

Ratschlag und Entwurf

betreffend

Ergänzung des kantonalen Übertretungsstrafrechts vom 15. Juni 1978 (SG 253.100) mit einer Norm betreffend Verbot der Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf privatem Grund, welcher öffentlich einsehbar ist.

vom 21. Oktober 2003 / JD 031560

1. Ausgangslage

Alle zwei bis drei Jahre gibt die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) Zahlen und Statistiken über den Konsum von Alkohol und anderen Drogen in der Schweiz heraus. Die dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die Problematik des Missbrauchs in den letzten Jahren zugenommen hat und dass vor allem die Jugendlichen bezüglich Alkohol und Tabak neue, gesundheits-schädigende Konsummuster entwickeln. Deshalb ist es angezeigt, dass wirksame Massnahmen beschlossen und durchgeführt werden, welche den Tabak- und Alkoholkonsum der Jugendlichen eindämmen. Dazu gehören alle präventiven Aktivitäten für die Jugendlichen und deren Bezugspersonen in Schule und Freizeit. Ein genau so wichtiger Faktor spielen Konsum lenkende Massnahmen. Das Eingreifen des Staates in die Steuerung des Konsums von Suchtmitteln spielt eine wichtige Rolle in der Prävention und ist, wie verschiedene Untersuchungen zeigen, ein sehr wirksames Mittel. Staatliche Massnahmen umfassen folgende Bereiche: Die bestehenden Gesetze betreffend Jugendschutz müssen eingehalten und kontrolliert werden, der Preisgestaltung der Produkte muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden und Werbebeschränkungen an allen Orten, wo sich Jugendliche aufhalten, müssen eingeführt werden. Das heisst, der Zugang zu Alkohol und Tabak und der Anreiz zum Konsum müssen für die Jugendlichen erschwert werden. Ein grosses Potenzial liegt immer noch bei der Beschränkung der Anreize für diese Produkte, nämlich der Werbebeschränkung.

2. Das Plakatwerbeverbot

Gemäss § 6 der Plakatverordnung vom 7. Februar 1933 (SG 569.500) ist die Plakatwerbung für alkoholische Getränke und Tabakwaren auf öffentlichem Grund seit dem 6. Februar 1997 nicht zulässig. Somit besteht bezüglich der Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf öffentlichem Grund eine gesetzliche Regelung. Kantonal nicht geregelt ist hingegen das Plakatwerbeverbot bezüglich Alkohol und Tabak auf privatem Grund, welcher vom öffentlichen Grund her einsehbar ist.

Eine Regelung des Werbeverbotes auf privatem, öffentlich einsehbarem Grund ist notwendig, ansonsten das bereits bestehende Verbot auf öffentlichem Grund nicht seine Wirkung entfalten kann. Es ist sachlich nicht nachvollziehbar und widersprüchlich, dass z.B. an privaten Hauswänden und anderen privaten Werbeflächen, Werbung für Tabak und Alkohol gemacht werden darf, hingegen auf öffentlichem Grund ein Verbot statuiert wird. Den Jugendlichen wird zudem eine missverständliche und verwirrende Botschaft übermittelt, wenn an einem Ort Werbung für bestimmte Produkte gemacht werden darf und an einem anderen nicht. Es gilt, eine einheitliche Botschaft zu senden bezüglich der gesellschaftlichen Wünschbarkeit von Werbung für Produkte, die missbräuchlich verwendet werden können.

3. Schutz der Gesundheit der Bevölkerung

Gemäss dem Nationalen Programm 2001-2005 zur Tabakprävention des Bundesamtes für Gesundheit ist es erwiesen und wissenschaftlich belegt, dass jegliche Art von Werbung in den Medien, im Kino, auf Plakatwänden usw. einen grossen Einfluss auf unser Konsumverhalten hat. So ist die Zahl der Rauchenden in den Ländern mit Werbeverbot für Tabakwaren, wie zum Beispiel Norwegen und Australien, rückläufig. Des Weiteren ist bekannt, dass in der Schweiz pro Jahr 8'000 Menschen an den Folgen des Tabakkonsums sterben.

Bei Eingriffen des Staates in die Freiheit des Einzelnen, also hier z.B. in die Freiheit der Anbringung von Werbung an privatem Gut, geht es immer um eine Güterabwägung zwischen eben dieser Freiheit und hier dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Die Aufgabe des Staates ist es, den Schutz der Gesundheit der ganzen Bevölkerung, und zwar der Erwachsenen, Kinder und Jugendlichen, ins Auge zu fassen und zu fördern und zu unterstützen. Ebenso hat der Staat die Aufgabe die Kosten, die durch den Missbrauch von Suchtmitteln entstehen, möglichst niedrig zu halten, damit finanzielle Ressourcen für andere wichtige Aufgaben zur Verfügung stehen. Auswirkungen von gesundheitlich schädigenden Verhaltensweisen und Spätfolgen von Suchtverhalten belasten die ganze Gesellschaft und verursachen einen Mehraufwand an Finanzen. Reparaturarbeiten sind immer kostspieliger als präventive Eingriffe, wozu auch Konsumlenkungsmaßnahmen, wie oben beschrieben, gehören. Schule, Arbeitsplatz, Wirtschaft und Freizeit sind betroffen, wenn Menschen, vor allem Jugendliche, sich gesundheitsschädigend verhalten. Beispiele dafür sind Kosten am Arbeitsplatz durch krankheitsbedingte Ausfälle, Belastung und Absorption der Lehrkräfte für Aufgaben, die nicht zu ihrem Kerngeschäft, der Bildung, gehören, Unfälle und Gewaltausübung, verursacht durch alkoholisierte Menschen, hohe Behandlungskosten im Krankheitsfall und verfrühter Tod. Alleine die durch das Rauchen verursachten jährlichen Gesundheitskosten werden heute auf rund 10 Milliarden Schweizer Franken geschätzt.

Das EU-Parlament hat sich am 20. November 2002 für ein umfassendes Tabak-Werbeverbot ausgesprochen, weil die Gefahren des Tabakmissbrauchs eindeutig sei. Künftig soll in den EU-Ländern Tabakwerbung in Printmedien, im Rundfunk und im Internet aber auch bei grenzübergreifend ausgestrahlten Grossveranstaltungen wie Autorennen und Konzerten verboten sein.

4. Schutz der Jugend

Im Bereich Alkohol ist vor allem das Rauschtrinken bei den Jugendlichen und der Konsum von Premixgetränken, den sogenannten Alcopops (süsse Getränke mit Zugabe von gebranntem Wassern) gestiegen, und das besonders bei den weiblichen Jugendlichen. Alcopops sind vor allem für junge Mädchen, welche den Geschmack von Bier und Wein nicht mögen, "ideales" alkoholisches Getränk, weil der süsse Geschmack den Alkohol überdeckt. Der Alkoholkonsum wird vorerst kaum bemerkt; ein Kontrollverlust über die eingenommene Menge und eine rasche Gewöhnung findet statt. Laut Statistik der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ist der Verbrauch von alkoholischen Mixgetränken im Jahre 2001 extrem stark angestiegen und hat sich innert Jahresfrist verzwanzigfacht. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung hat Ende

2002 hochgerechnet, dass der Konsum im Jahr 2002 auf 40 Millionen Flaschen angewachsen sein wird. Gemäss Statistik konsumieren in der Schweiz jeden Tag 12'000 Kinder im Alter von 11-16 Jahren alkoholische Getränke. Die Zahl der Jugendlichen, welche wegen einer Alkoholvergiftung in die Notfallstation eingeliefert werden mussten, ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen.

Im europäischen Vergleich zeigt es sich, dass die Schweiz hinsichtlich des Tabakkonsums einen der vordersten Plätze einnimmt. Die Rauchgewohnheiten der Geschlechter haben sich dabei immer mehr angeglichen: Es rauchen immer mehr weibliche, vor allem jugendliche Personen. Hinzu kommt, dass 16- bis 17-jährige, die täglich rauchen, dies mit grosser Wahrscheinlichkeit auch als junge Erwachsene tun.

Neurowissenschaftliche Forschungen über Suchtentstehung zeigen zudem, dass Jugendliche besonders gefährdet sind und eine frühe Gewöhnung an Suchtmittel eine spätere Suchtkarriere beeinflusst. Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig, dass im Sinne von Jugendschutz alles getan wird, um eine frühe Suchtentwicklung mit den späteren gesundheitlichen und sozialen Folgen auch im Bereich der legalen Suchtmittel Alkohol und Tabak zu verhindern.

Verschiedene Gründe führen dazu, dass Jugendliche und erwachsene Personen Tabak oder Alkohol in gesundheitsschädigender Weise konsumieren. Eine der Ursachen für die Attraktivität dieser Suchtmittel, vor allem für Jugendliche, ist die Werbung für diese Produkte. Sie impliziert, dass der Konsum dieser Produkte zu mehr Lebensqualität, zu Lustgewinn, Ansehen, Akzeptanz im Freundeskreis und weiteren wünschenswerten Attributen und Lebensinhalten führt. Die Tabakindustrie konzentriert sich bei der Suche nach neuen Konsumenten und Konsumentinnen mit den oben aufgezählten Botschaften vor allem auf das jugendliche Zielpublikum und dessen Konsumverhalten.

Aus diesem Grund ist es unbedingt nötig, die Möglichkeiten der Werbung für die Produkte Alkohol und Tabak zu reduzieren. Eine Werbebeschränkung soll Teil einer Gesamtstrategie der Suchtpräventionsarbeit sein, zusammen mit anderen Konsumlenkungsmaßnahmen wie Preisgestaltung und gesetzliche Vorschriften, Massnahmen der Primärprävention sowie Gesundheitsförderung. Schon 1991 wurde eine Untersuchung (Leu R. E./Bernasconi D., Werbung und Tabakkonsum, Schriftenreihe: Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik, Nr. 23, 1991) über die Wirksamkeit von Werbung für Tabakprodukte publiziert. Die Autoren haben viele Studien untersucht, die sich mit Werbung und Tabakkonsum befassen. Es zeigte sich, dass eine Mehrheit dieser Studien einen positiven und statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Zigarettenkonsum und Zigarettenwerbung nachweisen konnten.

Eine ähnliche Argumentation wie für Tabakprodukte kann für die alkoholischen Getränke gemacht werden. In Ländern mit Werbeverboten folgt der Einstieg in den Alkoholkonsum später im Lebensalter und es wird insgesamt weniger konsumiert. Wenn Kindern und Jugendlichen die wünschenswerten Seiten des Alkoholtrinkens vorgeführt werden, gehen die präventiven Botschaften zu den Risiken des Suchtmittels, die vom Elternhaus oder der Schule vermittelt werden, leicht unter oder sie werden unglaubwürdig.

Aufgrund der obigen Ausführungen empfehlen die Präventionsfachleute, Plakatwerbung für Alkohol- und Tabakprodukte nicht nur im öffentlichen Raum, sondern auch auf privatem Grund, welcher vom öffentlichen Grund her einsehbar ist, zu verbieten. Eines der wichtigen Argumente für eine neue Regelung der Werbung ist die „scheinbare“ Inkonsequenz der bestehenden Regelung. Es wird keine einheitliche Botschaft vermittelt, ja die Botschaft ist sogar verwirrend: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb z. B. an einer privaten Hauswand mitten in der Stadt etwas erlaubt sein soll, was auf öffentlichem Grund aus präventiver Sicht vom Staat verboten ist. Aus Unwissenheit über die Besitzverhältnisse wird zudem nicht wahrgenommen, dass der Staat sich bewusst mit dem Plakatwerbeverbot auf öffentlichem Grund für Prävention einsetzt.

5. Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Plakatwerbeverbot

Der Kanton Genf setzte bereits am 20. Oktober 2000 das Gesetz über die Werbung in Kraft (loi sur les procédés de réclame). In Art. 9 Abs. 2 dieses Gesetzes wird der Plakatanschlag von Alkohol- und Tabakwerbung auf öffentlichem und auf privatem Grund, welcher öffentlich einsehbar ist, verboten. Bei den Getränken ist der Plakatanschlag erst verboten, wenn das Getränk über 15% alkoholhaltig ist.

18 Unternehmen aus der Werbe- und Tabakindustrie hatten gegen diese Bestimmung staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Die Beschwerdeführer machten die Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) wie auch der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) gegenüber privaten Grundbesitzern geltend. Gemäss den Ausführungen des Bundesgerichts vom 28. März 2002 (BGE 2P.207/2000) waren die Voraussetzungen für den Eingriff in die Freiheitsrechte gegeben, weshalb sich der Eingriff rechtfertigte. Denn gemäss den Ausführungen des Bundesgerichts wiege das öffentliche Interesse, nämlich der Schutz der Gesundheit, höher wie das private, die Werbefreiheit.

6. Plakatwerbeverbot in den Kantonen und im Bund

In den meisten Kantonen wird über eine gesetzliche Grundlage betreffend das Plakatwerbeverbot v.a. für Tabak in einigen Kantonen auch für Alkohol auf öffentlichem Grund und von dort einsehbarem privaten Grund diskutiert. So sind in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und im Tessin diesbezüglich parlamentarische Vorstösse hängig. In den Kantonen Basel-Landschaft, Appenzell-Ausser Rhoden, Bern, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen, Waadt und Zürich wurden diese bereits überwiesen. Der Kanton Genf hat wie bereits erwähnt ein Plakatverbot für Tabak- und Alkoholwerbung schon eingeführt.

Aber auch im Bund liegt bereits eine Motion betreffend das Plakatwerbeverbot für Tabak vor, welche am 13. Dezember 2002 eingereicht wurde. Die Motionäre bringen vor, dass die EU ihre Mitgliedländer aufgefordert habe, nebst anderen Werbeverboten für Tabak auch die Plakatwerbung für dieses Produkt zu verbieten, weshalb die Schweiz dieses Verbot ebenfalls einführen sollte. Zudem sei hinlänglich bekannt, dass die Tabakwerbung insbesondere bei Jugendlichen einen starken Effekt auf das Konsumverhalten habe. Es sei daher gesundheitspolitisch unverantwortlich, Tabakwerbung nicht zu verbieten.

All die Vorstösse in den verschiedenen Kantonen aber auch im Bund zeigen, dass das Plakatwerbeverbot vor allem für Tabak aber auch für Alkohol einem schweizweiten Bedürfnis entspricht. Die Bundesgesetzgebung sollte aber in diesem Bereich nicht abgewartet werden, da diese praxismässig noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird.

Aus diesem Grund arbeitete das Justizdepartement zwei Vorschläge für eine gesetzliche Bestimmung mit dem entsprechenden Ratschlag aus. In Variante 1 wurde ein vollkommenes Plakatwerbeverbot für alkoholische Getränke und Tabakwaren statuiert, während bei Variante 2 Wein und Bier vom Verbot ausgenommen wurden. In der Folge erhielten die verschiedenen Departemente, die Gemeinden, die Lungenliga beider Basel, das Blaue Kreuz Basel-Stadt, die Basler Fachstelle für Suchtprävention, der Gewerbeverband Basel-Stadt sowie die Handelskammer beider Basel von April bis Mai 2003 die beiden Vorschläge zur Stellungnahme. Die Mehrheit der zur Vernehmlassung aufgeforderten Departemente und Stellen begrüsst die weniger weitgehende Bestimmung. Denn der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsгарantie wiege nicht so schwer wie dies beim absoluten Verbot der Fall sei, weshalb Variante 2 unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu bevorzugen sei.

7. Gesetzliche Grundlage eines Plakatwerbeverbots auf privatem Grund

Die Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf privatem Grund, welcher öffentlich einsehbar ist, ist im Kanton Basel-Stadt bis heute nicht verboten. Diesbezüglich muss deshalb aus den obigen Gründen eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die Plakatwerbung ist somit an Hauswänden möglich, an welchen Publikumsverkehr passiert. Beim Tabak- und Alkoholwerbeverbot auf privatem Grund liegt neben dem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit auch ein Eingriff in die Eigentumsгарantie vor. Da es sich dabei um einen schwereren Grundrechtseingriff handelt, gehört die neue Bestimmung in ein Gesetz im formellen Sinn.

Zur gesetzlichen Verankerung des Tabak- und Alkoholwerbeverbots empfehlen wir Ihnen, das Kantonale Übertretungsstrafrecht vom 15. Juni 1978 (SG 53.100), das in §22 bereits die illegalen Strassenanschlänge regelt¹, mit einem neuen § 22a zu ergänzen.

¹ § 22 Übertretungsstrafrecht lautet:

Nach diesem Gesetz wird bestraft:

Strassenanschlänge

§ 22 Wer den Vorschriften über die Strassenanschlänge auf öffentlichem Grund und Boden zuwiderhandelt, insbesondere wer Anschlänge ohne behördliche Bewilligung anbringt oder anbringen lässt.

² Wer Anschlänge ohne Zustimmung des Grundeigentümers anbringt oder anbringen lässt.

³ Wer vorschriftsmässig angebrachte Anschlänge beschädigt oder verändert.

⁴ Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. Das Anschlagmaterial kann eingezogen werden.

Nach diesem Gesetz wird bestraft:

Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf privatem Grund

§ 22a Wer Plakatwerbung für alkoholische Getränke, Wein und Bier ausgenommen, oder für Tabak auf vom öffentlichen Grund einsehbarem privatem Grund anbringt oder anbringen lässt.

²Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Die vorgeschlagene Norm verbietet somit die Plakatwerbung für sämtliche alkoholischen Getränke, Wein und Bier ausgenommen, sowie für Tabakwaren *auf öffentlich einsehbarem privatem Grund*. Sie ergänzt damit das bereits in der kantonalen Plakatverordnung (SG 569.500) enthaltene Werbeverbot für alkoholische Getränke und Tabakwaren *auf öffentlichem Grund*. Der Gesetzgebungsvorschlag geht hinsichtlich seiner Wirkung weiter als die bereits erwähnte Regelung im Kanton Genf, die ein Werbeverbot für alkoholische Getränke mit mehr als 15% vorsieht. Die Genfer Regelung vermag aber die Werbung für Alcopops nicht zu unterbinden, weshalb diese Regelung im Kanton Basel-Stadt nicht übernommen werden soll. Denn gerade diese Mischgetränke (süsse Getränke mit Zugabe von gebrannten Wassern) sind bei den Jugendlichen äusserst beliebt und damit auch speziell gefährlich. Der Absatz dieser Produkte hat in der Vergangenheit markant zugenommen, was unter anderem auch auf die gezielt auf Jugendliche ausgerichtete Werbung zurückzuführen ist.

Analog §22 des Übertretungsstrafrechts zum Verbot illegaler Strassenanschlänge sind Versuch und Gehilfenschaft strafbar.

8. Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat,

dem nachstehenden Entwurf zur Änderungen des Übertretungsstrafrechts zuzustimmen.

Basel, 22. Oktober 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
Der Präsident

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber

Dr. Robert Heuss

Synopse zu einer Änderung von §22 des Kantonalen Übertretungsstrafgesetzes

Kantonales Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978	Entwurf
<p>Nach diesem Gesetz wird bestraft:</p> <p><i>Strassenanschläge</i></p> <p>§ 22 Wer den Vorschriften über die Strassenanschläge auf öffentlichem Grund und Boden zuwiderhandelt, insbesondere wer Anschläge ohne behördliche Bewilligung anbringt oder anbringen lässt.</p> <p>² Wer Anschläge ohne Zustimmung des Grundeigentümers anbringt oder anbringen lässt.</p> <p>³ Wer vorschriftsmässig angebrachte Anschläge beschädigt oder verändert.</p> <p>⁴ Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. Das Anschlagmaterial kann eingezogen werden.</p>	<p>Nach diesem Gesetz wird bestraft:</p> <p><i>Strassenanschläge</i></p> <p>§ 22 Wer den Vorschriften über die Strassenanschläge auf öffentlichem Grund und Boden zuwiderhandelt, insbesondere wer Anschläge ohne behördliche Bewilligung anbringt oder anbringen lässt.</p> <p>² Wer Anschläge ohne Zustimmung des Grundeigentümers anbringt oder anbringen lässt.</p> <p>³ Wer vorschriftsmässig angebrachte Anschläge beschädigt oder verändert.</p> <p>⁴ Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. Das Anschlagmaterial kann eingezogen werden.</p> <p><i>Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf privatem Grund</i></p> <p>§ 22a Wer Plakatwerbung für alkoholische Getränke, Wein und Bier ausgenommen, oder für Tabak auf vom öffentlichen Grund einsehbarem privatem Grund anbringt oder anbringen lässt.</p> <p>² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.</p>

Kantonales Übertretungsstrafgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst:

I.

Das Kantonale Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 wird wie folgt geändert:

Es wird nachstehender § 22a eingefügt:

Plakatwerbung für Alkohol und Tabak auf privatem Grund

§ 22a Wer Plakatwerbung für alkoholische Getränke, Wein und Bier ausgenommen, oder für Tabak auf vom öffentlichen Grund einsehbarem privatem Grund anbringt oder anbringen lässt.

²Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.