fällt die Tabakprävention in den Aufgabenbereich des Bundesamtes für Gesundheitswesen und der Eidgenössischen Kommission für Tabakfragen. Deren Aufgabe ist es, die Behörden des Bundes über den Tabakkonsum und die damit verbundenen Gefahren zu informieren, Vorschläge zum Nichtraucher-Schutz sowie zur Begrenzung der im Tabak enthaltenen Schadstoffe und ihrer Deklaration auszuarbeiten und die Abfassung von Berichten, Studien und Informationskampagnen anzuregen (vgl. Bundesratsbeschluss vom 28. Okt. 1987 betreffend die Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission für Tabakfragen). In den Tätigkeitsbereich des Bundesamtes für Gesundheitswesen fällt nebst den Vorarbeiten zur Gesetzgebung (Lebensmittelbereich) die Durchführung überregionaler Kampagnen, die Unterstützung sowohl privater wie auch öffentlicher Projekte, die Entwicklung neuer Präventionsmodelle sowie die Koordination der Präventionsbestrebungen von Kantonen, Gemeinden und Privaten.

1991 standen dem Bundesamt für Gesundheitswesen für die Tabakprävention 350 000 Franken zur Verfügung. Die Eidgenössische Kommission für Tabakfragen hat vom Bund eine Erhöhung dieses Betrags auf 2 Millionen Franken pro Jahr verlangt.

222 Alkoholprävention

Die Alkoholprävention bezweckt die Verminderung der durch Alkoholkonsum bedingten Mortalität, der physischen und psychischen Morbidität sowie der sozialen und psychischen Folgen des Alkoholkonsums (zum Beispiel für die Angehörigen von Alkoholkranken oder für Opfer von Alkoholunfällen).

Erreicht wird dieses Ziel, wenn sich die Anzahl der Personen, welche chronisch, übermässig oder nicht situationsangepasst Alkohol konsumieren, vermindert.

Im Rahmen der Alkoholprävention sind folgende Massnahmen bisher ergriffen worden oder noch zu realisieren:

- Erziehungskampagnen und -programme in den Medien, in der Öffentlichkeit, in den Schulen, am Arbeitsplatz usw. (Bsp.: Kampagnen «Wieviel ist zuviel?», «Alkohol am Steuer – Nie!»);
- Preiserhöhungen (über Steuerbelastungen);
- Ausbau der Strassenverkehrskontrollen;
- Erziehungsprogramme für Personen, welche wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand verurteilt worden sind;
- Hintergrundinformationen zum Thema «Alkoholprobleme» in den Medien;
- Günstige Angebote von alkoholfreien Getränken in Gaststätten (wird in verschiedenen Kantonen bereits heute gesetzlich verlangt);
- Ausbau der Früherfassung und der Betreuungsmöglichkeiten für Alkoholgefährdete und Alkoholranke;
- Fort- und Weiterbildung für Ärzte und Pflegepersonal;
- Werbebeschränkungen.

Die Alkoholprävention fällt auf Bundesebene in den Tätigkeitsbereich der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, des Bundesamtes für Gesundheitswesen und der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen. Zu den Aufgaben der beiden Bundesämter gehören namentlich die Vorbereitung der Gesetzgebung, Unterstützungsaufgaben sowie die Durchführung von Informationskampagnen. Die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen hat gemäss Artikel 2 ihres Reglements vom 2. März 1981 folgende Aufgaben:

- a. Behandlung sämtlicher Fragen, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit den Auswirkungen des Alkohols auf die Gesundheit stehen;
- b. Ausarbeitung von Konzepten und Zielen einer wirksamen Gesundheitspolitik bezüglich Alkohol und Alkoholismus;
- c. Ausarbeitung von Vorschlägen zuhanden der Bundesbehörden sowie Stellungnahme zu Gesetzesvorschlägen und Anfragen, die an die Bundesbehörden gerichtet werden;
- d. Koordination der Aktivitäten im Präventionsbereich und im Bereich der Behandlung von Alkoholschäden;
- e. Veranlassung von Berichten und Studien;
- f. Vorschläge für Informationskampagnen.

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung unterstützte 1991 gesamtschweizerische Organisationen aufgrund von Artikel 43 Buchstabe a des Alkoholgesetzes mit 750 000 Franken. Dem Bundesamt für Gesundheitswesen standen von Bundesseite her 300 000 Franken zur Verfügung. Die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen spricht sich dafür aus, diesen Betrag zu erhöhen.

23 Revision von Artikel 13 LMG und von Artikel 42b AlkG

231 Grundsätze der Revision

Als indirekter Gegenvorschlag zu den Initiativen soll der vorliegende Entwurf eine Verschärfung von Artikel 13 des sich gegenwärtig in parlamentarischer Beratung befindlichen neuen Lebensmittelgesetzes bringen. Die Strategie des Bundes zielt darauf ab, die Allgegenwärtigkeit der Alkohol und Tabakwerbung in gezielter Weise einzuschränken und nur noch der Information des Konsumenten dienende Werbung zuzulassen. Es soll ersichtlich werden, dass Alkohol und Tabakwaren aus gesundheitlichen Gründen auch vom Gesetz her nicht gleich behandelt werden wie andere Lebensmittel. In Kombination mit weiteren Präventionsmassnahmen wird auf diese Weise eine Verringerung des Gesamtkonsums und damit auch eine Verminderung der Tabak- und Alkoholprobleme angestrebt.

Nicht im Lebensmittelgesetz, sondern weiterhin im Alkoholgesetz geregelt wird die Werbung für gebranntes Wasser. Die 1983 neu ins Alkoholgesetz aufgenommenen Bestimmungen enthalten sowohl Handels- als auch Werberestriktionen und sind eng miteinander verknüpft. Im Sinne der eben dargelegten Strategie verschärft, bilden sie ein geeignetes Instrumentarium, um den Handel mit Spirituosen zweckmässig und im Interesse der Volksgesundheit zu ordnen. Eine Neuregelung der Spirituosenwerbung im Lebensmittelgesetz hätte zur Folge, dass die im Alkoholgesetz festgelegten Handels- und Werberestriktionen auseinandergerissen würden. Im Laufe der letzten acht Jahre hat sich im Bereich der Spirituosenwerbung eine Praxis gebildet, welche in der Spirituosen- und Werbebranche mittlerweile eingeführt ist. Es wäre mithin wenig sinnvoll, diese in Teilbereichen auch weiterhin geltende Praxis zugunsten des nach Lebensmittelgesetz vorgesehenen Vollzugs durch die Kantone aufzugeben.

Um auch im Bereich der alkoholischen Getränke und der Tabakwaren einen einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug zu erreichen, wird der Bund die Kantone bei der Auslegung der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung im Sinne von Artikel 35 des neuen Lebensmittelgesetzes unterstützen. Es drängt sich jedoch auf, auch beim Vollzug des neuen Artikels 13 LMG auf die bisherige Vollzugspraxis der Alkoholverwaltung zu Artikel 42b AlkG abzustellen. Das Inkrafttreten von Artikel 13 LMG sollte deshalb weder für die kantonalen Vollzugsbehörden noch für die betroffenen Branchen mit Rechtsunsicherheiten verbunden sein.

232 Zu den einzelnen Absätzen von Artikel 13 LMG

Absatz 1:

Um der Allgegenwärtigkeit der Genussmittelwerbung entgegenzuwirken, soll Alkohol- und Tabakwerbung nur noch in bestimmten, eng umschriebenen Bereichen zugelassen werden. Zu diesem Zwecke wird direkte und indirekte Werbung für Tabakwaren und alkoholische Getränke dem Grundsatz nach verboten; die noch zulässigen Werbeformen werden als Ausnahmen vom Grundsatz aufgeführt (Abs. 2).

Nicht unter das Lebensmittelgesetz fällt die Spirituosenwerbung. In diesem Bereich gilt weiterhin das Alkoholgesetz. Um nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen zu vermeiden, ist das Alkoholgesetz allerdings an den neuen Artikel 13 LMG anzupassen (vgl. Ziff. 233 unten).

Absatz 2:

Die Buchstaben a–e nennen die auch in Zukunft noch zugelassenen Werbe- und Informationsmöglichkeiten.

An den Verkaufsstellen sollen sich diejenigen Personen, welche bereits Alkohol- oder Tabakkonsumenten sind, auch weiterhin über das Angebot informieren können. Um zu verhindern, dass die Genussmittelwerbung auch die übrige Bevölkerung zum Konsum animiert, wird in Analogie zur heutigen Regelung im Alkoholgesetz nur noch Werbung zugelassen, welche sich unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften bezieht. Die Werbung soll informativen Charakter haben. Verboten werden Darstellungen, welche mit dem beworbenen Produkt in keinem Zusammenhang stehen oder welche auf eine Beschreibung der Eigenschaften des betreffenden Produktes überhaupt verzichten. Insbesondere soll verhindert werden, dass mit Alkohol- und Tabakwerbung Werte wie Abenteuer, Freiheit, Erfolg, Ausgeglichenheit usw. verbunden werden. In deutlicher Weise an Minderjährige gerichtete Werbung bleibt verboten.

Auch in den Printmedien wird nur noch sachbezogene, die Information in den Vordergrund stellende Alkohol- und Tabakwerbung zugelassen. Damit wird diese auf das seit 1983 für gebrannte Wasser geltende Mass zurückgebunden. In Druckerzeugnissen, welche sich an Minderjährige richten, bleibt jegliche Form von Alkohol- und Tabakwerbung verboten.

Zwischen in- und ausländischen Printmedien ergibt sich insbesondere im deutschschweizerischen Sprachraum eine gewisse Ungleichbehandlung. Denn unbesehen der schweizerischen Werbebeschränkungen werden ausländische Zeitungen und Zeitschriften auch weiterhin uneingeschränkt für alkoholische Getränke und Tabakwaren werben. Eine Konfiskation sämtlicher Alkohol- und Tabakwerbung enthaltender ausländischer Publikationen an der Grenze steht aus Gründen der Informationsfreiheit nicht zur Diskussion. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen europäischen Ländern Werbeverbote bereits in Kraft sind oder demnächst eingeführt werden. So hat Italien seit Jahren ein Tabakwerbeverbot und in Frankreich wird ein solches ab 1. Januar 1993 in Kraft treten. Auch Alkoholwerbung wird in Frankreich ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich verboten. Das Problem der Ungleichbehandlung wird sich mithin im wesentlichen auf die aus Deutschland eingeführten Printmedien beschränken. Überdies ist zu berücksichtigen, dass eine solche Ungleichbehandlung aufgrund der beim Vollzug von Artikel 42b des Alkoholgesetzes gehandhabten Praxis schon seit Jahren erfolgt. Auch Artikel 42b AlkG sieht nämlich vor, dass für gebrannte Wasser in Radio und Fernsehen gar nicht und in Zeitungen und Zeitschriften nur sachbezogen geworben werden darf.

Nach Artikel 42b des Alkoholgesetzes und Artikel 9 Buchstabe e der Weisungen des Bundesrates vom 15. Februar 1984 über die Fernsehwerbung der SRG ist Alkoholwerbung im Fernsehen generell verboten. Demgegenüber lassen sowohl

die EG-Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/522/EWG) sowie das auch von der Schweiz ratifizierte Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989 Fernsehwerbung für alkoholische Getränke in beschränktem Rahmen zu. Bei der Ratifikation des erwähnten Übereinkommens hat sich der Bundesrat jedoch vorbehalten, die Weiterverbreitung ausländischer Programme zu unterbinden, wenn sie Alkoholwerbung enthalten, die den landesrechtlichen Vorschriften nicht entspricht. Von dieser Möglichkeit will er allerdings nur dann Gebrauch machen, wenn die Initiative «zur Verminderung der Alkoholprobleme» von Volk und Ständen angenommen werden sollte und wenn die internationale Rechtslage eine solche Unterdrückung dannzumal noch zulässt.

Im Rahmen des vorliegenden Gegenvorschlags wird darauf verzichtet, Alkoholwerbung in ausländischen TV-Programmen zu verbieten. Denn kurz nachdem das Parlament den Bundesrat beauftragt hatte, bei der Ratifikation des Übereinkommens einen Vorbehalt anzubringen, wurde die EG-Richtlinie 89/522/EWG in den EWR-relevanten «Acquis Communautaire» aufgenommen. Im Sinne einer unbegrenzten Übergangsregelung haben sich die EFTA-Staaten zwar das Recht ausgehandelt, nicht den landesrechtlichen Vorschriften entsprechende Fernsehwerbung weiterhin zu unterbinden. 1995 werden die EWR-Vertragsparteien diese Ausnahme jedoch einer gemeinsamen Überprüfung unterziehen. Ob eine Unterdrückung der Alkoholwerbung in ausländischen TV-Programmen auch danach noch möglich sein wird, ohne gegen den EWR-Vertrag zu verstossen, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt deshalb noch nicht abschätzen.

Unter «Sponsoring» wird die Finanzierung von Anlässen insbesondere kultureller und sportlicher Art verstanden. Wie bei den Printmedien wird auch beim Sponsoring eine Angleichung an die Regelung des Alkoholgesetzes vorgenommen. Zusätzlich zur bisherigen Praxis der Alkoholverwaltung darf der Sponsor jedoch nicht nur den Firmennamen nennen, sondern er darf auch auf die Marken der von ihm vertriebenen Produkte hinweisen. Das Sponsoring begleitende Werbung (Bandenwerbung, Plakatwerbung usw.) ist jedoch nicht mehr erlaubt. Demgegenüber sind im Zusammenhang mit Sponsoring diejenigen Werbeformen erlaubt, welche der vorliegende Gegenvorschlag ausdrücklich vom grundsätzlichen Werbeverbot ausnimmt (d. h. sachbezogene Werbung an den Verkaufsstellen, in Zeitungen und Zeitschriften usw.). Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d gilt jedoch nicht im Bereich von Radio und Fernsehen; denn gemäss Artikel 19 Absatz 5 des neuen Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, welches im Verhältnis zu den hier vorgeschlagenen Werbebeschränkungen als «lex specialis» zu betrachten ist, ist jegliche Form des Sponsorings von Radio- oder Fernsehsendungen durch Unternehmen der Alkohol- oder Tabakbranche verboten.

Nach wie vor erlaubt bleibt die Verwendung von für Genussmittel gebrauchten Marken für andere Produkte als alkoholische Getränke und Tabakwaren, sofern damit nicht die Förderung des Verkaufs alkoholischer Getränke oder von Tabakwaren bezweckt wird. Auch die Werbung für solche Produkte – sofern sie nicht die Förderung des Verkaufs alkoholischer Getränke oder von Tabakwaren

bezweckt – bleibt erlaubt. Zulässig bleibt überdies die Verwendung der Marken von anderen Produkten als Genussmitteln für Tabakwaren oder alkoholische Getränke. Jedoch darf die Werbung für die Ausgangsprodukte auch in diesem Fall nicht die Förderung des Verkaufs von Tabakwaren oder alkoholischen Getränken bezwecken. Die Werbung für Produkte, deren Marke zwar an Alkohol und Tabak erinnert, jedoch ausschliesslich für andere Produkte als Genussmittel verwendet wird, bleibt unter den oben bereits genannten Bedingungen ebenfalls erlaubt.

Die Zulässigkeit des «Image-Transfers» richtet sich im Bereich von Radio und Fernsehen nach der zusammen mit dem neuen Radio- und Fernsehgesetz (AS 1992 601) in Kraft tretenden Radio- und Fernsehverordnung (AS 1992 ...).

Absatz 3:

Dessen Ziel ist, Werbung durch Preisangaben, Lockvogelangebote usw. zu unterbinden. Preisangaben sind nur noch zulässig auf der Ware, in und an Geschäftslokalen (inklusive Schaufenster) sowie in Preislisten, die der Kundschaft im Geschäft abgegeben oder adressiert zugesandt werden (Direktwerbung). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 42b Absatz 2 AlkG, welcher sich nach Angaben der Alkoholverwaltung bisher bewährt hat.

Entsprechend dem Geltungsbereich des neuen Lebensmittelgesetzes (zum Begriff «Abgeben» s. Botschaft des Bundesrates vom 30. Jan. 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, BBl 1989 I 893) und in Übereinstimmung mit Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe h des Alkoholgesetzes bezieht sich das Verbot der preisvergleichenden Angaben und des Versprechens von Zugaben oder anderen Vergünstigungen nur auf das Verhältnis zwischen Verkäufer und Endabnehmer.

Ebenfalls analog zur Regelung bei den gebrannten Wassern gelten handelsübliche Vergünstigungen, wie allgemein gewährte Rückvergütungen, Rabatte und geringwertige Reklamegegenstände nicht als unzulässige Zugaben oder Vergünstigungen (s. Art. 97 Abs. 4 der Verordnung vom 6. April 1962 zum Alkohol- und Hausbrennereigesetz, SR 680.11).

Absatz 4:

Unter das grundsätzliche Tabakwerbeverbot fallen ebenfalls das Verteilen von Tabakwarenmustern sowie das Durchführen von Wettbewerben, bei denen Tabakwaren als Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist. Dieses Verbot gilt mithin auch in bezug auf die in Artikel 13 Absatz 2 LMG aufgeführten Ausnahmen. Demgegenüber bleibt die Degustation alkoholischer Getränke, weil sie in erster Linie der Information der Kundschaft dient und – bei massvollem Konsum – nicht zwingend mit gesundheitlichen Folgen verbunden ist, weiterhin zulässig. Dasselbe gilt für die Durchführung von Wettbewerben, bei denen alkoholische Getränke als Preis dienen.

Im Bereich der gebrannten Wasser gilt in bezug auf die Gratisabgabe sowie die Durchführung von Degustationen und Wettbewerben nach wie vor das Alkoholgesetz.

233 Änderung bisherigen Rechts

Weil die Spirituosenwerbung durch den neuen Artikel 13 LMG nicht miterfasst wird und sich inhaltlich verschiedene Differenzen zum Alkoholgesetz ergeben, muss Artikel 42*b* AlkG an den vorliegenden Entwurf angepasst werden.

Artikel 42*b* AlkG wird aus diesem Grunde wie folgt geändert:

Absatz 1:

Wie der neue Artikel 13 Absatz 1 LMG geht auch Artikel 42*b* AlkG künftig von einem grundsätzlichen Werbeverbot aus und lässt nur in Einzelfällen Ausnahmen zu.

Absatz 2:

Absatz 2 nennt die Ausnahmen vom Werbeverbot. Inhaltlich lehnen sie sich an diejenigen des Entwurfes für einen neuen Artikel 13 LMG an. Über Artikel 13 LMG hinaus geht die Bestimmung, wonach Betriebe, welche nebst Heilmitteln auch gebrannte Wasser verkaufen, nicht für diese werben dürfen. Sinngemäss gilt dies ebenfalls für Betriebe, deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist.

Absatz 3:

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 2 von Artikel 42*b* AlkG. Es wird auf die Bemerkungen zu Artikel 13 Absatz 3 LMG verwiesen.

Absatz 4:

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Absatz 4 von Artikel 42*b* AlkG. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wird auf ein Verbot von Wettbewerben, bei denen gebrannte Wasser als Werbeobjekt dienen, aufgrund des allgemeinen Werbeverbotes in Absatz 1 jedoch verzichtet.

234 Aufhebung bisherigen Rechts

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Werbebeschränkungen tragen dem Jugendschutz bereits auf Gesetzesstufe umfassend Rechnung. Artikel 19 Absatz 6 sowie Artikel 420*d* Absatz 1 der LMV, welche den Jugendschutz nach geltendem Recht regeln, werden deshalb überflüssig. Sie werden durch eine Revision der Lebensmittelverordnung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung aufzuheben sein.

235 Inkrafttreten

Um den durch die Werbebeschränkungen betroffenen Wirtschaftskreisen zu ermöglichen, sich der neuen Situation anzupassen, soll der neue Artikel 13 LMG erst zwei Jahre nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten.

3 Initiativen und Revision aus wirtschaftspolitischer Sicht

Während die volkswirtschaftlichen Kosten des Tabak- und Alkoholkonsums jährlich über 3,2 Milliarden Franken ausmachen, wurden im Jahre 1991 für Alkohol- und Tabakwerbung in Zeitungen, Zeitschriften, Kinos und auf Plakaten rund 135 Millionen Franken ausgegeben. Das gesamte Werbevolumen betrug in diesem Jahr 2250 Millionen Franken. Ausgedrückt in Prozenten machte die Alkohol- und Tabakwerbung 1991 demzufolge ca. 6 Prozent des gesamten Werbevolumens aus (3,6 % Tabak-, 2,4 % Alkoholwerbung)¹⁸⁾.

Der Grossteil der Werbeausgaben der Alkohol- und Tabakindustrie entfiel 1991 auf Zeitungen und Zeitschriften (92 Mio., bzw. 72 %)¹⁸⁾. Der Gegenvorschlag lässt sachbezogene Alkohol- und Tabakwerbung in Printmedien auch weiterhin zu. Erhebungen, welche nach Einführung des Kriteriums der Sachbezogenheit im Alkoholgesetz (gebranntes Wasser) gemacht worden sind, haben ergeben, dass allein aufgrund dieser Werbebeschränkung kein Rückgang des Gesamtwerbevolumens festzustellen war. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass sich die bei den gebrannten Wassern festgestellte Entwicklung bei den vergorenen alkoholischen Getränken und bei den Tabakwaren wiederholen wird. Für die Printmedien werden die vorgeschlagenen Werbebeschränkungen mithin kaum mit einem Rückgang der Werbeeinnahmen verbunden sein. Anders wäre dies im Falle der Annahme der Zwillingsinitiativen, welche auch jegliche Alkohol- und Tabakwerbung in Zeitungen und Zeitschriften verbieten wollen.

Stark betroffen werden die Kinobetreiber. Ein Alkohol- und Tabakwerbverbot in Kinos ist jedoch deshalb angezeigt, weil sich das Kinopublikum hauptsächlich aus Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusammensetzt. 38 Prozent der Werbeeinnahmen der Kinos kamen 1991 aus der Alkohol- und Tabakbranche. Dies entspricht einem jährlichen Einnahmeausfall von ca. 8 Millionen Franken¹⁸⁾, welcher für die Kinobranche angesichts der heute vorherrschenden Strukturkrise besonders ins Gewicht fällt. Die Kinobetreiber werden mithin gezwungen sein, zusätzliche Finanzquellen zu erschliessen. In Betracht fallen in erster Linie die Verlagerung der Werbung in andere Bereiche als Alkohol und Tabak sowie allenfalls eine Erhöhung der Eintrittspreise.

Der vorliegende Revisionsvorschlag zielt darauf ab, die Allgegenwärtigkeit der Alkohol- und Tabakwerbung einzuschränken. Die weit verbreitete Plakat-Aussenwerbung steht diesen Bestrebungen entgegen. Sie wird deshalb untersagt. Für die Aussenwerbebranche wird dieses Verbot mit wesentlichen Einnahmeverlusten verbunden sein. 1991 kamen 22 Prozent der Werbeaufträge aus der Alkohol- und Tabakbranche. Dies entspricht jährlichen Einnahmen von insgesamt ca. 35 Millionen Franken¹⁸⁾. In Anbetracht der auf dem Spiel stehenden Volksgesundheit müssen die absehbaren Einnahmerückgänge jedoch in Kauf genommen werden.

¹⁸⁾ Vernehmlassungsstellungnahme des Bundes Schweizer Werbeagenturen (BSW/USC) vom 20. September 1991.

Die finanzielle Unterstützung von Veranstaltungen verschiedenster Art durch die Alkohol- und Tabakindustrie (Sponsoring) beträgt nach deren Schätzungen rund 40 Millionen Franken pro Jahr¹⁹⁾. Der indirekte Gegenvorschlag lässt Sponsoring auch künftig zu. Allerdings ist das Sponsoring begleitende Werbung (Bandenwerbung, Plakatwerbung usw.) nicht mehr erlaubt. Wie weiter oben bereits erwähnt, bleiben hingegen auch im Rahmen des Sponsorings diejenigen Werbeformen zugelassen, welche der vorliegende Gegenvorschlag vom grundsätzlichen Werbeverbot ausnimmt (sachbezogene Werbung an den Verkaufsstellen, in Zeitungen und Zeitschriften usw.).

Ob die erwähnten Einschränkungen die Sponsoren von der Unterstützung von Veranstaltungen absehen lässt, ist zum heutigen Zeitpunkt nur schwer abschätzbar. Bei Annahme der Zwillingsinitiativen müsste dagegen damit gerechnet werden, dass ein Teil der heute noch von der Alkohol- und Tabakindustrie gesponserten Veranstaltungen aus Mangel an finanziellen Mitteln nicht mehr durchgeführt werden könnte.

4 Personelle und finanzielle Auswirkungen der Initiativen und der Revision auf Bund und Kantone

41 Auf den Bund

Sowohl die Annahme der Initiativen wie auch die Realisierung des indirekten Gegenvorschlags brächte keine unmittelbaren personellen Auswirkungen mit sich. Der Vollzug des Lebensmittelrechts (Art. 13 LMG) würde wie bisher Sache der Kantone sein und das Alkoholgesetz (gebranntes Wasser) würde auch in Zukunft durch die Alkoholverwaltung vollzogen werden. Dem Bund kämen in bezug auf die einheitliche Anwendung der Werbebeschränkungen zwar Koordinationsaufgaben zu, Mehrausgaben wären hingegen keine zu erwarten.

In bezug auf die Einnahmen ist demgegenüber damit zu rechnen, dass sich die Beträge aus den spezifischen Steuern und Zöllen auf Tabak und Alkohol dem angestrebten Konsumrückgang entsprechend vermindern werden. Die Annahme der Volksinitiative «zur Verminderung der Tabakprobleme» hätte darüber hinaus zur Folge, dass mindestens 1 Prozent vom Ertrag der fiskalischen Belastung der Tabakwaren zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten zu verwenden wäre und dass dieser Betrag der allgemeinen Bundeskasse damit verloren ginge.

42 Auf die Kantone

Wie die bereits heute geltenden Werbebeschränkungen von Artikel 19 Absatz 6 und Artikel 420d LMV wird auch der neue Artikel 13 LMG durch die Kantone zu vollziehen sein. In Anbetracht der gegenüber dem geltenden Recht komplexeren Regelung ist mit einem geringfügigen personellen Mehraufwand zu rechnen.

¹⁹⁾ Vernehmlassungsstellungnahme des Bundes Schweizer Werbeagenturen (BSW/USC) vom 20. September 1991.

5 Verhältnis der Initiativen und der Revision zum internationalen Recht

51 WHO

1987 haben 31 europäische Mitgliedsländer der WHO (darunter auch die Schweiz) einen Aktionsplan für ein rauchfreies Europa anlaufen lassen²⁰⁾. Diese politische Willenskundgebung auf höchster Ebene führte 1988 zur Unterzeichnung einer Charta gegen den Tabak. Darin werden die einzelnen Mitgliedsländer eindringlich dazu aufgefordert, umfassende Massnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zu beschliessen. Namentlich werden empfohlen: Massnahmen zur Beschränkung der Tabakwerbung, Preiserhöhungen auf Tabakwaren, Verbesserung des Nichtraucher-Schutzes in öffentlichen Gebäuden und am Arbeitsplatz, Informationskampagnen über die Gefahren des Tabakkonsums sowie Raucherentwöhnungsprogramme. Auch die Weltgesundheitsversammlung (die Jahresversammlung der Weltgesundheitsorganisation), zu der auch die Schweiz gehört, hat 1990 einstimmig eine Resolution²¹⁾ verabschiedet, worin die Unterzeichnerstaaten aufgefordert werden, Massnahmen zur Verminderung der direkten und indirekten Tabakwerbung und des Sponsorings in Kraft zu setzen. Die WHO (Regionalbüro für Europa) erachtet Werbebeschränkungen darüber hinaus auch als wirksames und taugliches Mittel im Kampf gegen den Alkoholismus²²⁾.

52 Europäische Gemeinschaften

Der Kommissionsvorschlag KOM(91) 111 endg. – SYN 194 sieht vor, direkte und indirekte Tabakwerbung ab 1. Januar 1993 grundsätzlich zu verbieten. In einer ersten Ministerrats-Sitzung im November 1991 haben sich sieben der zwölf EG-Länder (Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien) für die vorgeschlagene Richtlinie ausgesprochen. Dagegen waren Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Griechenland und die Niederlande, wobei Dänemark auf Druck seines Parlamentes im Januar 1992 eine Überprüfung seines Standpunktes in Aussicht gestellt hat. Das EG-Parlament hat die Vorlage in einer gegenüber dem Kommissionsvorschlag verschärften Fassung in erster Lesung mit 150 zu 123 Stimmen gutgeheissen. Mitte 1992 gelangt das Geschäft erneut vor den Ministerrat.

Der erwähnte Vorschlag würde die Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit (89/552/EWG) ergänzen, welche sämtliche Fernsehwerbung für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse verbietet. Diese Richtlinie schreibt zudem vor, dass Fernsehwerbung für alkoholische Getränke nicht speziell an Jugendliche gerichtet werden darf, keinerlei

²⁰⁾ «Aktionsplan Tabak», Dokument EUR/RC37/7 des WHO-Regionalkomitees für Europa, Kopenhagen, 1987.

²¹⁾ 43. Sitzung der Weltgesundheitsversammlung vom 7. bis 17. Mai 1990 in Genf, WHA 43/1990 RECI.

²²⁾ Einzelziele für «Gesundheit 2000», Weltgesundheitsorganisation, Regionalbureau für Europa, Kopenhagen, ISBN 92 890 7034 X, 1985.

Verbindung zwischen einer Verbesserung der physischen Leistung und Alkoholgenuss oder dem Führen von Kraftfahrzeugen und Alkoholgenuss hergestellt werden darf und nicht der Eindruck erweckt werden darf, Alkoholgenuss fördere soziale Kontakte oder sexuellen Erfolg. Zudem darf Fernsehwerbung nicht therapeutische, stimulierende, beruhigende oder konfliktlösende Wirkung von Alkohol suggerieren, die Unmässigkeit im Genuss alkoholischer Getränke propagieren oder Enthaltensamkeit negativ darstellen und auch nicht die Höhe des Alkoholgehaltes von Getränken als positive Eigenschaft hervorheben (Art. 15). Die Weiterverbreitung von Fernsehwerbung für alkoholische Getränke, welche diese Anforderungen erfüllt, darf durch die übrigen Mitgliedstaaten nicht behindert werden (Art. 2 Abs.2).

Der vorgeschlagene Revisionsentwurf des Bundesrates wird durch den öffentlichen Gesundheitsschutz gerechtfertigt und wäre nach Inkrafttreten somit als nicht diskriminierendes Handelshemmnis zu betrachten (Art. 36 des EWG-Vertrags). Er verstösst damit nicht gegen EG-Recht²³⁾.

53 Europarat

In seiner Empfehlung N° R (86) 14 aus dem Jahre 1986 spricht sich das Ministerkomitee des Europarates dafür aus, Alkohol- und Tabakwerbung strikte einzuschränken und in gewissen Fällen zu verbieten. In diesem Sinne wird in der auch von der Schweiz unterzeichneten Europäischen Konvention N° 132 vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen jegliche Tabakwerbung untersagt und die Werbung für Alkohol eingeschränkt. Bezüglich der Regelung der Alkoholwerbung sind die Konvention und die oben zitierte EG-Richtlinie praktisch identisch. Verboten wird Alkoholwerbung, welche sich speziell an Jugendliche richtet, Alkoholwerbung im Zusammenhang mit Sport und Autofahren, jegliche Form von auf alkoholische Getränke hinweisenden Heilanzeigen, das Fördern eines uneingeschränkten Alkoholkonsums sowie das ungebührliche Herausstreichen des Alkoholgehaltes.

Wie weiter oben bereits erwähnt, können sich die Vertragsstaaten in Abweichung zur EG-Richtlinie jedoch das Recht vorbehalten, die Weiterverbreitung ausländischer Programme zu verhindern, wenn sie Alkoholwerbung enthalten, welche den landesrechtlichen Vorschriften nicht entspricht. Um jede Präjudizierung der Volksabstimmung über die Zwillingsinitiativen zu verhindern, hat der Bundesrat bei der Ratifikation des Übereinkommens einen solchen Vorbehalt deponiert. Von diesem Vorbehalt will der Bundesrat aber nur dann Gebrauch machen, wenn die Initiative «zur Verminderung der Alkoholprobleme» von Volk und Ständen angenommen werden sollte und wenn die internationale Rechtslage dies dannzumal überhaupt noch zulässt (vgl. Ziff. 232 oben).

²³⁾ EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1982, Rs 286/81, *Oosthoek's*, Slg. 1982, S 4575 sowie EuGH, Urteil vom 20. Februar 1979, Rs. 120/78, *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, kS.649.

54 **Europäischer Wirtschaftsraum**

Der audiovisuelle Bereich wird im Rahmen des EWR-Vertrags wie eine Dienstleistung behandelt. Die EFTA- und EG-Staaten haben vereinbart, dass der Verkehr der Dienstleistungen – wie auch der Verkehr der Personen, der Güter und des Kapitals – in einem EWR liberalisiert werden sollte. Zu den im Rahmen des EWR-Vertrags ins schweizerische Recht zu überführenden EG-Erlassen gehört ebenfalls die bereits mehrfach erwähnte Fernseh-Richtlinie (89/522/EWG). Im Sinne einer unbegrenzten Übergangsregelung haben sich die EFTA-Staaten das Recht ausgehandelt, nicht den landesrechtlichen Vorschriften entsprechende Fernsehwerbung weiterhin zu unterbinden; ob eine solche Unterdrückung auch nach ihrer Überprüfung durch die EWR-Vertragsparteien im Jahre 1995 noch möglich ist, lässt sich – wie bereits erläutert – zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch nicht abschätzen.

Bezüglich der Frage der Vereinbarkeit der Werbeschränkungen mit den Bestimmungen zum freien Warenverkehr im Vertragsentwurf über den Europäischen Wirtschaftsraum wird auf Ziffer 52 (am Ende) verwiesen.

6 **Ergebnisse des Vorverfahrens**

Durch Bundesratsbeschluss vom 17. Juni 1991 wurde das Eidgenössische Departement des Innern ermächtigt, den Entwurf für einen indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zu den Zwillingssinitiativen den Kantonsregierungen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie weiteren interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens sind 182 Stellungnahmen eingegangen.

Einig sind sich die Vernehmlasser einzig darin, dass die Präventionsbestrebungen ausgebaut werden müssen und dass die Anliegen der Initianten unterstützenswert sind. Über die dabei zu wählende Strategie gehen die Meinungen der Vernehmlasser allerdings stark auseinander. Sechs Kantonsregierungen (AI, BL, GR, LU, NE, ZG), die CVP, die FDP und die SVP, die Arbeitgeberorganisationen, die wirtschaftlichen Kreise (Gewerbe, Werbewirtschaft, Alkohol- und Tabakindustrie, Grosshandel mit Ausnahme des Migros-Genossenschaftsbundes, graphische Branche), die Medien sowie die Organisatoren gesponserter kultureller und sportlicher Veranstaltungen haben sowohl die Zwillingssinitiativen wie auch den in die Vernehmlassung gegebenen Gegenvorschlagsentwurf abgelehnt. Den Vernehmlassungsentwurf begrüßen die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, die im Gesundheitsbereich tätigen Organisationen, die Konsumenten-Organisationen, die Mehrheit der Arbeitnehmerverbände sowie zwölf Kantonsregierungen (AG, BS, FR, GE, NW, OW, SZ, SH, SO, UR, VD, ZH). Die Kantone Jura, Wallis, St. Gallen, Bern und Thurgau lehnen Werbeschränkungen nicht grundsätzlich ab, sind mit dem Vernehmlassungsentwurf jedoch nicht vorbehaltlos einverstanden. Die Kantone Appenzell Ausserrhodon, Glarus und Tessin haben keine Stellungnahme eingereicht.

Die Zwillingssinitiativen befürwortet und den in die Vernehmlassung gegebenen Gegenvorschlag abgelehnt haben insgesamt elf Vernehmlasser, darunter die

Evangelische Volkspartei und die Grüne Partei der Schweiz. Der Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wurde publiziert (BRB vom 18. Dez. 1991).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde der Gegenvorschlagsentwurf überarbeitet. Die nun vorliegende, vom Bundesrat am 22. Januar 1992 verabschiedete Fassung nimmt im Gegensatz zum Vernehmlassungsentwurf auch sachbezogene Tabakwerbung in Zeitungen und Zeitschriften sowie den «Image-Transfer» vom grundsätzlichen Werbeverbot aus. Auch die Beschränkung des Sponsorings wurde gelockert.

7 Verfassungsmässigkeit

Der übermässige Alkohol- wie auch der Tabakkonsum sind erwiesenermassen Hauptursache für eine Vielzahl «stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten» im Sinne von Artikel 69 BV. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund, gesetzliche Vorschriften zu deren Bekämpfung zu erlassen. Wesentlichster Bestandteil des Programms der Gesundheitsbehörden zur Verminderung solcher Krankheiten ist die Prävention. Die von Bund, Kantonen und Gemeinden unternommenen Präventionsbestrebungen werden durch stark verbreitete Alkohol- und Tabakwerbung jedoch laufend durchkreuzt. Werbebeschränkungen sind mithin ein unabdingbares Mittel, um die Wirksamkeit der Präventionsbemühungen zu steigern. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen lassen sich deshalb auf Artikel 69 BV abstützen.

Darüber hinaus gibt Artikel 69^{bis} BV dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu erlassen. Unter den Begriff «Verkehr» fällt auch das Anpreisen von Lebensmitteln (so auch Art. 2 Abs. 1 Bst. b des neuen Lebensmittelgesetzes, vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. Jan. 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, BBl 1989 I 893).

Der Bund kann Bestimmungen, welche die Handels- und Gewerbefreiheit nicht nur beschränken, sondern zugleich von ihr abweichen, nur dann erlassen, wenn ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt. Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, die keine Abweichungen bedeuten, sind nach den Regeln zulässig, die für Grundrechtsbeschränkungen allgemein gelten. Sie müssen demzufolge auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im gegenüber privaten Interessen überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Darüber hinaus darf der Kerngehalt des jeweils betroffenen Grundrechts nicht angetastet werden.

Nach der Praxis des Bundesrates und des Parlaments sind Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit dann keine unzulässigen Abweichungen vom Grundrecht, wenn die vorgesehenen Massnahmen nicht wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, also namentlich dann, wenn polizeiliche, soziale oder sozialpolitische Ziele verfolgt werden (s. etwa BBl 1988 I 267 ff. sowie BBl 1989 I 532).

Die vorliegend zur Diskussion stehenden Werbeverbote sind gesundheitspolizeilich motiviert und aus diesem Grunde nicht als Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zu betrachten.

Die Senkung der mit dem Alkohol- und Tabakkonsum verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten sowie eine Verbesserung der Volksgesundheit liegen zweifelsohne im öffentlichen Interesse. Diesem gegenüber stehen die privaten Interessen der betroffenen Wirtschaftskreise an der Respektierung der Handels- und Gewerbefreiheit und der Rechtsgleichheit sowie das Bedürfnis der Bevölkerung nach Information.

Eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen führt zum Ergebnis, dass der Volksgesundheit in Anbetracht des grossen Schadenpotentials des Tabak- und Alkoholkonsums hohe Priorität zukommt, dass aber auch die betroffenen privaten Interessen gebührend zu berücksichtigen sind.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen tragen diesen Gesichtspunkten Rechnung. Einerseits sind sie geeignet, die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit von Präventionskampagnen zu erhöhen und damit einen wirkungsvollen Beitrag zur Verminderung der Alkohol- und Tabakprobleme zu leisten, andererseits greifen sie aber nur gezielt und nur dort, wo es unerlässlich ist, in die Handels- und Gewerbefreiheit und die Rechtsgleichheit ein. Auch die Möglichkeit, sich über das vorhandene Angebot zu informieren, bleibt gewahrt.

Die vorgeschlagenen Werbebeschränkungen verfolgen ausschliesslich gesundheitspolizeiliche Zwecke. Ihre Auswirkungen auf das System des freien Wettbewerbs sind bloss sekundärer Art. Der Kerngehalt der betroffenen Grundrechte bleibt mithin unangetastet.

Die hier zur Diskussion stehenden Massnahmen zur Beschränkung der Alkohol- und Tabakwerbung liegen demzufolge im öffentlichen Interesse, sind verhältnismässig und berühren nicht den Kerngehalt eines Grundrechts. Sie verstossen mithin weder gegen geschriebenes noch gegen ungeschriebenes Verfassungsrecht.

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiativen
«zur Verminderung der Alkoholprobleme» und
«zur Verminderung der Tabakprobleme»
(Zwillingsinitiativen)**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 11. Oktober 1989¹⁾ eingereichten Volksinitiativen «zur Verminderung der Alkoholprobleme» und «zur Verminderung der Tabakprobleme» (Zwillingsinitiativen),
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. März 1992²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiativen «zur Verminderung der Alkoholprobleme» und «zur Verminderung der Tabakprobleme» (Zwillingsinitiativen) werden gültig erklärt und der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Initiativen lauten:

a. Eidgenössische Initiative zur Verminderung der Alkoholprobleme

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 32^{quinquies} (neu)

¹ Die Werbung für alkoholische Getränke und deren Marken ist untersagt, ebenso für Dienstleistungen und Güter, die in Wort, Bild oder Ton ihnen gleichen oder an sie erinnern. Die Bundesgesetzgebung kann in Sonderfällen beschränkte Ausnahmen gestatten.

² Die Werbung für alkoholfreie Getränke muss klar als solche erkennbar sein.

Übergangsbestimmungen

¹ Das Werbeverbot gemäss Artikel 32^{quinquies} tritt spätestens drei Jahre nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung in Kraft.

² Widerhandlungen gegen das Werbeverbot werden bis zum Inkrafttreten von Strafbestimmungen auf Gesetzesstufe gemäss Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a des Alkoholgesetzes bestraft.

¹⁾ BBl 1990 I 923 926

²⁾ BBl 1992 II 1149

b. Eidgenössische Volksinitiative zur Verminderung der Tabakprobleme

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 32^{sexies} (neu)

¹ Vom Ertrag der fiskalischen Belastung der Tabakwaren ist, unter Einbezug der Kantone, mindestens ein Prozent zur Verhütung tabakbedingter Krankheiten zu verwenden.

² Die Werbung für Tabakwaren und deren Marken ist untersagt, ebenso für Dienstleistungen und Güter, die in Wort, Bild oder Ton ihnen gleichen oder an sie erinnern. Die Bundesgesetzgebung kann in bestimmten Sonderfällen beschränkte Ausnahmen gestatten.

Übergangsbestimmungen

¹ Das Werbeverbot gemäss Artikel 32^{sexies} Absatz 2 tritt spätestens drei Jahre nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung in Kraft.

² Widerhandlungen gegen das Werbeverbot werden bis zum Inkrafttreten von Strafbestimmungen auf Gesetzesstufe gemäss Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a des Alkoholgesetzes bestraft.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die beiden Initiativen zu verwerfen.

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1992¹⁾,
beschliesst:

I

Das Lebensmittelgesetz vom ...²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 13 Genussmittelwerbung

¹ Die Werbung für alkoholische Getränke und Tabakwaren und die werbemässige Verwendung von Kennzeichen, Angaben und Hinweisen, die an alkoholische Getränke und Tabakwaren oder deren Marken erinnern, sind verboten. Die Werbung für gebranntes Wasser richtet sich nach dem Alkoholgesetz.

² Vom Verbot ausgenommen sind:

- a. die Werbung an den Verkaufsstellen, die sich unmittelbar auf alkoholische Getränke oder Tabakwaren und ihre Eigenschaften bezieht und sich nicht in deutlicher Weise an Minderjährige richtet;
- b. die Werbung in Zeitungen und Zeitschriften mit Ausnahme von Jugendzeitungen und -zeitschriften, soweit sich diese Werbung unmittelbar auf alkoholische Getränke oder Tabakwaren und ihre Eigenschaften bezieht;
- c. Werbung für alkoholische Getränke, welche in ausländischen Radio- oder Fernsehprogrammen enthalten ist, die über Kabelnetze oder Umsetzer auf schweizerisches Hoheitsgebiet weiterverbreitet werden, sofern diese Programme die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorschriften respektieren;
- d. Sponsoring unter der Geschäftsfirma und unter Hinweis auf die Marken der vom Sponsor vertriebenen Produkte;
- e. Werbung für andere Produkte als alkoholische Getränke oder Tabakwaren sowie für Geschäftsfirmen, sofern damit nicht die Förderung des Verkaufs von alkoholischen Getränken oder Tabakwaren bezweckt wird.

³ Preisangaben sind nur zulässig auf der Ware, in und an Geschäftslokalen sowie in produktebezogenen Prospekten, die der Kundschaft im Geschäft abgege-

¹⁾ BBl 1992 II 1149

²⁾ AS ... (BBl 1989 I 983)

ben oder adressiert zugesandt werden. Preisvergleichende Angaben und das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen sind verboten.

⁴ Ebenfalls verboten sind:

- a. die unentgeltliche Abgabe von Tabakwaren zu Werbezwecken an einen unbestimmten Personenkreis, namentlich durch Verteilen von Gratismustern;
- b. die Durchführung von Wettbewerben, bei denen Tabakwaren als Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist.

II

Das Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 42b

VI Werbung ¹ Die Werbung für gebrannte Wasser und die werbemässige Verwendung von Kennzeichen, Angaben und Hinweisen, die an gebrannte Wasser oder deren Marke erinnern, sind verboten.

² Vom Verbot ausgenommen sind:

- a. Werbung an den Verkaufsstellen, die sich unmittelbar auf gebrannte Wasser und ihre Eigenschaften bezieht und sich nicht in deutlicher Weise an Minderjährige richtet; diese Ausnahme gilt nicht für Betriebe, die Heilmittel verkaufen oder deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist;
- b. Werbung in Zeitungen und Zeitschriften mit Ausnahme von Jugendzeitungen und -zeitschriften, soweit sich diese Werbung unmittelbar auf gebrannte Wasser und ihre Eigenschaften bezieht;
- c. Werbung für gebrannte Wasser, welche in ausländischen Radio- und Fernsehprogrammen enthalten ist, die über Kabelnetze oder Umsetzer auf schweizerisches Hoheitsgebiet weiterverbreitet werden, sofern diese Programme die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorschriften respektieren;
- d. Sponsoring unter der Geschäftsfirma und unter Hinweis auf die Marken der vom Sponsor vertriebenen Produkte;
- e. Werbung für andere Produkte als gebrannte Wasser sowie für Geschäftsfirmen, sofern damit nicht die Förderung des Verkaufs gebrannter Wasser bezweckt wird.

³ Preisangaben sind nur zulässig auf der Ware, in und an Geschäftslokalen sowie in produktebezogenen Prospekten, die der Kundschaft im Geschäft abgegeben oder adressiert zugesandt wer-

den. Preisvergleichende Angaben und das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen sind verboten.

⁴ Es dürfen keine Wettbewerbe durchgeführt werden, bei denen gebranntes Wasser als Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt zwei Jahre nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder im Falle des Zustandekommens des Referendums nach Annahme durch das Volk in Kraft.

5332

Botschaft zu den Volksinitiativen «zur Verminderung der Tabakprobleme» und «zur Verminderung der Alkoholprobleme» (Zwillingsinitiativen) sowie zur Revision von Artikel 13 des Lebensmittelgesetzes und von Artikel 42b des Alkoholgesetzes vom 9. März 19...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.04.1992
Date	
Data	
Seite	1149-1181
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 191

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.