



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kubski Grégoire / Sudan Stéphane
Jugendschutz bei Werbung für Tabak und Spirituosen

2020-GC-16

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Grégoire Kubski und Stéphane Sudan die Änderung des Gesetzes vom 6. November 1986 über die Reklamen (RekG; SGF 941.2). Konkret soll Artikel 5 RekG geändert oder ein neuer Artikel mit dem folgenden oder einem ähnlichen Wortlaut hinzugefügt werden:

«Werbung für Tabak, für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten sowie für süsse gebrannte Wasser im Sinne von Artikel 23^{bis} Abs. 2^{bis} des Bundesgesetzes über den Alkohol (sogenannte Alcopops) ist auf öffentlichem Grund und in dessen Sichtbereich verboten.»

Die Motion zielt darauf ab, Minderjährige im Kanton Freiburg vor den Verlockungen der aggressiven Werbung zu schützen, die viele Produkte im Zusammenhang mit Tabak oder Spirituosen attraktiv macht.

Die Verfasser der Motion weisen darauf hin, dass die Bundesverordnung vom 27. Oktober 2004 über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (TabV; SR 817.06) Tabakwerbung verbietet, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet (Art. 18). Für sie ist das Sponsoring von Sportveranstaltungen durch Tabakmarken oder Tabakwerbung in Bars und Nachtclubs mit diesem bundesrechtlichen Verbot nicht vereinbar. Sie erinnern zudem daran, dass die WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control; FCTC), welche die Schweiz 2004 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat, ein vollständiges Verbot der Tabakwerbung als eine der strukturellen Massnahmen empfiehlt, die zur Bekämpfung des Rauchens, insbesondere bei Jugendlichen, als wirksam erachtet werden, und dass dasselbe auch für hochgradige alkoholische Getränke gilt. Auch stellen sie fest, dass einige Kantone bereits Gesetze in dieser Richtung erlassen haben.

II. Antwort des Staatsrats

1. Konsum von Tabakerzeugnissen

1.1. Der Tabakkonsum und dessen Folgen

Die Auswirkungen des Rauchens sind eine nationale Herausforderung für die öffentliche Gesundheit. Der Tabakkonsum führt in der Schweiz jedes Jahr in 9500 Fällen zum vorzeitigen Tod; das sind 25 Todesfälle pro Tag. Die Hälfte der Raucherinnen und Raucher sterben vorzeitig, ein Fünftel der tabakbedingten Todesfälle betrifft Personen unter 65 Jahren. Das Rauchen verursacht auch erhebliche direkte (Behandlung), indirekte (Produktionsverluste durch Arbeitsunfähigkeit und

vorzeitigen Tod) und auch menschliche Kosten, die in der Schweiz für das Jahr 2007 auf 10 Milliarden Franken geschätzt wurden. Die am stärksten vom Rauchen betroffene Altersgruppe ist die der 15- bis 34-Jährigen, von denen mehr als die Hälfte als Minderjährige mit dem Rauchen begonnen hat.

1.2. Werbeeinschränkungen für Tabakerzeugnisse

Laut WHO-Bericht von 2009 über die weltweite Tabakepidemie kann Tabakwerbung eine soziale Rechtfertigung für den Tabakkonsum liefern, die Bemühungen um eine Sensibilisierung für die Gefahren des Tabaks untergraben und den Einfluss der Tabakindustrie auf Medien, Sport und Unterhaltung stärken. Da die Wirksamkeit eines vollständigen Verbots der Werbung für Tabakerzeugnisse erwiesen ist, empfiehlt Artikel 13 FCTC eine solche strukturelle Massnahme, einschliesslich eines Verbots des Sponsorings. Auf europäischer Ebene ist die Tabakwerbung nur sehr begrenzt erlaubt. Plakatwerbung für Tabak ist in allen Ländern der Europäischen Union (EU) ausser Bulgarien verboten. Werbung in den Printmedien ist in allen EU-Ländern verboten, während die an Verkaufsstellen sowie das Sponsoring in den meisten EU-Ländern verboten sind.¹

In der Schweiz sieht das Bundesrecht keine derartigen Verbote vor, sondern nur gewisse Einschränkungen. Insbesondere um diese Schlupflöcher zu schliessen, hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für ein Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (E-TabPG) unterbreitet, das allerdings lediglich die Werbung verbietet, die sich ausschliesslich an Jugendliche richtet. Wie der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Entwurf des Bundesgesetzes festhielt, sind die Jugendlichen jedoch auch von Werbung betroffen, die sich nicht ausschliesslich an sie richtet. Ein solches Verbot verfehlt daher das Ziel, junge Menschen zu schützen, die für Werbung besonders empfänglich sind und die Gefahr des Rauchens für ihre Gesundheit weitgehend unterschätzen. Das Parlament hat dieses Gesetz, das als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative gegen die Tabakwerbung formuliert wurde, vor kurzem angenommen. Sofern nicht das Referendum ergriffen wird, dürfte das Gesetz Mitte 2023 in Kraft treten. Die Kantone werden jedoch strengere Vorschriften für die Werbung erlassen können.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollten laut WHO alle Lebensräume frei von Tabakwerbung sein. Dieses Verbot sollte sowohl Tabakprodukte zum Erhitzen und zum oralen Gebrauch als auch elektronische Zigaretten mit oder ohne Nikotin umfassen. Diese Produkte können nämlich unabhängig von ihrer Schädlichkeit für die Gesundheit dazu verwendet werden, indirekt für das Rauchen zu werben oder die Nikotinsucht zu fördern.

Die Kantone sind befugt, restriktivere Vorschriften als das Bundesrecht zu erlassen, und die meisten haben dies auch getan (AR, BL, BS, BE, GE, GR, OW, SO, SG, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZH)². Gewisse Kantone wie etwa der Kanton Waadt haben ein fast vollständiges Werbeverbot für Tabakprodukte erlassen.

¹ BAG, Faktenblatt «Europäische Gesetzgebungen zum Umgang mit Tabak – 2020», August 2020:

<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/werbeeinschraenkungen.html>

² <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html>.

1.3. Tabakprävention im Kanton Freiburg

Die einzige kantonale Einschränkung der Tabakwerbung im Kanton Freiburg ist derzeit in Artikel 35 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1) verankert, der besagt, dass namentlich die Werbung für Tabakerzeugnisse in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in deren unmittelbarer Umgebung untersagt ist.

Das Verbot der Tabakwerbung ist ein vorrangiges Ziel des kantonalen Tabakpräventionsprogramms (KPT) 2018–2021, das auch darauf abzielt, das Wissen der Bevölkerung über die schädlichen Auswirkungen des Tabaks zu verbessern und die Zahl der Raucherinnen und Raucher, insbesondere unter Jugendlichen, zu verringern. Der Lenkungsausschuss dieses Programms will bis Ende 2021 einen entsprechenden Aktionsplan vorlegen, dessen Umsetzung jedoch an die Agenda des TabPG gekoppelt ist. Dieses Verbot stünde im Einklang mit mehreren Massnahmen, die der Staatsrat in den letzten Jahren ergriffen hat. So erwägt der Staatsrat, die Anwendung der Verordnung vom 3. Juni 2009 über den Schutz vor dem Passivrauchen (SGF 821.0.5) auf die neuen Tabakprodukte auszudehnen, wie er es in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-25 (Ein neues Tabakprodukt) von Grossrätin Solange Berset zugesagt hat. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens soll die Verordnung Anfang 2022 geändert werden.

Mit einer Richtlinie (Richtlinie vom 18. Juni 2018 über den Konsum von E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen sowie anderer Produkte, die für Dritte potenziell schädliche luftverunreinigende Schadstoffe freisetzen, durch das Staatspersonal) hat der Staatsrat das Verbot des Konsums innerhalb von Regierungsgebäuden auch auf diese Produkte ausgedehnt. Darüber hinaus schlug er vor, das Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (HAG; SGF 940.1) zu ändern, um diese Produkte in das Verkaufsverbot an Jugendliche einzubeziehen und die Altersgrenze für dieses Verbot von 16 auf 18 Jahre anzuheben. Diese Änderung von Artikel 31 HAG wurde vom Grossen Rat am 18. November 2020 verabschiedet und trat am 1. Januar 2021 in Kraft.

2. Problematischer Alkoholkonsum

2.1. Der Alkoholkonsum und dessen Folgen

Problematischer Alkoholkonsum kann zu einer Reihe schwerwiegender Gesundheitsprobleme führen, z. B. alkoholbedingte Verletzungen und Krankheiten (ca. 1600 Todesfälle pro Jahr in der Schweiz) oder Abhängigkeit (zwischen 250 000 und 300 000 Menschen in der Schweiz).³ Die Gesamtkosten, die sich daraus ergeben, sind erheblich: Gemäss einer 2014 veröffentlichten Studie belaufen sich die durch Alkoholkonsum verursachten gesellschaftlichen Kosten in der Schweiz auf insgesamt 4,2 Milliarden Franken, davon 80 % Produktivitätsverlust der Wirtschaft, insbesondere infolge von Abwesenheiten.

Vor allem bei jungen Menschen, aber nicht nur bei ihnen, kann Alkoholkonsum kurzfristige gesundheitliche Folgen (Verletzungen, Gewalt, Verkehrsunfälle, Alkoholvergiftungen, ungeschützter Geschlechtsverkehr) und auch langfristige Folgen (Auswirkungen auf die körperliche und emotionale Entwicklung, Auswirkungen auf das Schul- und Berufsleben und sogar die Entstehung eines langfristigen Alkoholproblems) haben.

³ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/alkohol.html>.

2.2. Einschränkungen der Alkoholwerbung

Durch die Darstellung von Alkohol in allen möglichen attraktiven und positiven Formen trägt die Werbung dazu bei, das Konsumverhalten zu normalisieren. Umgekehrt gilt die Reduzierung der Alkoholwerbung als wirksame Massnahme, um die Attraktivität des Alkoholkonsums zu verringern.⁴ Junge Menschen sind besonders empfänglich für Alkoholwerbung und viele Produkte richten sich gezielt an diese Altersgruppe. Gemäss einer Studie von Sucht Schweiz aus dem Jahr 2016 geben 80 % der Befragten an, Alkoholwerbung wahrgenommen zu haben. Die am häufigsten genannten Orte sind: Strassen oder Geschäfte (59,5 %), Zeitungen und Zeitschriften (57,9 %), Fernsehen (39,9 %), Sportveranstaltungen und -übertragungen (28,6 %), Konzerte oder Ausstellungen (23,0 %) sowie Internet (19,4 %).

Auf Bundesebene gibt es verschiedene Einschränkungen für Alkoholwerbung. So verbietet Artikel 42b Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (AlkG; SR 680) die Werbung für gebranntes Wasser:

- > in Radio und Fernsehen;
- > in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen;
- > in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
- > auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen;
- > an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen oder die vorwiegend für diese bestimmt sind;
- > in Betrieben, die Heilmittel verkaufen oder deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist;
- > auf Packungen und Gebrauchsgegenständen, die keine gebrannten Wasser enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen.

Absatz 4 von Artikel 42b AlkG verbietet zudem die Durchführung von Wettbewerben, bei denen gebranntes Wasser als Werbeobjekt oder Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist.

Artikel 43 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung des Bundes vom 16. Dezember 2016 (LGV; SR 817.02) verbietet seinerseits jede Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, insbesondere:

- > an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden;
- > in Publikationen, die sich hauptsächlich an Jugendliche wenden;
- > auf Gegenständen, die hauptsächlich Jugendliche benutzen;
- > auf Gegenständen, die an Jugendliche unentgeltlich abgegeben werden.

Artikel 2 Abs. 1 Ziff. 15 LGV präzisiert, dass unter Werbung Produktinformationen zu Werbezwecken, Reklamen jeder Art sowie die Direktwerbung zu verstehen sind.

⁴ Marmet, S., Gmel, G., *Suchtmonitoring Schweiz – Werbung für Alkohol in der Schweiz im Jahr 2015*, Sucht Schweiz, Lausanne, 2016.

Die Kantone sind befugt, restriktivere Vorschriften als die des Bundesrechts zu erlassen. Neun Kantone haben diesen Freiraum genutzt (AR, BE, BL, BS, GE, OW, TG, UR, VD, ZG und ZH), indem sie die Alkoholwerbung, insbesondere im Bereich der Plakate, eingeschränkt oder ganz verboten haben. Einige haben ein generelles Verbot der Alkoholwerbung eingeführt, andere nur für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten.

2.3. Einschränkungen und Ziele bei Alkoholwerbung und -förderung in Freiburg

Im Freiburger Recht gibt es derzeit folgende Einschränkungen für Alkoholwerbung und -förderung:

- > Die Durchführung von Wettbewerben und Spielen, die den Konsum von Alkohol fördern sollen, ist verboten, mit Ausnahme von Degustationswettbewerben (Art. 53a des Gesetzes vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten [ÖGG; SGF 952.1]).
- > Eine vorübergehende Aktivität oder eine Veranstaltung darf auf keinen Fall mit dem Namen eines gebrannten alkoholischen Getränks oder mit der Marke eines alkoholischen Getränks bezeichnet werden (Art. 45 Abs. 4 ÖGG).
- > Dem Verkäufer ist es untersagt, für den Verkauf von alkoholhaltigen Getränken Begriffe zu verwenden, die geeignet sind, die Kundschaft über die Natur der Getränke zu täuschen (Art. 26 Abs. 1 Bst. c HAG).
- > Die Werbung für alkoholische Getränke, Tabakerzeugnisse, Medikamente und andere gesundheitsschädliche Substanzen ist in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in deren unmittelbarer Umgebung untersagt (Art. 35 Abs. 1 GesG).

Der kantonale Alkoholaktionsplans (KAAP) 2018–2021 bemängelt unter anderem die schwache Regulierung der Werbung für nicht destillierte alkoholische Getränke, das Sponsoring im Sportbereich und das Fehlen einer Übersicht über die von den Gemeinden getroffenen Massnahmen zur Einschränkung der Möglichkeiten der Alkoholwerbung (Plakate). Er schlägt insbesondere vor, das bundesrechtliche Verbot der Werbung für gebrannte Getränke (z. B. *Happy Hours*) durch eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten oder des Gesetzes über die Ausübung des Handels auf vergorene Getränke auszudehnen.

3. Stellungnahme des Staatsrats

Der Staatsrat teilt den Willen der Motionäre, die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen vor den Gefahren von Tabakerzeugnissen und hochgradigem Alkohol zu schützen, indem die Werbung für diese Produkte strenger kontrolliert wird, eine Massnahme, deren Wirksamkeit erwiesen ist. Auf diese Weise würde der Kanton Freiburg sein Arsenal im Kampf gegen das Rauchen und den problematischen Alkoholkonsum, die er zu den vorrangigen Problemen der öffentlichen Gesundheit erklärt hat, erheblich verstärken. Da es sich jedoch um eine Frage der Gesundheitsförderung und Prävention handelt, sollte dies im Gesundheitsgesetz (GesG) und nicht im RekG geregelt werden.

In Anbetracht der obigen Ausführungen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat:

- > die Aufteilung der Motion und deren Grundsatz zu akzeptieren, d. h. die kantonale Gesetzgebung zu ändern, um Minderjährige im Kanton Freiburg vor den Versuchungen durch aggressive Werbung für Tabak oder hochgradigem Alkohol zu schützen;
- > die Motion in Bezug auf die Änderung von Artikel 5 RekG abzulehnen;

> den Vorschlag des Staatsrats anzunehmen, Artikel 35 GesG, der sich mit der Werbung befasst, zu ändern und einen Verweis auf diese Bestimmung in Artikel 5 RekG aufzunehmen.

Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

30. November 2021