

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2013

4994

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Keine Werbung
für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an
Sportveranstaltungen im Kanton Zürich»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2013,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Keine Werbung für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen im Kanton Zürich» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

Kantonale Volksinitiative «Keine Werbung für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen im Kanton Zürich».

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen, gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazugehörige Verordnung (VPR), in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Der Kanton Zürich revidiert seine Gesetzgebung, insbesondere das Gesundheitsgesetz so, dass die Werbung für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen im Kanton Zürich verboten wird.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Begründung:

Werbung für alkoholische Getränke und Sport sind grundsätzlich unvereinbar. Heute sind bereits Kinder und Jugendliche in den Stadien mit Werbung für alkoholische Getränke konfrontiert. Mit der Gesetzesanpassung soll die bestehende nationale Gesetzgebung für die Werbung für gebrannte Wasser konsequent auf Werbung aller alkoholischen Getränke ausgeweitet werden.

Weisung

A. Formelles

Der Titel und der Text der vorliegenden Volksinitiative wurden nach Durchführung der Vorprüfung im kantonalen Amtsbblatt vom 17. August 2012 (ABI 2012-08-17) veröffentlicht. Am 14. Februar 2013 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten eingereicht. Mit Verfügung vom 8. April 2013 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2013-04-08).

Die Initiative hat die Form einer allgemeinen Anregung. Gestützt auf § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat somit innert vier Monaten nach Einreichung der Volksinitiative Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt zu erstatten. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der in § 133 Abs. 2 GPR vorgesehenen Entscheide.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Volksinitiative verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck, nämlich die Ausdehnung des Werbeverbots für alkoholische Getränke auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen. Deshalb wahrt sie den Grundsatz der Einheit der Materie. Was die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht betrifft, sind keine bundesrechtlichen Bestimmungen ersichtlich, gegen welche die Initiative verstossen würde. Gemäss Art. 105 BV ist der Bund nur im Bereich der gebrannten Wasser zur Gesetzgebung ermächtigt, nicht aber im Bereich der Getränke mit tieferem Alkoholgehalt. Bereits heute besteht ein Werbeverbot im kantonalen Recht (vgl. § 48 Gesundheitsgesetz, GesG, LS 810.1), das

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

durch die Initiative lediglich verschärft werden soll. Schliesslich ist die Initiative auch nicht offensichtlich undurchführbar: Weder sind tatsächliche Umstände ersichtlich, die ihrer Verwirklichung entgegenstehen, noch enthält die Initiative verschiedene, einander widersprechende Begehren. Damit erweist sich die Volksinitiative als gültig.

B. Materielles

1. Geltendes Recht

Die Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs ist in § 48 GesG geregelt. Die hier massgebende Passage lautet:

«² Die Plakatwerbung oder andere weiträumig wahrnehmbare Werbung für (...) Alkohol (...) ist verboten auf öffentlichem Grund sowie in öffentlichen Gebäuden. (...)»

Die in dieser Vorschrift verwendeten Begriffe sind durch das Verordnungsrecht und die Praxis wie folgt konkretisiert:

- *Andere weiträumig wahrnehmbare Werbung*: Darunter fallen gemäss Praxis Leuchtreklamen, Bandenreklamen, Fahnen, Bildschirme, Bemalungen, über Lautsprecher verbreitete Werbung, Ballone usw. Nicht als weiträumig wahrnehmbare Werbung gelten hingegen gemäss Praxis die Werbung auf Kleidungsstücken (sogenannte Trikotwerbung), auf Plastiktaschen, auf Flyern, auf Aufklebern oder in Zeitungsinseraten.
- *Alkohol*: Mit Alkohol im Sinne von § 48 Abs. 2 GesG sind sämtliche Getränke gemeint, die Alkohol enthalten, unbeschrieben des Alkoholgehalts.
- *Öffentlicher Grund*: Grundstücke im Besitz des Bundes, des Kantons, einer Gemeinde oder einer andern öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Dazu gehören Strassen, Plätze, Grünanlagen, Schulplätze, Sportplätze oder Friedhöfe.
- *Öffentliche Gebäude*: Nach § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs (LS 818.25) fallen Gebäude darunter, die der Öffentlichkeit dienen und im Allgemeinen für jedermann zugänglich sind. Dazu gehören insbesondere Gebäude der öffentlichen Verwaltung, Spitäler, Heime und andere Gesundheitseinrichtungen (§ 1 Abs. 2 lit. a und e), ferner Verkaufsgeschäfte und Einkaufszentren (lit. c), nicht aber Gebäude, die ausschliesslich Gewerbebezwecken dienen. Zu den öffentlichen Gebäuden zählen sodann Kultur-, Kultus-, Bildungs- und Sportstätten (lit. b). Sind sie allgemein zugänglich, gelten sie selbst dann als öffentliche Gebäude, wenn sie von privater Seite betrieben werden (z. B. «öffentliche» Kinos). Um keine öffentlichen Gebäude handelt es sich demgegenüber bei Schützenhäusern, Tennis- oder Golfclubs, die nur den Clubmitgliedern zugänglich sind.

Das soeben dargestellte Werbeverbot für Alkohol wird durch eine Reihe von Ausnahmen eingeschränkt. Die massgebenden Vorschriften

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

findet sich ebenfalls in § 48 Abs. 2 GesG und lauten:

«(...). Vom Verbot ausgenommen sind:

- a. Anschriften und Schilder von Betrieben,
- b. Werbung direkt in und an den Verkaufsstellen,
- c. Hinweise auf Anlässe zur Verkaufsförderung für Bier, Wein sowie andere Getränke, die weniger als 15 Prozent vergorenen Alkohol enthalten,
- d. (...)».

Nicht verboten ist somit die Werbung für Alkohol auf der Beschilderung etwa eines Restaurants, einer Weinhandlung oder eines Kiosks (§ 48 Abs. 2 lit. a GesG), die Werbung innerhalb eines Geschäfts, in Schaufenstern oder auf Verkaufsständen (lit. b) oder Hinweise auf die Durchführung z. B. einer Weindegustation (lit. c).

Diese Ausnahmen wie auch die sich aus der Grundsatzbestimmung ergebenden Einschränkungen greifen indessen nicht bei Kindern und Jugendlichen. Hier gilt ein umfassendes Werbeverbot. Die entsprechende Regelung findet sich in § 48 Abs. 3 GesG und lautet:

«³ Jede Werbung für (...) Alkohol (...) ist verboten an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren besucht werden.»

Bei sämtlichen hier dargestellten Regelungen ist die Grenze des Begriffs «Werbung» im Auge zu behalten. So handelt es sich gemäss heutiger Praxis bei Firmenlogos von Sponsoren auf Fahrzeugen, Einrichtungen (Sonnenschirme, Kühlschränke usw.) und Gebrauchsmaterial (Servierutensilien) nicht um Werbung. Deshalb dürfen beispielsweise an einem Jugendsporttag Sonnenschirme, Kühlschränke und Serviermaterial verwendet werden, auf denen das Firmenlogo einer das Material gratis zur Verfügung stellenden Brauerei aufgedruckt ist.

Zusammenfassend ist nach geltendem Recht im Wesentlichen folgende Werbung für alkoholische Getränke verboten:

- weiträumig wahrnehmbare Werbung (insbesondere Plakatwerbung) auf öffentlichem Grund und in öffentlichen Gebäuden. Davon ausgenommen sind Anschriften und Schilder von Betrieben sowie Werbung in und an Verkaufsstellen,
- jede Form von Werbung an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Kindern und Jugendlichen besucht werden.

2. Durch die Volksinitiative bewirkte Verschärfung

Die vorliegende Volksinitiative verlangt, dass «die Werbung für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen im Kanton Zürich verboten wird». Im Vergleich zur geltenden Rechtslage würde die Initiative zu folgenden Verschärfungen des Werbeverbots für Alkohol führen:

- *Verbot auch der weniger auffälligen Werbung auf öffentlichem*

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Grund oder in öffentlichen Gebäuden, sofern es um Sportplätze und an Sportveranstaltungen geht. Das geltende Recht verbietet auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen auf öffentlichem Grund oder in öffentlichen Gebäuden nur die weiträumig wahrnehmbare Werbung. Die Initiative würde dazu führen, dass hier auch weniger auffällige Formen von Werbung wie z. B. Trikotwerbung oder Werbung auf Flyern verboten wären.

- *Verbot jeder Form von Werbung auf Sportplätzen auf privatem Grund.* Das geltende Recht kennt kein Werbeverbot auf Sportplätzen auf privatem Grund (z. B. Tennisplatz eines privaten Tennisclubs). Die Initiative würde dazu führen, dass auch hier jede Form von Werbung für alkoholische Getränke verboten wäre.
- *Verbot jeder Form von Werbung an Sportveranstaltungen auf privatem Grund und in privaten Gebäuden.* Das geltende Recht kennt kein Werbeverbot für Sportveranstaltungen, die auf privatem Grund (z. B. Grümpelturnier auf der Wiese eines Bauern) oder in privaten Gebäuden stattfinden (z. B. Kleinkaliberwettkampf in einem privaten Schiesskeller). Gemäss der Initiative wäre solche Werbung zukünftig verboten.

3. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative möchte die Alkoholwerbung auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen umfassend verbieten. Gemäss der Begründung der Volksinitiative ist Alkohol und Sport unvereinbar. Kinder und Jugendliche würden in den Stadien heute zu stark mit Werbung für alkoholische Getränke konfrontiert werden.

Die Suchtprävention ist ein wichtiger gesundheitspolitischer Auftrag des Staats. So verpflichtet § 48 GesG den Kanton und die Gemeinden, den Suchtmittelmissbrauch zu bekämpfen. Der Kanton kommt dieser Aufgabe mit verschiedenen, teils mit grossem Aufwand betriebenen Massnahmen nach. Beispielsweise betreibt er acht kantonsweit tätige Fachstellen, die auf eine Suchtart, eine Zielgruppe oder auf übergeordnete Aufgaben spezialisiert sind, ferner acht regionale Suchtpräventionsstellen mit breitem Angebot. Auch das vorstehend dargestellte gesetzliche Verbot der Alkoholwerbung ist Ausdruck davon, dass der Kanton der Suchtprävention grosses Gewicht beimisst und er sehr vieles unternimmt, um die Abhängigkeit von Alkohol und andern Suchtmitteln zu verhindern.

Das Anliegen der Volksinitiative deckt sich damit grundsätzlich mit dem staatlichen Auftrag im Bereich der Suchtprävention. Aus den nachfolgend dargelegten Gründen ist die Initiative trotzdem kritisch zu beurteilen.

Breit abgestützter Konsens über das geltende Werbeverbot

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Das heute geltende Werbeverbot für alkoholische Getränke und andere Suchtmittel wurde erst mit dem Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 geschaffen und ist damit noch verhältnismässig jung. Die Regelung wurde in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat sehr intensiv diskutiert. Dabei konnte ein allseits getragener Kompromiss zwischen Haltungen, die eine weiter gehende Verschärfung des Werbeverbots forderten, und eher liberalen Positionen gefunden werden.

Geltendes Werbeverbot ist griffig

Das geltende Werbeverbot für Alkohol und andere Suchtmittel ist wirksam und griffig. Weiträumig wahrnehmbare Werbung für alkoholische Getränke ist bereits heute im gesamten öffentlichen Raum verboten. Darüber hinaus ist jede Form von Werbung für Alkohol unzulässig an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Kindern und Jugendlichen besucht werden. Damit erfüllt das geltende Recht das Anliegen der Volksinitiative bereits weitgehend, denn der Grossteil der Sportplätze und Sportveranstaltungen liegen im öffentlich zugänglichen Raum bzw. werden im öffentlich zugänglichen Raum durchgeführt. Zudem richten sich viele Sportveranstaltungen hauptsächlich an Kinder und Jugendliche, sodass das umfassende Werbeverbot des geltenden Rechts greift. Der von der Volksinitiative besonders ins Auge gefasste Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Suchtmittelmissbrauch ist deshalb bereits heute weitgehend verwirklicht.

Suchtprävention ist gewährleistet

Die Initiative würde die Suchtprävention nur in geringem Ausmass verbessern. Wie dargelegt, wären an Sportveranstaltungen und auf Sportplätzen auf öffentlichem Grund oder in öffentlichen Gebäuden neu auch Formen von weniger auffälliger Werbung verboten. Diese Ausdehnung des Werbeverbots dürfte indessen nur geringe Auswirkungen haben, denn solche Formen der Werbung ziehen nur begrenzt Aufmerksamkeit auf sich. Die weit wirksamere Werbung auf Plakaten und andere weiträumig wahrnehmbare Werbung ist indessen bereits heute verboten.

Die Initiative würde ferner dazu führen, dass Alkoholwerbung auch auf privaten Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen auf privatem Grund und in privaten Gebäuden verboten wäre. Auch damit würde die Suchtmittelbekämpfung insgesamt nur wenig verbessert werden, denn vom zusätzlichen Verbot wären verhältnismässig wenige Lokalitäten und Sportveranstaltungen betroffen. Bei den zahlenmässig weit bedeutsameren öffentlichen Sportplätzen und Sportveranstaltungen ist die Alkoholwerbung hingegen schon heute verboten.

Unverhältnismässiger Eingriff in die Privatautonomie

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Umgekehrt würde sich die von der Initiative angestrebte Ausdehnung des Werbeverbots verhältnismässig stark auf die Veranstalter von Sportveranstaltungen auf privatem Grund und auf die Besitzerinnen und Besitzer privater Sportplätze auswirken. Denn es muss damit gerechnet werden, dass sich Sponsoren, welche die Sportveranstalter und Sportplatzbetreiberinnen und -betreiber heute teilweise mit beträchtlichen materiellen Leistungen unterstützen, bei einem umfassenden Werbeverbot zurückziehen werden. Gefährdet wäre damit die Durchführung von bedeutenden und traditionellen Spitzensportveranstaltungen, die einen wichtigen Bestandteil des Marketings für den Standort Zürich bilden und gleichzeitig eine bedeutende Motor- und Vorbildwirkung auf den Breitensport ausüben. Auch der Breitensport leistet einen Beitrag zur Gesundheitsförderung. Angesichts des beschränkten Nutzens der mit der Initiative angestrebten Ausdehnung des Werbeverbots und der negativen Auswirkung auf die Durchführung von bedeutenden und wertvollen Spitzensportanlässen ist zudem zweifelhaft, ob ein Verbot der Werbung auf privatem Grund mit der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie vereinbar wären.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die durch die Volksinitiative angestrebte Ausdehnung des Werbeverbots für alkoholische Getränke das bereits heute geltende Werbeverbot nur geringfügig erweitern würde und damit nur wenig zur Verbesserung der Suchtmittelprävention beitrüge. Umgekehrt würde die Initiative voraussichtlich zu spürbaren Einkommensausfällen bei privaten Sportplatzbetreibern und Sportveranstaltungen führen, indem bisherige materielle Unterstützung aus Werbe- und Sponsoringverträgen wegfiel. Damit wäre auch die Durchführung von Spitzensportanlässen mit positiven Auswirkungen auf den Standort Zürich und den Breitensport gefährdet. Deshalb ist die Initiative abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi

00034551