

Herrn Regierungsrat
Lic.iur. Martin Schmid
Vorsteher des Justiz-, Polizei- und
Sanitätsdepartementes des Kantons GR
Hofgraben 5
7001 Chur

Chur, 17. Januar 2005

Vernehmlassung zur Teilrevision des Gesundheitsgesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, innert verlängerter Frist zur Teilrevision des Gesundheitsgesetzes Stellung zu nehmen, obwohl weder die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden noch die einzelnen Verbände dazu aufgefordert wurden. Vorweg müssen wir festhalten, dass wir über dieses Vorgehen erstaunt und enttäuscht sind.

Das Gesundheitsgesetz enthält, wenn auch systematisch kaum richtig, u.a. ein Werbeverbot für Tabakwaren, mithin eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Die dürftige Antwort der Regierung auf den Vorstoss von Martin Jäger im Grossen Rat und die damals geführte Diskussion (siehe GRP 2001/2002, 558ff) haben gezeigt, dass die Thematik sehr einseitig angegangen wird. Schon aus diesem Grunde hätte sich ein Einbezug der Wirtschaft in das Vernehmlassungsverfahren aufgedrängt.

Nach eingehender Beratung kommen wir zum Schluss, dass der vorliegende Gesetzesentwurf mit Bezug auf das vorgesehene Werbeverbot, so gut er gesundheitspolitisch auch gemeint sein kann, nicht dazu taugt, das anvisierte gesellschaftliche Problem zu lösen. Vielmehr wird durch einen isoliert föderalistisch angelegten Lösungsansatz mehr volkswirtschaftlicher Schaden denn Nutzen gestiftet. Wir lehnen den Gesetzesentwurf mit Bezug auf Art. 15 deshalb ab und bitten Sie, auf das Werbeverbot für Aussenwerbung zu verzichten.

1. Systematik

Das Gesundheitsgesetz regelt die Tätigkeit des Gesundheitswesens und enthält insbesondere Vorschriften über Rechte und Pflichten der Gesundheitsfachpersonen sowie eine Kompetenzaufteilung zwischen Aufgaben des Kantons und der Gemeinden. Ziel des Werbeverbotes ist dagegen die Suchtprävention. Das diesbezüglich gewählte Mittel zur Zielerreichung, namentlich das Werbeverbot, tangiert die Handels- und Gewerbefreiheit und damit die Gewerbetreibenden. Vordergründig handelt es sich denn auch um einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Ein solcher Eingriff ist zulässig, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Im vorliegenden Fall geht es insbesondere um die Aussenwerbung. Es wäre – wenn schon ein Werbeverbot eingeführt werden sollte – zu prüfen, ob ein neues kantonales Reklame- und Werbegesetz erarbeitet und das Werbeverbot statuiert werden müsste – dies analog dem Genfer Gesetz, welches gemäss einschlägiger Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2002 (BGE 128 I 295) als verfassungskonform beurteilt worden ist.

2. Zum Werbeverbot für Tabakwaren im Besonderen

Mit dem Verweis auf das vom Bundesgericht gutgeheissene Werbeverbot für Tabakwaren und Spirituosen über 15 Volumenprozent im Kanton Genf, droht nun auch in Graubünden eine drastische Einschränkung der Gewerbe- und Gewerbefreiheit. Wie bereits in anderen Kantonen scheint die Massnahme „Werbeverbot“ nun auch bei uns von Präventions- und Gesundheitsbehörden als einzig „heilbringende“ Massnahme opportun zu sein. Es ist offensichtlich, dass die Politik mit Werbeverboten einer ganzen Reihe unterschiedlicher gesellschaftlicher Problemstellungen Herr werden will. Konfrontiert mit realgesellschaftlichen Entwicklungen, glaubt sie – speziell im Bereich des Tabakkonsums – unter Beschwörung der Volksgesundheit dem Konsum mit Werbeverboten einen Riegel schieben zu können. Die Voten der Grossräte Jäger, Bucher, Trepp und Schütz sowie von Frau Grossrätin Scharplatz belegen dies eindrücklich (GRP, a.a.O.). **Sie alle gehen davon aus, dass ein Verbot der Tabakwerbung auch automatisch eine Reduktion des Konsums nach sich ziehe.** Dabei werden verschiedene Untersuchungen und Studien als wissenschaftlicher Beleg dieser Behauptung herangezogen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit lassen sich je nach Interessenlage mindestens ebenso viele Studien beibringen, die zu gegenteiligen Resultaten gelangen.

Bei näherer Betrachtung verfehlen diese Massnahmen aber nicht nur ihre angestrebte Wirkung, sondern führen zu weitgehenden negativen Folgen. Was auf den ersten Blick plausibel erscheint, entpuppt sich schliesslich als gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Bumerang. **Verschiedene Studien belegen nämlich, dass die Werbeausgaben die Höhe des Gesamtkonsums nicht beeinflussen.** Viel Werbung bedeutet demnach nicht mehr Konsum, weniger Werbung bedeutet nicht zwingend eine Reduktion des Konsums. Das gilt für Tabakprodukte ebenso wie für viele andere Produkte, die der Gesundheit nicht förderlich sind.

Diese Aussage lässt sich aufgrund der Erfahrungen in Ländern, die bereits ein totales oder teilweises Werbeverbot verfügt haben, belegen¹. Auslöser für den Konsum von

¹ In ehemaligen Ostblockländer herrschte zur Zeit der Planwirtschaft bekanntlich ein totales Werbeverbot und dennoch haben die Leute extrem stark geraucht. Gleiches gilt für die BRD und die ehemalige DDR: Im werbefreien Osten rauchten knapp 42 Prozent der Leute zwischen 12 und 24 Jahren, in der BRD waren es fast 9 Prozent weniger. Trotz Werbung. Neueste Zahlen aus Polen beweisen, dass Werbeaufkommen und Konsum nicht direkt von einander abhängen: Im Dezember 2000 ist ein totales Werbeverbot in Kraft getreten. Dennoch stieg der Zigarettenkonsum im Jahre 2001 um 1,65 Milliarden Zigaretten. Dass zwischen Werbeaufkommen und Konsum kein Zusammenhang besteht, zeigen auch die

Alkohol- oder Tabak-Produkten war oder ist nicht Werbung, sondern in den häufigsten Fällen führen sozialer Druck oder Gewohnheit im Umfeld dazu, dass ein junger Mensch zur Zigarette greift.

Mit Werbung werden Marken und Marktanteile gesichert. **Plakate oder Inserate machen aus keinem Nichtraucher einen Raucher** (nicht einmal wegen der Einspielung des von Martin Jäger zitierten bekannten Reiterfilms einer bekannten Marke vor Kinobeginn), sondern motivieren allenfalls bereits Rauchende zum Wechsel zu einer anderen Marke. **Werbung ermöglicht den Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern in einem transparenten Markt und führt allenfalls zur Verschiebung von Marktanteilen.** Werbeverbote würden diesen Markt verschliessen, die Tendenz zur Monopolbildung verstärken und einzig bestehende Marktanteile schützen. Das war letztlich auch der Hauptgrund für einige europäische Staaten, ein Werbeverbot für Tabakwaren einzuführen. Der Staat, der das Tabakmonopol besitzt, wollte eine Marktverschiebung zu ausländischen Produkten möglichst vermeiden.

Dass Rauchen nicht gesundheitsfördernd ist, weiss auch der eidgenössische Gesetzgeber. Deshalb hat er bereits zahlreiche Werbe-Einschränkungen erlassen. Zudem gelten für die Umsetzung der Werbung strenge Einschränkungen, indem zum Beispiel keine Personen beim Konsum von Spirituosen oder beim Rauchen abgebildet werden dürfen. Sowohl die Alkohol- als auch die Tabakbranche haben sich vor allem zum Schutz der Jugend zudem selbst mehrere Beschränkungen im Vertrieb sowie in der Kommunikation auferlegt.

Die Diskrepanz zwischen Werbeverbot und Konsum ist aber nicht die einzige Ungereimtheit, auf die es hinzuweisen gilt: Die Schweiz wie auch die EU, die im übrigen das Plakat als Informationsmedium explizit vom Tabakwerbeverbot ausgenommen hat, subventionieren gleichzeitig den Anbau von Tabak (EU: über drei Milliarden Franken). Wer Tabak anpflanzt, wird also vom Staat gefördert und unterstützt, darf den Tabak verkaufen, die Industrie darf daraus Produkte herstellen und diese auf dem Markt feilbieten. Nur Werbung ist nicht erlaubt. Das ist widersinnig. **Wer ein Produkt anbietet, das legal und frei erhältlich ist, der soll auch mitteilen dürfen, dass es auf dem Markt ist.** Er darf deshalb Vorzüge des Produktes anpreisen, solange die Werbung nicht missbräuchlich oder unlauter ist. So zumindest sind die Regeln der freien Marktwirtschaft, der Handels- und Gewerbefreiheit und der Meinungsäusserungsfreiheit.

Werbeverbote sind auch medienpolitisch problematisch, da sie tendenziell die Existenz von Verlegern und damit nicht zuletzt auch die Vielfalt der Presse gefährden. In unserer modernen Demokratie sind wir auf ein breites und funktionierendes Mediennetz angewiesen. Schrumpft der redaktionelle Raum wegen fehlender Werbeeinnahmen, schrumpft auch der Raum für die Vermittlung von politischen Themen. Da alle Medien zu einem erheblichen Teil über Werbung finanziert werden, hat die absichtliche Einschränkung der Werbung auch direkte Folgen für diese Unternehmen. Werbeverbote sind in diesem Sinn gar der Pressefreiheit abträglich. Dies umso mehr, als die Medien im Moment ohnehin mit massiven Einbrüchen beim Werbeaufkommen konfrontiert sind. Werbeverbote reduzieren das ohnehin schwache Aufkommen zusätzlich. Dagegen dürfte eingewendet werden, das vorgesehene Werbeverbot tangiere die Medien nicht,

Zahlen aus Ländern, die ein totales Werbeverbot verfügt haben: In Italien, wo seit 1962 ein Werbeverbot besteht, wurden zwei Jahre vor der Einschränkung 52 Milliarden Zigaretten verkauft, zwei Jahre nach dem Verbot war der Konsum auf 58,6 Milliarden Zigaretten gestiegen. Weitere zwei Jahre später gar auf knapp 65 Milliarden Stück. Und im Jahre 1991 - also knapp 30 Jahre nach der Einführung des Werbeverbotes - kauften die Italiener über 92 Milliarden Zigaretten. Wirkungslos waren auch Teilwerbeverbote, wie sie in verschiedenen Ländern verfügt wurden: Die Tabak-Werbeabstinenz am Fernsehen in den USA, welche die Industrie im Jahre 1971 einführte (die freiwillige Massnahme wurde kurz darauf durch ein Verbot ergänzt), war ebenfalls wirkungslos: Von 510 Milliarden Stück zwei Jahre vor dem Verbot betrug der Absatz zwei Jahre nach dem Verbot 590 Milliarden Zigaretten.

da nur Werbung auf öffentlichem Grund bzw. auf privatem Grund, wenn von öffentlichen Strassen einsehbar, verboten werde. Doch wer garantiert, dass in einem nächsten Schritt nach der Aussenwerbung nicht die Printmedien mit einem Werbeverbot belegt werden? Es kann ja kaum belegt werden, dass Aussenwerbung schädlichere Auswirkungen als Printwerbung hat. **Das zeigt auch, wie willkürlich in dieser Frage vorgegangen wird.**

Dass Werbung aber nicht bloss marketingtechnisch, sondern auch bezüglich Qualität Konsequenzen haben kann, belegt die Tatsache, dass Zigaretten heute um 40% weniger Teer aufweisen als vor 25 Jahren. Wenn also jemand ein Produkt verbessert oder verfeinert hat, muss er anschliessend die Möglichkeit haben, dem Markt die Innovation mitzuteilen und das neue Produkt zu lancieren. Darf er das nicht, so wird er in Zukunft auf die aufwändige Verbesserung oder Innovation verzichten und keine Gelder mehr in die Forschung investieren. **Ohne Werbung also keine Marktanpassung.** Werbeverbote verhindern, dass der Konsument über Produkte-Innovationen informiert werden kann. Also gibt es auch keine Innovationen mehr.

Werbung ist schliesslich Teil der volkswirtschaftlichen Produktivität. **Wird diese bewusst durch Werbeverbote eingeschränkt, wirkt sich das auch negativ auf die Volkswirtschaft aus.** Rund 80 Millionen Franken investiert die Tabakindustrie in der Schweiz pro Jahr in Werbung und Sponsoring. Ein Ausfall dieser Beträge hat gravierende Einbussen bei Medien und Veranstaltern zur Folge. Betroffen wären aber auch kulturelle Veranstaltungen, die zu einem guten Teil durch Sponsoring von Tabakfirmen mitfinanziert werden.

Tabakprodukte sind schliesslich nicht die einzigen, welche gesundheitlich als bedenklich gelten. **Es ist damit zu rechnen, dass auch Werbung für andere Produkte ins Schussfeld der Kritik kommen wird.** In einigen Kantonen stehen alkoholische Getränke, vor allem Spirituosen im Vordergrund. Aber auch Süsswaren, fetthaltige Nahrungsmittel, Butter und sogar Autos sind manchen ein Dorn im Auge. Es ist also zu befürchten, dass Werbeverbote oder zumindest Einschränkungen auch für solche Produkte angestrebt werden. Zum Beispiel wurden bereits Einschränkungen für Angaben zu Motorenstärke und Geschwindigkeit bei Automobilwerbung diskutiert. Auch die Werbung für Konsumkredite ist bereits stark eingeschränkt.

Bei der Einführung von Werbeverboten sind immer auch arbeitspolitische Konsequenzen zu befürchten. Diese wirken sich vor allem aus auf Mitarbeiter in der Werbe- und der grafischen sowie in der Druckindustrie und schliesslich auf die Medien. Gerade in der heutigen kritischen Wirtschaftsphase ist es unverantwortlich, willkürlich zusätzliche Arbeitslosigkeit zu provozieren.

3. Schlussbemerkungen

Angesichts all dieser Fakten muss man zum Schluss kommen, dass Werbeverbote, so gut sie auch gemeint sein mögen, keinerlei positive Konsequenzen oder nachhaltig überzeugende Folgen haben. **Im Gegenteil: Sie nützen nichts, verursachen dafür aber zahlreiche negative Konsequenzen.**

Übergeordnete, generelle gesellschaftliche Anliegen, die mit Verboten und Geboten geregelt werden, sollten zwingend auf nationaler Stufe angesiedelt sein. Das wissen auch die Förderer des Werbeverbotes. Nur: Auf nationaler Ebene ist bislang keine Initiative zur Eindämmung der Werbefreiheit für Tabakwaren vom Volk gutgeheissen worden. Bundesparlament und Bundesrat haben stets einen Interessenausgleich vorgenommen, abgewogen und allen unsinnigen Versuchen, ein teilweises oder

generelles Werbeverbot für Tabakwaren einzuführen, standgehalten. Mit der Lancierung von entsprechenden Vorstössen in bisher zwölf Kantonen wird nun vor allem aus linken Kreisen versucht, Werbeverbote für Aussenwerbung auf kantonaler Ebene durchzudrücken und zu installieren. Das Spiel kennen wir aus anderen Geschäften. Was im Bund nicht durchsetzbar ist, wird auf kantonaler Ebene schrittweise (über die Aussenwerbung hinaus gehende Werbeverbote sind programmiert) zu erzwingen versucht. Mit diesem Vorgehen wird der **Föderalismus ausgehöhlt und missbraucht. Die Folgen sind ein unübersichtlicher, gesetzlicher Flickwerkteppich, ein massiver bürokratischer Mehraufwand und groteske Folgen im Alltag**, die sich mit einigen Beispielen belegen lassen. Mit Tabakwerbung versehene Fahrzeuge dürfen in Graubünden nicht mehr verkehren bzw. müssen die Werbung abdecken. Die Durchfahrtsbewilligung für die Tour de Suisse muss entzogen oder mit derart weitreichenden Auflagen versehen werden, dass der Veranstalter auf eine Durchfahrt verzichten muss. Wer auf privatem Grund einen Sonnenschirm (Restaurant, privater Besitzer) mit Tabakwerbung aufstellt, wird straffällig, wenn der Sonnenschutz von öffentlichem Grund einsehbar ist. Diese Beispiele lassen sich beliebig vermehren.

Wer in Kenntnis aller Umstände und emotionslos eine Güterabwägung vornimmt, wird guten Gewissens gegen das Werbeverbot eintreten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil erwiesen ist, dass Werbeverbote den Konsum nicht reduzieren können.

Aus den dargelegten Gründen lehnen wir den vorliegenden Gesetzesvorschlag bezüglich Art. 15 ab. Wir bitten Sie, unseren Argumenten zu folgen und in der weiteren Behandlung der Vorlage auf das Werbeverbot zu verzichten. Gerne stehen wir Ihnen für allfällige Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Dachorganisation der Wirtschaft Graubünden

**Bündner
Gewerbeverband**

Jan Mettler
Präsident

Jürg Michel
Direktor

**Handelskammer und
Arbeitgeberverband GR**

Ludwig Locher
Präsident

Dr. Marco Ettisberger
Sekretär

**Hotelierverein
Graubünden**

Andreas Züllig
Präsident

Dr. Jürg Domenig
Geschäftsführer
