

78.018

**Botschaft
über die Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame»**

vom 22. März 1978

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. März 1978

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ritschard

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Die im April 1976 eingereichte Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame» verlangt, dass jede Reklame für Raucherwaren und alkoholische Getränke untersagt werde. Von diesem Verbot sollten – mit einer Ausnahmegewilligung – nur ausländische Druckerzeugnisse befreit werden können, die in der Schweiz eine unbedeutende Verkaufsauflage erreichen.

Aus der Argumentation der Initianten wird deutlich, dass es ein hauptsächliches Ziel der Initiative ist, vor allem die Heranwachsenden und jungen Erwachsenen vor den Gefahren des gewohnheitsmässigen Rauchens und Trinkens zu bewahren.

Aufgrund verschiedener Gesetze wurden bereits gewisse Massnahmen im Sinne der Zielsetzung der Initiative getroffen und weitere Massnahmen werden in nächster Zukunft eingeleitet. Ein in der Bundesverfassung verankertes Verbot für Suchtmittelreklame betrachten wir als einseitig, unverhältnismässig und überdies als ungeeignet, einen erheblichen Rückgang des Alkohol- und Nikotinkonsums tatsächlich herbeizuführen.

*Eine Durchsetzung des Verbotes könnte nur mit einem stark ausgebauten Gewerbe-
polizeiapparat verwirklicht werden. Der Bundesrat empfiehlt die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag.*

Botschaft

1 Die Initiative

11 Formelles

Die Schweizer Guttempler-Jugend hat am 10. April 1976 eine eidgenössische Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame» eingereicht. Mit Verfügung vom 7. Mai 1976 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 77 515 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (BBl 1976 II 716), dass sie mit einer Rückzugsklausel versehen ist und den deutschen Text als massgebend bezeichnet.

12 Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Art. 32quinquies (neu)

Jede Reklame für Raucherwaren und alkoholische Getränke ist untersagt. Von diesem Verbot kann durch eine vom Bund zu bestimmende Behörde für ausländische Druckerzeugnisse, die in der Schweiz eine unbedeutende Verkaufsauflage erreichen, eine Ausnahmegewilligung erteilt werden.

13 Übereinstimmung des französischen Textes mit dem deutschen

Der französische Wortlaut muss geändert werden, damit er mit dem deutschen übereinstimmt. Der Ausdruck «tabac et ses succédanés» sollte durch «produits pour fumeurs», die genaue Übersetzung des Begriffs «Raucherwaren», ersetzt werden.

2 Ausgangslage

Die Zahl der Alkoholkranken in der Schweiz wird auf 2 Prozent der Gesamtbevölkerung, d. h. auf rund 130 000 geschätzt. Alkoholismus führt zu schweren körperlichen und psychischen Schäden mit gewaltigen sozio-ökonomischen Auswirkungen. Die durch den Alkoholkonsum verursachten volkswirtschaftlichen Kosten wurden von den Basler Ökonomen Lutz und Leu für 1975 auf mindestens 1,5 Milliarden Franken geschätzt.

Tabakmissbrauch gefährdet vor allem die Luftwege (Lungenkrebs und chronische Bronchitis) und die Kranzgefässe des Herzens. Die Lebenserwartung starker Raucher ist geringer.

21 Bestehende Vorschriften und getroffene Massnahmen

211 Alkoholordnung

Der Bund hat nach Artikel 32^{bis} BV die Kompetenz, Vorschriften über den Verkehr mit gebrannten Wassern und deren fiskalische Belastung zu erlassen. Diese

Gesetzgebung muss derart gestaltet sein, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein vermindert. Das Alkoholmonopol entzieht damit den Verkehr mit gebrannten Wassern der Handels- und Gewerbefreiheit. Die aufgrund von Artikel 32^{bis} BV erlassenen Bundesgesetze (BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser, SR 680; BG vom 23. Juni 1944 über die Konzessionierung der Hausbrennerei, SR 680.I) sind, wie das in Artikel 32^{er} BV aufgestellte Absinthverbot, auf die Bedürfnisse der Volksgesundheit zugeschnitten.

Die *Besteuerung der Trinkbranntweine* (Spezialitätensteuer, Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, Monopolgebühren auf eingeführten Spirituosen, Fiskalbelastung des von der Alkoholverwaltung verkauften Trinksprits und Kernobstbranntweins) ist neben der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung wohl die wichtigste Massnahme, die das Alkoholgesetz zur Einschränkung des Verbrauchs vorsieht. Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser (Reinertrag der Alkoholverwaltung) erhalten die Kantone die Hälfte. Von seinem Anteil wiederum hat jeder Kanton mindestens 10 Prozent zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus zu verwenden (Alkoholzehntel). Die andere Hälfte der Reineinnahmen gelangt in den Bundesbeitrag zur Finanzierung der AHV/IV. Für das Jahr 1978 ist ein Reinertrag der Alkoholverwaltung von 250 Millionen Franken veranschlagt.

Wein und Obstwein werden heute mit der Warenumsatzsteuer von 5,6 oder 8,4 Prozent belastet, während das Bier einer besonderen Biersteuer unterliegt; auf importierten Braurohstoffen, Importbier und importiertem Wein werden überdies noch Zollzuschläge erhoben.

In unserer Botschaft vom 15. März 1978 zur Bundesfinanzreform von 1978 (BBl 1978 I 849) haben wir vorgeschlagen, die Getränkesteuern nach dem Alkoholgesetz beizubehalten, jedoch auf die Biersteuer zu verzichten. Das Bier soll aber der Mehrwertsteuer unterstellt werden, wobei im Handel der Normalsatz von 8 Prozent und im Gastgewerbe der Sondersatz von 5 Prozent gelten soll. Da die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier beibehalten werden, bleiben die bisherigen Einnahmen aus der Gesamtbelastung des Biers weiterhin erhalten.

Artikel 32^{quater} ermächtigt die Kantone, auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des *Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken*, d. h. mit allen alkoholhaltigen Getränken und nicht nur mit gebrannten Wassern, den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen zu unterwerfen. Damit wird ihnen zwecks Bekämpfung des Alkoholismus die Befugnis eingeräumt, die Bedürfnisklausel für Alkoholwirtschaften und Kleinhandelsbetriebe einzuführen. Den Mittel- und Grosshandel mit nicht gebrannten geistigen Getränken allerdings dürfen die Kantone nur innerhalb der Schranken der Handels- und Gewerbefreiheit, also nur gewerbe- und gesundheitspolizeilich, regeln.

212 Tabakbesteuerung

Im Jahre 1925 wurde ein neuer Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, durch den der Bund ermächtigt wurde, den Rohtabak und den verarbeiteten Tabak zu besteuern. Gleichzeitig wurde ein neuer Artikel 34^{quater} in die Verfassung eingefügt, der unter anderem bestimmte, dass die Tabakbesteuerung zur

Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet werden müsse. Die gegenwärtige, im Jahre 1970 eingeführte Steuerordnung – Bundesgesetz vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (SR 641.31) – stützt sich auf Artikel 41 Buchstabe c der Bundesverfassung. Die Steuer wird sowohl auf den im Inland hergestellten als auch auf den eingeführten Produkten erhoben; die importierten Tabakfabrikate, mit Ausnahme derjenigen aus den EFTA-Staaten, unterliegen zusätzlich noch einem nach dem Gewicht bemessenen Zoll. Die Tabaksteuer wurde in den Jahren 1966, 1973 und 1974 erhöht; eine weitere Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten um 20 Prozent auf den 1. Oktober 1978 ist beschlossen.¹⁾

Der Voranschlag des Bundes für das Jahr 1978 rechnet mit Bruttoeinnahmen aus der Tabaksteuer von 550 Millionen Franken.

213 Lebensmittelgesetzgebung

Eine besondere Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der *Lebensmittel* ergibt sich aus Artikel 69^{bis} BV. Danach ist der Bund befugt, gesetzliche Bestimmungen über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln zu erlassen.

Artikel 54 des Lebensmittelgesetzes (LMG; SR 817.0) beauftragt den Bundesrat, die nötigen Vorschriften zum Schutze der Gesundheit und zur Verhütung von Täuschung im Verkehr mit Waren und Gegenständen, welche den Bestimmungen dieses Gesetzes unterliegen, zu erlassen. Aus der allgemeinen Fassung dieses Artikels muss geschlossen werden, dass der Bundesrat alles anordnen kann, was ihm zum Schutze der Gesundheit und zur Verhütung von Täuschung als notwendig erscheint. Der Bundesrat ist somit nicht bloss zum Erlass von Kontrollvorschriften befugt, sondern er kann unter Umständen sogar den Handel mit einem Lebensmittel verbieten.

Artikel 19 der Lebensmittelverordnung (LMV; SR 817.02) verbietet für Lebensmittel Hinweise irgendwelcher Art auf eine krankheitsheilende oder -verhütende Wirkung. Im Zusammenhang mit Spirituosen untersagt sie gesundheitliche oder Heilanpreisungen irgendwelcher Art. Schliesslich verbietet sie Reklame für alkoholische Getränke, die sich in deutlicher Weise an Minderjährige wendet.

214 Verschiedene Massnahmen

Im weiteren besteht ein *Werbeverbot für alkoholische Getränke und Raucherwaren in Radio und Fernsehen*.

Zu erwähnen sind ferner die *Präventivaktionen* der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (brennlose Verwertung von Obst und Kartoffeln, Aktion Pausenapfel, Propagierung gesunder Ernährung und alkoholfreier Getränke, Werbekampagnen, Informationsbroschüren). Zudem sieht das Alkoholgesetz in Artikel 43 a

¹⁾ Vgl. unsere Botschaft vom 24. August 1977 über erste Überbrückungsmassnahmen zur Vermeidung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt (BBl 1977 II 1490 ff.) und die Änderung des Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung vom 7. Oktober 1977 (AS 1978 268).

Beitragsleistungen an die Aufklärungs- und Forschungstätigkeit privater Organisationen vor. Die Eidgenössische Kommission gegen den Alkoholismus und die Eidgenössische Ernährungskommission fördern ebenfalls die Forschung auf den Gebieten des Alkoholismus und des Tabakmissbrauchs.

Schliesslich haben verschiedene Kantone und Gemeinden sowie die PTT-Betriebe die Plakatwerbung für alkoholische Getränke oder Tabakerzeugnisse auf ihrem Grund oder in ihren Verkehrsmitteln untersagt. Aus der Handels- und Gewerbe-freiheit kann nämlich kein Rechtsanspruch Privater zur Werbung auf öffent-lichem Grund und Boden abgeleitet werden.

22 Kritische Würdigung des geltenden Rechts

221 Unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes

Die Vorschrift des Artikels 19 LMV, wonach Reklame für alkoholische Getränke verboten ist, die sich in deutlicher Weise an Minderjährige wendet, wird dem Anliegen des *Jugendschutzes* nur teilweise gerecht. Werbung ist zu ausgeklügelt, als dass sie sich vordergründig an Jugendliche zu wenden bräuchte. Vielmehr liegt ein wichtiges Motiv für den Einstieg in eine Suchtgewohnheit darin, dass der Minderjährige Rauchen oder Trinken als Zeichen für das *Erwachsensein* versteht. Die in der Werbung dargestellten Personen sind daher immer Erwachsene, die jedoch jung genug sind, um der jugendlichen Zielgruppe eine Identifikation zu erlauben: Solche Werbung aber lässt sich mit Artikel 19 LMV nicht bekämpfen.

222 Im Lichte der Empfehlung 716 vom 27. September 1973 des Europarates

Die Beratende Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee, die Regierungen einzuladen, unter anderem

- die Werbung für Tabak und Alkohol in Radio und Fernsehen streng zu regeln oder zu verbieten und in den übrigen Medien, vor allem in der Presse, in den Unterhaltungslokalitäten, in den Strassen, auf öffentlichen Plätzen und in Sportstadien generell einzuschränken;
- das Rauchen in den öffentlichen Verkehrsmitteln und den Wartesälen zu verbieten, falls nicht spezielle Raucherabteile bestehen;
- einen Warnaufdruck sowie Angaben über den Gehalt der Schadstoffe auf Zigarettenpackungen als obligatorisch zu erklären.

Einige dieser Forderungen sind in der Schweiz bereits erfüllt, andere sollen in naher Zukunft auf gesetzlichem Weg erfüllt werden.

23 Gesetzgeberische Vorhaben des Bundes

231 Revision des 5. Abschnitts des Alkoholgesetzes

Der Bundesrat beabsichtigt, in der Legislaturperiode 1979–1983 eine Änderung des 5. Abschnittes des Alkoholgesetzes (Handel mit gebrannten Wassern zu

Trinkzwecken) vorzunehmen. Dabei sollen nach Möglichkeit einschränkende Vorschriften über die Gestaltung der Reklame vorgeschlagen werden, unter anderem ein Verbot der unsächlichen Reklame. Zudem soll die Werbung überall dort untersagt werden, wo sie sich an Jugendliche richtet. Es muss jedoch in Erinnerung gerufen werden, dass nur die gebrannten Wasser dem Alkoholgesetz unterstehen.

Eine Erhöhung der fiskalischen Belastung des Alkohols wird zur Zeit nicht in Erwägung gezogen, weil diese Abgaben erst kürzlich mit wenig Erfolg angehoben worden sind und deshalb die Wiederholung dieser Massnahme nicht sinnvoll erscheint.

232 Revision von Artikel 420 (Tabakartikel) der Lebensmittelverordnung

Vor Jahren regten die Eidgenössische Ernährungskommission, die Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme und Konsumentenkreise an, die Tabakwerbung sei zu beschränken. Ähnliche Begehren richteten einzelne Parlamentarier, Bürger und Vereinigungen an den Bundesrat.

Nachdem im letzten Jahr der Entwurf zu einer Revision des Tabakartikels 420 LMV den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung unterbreitet worden war, wird er zurzeit bereinigt und eingehend auf Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft. Der Entwurf schlägt als wichtigste Massnahme vor, jede Werbung zu verbieten, die bezweckt, die Minderjährigen zum Tabakgenuss zu veranlassen. Zusammen mit der Einführung einer obligatorischen Warmaufschrift auf allen Packungen sieht der Entwurf auch die Pflicht der Produzenten vor, die Gehalte an den Schadstoffen Teer, Nikotin, Stickstoff und Kohlemonoxid zu deklarieren.

233 Erhöhung der Tabaksteuer

Auf den 1. Oktober 1978 haben wir beschlossen, aufgrund der mit Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1977 genehmigten Änderung des Tabaksteuergesetzes die Steuer auf Zigaretten um 20 Prozent zu erhöhen. Verglichen mit dem Steuertarif von 1969 beträgt heute die Steuerbelastung für Zigaretten 150 Prozent.

234 Vorarbeiten zu einem Präventivgesetz gegen Suchtkrankheiten

Aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse hat das Eidgenössische Departement des Innern Vorarbeiten für ein Präventivgesetz gegen Suchtkrankheiten an die Hand genommen. Ein solches Gesetz wird in erster Linie die Vorbeugung durch Gesundheitserziehung und ähnliche Massnahmen regeln. Gesundheitserziehung sollte mithelfen, das kritische Bewusstsein der Heranwachsenden gegenüber gesundheitsschädigendem Verhalten und somit auch gegenüber der Suchtmittelwerbung zu fördern. Eine erste Umfrage bei den Kantonen hat ergeben, dass die Meinungen darüber nicht einheitlich sind, dass jedoch eine Mehrheit mit der Schaffung eines solchen Gesetzes grundsätzlich einverstanden ist. Zur

Zeit wird geprüft, welche Möglichkeiten die verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 69 BV) im einzelnen bietet. Wir beabsichtigen, den Entwurf zu einem Präventivgesetz der Bundesversammlung in der Legislaturperiode 1979–1983 vorzulegen.

3 Beurteilung der Initiative

31 Motive der Initiative

Aus der Argumentation der Initianten wird deutlich, dass es ein hauptsächliches Ziel der Initiative ist, vor allem die Heranwachsenden und jungen Erwachsenen vor den Gefahren des gewohnheitsmässigen Rauchens und Trinkens zu bewahren. Die Initianten erwarten von einem völligen Werbeverbot mittelbar einen Konsumrückgang im Interesse der Volksgesundheit.

Alkoholische Getränke und Tabak sind Genussmittel, die zu vorübergehenden oder dauernden Schäden führen können, für deren wirtschaftliche Folgen zu einem Grossteil die Allgemeinheit vor allem über verschiedene Versicherungs- und mit Steuergeldern aufzukommen hat.

32 Allgemeine Würdigung der Motive

Es ist unbestritten, dass Suchtmittelmissbrauch gesundheitsschädigend ist und dass es aufgrund der Artikel 32^{bis} und 32^{quater} sowie des Artikels 69^{bis} BV Aufgabe der Bundesbehörden ist, Massnahmen zur Hebung der Volksgesundheit zu treffen. In dieser Zielsetzung besteht Übereinstimmung zwischen den Bestrebungen der Initianten und den Absichten der Bundesbehörden. Diese haben, wie unter Ziffer 21 dargestellt wurde, schon eine Reihe von Massnahmen im Sinne der Zielsetzungen der Initiative getroffen (die erste Alkoholgesetzgebung des Bundes datiert von 1885/86), und weitere Massnahmen (vgl. Ziff. 23) werden vorbereitet.

Die wesentlichen Ziele der Initiative können ohne Verfassungsrevision und mit Mitteln, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns entsprechen, wirksam verfolgt werden.

33 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stammt aus dem Gewerbepolizeirecht. Das Bundesgericht hat diesen Grundsatz in einer reichhaltigen Praxis dahingehend umschrieben, dass polizeiliche Eingriffe nicht weitergehen dürfen, als es das zu erreichende Ziel erfordert, und dass Massnahmen unzulässig sind, wenn auch ein kleinerer Eingriff zum Ziele geführt hätte¹⁾. Gemeint ist damit zweierlei: einerseits soll der polizeiliche Eingriff dem im öffentlichen Interesse liegenden Ziel entsprechen und soweit als möglich die individuelle Freiheit schonen; andererseits muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ergebnis und den dazu notwendigen Freiheitsbeschränkungen bestehen.

¹⁾ Vgl. BGE 101 Ia 176, 219, 511; 100 Ia 347, 450; 97 I 508, 96 I 242, 375, 384, 422.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist inzwischen auf den Bereich der gesamten Staatstätigkeit ausgedehnt worden und hat eine derartige Bedeutung erhalten, dass es der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung unumgänglich schien, den Grundsatz in einer neuen Verfassung (Art. 5) ausdrücklich niederzulegen.

Die Frage, ob und allenfalls inwieweit Reklame den Verbrauch als solchen zu beeinflussen vermag, ist umstritten. Es darf zwar als wahrscheinlich gelten, dass jegliche Werbung eine Vergrößerung des gesamten Verbrauchs bewirkt, und es ist anzunehmen, dass mit steigendem Allgemeinkonsum auch ein Ansteigen des Suchtmittelmissbrauchs verbunden ist. Dagegen wird aber eingewendet, dass die Werbung vor allem produktbezogen sei und lediglich eine Verlagerung von einer Marke zu einer andern bewirke.

Ein Werbeverbot für Suchtmittel bietet keine Gewähr dafür, dass der Alkohol- und Nikotinkonsum auf die Dauer tatsächlich in einem erheblichen Ausmass zurückgeht. Alkoholexzesse und Tabakmissbrauch sind auch in Ländern nachgewiesen, in denen wegen des Wirtschaftssystems (Staatswirtschaft) keine Werbung betrieben wird. Dass Verbote allein nicht zum angestrebten Ziel führen, haben die Erfahrungen mit dem Alkoholverbot (Prohibition) in verschiedenen Staaten gezeigt.

Das von den Initianten vorgeschlagene allgemeine Werbeverbot für Raucherwaren und alkoholische Getränke ist – so gut die Idee gemeint ist – daher als einseitige und unverhältnismässige Massnahme zu bezeichnen. Es ist fraglich, ob sich damit das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, die Hebung der Volksgesundheit, erreichen lässt. Das Konzept der Bundesbehörden zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs sieht demgegenüber mehrere Massnahmenbereiche vor:

- gewerbepolizeiliche Beschränkungen (Alkoholgesetz, Lebensmittelverordnung)
- fiskalische Massnahmen (Alkohol- und Tabakbesteuerung)
- vorbeugende Massnahmen (Präventivgesetz gegen Suchtkrankheiten).

34 **Finanzielle Auswirkungen**

Die Kosten, die dem Bund durch die Annahme der Initiative erwachsen könnten, sind schwer abzuschätzen, da die Auswirkungen eines Werbeverbotes auf den Konsum von alkoholischen Getränken und Raucherwaren ungewiss sind; ein erheblicher Erfolg steht kaum in Aussicht. Auf jeden Fall müssten die Zollorgane zur Kontrolle der eingeführten Presseerzeugnisse personell verstärkt werden.

Sollte langfristig tatsächlich ein erheblicher Konsumrückgang eintreten, so wäre mit einem Einnahmefall bei den Getränkesteuern und bei der Tabaksteuer zu rechnen, was wiederum die Einnahmen für AHV/IV vermindern würde. Nicht auszuschliessen wären zusätzliche Ausgaben im Bereich der Landwirtschaftsförderung. Andererseits würden vermutlich die Invalidenversicherung sowie die Kranken- und Unfallversicherung bei den Leistungen spürbar entlastet.

Erhebliche neue Kosten dürften den Kantonen entstehen, deren Polizeiorgane die Einhaltung des Werbeverbots überwachen müssten.

35 **Wirtschaftliche Auswirkungen**

Ein generelles Werbeverbot würde kurzfristig die Reklamebranche, das grafische Gewerbe und einen Teil der Presse treffen. Längerfristig könnte ein Werbeverbot eventuell einen Konsumrückgang und somit Auswirkungen für die Produzenten und Händler zur Folge haben. Wenn ein Werbeverbot tatsächlich einen durchschlagenden Erfolg im Sinne der Hebung der Volksgesundheit hätte, so müssten wohl diese nachteiligen wirtschaftlichen Folgen in Kauf genommen werden. Da aber dieser Erfolg, wie dargelegt, kaum zu erwarten ist, müssen beim Ausmass des staatlichen Eingriffes die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen für die Reklamebranche, das grafische Gewerbe und einen Teil der Presse mitberücksichtigt werden. Für den Bund könnten sich zudem noch Konflikte mit den *agrarpolitischen* Aufgaben ergeben. So fördert der Bund aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes mit dem Weinstatut (Verordnung vom 23. Dezember 1971 über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse: SR 916.140) den Absatz von Rebbauerzeugnissen und den Weinexport. Das bereits erwähnte Tabaksteuergesetz (SR 641.31) sieht Steuerermässigungen und Bundesbeiträge zur Erhaltung und Förderung des inländischen Tabakanbaues vor.

Es sind auch Befürchtungen geussert worden, wonach die Pressevielfalt durch eine Annahme der Initiative gefährdet werden könnte. Dagegen wird geltend gemacht, dass nicht die kleinen politischen Tageszeitungen mit Inseratenaufträgen der Alkohol- und Tabakindustrie bedacht würden, sondern in erster Linie die finanzstarken illustrierten Zeitschriften und die Gratisanzeiger, mithin Druckerzeugnisse, die auf *diese* Inserate nicht angewiesen seien.

36 **Vollzugsschwierigkeiten**

Die Überwachung eines allgemeinen Werbeverbots, das nicht nur in einem Verbot der Publikumswerbung besteht, sondern auch die Verkaufsstellen und Fachpublikationen umfasst, dürfte in der Praxis grosse Schwierigkeiten bereiten. Alkohol- und insbesondere Tabakreklame sind ohnehin nicht nur auf Presse, Plakate und Kinos angewiesen. Vielmehr besteht um diese traditionellen Werbeträger herum ein weites Feld unspezifischer, z. T. schwer erkennbarer Werbeträger (Kleidungsstücke, Gebrauchsartikel usw.). Hinzu kommt, dass der äusserlich gleiche Tatbestand je nach der zugrunde liegenden Absicht einmal Werbung ist, das andere Mal nicht (z. B. das «Dekorieren» von Kleidern, Autos usw. mit Firmensignetten).

Auch angesichts der Grosszahl der Verkaufsstellen (allein auf dem Gebiet der gebrannten Wasser sind es mehr als 200 000 Produzenten- und Handelsbetriebe) scheint ein absolutes Werbeverbot kaum durchsetzbar.

Nicht nur die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für ausländische Presseerzeugnisse mit unbedeutender Verkaufsaufgabe, sondern vor allem die reguläre Einfuhr dürfte für die Zollorgane zu beträchtlichen Problemen führen, werden doch in der Schweiz pro Woche durchschnittlich über 2 Millionen ausländische illustrierte Zeitschriften verkauft. Zudem gelangen ausländische Zeitschriften oft vom Verleger als Briefpost direkt an den schweizerischen Abonnenten. In solchen Fällen wäre eine Zollkontrolle praktisch ausgeschlossen.

Es besteht die nicht geringe Gefahr, dass im Falle einer Annahme der Initiative die Werbung sich auf Bereiche verlagern würde, wo sie nur schwer als solche erkennbar und fassbar wäre. Die Ahndung der indirekten Werbung (Schleichwerbung) in Filmen, Theaterstücken, Büchern, auf Kleidungsstücken, Kugelschreibern, Aschenbechern, Autokarosserien usw. erforderte in den Kantonen eine stark ausgebaute Gewerbepolizei.

Soweit in unseren Nachbarländern Radio- und Fernsehwerbung für Alkoholika und Raucherwaren zulässig ist, würde sich diese einer Kontrolle entziehen.

4 Gesamtwürdigung und Antrag

Der Bundesrat anerkennt, dass im gesetzten Ziel, nämlich der Hebung der Volksgesundheit, Übereinstimmung besteht zwischen den Bestrebungen der Initianten und den Absichten der Bundesbehörden. Umstritten sind indessen die Mittel, mit denen das Ziel verwirklicht werden soll.

Aufgrund des geltenden Verfassungsrechts sind schon eine Reihe von Massnahmen getroffen worden, die der Volksgesundheit dienen (Einführung des Alkoholmonopols, Einführung der Bedürfnisklausel für das Wirtschaftsgewerbe und den Kleinhandel mit geistigen Getränken, fiskalische Belastung der alkoholischen Getränke und des Tabaks, Einschränkungen aufgrund der Lebensmittelgesetzgebung, Werbeverbot für Suchtmittel in Radio und Fernsehen, vorbeugende Aktionen im Bereich der Aufklärung und Forschung).

Weitere Massnahmen (Revision des Alkoholgesetzes und der Lebensmittelverordnung, Erhöhung der Tabaksteuer, Schaffung eines Präventivgesetzes gegen Suchtkrankheiten) sind in Vorbereitung.

Die wesentlichen Zielsetzungen der Initiative können demnach ohne Verfassungsrevision auf dem Wege der Gesetzgebung verwirklicht werden.

Ein in der Bundesverfassung verankertes Verbot für Suchtmittelreklame erübrigt sich somit; überdies bietet dieses Verbot keine Gewähr dafür, dass der Alkohol- und Nikotinkonsum auf die Dauer tatsächlich in einem erheblichen Ausmass zurückgeht. *Das von den Initianten vorgeschlagene allgemeine Werbeverbot für Raucherwaren und alkoholische Getränke ist daher als einseitige, unverhältnismässige und unzweckmässige Massnahme abzulehnen.*

Wir haben auch die Frage eines Gegenvorschlags sorgfältig geprüft. Da die unter Ziffer 22 erwähnten Massnahmen zur Hebung der Volksgesundheit im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts verwirklicht werden können, erübrigt sich ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe. Die erwähnten Massnahmen können als «indirekte Gegenvorschläge» auf Gesetzesebene bezeichnet werden. Trotz der Ablehnung der Initiative und dem Verzicht auf einen Gegenvorschlag verkennen wir die grosse Bedeutung der Suchtmittelbekämpfung nicht; unsere bisherigen und die beabsichtigten Massnahmen auf diesem Gebiet beweisen dies.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame»

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 10. April 1976¹⁾ eingereichten Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 22. März 1978²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 10. April 1976 «gegen Suchtmittelreklame» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme eines neuen Artikels 32^{quinquies} in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut:

Art. 32^{quinquies} (neu)

Jede Reklame für Raucherwaren und alkoholische Getränke ist untersagt. Von diesem Verbot kann durch eine vom Bund zu bestimmende Behörde für ausländische Druckerzeugnisse, die in der Schweiz eine unbedeutende Verkaufsauflage erreichen, eine Ausnahmebewilligung erteilt werden.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

5892

¹⁾ BBl 1976 II 716

²⁾ BBl 1978 I 1097

Botschaft über die Volksinitiative gegen Suchtmittelreklame vom 22. März 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.04.1978
Date	
Data	
Seite	1097-1108
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 355

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.