

Do it yourself:

Bezirke und Städte verbannen

Tabakwerbung von ihrem Grund und Boden



Impressum

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis einer durch das Forum Rauchfrei im Februar 2013 in Auftrag gegebenen Untersuchung über den Umgang des Berliner Senats, der Bezirke und der landeseigenen Betriebe mit Tabakwerbung auf ihren Flächen. Die empirische Grundlage der Untersuchung war die telefonische Befragung von zahlreichen MitarbeiterInnen der Tiefbauämter, Immobilienservicestellen bzw. Facilitymanagements aller zwölf Bezirke sowie des Liegenschaftsfonds. Schriftlich wurden zwölf landeseigene Betriebe nach ihrer Praxis und ihrer Einstellung zu Tabakwerbung auf ihren Flächen befragt. Schließlich wurden weitere Städte als Best Practice Beispiele recherchiert und kontaktiert, um ihren individuellen Weg zu einem Tabakwerbeverzicht auf ihrem Fachvermögen zu beleuchten. Auch das Rechtsamt Friedrichshain-Kreuzberg wurde zur Klärung juristischer Fragen herangezogen.

Herausgeber:

Forum Rauchfrei
Müllenhoffstraße 17
10967 Berlin
Fon: 030 – 74 75 59-22
Fax: 030 – 74 75 59-25
Mail: aktionszentrum@forum-rauchfrei.de
Web: www.forum-rauchfrei.de

Autorin: Sarah Oßwald, Stadtgeographin

Redaktion: Johannes Spatz, Dieter Eichinger
Unterstützt durch die Stiftung rauchfrei leben

3. Auflage (überarbeitet)
Berlin, 2014

Do it yourself:

Bezirke und Städte verbannen

Tabakwerbung von ihrem Grund und Boden

Inhalt

Ergebnisse.....	1
1 Das Relikt Tabakaußenwerbung	2
2 Tabakwerbeeinschränkungen auf Bundesebene und die Selbstverpflichtung der Tabakindustrie.....	3
3 Berliner Werbepraxis.....	4
3.1 Berliner Regularien: Die Verwaltungsvorschrift „VV Werbung“	4
3.2 Die Werbefirmen.....	4
4 Die Werbeflächen unter öffentlicher Verwaltung.....	5
4.1 Landes- und bezirkseigene Flächen.....	5
4.2 Öffentliches Straßenland.....	5
4.3 Landeseigene Betriebe.....	6
5 Der Weg zu tabakwerbefreien kommunalen Werbeflächen.....	8
5.1 Best Practice Beispiele aus Berlin.....	8
5.2 Bundesweite Best Practice Beispiele	10
5.3 Zusammenfassung.....	10
6 Gründe für den Verzicht auf Tabakwerbung.....	12
7 Schlussbetrachtung.....	14
8 Quellennachweis.....	15
9 Anhang.....	18
9.1 Stellungnahme des Rechtsamts Friedrichshain-Kreuzberg.....	18
9.2 Vorlage der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg.....	21
9.3 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg.....	25
9.4 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf.....	26
9.5 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Steglitz-Zehlendorf....	27

Ergebnisse

Rauchen ist das größte vermeidbare Gesundheitsrisiko, Werben für Tabakprodukte ist daher weltweit streng reglementiert. Werbeplakate für Tabakprodukte sind bereits in allen EU-Staaten von den Straßen verbannt – außer in Deutschland und Bulgarien. In Bezug auf Tabakwerbung verweigert die Bundesregierung bislang die Umsetzung des Gesetzes zu dem Rahmenabkommen von 2004. Statt noch länger auf gesetzliche Regelungen von Bundesseite zu warten, schließen zahlreiche Gemeinden und Bezirke in den Verträgen mit Werbefirmen eigenhändig Tabakwerbung auf ihren Werbeflächen aus.

Grundsätzlich unterscheiden sich die Verträge zwischen den Verwaltungen und den Werbefirmen in ihrer Rechtsnatur. In öffentlich-rechtlichen Verträgen wird das exklusive Recht zur Anbringung von Werbung im öffentlichen Straßenland eingeräumt und zugleich die dafür erforderlichen straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse erteilt. In zivilrechtlichen Verträgen handeln die Verwaltungen als Eigentümerinnen dagegen nicht hoheitlich sondern rein fiskalisch.

Der Ausschluss von Tabakwerbung aus zivilrechtlichen Verträgen kann nach Ermessen des Bezirks oder des Senats festgelegt werden, er unterliegt keinen landes- und bundesgesetzlichen Regelungen. Auch in öffentlich-rechtlichen Verträgen könnten Kommunen einen Tabakwerbeverzicht unter Berücksichtigung der „öffentlichen Interessen“ in § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes selbst durchsetzen, eine Überschreitung ihrer kommunalen Regelungskompetenz ist nicht gegeben.

Für die unterschiedlichen öffentlich verwalteten Flächen werden folgende Verträge abgeschlossen:

1) Der Senat und die Bezirke unterzeichnen für ihre **eigenen Grundstücke** – wie private Eigentümer von Werbeflächen – zivilrechtliche Verträge. Sie können in diesen Tabakwerbung problemlos ausschließen. Ein Tabakwerbeverzicht wurde bereits von vier Bezirken eingeführt.

2) Das Werben im **öffentlichen Straßenland** wird durch öffentlich-rechtliche Verträge geregelt. Der Berliner Senat erteilt den Werbefirmen in den Verträgen nach dem Berliner Straßengesetz Sondernutzungserlaubnisse. Die Erteilung kann er versagen, wenn „öffentliche Interessen“ verletzt werden.

3) **Landeseigene Betriebe** schließen sowohl zivilrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Verträge ab. Die Verträge zwischen den Berliner Verkehrsbetrieben und den Werbefirmen sind beispielsweise für Werbenutzungsrechte in U-Bahnhöfen als zivilrechtlich zu beurteilen, während sie für Wartehäuschen an Bushaltestellen als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren sind.

Das Auslaufen bestehender Verträge ist ein günstiger Zeitpunkt um Tabakwerbung in künftigen Verträgen auszuschließen.

Die Studie zeigt, dass ein Verzicht auf Tabakwerbung aus rechtlicher Sicht umsetzbar ist und in erster Linie davon abhängt, wie konsequent eine Gemeinde, ein Bezirk oder eine Stadt den Willen verfolgt, sich der Tabakwerbung auf eigenen Flächen zu entledigen. Die Studie möchte weiteren Städten den Schritt zu einem Tabakwerbeverzicht erleichtern und sie dazu motivieren!

1 Das Relikt Tabakaußenwerbung

Als vor 160 Jahren der Verleger Ernst Litfaß die Annoncier-Säule in Berlin erfand,¹ gab es weder Untersuchungen darüber, wie gesundheitsschädlich das Rauchen ist, noch wie Werbung wirkt. Die Anzahl der Berliner Werbeflächen ist von 100 im Jahr 1854 auf über 50.000² gestiegen – und mit ihr die Anzahl von Tabakwerbeplakaten. Während seit 2007 Tabakwerbung bundesweit in fast allen Medien verboten ist, können Tabakunternehmen noch immer weitgehend ungehindert im Außenbereich für ihre Produkte werben – sogar auf stadteigenen Flächen. Für viele Menschen ist es nicht nachvollziehbar, warum sie weiterhin Werbung für dieses gesundheitsschädigende und abhängig machende Produkt in ihrer Stadt hinnehmen sollen, sie wehren sich.

In den vergangenen 40 Jahren führte die Bundesregierung nach und nach gesetzliche Tabakwerbeverbote für Fernsehen, Hörfunk, Printmedien, Internet und Kino (zumindest vor 18:00 Uhr) ein, doch blieb die Außenwerbung fast gänzlich unberührt. Damit gehört Deutschland mit Bulgarien zu den beiden letzten EU-Ländern, die noch kein Verbot für Außenwerbung implementiert haben.

Die Bundesregierung ist dem Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs der Weltgesundheitsorganisation (WHO FCTC) zwar 2003 beigetreten und hat sich damit zu einem umfassenden Verbot der Tabakwerbung verpflichtet, jedoch hat sie bisher diesen völkerrechtlichen Vertrag noch nicht umgesetzt.

Dass Außenwerbung für die Tabakunternehmen eine wichtige Rolle spielt, zeigt ihr hoher Anteil am Werbebudget: Nach Eigenangaben der Tabakindustrie floss 2011 in Deutschland ein Drittel (66,8 Millionen Euro) der knapp 200 Millionen Euro Werbeausgaben in die Außenwerbung.³

Die Formate der Außenwerbung im Straßenland und auf Flächen der Verkehrsbetriebe sind dabei vielfältig: Großplakate, Litfaßsäulen, Bushaltestellen und Vitrinen gehören zu den gängigsten Werbeträgern.

2 Tabakwerbebeschränkungen auf Bundesebene und die Selbstverpflichtung der Tabakindustrie

Das Gesetz zu dem Tabakrahenabkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs wurde 2004 vom Bundestag verabschiedet und ist 2005 in Kraft getreten. Es sieht im Artikel 13 ein umfassendes Werbeverbot für Tabakprodukte vor, das innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes umzusetzen war, aber von der Bundesregierung bis heute verzögert wird.⁴

Während sich die Drogenbeauftragte und die Verbraucherschutzministerin der letzten Legislaturperiode, Mechthild Dyckmans (FDP) und Ilse Aigner (CSU), für eine Ausweitung des Tabakwerbeverbots einsetzten,⁵ blockierte das FDP-geführte Bundeswirtschaftsministerium Versuche zu dessen Einführung. Folgende ausweichende Antwort gab das Bundeswirtschaftsministerium auf die Kleine Anfrage der Partei Die Linke vom 23.11.2012: „Die Diskussion zum Verbot der Außen- und Kinowerbung ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.“⁶ Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler erklärte im rbb-Magazin Kontraste vom 07.02.2013: „Ein Totalwerbeverbot für ein legales Produkt stünde (...) mit der grundrechtlichen Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) nicht in Einklang.“ Der Verfassungsrechtler Prof. Christian Pestalozza war in der genannten Sendung jedoch ganz anderer Meinung: „Artikel 14 hat erstens und hauptsächlich mit einem solchen Werbeverbot überhaupt nichts zu tun. Wenn man ihn aber für einschlägig hält, (...) würde er nicht gegen ein Werbeverbot sprechen, sondern für ein Werbeverbot. (...) Für ein Werbeverbot deswegen, weil Eigentum verpflichtet. Und weil der Eigentümer verpflichtet ist, sein Eigentum im Sinne der Allgemeinheit einzusetzen, Artikel 14 Absatz 2. Und das ist ja bei den gemeingefährlichen Tabakprodukten nicht gerade der Fall.“⁷

Selbstverpflichtungen der Tabakindustrie (Werbekodex) gibt es seit 1966, sie beziehen sich sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Werbebeschränkungen. Dazu gehören darstellungsbezogene Werbebeschränkungen (Alter, Situation, Gegenstände etc.) sowie der Verzicht auf Werbeplätze im Umkreis von Jugendeinrichtungen.⁸ Insbesondere Kinder und Jugendliche sollen durch die Einschränkung weniger stark von Zigarettenwerbung angesprochen werden. Die Selbstverpflichtungen der Tabakindustrie lassen viel Interpretationsspielraum. Sie sind darüber hinaus nicht rechtlich bindend und werden oft gebrochen. Vielfache Beispiele von Verstößen sind auf der Webseite und in Broschüren des Aktionszentrums Forum Rauchfrei nachzulesen.⁹

3 Berliner Werbepaxis

So zahlreich die Außenwerbung im öffentlichen Raum zu finden ist, so umfassend ist auch die Anzahl der Werbeverträge und der involvierten Parteien auf Senats- und Bezirksebene. In Berlin führt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadt) basierend auf der von der Senatsverwaltung für Finanzen herausgegebenen VV Werbung Ausschreibungsverfahren für die Nutzung ihrer Flächen durch und schließt dann Verträge mit Werbefirmen ab.

3.1 Berliner Regularien: Die Verwaltungsvorschrift „VV Werbung“

Neben Bundesgesetzen schränken auch städtische Gesetze und Verwaltungsvorschriften Außenwerbung ein. In Berlin regelt die „VV Werbung“ den Umgang der Verwaltung mit Werbung an Dienstgebäuden und -grundstücken sowie deren kommerzielle Nutzung. In dieser Verwaltungsvorschrift werden die Verwaltungen ausdrücklich auf die Ausschöpfung aller vertretbaren Einnahmequellen hingewiesen, jedoch sollten dabei die Interessen des Landes nicht beeinträchtigt werden und die „Werbung darf nicht der Würde und Widmung der öffentlichen Einrichtung zuwiderlaufen“.¹⁰

Ferner schließt die VV Werbung u. a. „Werbung für Sucht- und Genussmittel (Alkohol, Nikotin, Fast Food und Ähnliches) an Orten, die überwiegend von Kindern und Jugendlichen besucht werden, zum Beispiel Schulen und Jugendheimen“¹¹ aus. Damit geht die Verwaltungsvorschrift in Sachen Tabakwerbung nicht weiter als die Selbstverpflichtung der Tabakindustrie, die Tabakwerbung in einem Sichtfeld von 100 Metern vom Schulhaupteingang und den die Einrichtung umgebenden Straßenabschnitten untersagt.¹²

3.2 Die Werbefirmen

Die Verträge zwischen den Werbefirmen und dem Senat, den Bezirken und den landeseigenen Betrieben sind langjährig, Laufzeiten über 15 Jahre sind keine Seltenheit. In Berlin gibt es im Wesentlichen drei große Werbefirmen. Während sich die Koschwitz GmbH auf Plakatwerbeflächen spezialisiert hat, bieten die Wall AG und Ströer Media AG neben Plakatwerbung eine ganze Palette von sogenannten Stadtmöbeln wie Wartehäuschen, Vitrinen, Informationssäulen und Toilettenhäuschen an. Das Geschäftsmodell der beiden Stadtmöblierer besteht aus der Organisation und Finanzierung der Aufstellung, Pflege und Instandhaltung dieser Objekte. Die Unternehmen refinanzieren die Stadtmöbel und ihre Dienstleistungen über die Vermarktung der in die Stadtmöbel integrierten Werbeflächen und beteiligen die Gemeinden an den Werbeeinnahmen. Die Höhe der Gewinne lässt es zu, dass sich die beiden Stadtmöblierer auch gesellschaftlich in Berlin engagieren können. Sie sponsern beispielsweise in insgesamt acht Bezirken den Betrieb der Brunnen.¹³ Die Wall AG fühlt sich zudem der Kinder- und Jugendförderung sowie der Kulturförderung verpflichtet.¹⁴ Ihr Engagement – für im Grunde bezirkliche Aufgaben – ist nicht uneigennützig, denn es wirkt sich in der Regel positiv bei der Verlängerung oder Neuvergabe von Werbeverträgen aus.

Insgesamt sind die Werbefirmen an einer guten Zusammenarbeit interessiert und können sich daher nur schwer individuellen Kundenwünschen versperren. So sehe die Ströer Media AG einen Tabakwerbeausschluss zwar als alleinige Angelegenheit des Bundes, sie akzeptiere aber in Ausnahmefällen einen vertraglichen Verzicht auf Tabakwerbung.¹⁵

4 Die Werbeflächen unter öffentlicher Verwaltung

Grundsätzlich befinden sich in Berlin öffentlich verwaltete Werbeanlagen auf drei verschiedenen Flächentypen:

auf senats- und bezirkseigenen Flächen

im öffentlichen Straßenland, das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt verwaltet wird

3) auf Flächen der landeseigenen Betriebe

Die Verträge zwischen den Verwaltungen und der Werbefirmen unterscheiden sich in erster Linie in ihrer Rechtsnatur. Im Gegensatz zu zivilrechtlichen Verträgen werden in öffentlich-rechtlichen Verträgen auch das exklusive Recht zur Anbringung von Werbung im öffentlichen Straßenland eingeräumt und zugleich die dafür erforderlichen straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse erteilt. In zivilrechtlichen Verträgen handeln die Verwaltungen nicht hoheitlich sondern rein fiskalisch.

Während die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Verträge mit dem Straßengesetz im Einklang stehen müssen, da die Verwaltung auch als Hoheitsträgerin handelt, sind zivilrechtliche Verträge davon unabhängig. Bezogen auf die Implementierung eines Tabakwerbeverzichts bedeutet dieser Sachverhalt, dass sich ein Verzicht in zivilrechtlichen Verträgen mit den Werbefirmen problemlos ohne Nennung von Rechtsvorschriften verankern lässt. In öffentlich-rechtlichen Verträgen ist ein Tabakwerbeverzicht über § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes begründbar.

Die Bezirke und der Senat schließen auf ihren eigenen Flächen zivilrechtliche Verträge ab, während der Senat für das öffentliche Straßenland öffentlich-rechtliche Verträge mit den Werbefirmen unterzeichnet. Die Rechtsnatur der Verträge der landeseigenen Betriebe ist in der Regel zivilrechtlich, sofern die Verträge keine Sondernutzungserlaubnisse wie die Aufstellung von Wartehäuschen etc. beinhalten.

4.1 Landes- und bezirkseigene Flächen

Zu landes- und bezirkseigenen Flächen zählt das Fach- und Finanzvermögen im Besitz des Bezirks und des Landes. Während das Fachvermögen Gebäude und Grundstücke umfasst, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden, gehören zum Finanzvermögen dagegen Gebäude oder Grundstücke, die zwar Eigentum des Bezirks oder des Landes sind, aber nicht von diesen selbst genutzt werden. Die Bezirke und der Senat schließen – wie private EigentümerInnen von Werbeflächen – zivilrechtliche Verträge mit den Werbefirmen ab und können daher aus rechtlicher Sicht Tabakwerbung problemlos ausschließen. Die Verwaltungen handeln in zivilrechtlichen Verträgen grundsätzlich als Eigentümerinnen und nicht als Hoheitsträgerinnen.

4.2 Öffentliches Straßenland

Ein Großteil der Werbeflächen wird von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadt) verwaltet. Die Verträge zwischen der Senatsverwaltung und der Wall AG sind – im Gegensatz zu den Verträgen der Bezirke – als öffentlich-rechtliche Verträge zu qualifizieren, da sie hauptsächlich Sondernutzungen wie die Aufstellung von Werbeträgern regeln. Die Verwaltungen räumen den Werbefirmen das exklusive Recht zur Anbringung von Werbung im öffentlichen Straßenland, insbesondere an Anschlagssäulen und –tafeln, ein und erteilen zugleich die dafür erforderlichen straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse.

Die Vertragsinhalte unterliegen dem Berliner Straßengesetz. Grundsätzlich darf nach § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes nur dann die Erlaubnis für eine Sondernutzung des öffentlichen Stra-

ßenlandes (wie z. B. die Aufstellung von Werbeanlagen) erteilt werden, wenn dem keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Nach Auffassung des Rechtsamts Friedrichshain-Kreuzberg könnte der Schutz der Bevölkerung vor einer durch Tabakwerbung erhöhten gesundheitlichen Gefährdung ein auch straßenrechtlich relevantes öffentliches Interesse darstellen. In dem Fall müsste die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Werbeanlagen an einen Ausschluss von Werbung für Tabakprodukte gekoppelt sein, um einen im öffentlichen Interesse stehenden Gesundheitsschutz der Bevölkerung sicherzustellen.¹⁶

Grundsätzlich fallen unter den Begriff der „öffentlichen Interessen“ in § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes nicht nur straßenrechtliche Belange im engeren Sinne, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs betreffen. Wie breit öffentliche Interessen gefasst werden können, geht aus einem Rechtsstreit zwischen dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und einem Gastwirt hervor. Das Obergerverwaltungsgericht (OGH) Berlin-Brandenburg billigte, dass aus Gründen des Klimaschutzes Gastwirten im Innenstadtbereich die Aufstellung von gasbetriebenen Heizpilzen in ihren Schankvorgärten vom Bezirksamt untersagt wird. Obwohl Heizpilze ansonsten gesetzlich nicht verboten sind, können Bezirke in Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichem Straßenland Gastwirten die Nutzung CO₂-intensiver Heizvorrichtungen aus Gründen des Klimaschutzes verwehren. Diese landesrechtliche Regelung im Sinne des Klimaschutzes steht nach Auffassung des OGH nicht im Widerspruch zum Bundesrecht. Ähnlich wie beim Tabakwerbverbot hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz bisher keinen abschließenden Gebrauch gemacht, so dass landesrechtliche Regelungen zulässig bleiben. Es lässt nichts darauf schließen, dass der Bundesgesetzgeber seine Regelungen als abschließend ansieht, dass die Landesgesetzgeber nicht in ihrem Bereich eigene Regelungen zum Klimaschutz treffen dürften. Darüber hinaus steht den Bezirken bei der Festlegung der öffentlichen Interessen ein Gestaltungsspielraum zu, an denen sie die Bewilligung von Sondernutzungen ausrichten. Als Straßenbaubehörde kann das Bezirksamt darüber selbst bestimmen, ob AntragstellerInnen eine Sondernutzungserlaubnis für öffentliche Belange gewährt wird. Der Gesetzgeber hat keine weiteren konzeptionellen Vorgaben zur Einschränkung des Themenbereichs der öffentlichen Interessen getroffen.¹⁷

Das Urteil des OGH hat sehr viele Parallelen zum Thema Tabakwerbverbot. An diesem Beispiel wird deutlich, dass rechtliche Unwegsamkeiten zur Durchsetzung eines Tabakwerbverzichts auf öffentlichem Straßenland in Berlin unwahrscheinlich wären.

Derzeit ist ein idealer Zeitpunkt um die Weichen für einen Tabakwerbverzicht im öffentlichen Straßenland zu stellen: Der aktuelle Vertrag zwischen SenStadt und der Wall AG läuft am 31.12.2014 aus. Die Vorbereitungen zur Festlegung der inhaltlichen Ausschreibungsmodalitäten für den neuen Vertrag sind bereits im Gange.¹⁸ Über die Wichtigkeit der Aufnahme eines Tabakwerbverbots im zukünftigen Vertrag hat das Forum Rauchfrei gemeinsam mit dem Nichtraucherbund Berlin-Brandenburg die Mitglieder des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt des Abgeordnetenhauses informiert und aktiviert.

4.3 Landeseigene Betriebe

Landeseigene Betriebe schließen in der Regel zivilrechtliche Verträge mit Werbefirmen ab. Sobald die Verträge auch Sondernutzungserlaubnisse regeln, sind sie als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren. So schließen die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) beispielsweise für die Vermarktung ihrer Werbeflächen in U-Bahnhöfen und an BVG-eigenen Fahrzeugen zivilrechtliche Verträge mit der Wall AG bzw. mit ihrer Tochterfirma Draußenwerber GmbH ab, während die Verträge für die Warthäuschen an Bushaltestellen als öffentlich-rechtlich zu betrachten sind.

Die Praxis im Umgang mit Tabakwerbung ist bei den zwölf kontaktierten landeseigenen Betrieben sowie dem Liegenschaftsfonds sehr unterschiedlich. Lediglich die Berliner Bäder Betriebe¹⁹ schlie-

ßen als Unternehmen, dessen Einrichtungen in besonderem Maße von Kindern und Jugendlichen besucht werden, Tabakwerbung auf Grundlage der VV Werbung grundsätzlich aus. Drei der landeseigenen Betriebe haben nach Eigenangaben generell keine Werbeverträge abgeschlossen (BSR²⁰, HOWOGE²¹, Liegenschaftsfonds²²). Sechs Betriebe (Berliner Flughäfen, Vivantes und die Wohnungsbaugesellschaften degewo, Gewobag, Stadt und Land sowie WBM) haben die Anfragen auf ihre Praxis im Umgang mit Tabakwerbung ignoriert. Weitere drei Betriebe haben in ihren Verträgen mit Werbefirmen keinen expliziten Verzicht auf Tabakwerbung vorgesehen (BVG, Gesobau²³, Wasserbetriebe²⁴). Der Leiter der Produktwerbung der Berliner Verkehrsbetriebe gab an, lediglich BVG-eigene Medien (Fahrkartenautomaten etc.) seien generell frei von Tabakwerbung. Die BVG haben keine eigenen Richtlinien und keine Absicht eigene Regelungen zum Verzicht auf Tabakwerbung zu treffen, da sie die Vermarktung der Werbeflächen an die Firma Wall AG und ihre Tochterfirma Draußenwerber GmbH abgegeben haben. Sie sehe sich selbst daher nicht als Vermarkterin und damit auch nicht in der Verantwortung.²⁵

Auch der Senat sieht sich bisher noch nicht zum Handeln veranlasst. Aus der Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Heiko Thomas (Bündnis 90/Die Grünen) vom 7.5.2013, ob der Senat beabsichtigt auf öffentliche Betriebe (z. B. die BVG) Einfluss zu nehmen, um Tabakwerbung auszuschließen, antwortete der Staatssekretär Ephraim Gothe (SPD) von SenStadt, dass er bisher keinen Handlungsbedarf sehe: „Die von der BVG (AÖR) mit der Wall AG abgeschlossenen Gestattungsverträge regeln, dass die Werbung weder gegen geltende Gesetze oder die guten Sitten verstoßen, noch den Interessen der BVG (AÖR) zuwiderlaufen darf. Tabakwerbung verstößt nach Auffassung des Senats gegen keine dieser Einschränkungen, so dass ein Ausschluss der Tabakwerbung nach der geltenden Vertragslage nicht möglich ist.“²⁶

Die rechtlichen Möglichkeiten auf die landeseigenen Betriebe einzuwirken sind mannigfaltig. Der Begriff gute Sitten umfasst das Gerechtigkeits- und Anstandsgefühl einer Gesellschaft und entspricht damit der vorherrschenden Rechts- und Sozialmoral.²⁷ Während Tabakwerbung tatsächlich noch die derzeitige Rechtsnorm erfüllt, ist es sehr fraglich, ob sie noch der heutigen Sozialmoral entspricht.

Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterliegen beispielsweise die BVG, BSR und BWB der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung. Den Aufsichtsrat der BVG leitet derzeit der Senator für Finanzen. Auch über diesen Weg könnte der Senat Einfluss auf die Anstalten nehmen.

Am leichtesten umsetzbar ist ein Tabakwerbeverzicht in öffentlich-rechtlichen Verträgen über den § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes zur Wahrung der öffentlichen Interessen (vgl. 4.2). In zivilrechtlichen Verträgen kann der Ausschluss von Tabakwerbung ohne Bezugnahme von Rechtsvorschriften verankert werden.

5 Der Weg zu tabakwerbefreien kommunalen Werbeflächen

Vielen Bürgern und Abgeordneten missfällt Außenwerbung für Tabakprodukte. Da noch kein bundesweites Werbeverbot in Sicht ist, kommt der Verzicht auf Tabakwerbung immer häufiger auf die Agenda der Bezirksverordnetenversammlungen bzw. der Gemeinderäte. Parteiübergreifend findet der Ausschluss dieser gesundheitsschädlichen Produkte auf öffentlichen Flächen in vielen Orten Mehrheiten. Manche Gemeinden scheuen allerdings rechtliche Auseinandersetzungen und umgehen diese mithilfe freiwilliger Vereinbarungen (z. B. Bergisch Gladbach und Vaterstetten). Das Beispiel Friedrichshain-Kreuzberg zeigt jedoch, dass eine Verwaltung keine rechtlichen Fallstricke befürchten muss, wenn sie sich der Tabakwerbung auf ihrem Grund und Boden entledigen möchte.

5.1 Best Practice Beispiele aus Berlin

Vier Berliner Bezirke (Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Mitte, Steglitz-Zehlendorf) haben bisher einen Verzicht auf Tabakwerbung auf ihren bezirkseigenen Flächen bereits verankert. In Mitte besteht dieser Ausschluss schon seit über zwölf Jahren. Friedrichshain-Kreuzberg hat sich 2008 gegen Tabakwerbung positioniert und grundlegende rechtliche Fragen zu diesem Thema geklärt. In Steglitz-Zehlendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf haben 2013 die Anträge unterschiedlicher Fraktionen auf einen Verzicht auf Tabakwerbung auf bezirkseigenen Flächen über Parteigrenzen hinweg Mehrheiten in den Gesundheitsausschüssen und in den Bezirksverordnetenversammlungen gefunden (siehe Anhang).

Der Anstoß, dass sich die Bezirksverordnetenversammlung mit dem Thema Tabakwerbeverzicht beschäftigt, kommt in der Regel von einer Fraktion oder einer Bürgerinitiative. Diese stellen einen Antrag auf einen Verzicht auf Tabakwerbung auf bezirkseigenen Flächen. Das Anliegen wird von der Bezirksverordnetenversammlung auf die Agenda eines Fachausschusses gesetzt. Findet der Antrag bei den Mitgliedern des Fachausschusses eine Mehrheit, schreiben Sie eine Beschlussempfehlung an die Bezirksverordnetenversammlung. Diese stimmt über die Beschlussempfehlung erneut ab. Schließlich werden die laufenden Verträge und/oder bei einer Neuvergabe die Ausschreibungsmodalitäten dahingehend geändert (vgl. Tab. 1). Die Erfahrung zeigt, dass ein Verzicht auf Tabakwerbung auf stadteigenem Fach- und Finanzvermögen breite Mehrheiten findet, sobald es als Tagesordnungspunkt behandelt wird.

Mitte

Seit mindestens zwölf Jahren verbannt der Bezirk Mitte Werbung für Tabakprodukte von in seiner Verwaltung stehenden Werbeflächen. Am 28.12.2001 antwortete der damalige Bezirksbürgermeister, Joachim Zeller, auf eine Anfrage des Nichtraucherbunds Berlin e.V., „dass sowohl in den bestehenden als auch in neuen Mietverträgen (für Werbeflächen an oder auf landeseigenen Grundstücken, die vom Bezirksamt Mitte verwaltet werden) stets eine Regelung enthalten ist, die Werbung für Tabakwaren aber auch für Alkohol sowie frauenfeindliche Werbung ausschließt.“²⁸

Der Stadtrat für Jugend, Schule, Sport und Facility Management, Ulrich Davids, bestätigte die Aktualität des Tabakwerbeverzichts, die Verwaltung konnte aber keine Aussage darüber treffen, ob der Ausschluss auf Grundlage eines BVV-Beschlusses zustande kam. Generell schließt der Bezirk lediglich Verträge direkt mit Werbekunden ab, es existierten keine Verträge zwischen dem Bezirk Mitte und Werbefirmen für die Bewirtschaftung von in seiner Verwaltung stehenden Flächen.²⁹

Friedrichshain-Kreuzberg

Viele Städte und Bezirke scheuen eine eingehende Beschäftigung mit dem Thema Tabakwerbung, da sie die Regelungen der Tabakwerbung als Angelegenheit des Bundes betrachten. Die Beurteilung

des Rechtsamts Friedrichshain-Kreuzberg zeigt jedoch, dass es rechtlich problemlos möglich ist, auch als Bezirk Tabakwerbung auszuschließen. Grundlage für den Verzicht war der auf Empfehlung eines Bürgerantrags gefasste Beschluss des Bezirksamts am 22.04.2008, Werbung für Tabakwaren und Alkohol auf eigenem Fach- und Finanzvermögen auszuschließen (siehe 9.3)³⁰. Darauf folgende rechtliche Einwände des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft e.V. (ZAW) wurden vom Rechtsamt des Bezirks nach sorgfältiger Prüfung nicht geteilt (siehe 9.1). Der ZAW war der Ansicht, der Beschluss des Bezirksamts und die Ziele der zusammen mit dem Beschluss eingebrachten Vorlage für den Rat der Bürgermeister bezüglich eines bezirksübergreifenden Verzichts auf Tabakwerbung seien rechtlich undurchführbar, da Gemeinden nicht die Kompetenz hätten, für Werbung engere rechtliche Schranken zu setzen, als sie der Bundesgesetzgeber mit den in §§ 21a und 22 des Vorläufigen Tabakgesetzes getroffenen Regelungen sowie die Länder im Jugendmedienschutzstaatsvertrag gezogen haben. Das Rechtsamt betrachtet allerdings die Verträge zwischen dem Bezirk bzw. dem Senat und den Werbefirmen als zivilrechtliche Verträge, bei denen die öffentliche Hand nicht als Hoheitsträgerin, sondern rein fiskalisch in der Stellung einer Eigentümerin agiert und damit nicht den öffentlich-rechtlichen Bindungen des Straßengesetzes unterliegt. Es handelt sich also bei den Verträgen zwischen dem Bezirksamt und den Werbefirmen um zivilrechtliche Verträge zur Anbringung von Werbung auf bezirkseigenem Fach- und Finanzvermögen und nicht um öffentlich-rechtliche Verträge mit einer Kombination aus straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen und einer Auftragsvergabe zur Anbringung von Werbung (siehe 9.1).³¹

Der eindeutigen Beurteilung des Rechtsamts ist es zu verdanken, dass der Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung trotz der Kritik des ZAW umgesetzt wurde und in Friedrichshain-Kreuzberg fünf Jahre nach Verabschiedung des Beschlusses auf fast allen bezirkseigenen Flächen Tabakwerbung zivilrechtlich ausgeschlossen ist – lediglich ein bis zwei Verträge laufen noch zu alten Konditionen.³² Der Bezirk hat 2008 für seinen Vorstoß viel positive mediale Aufmerksamkeit erfahren.

Charlottenburg-Wilmersdorf

Die Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf hat am 16.05.2013 einstimmig den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen beschlossen, das Bezirksamt aufzufordern „darauf hinzuwirken, bei der Neuvergabe bzw. Neuausschreibung von bezirklichen Flächen Tabakwerbung nicht mehr zuzulassen“ (siehe 9.4).³³ Über den günstigen Zeitpunkt für die Thematik – das unmittelbar bevorstehende Auslaufen eines langjährigen Vertrags – informierte das Forum Rauchfrei die Mitglieder des Gesundheits- und Finanzausschusses. Die BVV stimmte neben diesem Antrag auch dem von der SPD-Fraktion eingebrachten Antrag im Konsens zu, dass Bezirksamt aufzufordern, „sich gegenüber dem Senat dafür einzusetzen, in den Rahmenverträgen mit den Werbeunternehmen ein generelles Tabakwerbeverbot im öffentlichen Raum durchzusetzen.“³⁴

Steglitz-Zehlendorf

Auf Flächen im Eigentum des Bezirks Steglitz-Zehlendorf soll ebenfalls künftig keine Tabakwerbung mehr zugelassen werden. Die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung haben dem Antrag der Piratenfraktion am 18.09.2013 ohne Nein-Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt, dass die BVV beschließen möge, das Bezirksamt aufzufordern, bei der Vergabe von bezirklichen Flächen zu Werbezwecken Tabakwerbung nicht mehr zuzulassen (siehe 9.5). Begründet wird das Verbot mit dem WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, um „heutige und künftige Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen, umweltrelevanten und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und des Passivrauchens zu schützen“.³⁵

5.2 Bundesweite Best Practice Beispiele

Die drei baden-württembergischen Orte Biberach, Karlsruhe und Vaterstetten sowie die nordrheinwestfälische Stadt Bergisch Gladbach zeigen zwei unterschiedliche Herangehensweisen beim Verzicht auf Tabakwerbung auf: klare vertragliche Regelungen und freiwillige Vereinbarungen.

Biberach

1988 beschloss der Gemeinderat der schwäbischen Stadt Biberach einen Verzicht auf Tabak- und Alkoholwerbung auf städtischen Werbeflächen und an Bushaltestellen.³⁶ Wie im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wird Tabakwerbung bei Abschluss neuer Verträge explizit ausgeschlossen und ist seit Jahren von stadteigenen Flächen verschwunden.

Karlsruhe

Die Stadt Karlsruhe traf 1990 einen Beschluss für einen Tabakwerbeverzicht. Ein Stadtmöblierer missachtete die vertragliche Vereinbarung und ließ es auf einen Rechtsstreit ankommen. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe entschied 2004 im Interesse der Stadt: Auch in öffentlich-rechtlichen Verträgen können Gemeinden auf Stadtinformationsanlagen ihren Wunsch nach Berücksichtigung gemeinwohlbezogener Erwägungen wie einem Tabakwerbeverzicht durchsetzen.³⁷

Vaterstetten

Die oberbayrische Gemeinde Vaterstetten beugte einer rechtlichen Auseinandersetzung vor. Auf Druck von Elterninitiativen dreier Schulen ist die Stadt seit 1996 tabakwerbefrei.³⁸ Diese Entscheidung basierte allerdings weder auf einem Beschluss des Gemeinderats noch auf vertraglichen Abmachungen zwischen den Werbefirmen und der Gemeinde. Vielmehr handelte es sich hier um eine freiwillige Vereinbarung auf Grundlage einer Verwaltungsvorlage, die einer Empfehlung gleichkam.³⁹ Damit befreite sich die Stadt von Tabakwerbung und beugte gleichzeitig möglichen rechtlichen Einwänden vor.

Bergisch Gladbach

Nach Anregung eines Bürgerantrags durch mehrere Ärzte beschloss der Hauptausschuss in Bergisch Gladbach 1992, dass bei einer Neufassung der Werbeverträge generell Tabakwerbung auf städtischen Flächen ausgeschlossen werden sollte. Da über Jahre keine Taten folgten, blieben die Aktivisten hartnäckig und stellten 2001 einen erneuten Bürgerantrag. Obwohl sich die Ausschüsse einig waren, Tabakwerbung abzulehnen, scheute die Gemeinde bis heute eine Ausschreibung mit einem expliziten Tabakwerbeverzicht. Die Verwaltung behalf sich stattdessen mit einem Trick, um sich ohne Konfrontation und möglichen Rechtsstreit der Tabakwerbung zu entledigen: Bei der Bewerbung um die Werberechte ab 1.1.2013 machte Bergisch Gladbach ein Jugendschutzkonzept zur Voraussetzung. Das Jugendschutzkonzept der Werbefirma Ströer Media AG, die schließlich den Zuschlag erhielt, beinhaltet letztendlich einen Tabakwerbeverzicht.⁴⁰ Auch für Alkohol – mit Ausnahme von Bier – darf in Bergisch Gladbach seit 2013 nicht mehr geworben werden.⁴¹

5.3 Zusammenfassung

Die Erfahrungen aus den Bezirken und Städten zeigen, dass für einen Tabakwerbeverzicht auf stadteigenen Flächen Ausdauer und ein konsequentes Handeln gefragt ist. Ein Tabakwerbeverzicht resultierte in allen vorgestellten Orten aus dem Engagement von Initiativen und/oder aus einem Antrag von Parteien (Tab. 1). Der Verzicht wurde in Bezirksverordnetenversammlungen oder im Gemeinderat beschlossen und Tabakwerbung wurde entweder in den Verträgen mit den Werbe-

dienstleistern explizit ausgeschlossen oder auf Grundlage freiwilliger Vereinbarungen von den stadteigenen Werbeflächen verbannt. Insgesamt sind klare vertragliche Klauseln gegenüber weichen freiwilligen Vereinbarungen eindeutig vorzuziehen.

Grundsätzlich muss eine Verwaltung keine rechtlichen Hürden beim Verzicht auf Tabakwerbung befürchten. Beim Abschluss von Werbeverträgen mit Werbefirmen agieren die Verwaltungen nicht als Hoheitsträgerinnen sondern rein fiskalisch. Sie handeln als Eigentümerinnen und unterliegen damit nicht den öffentlich-rechtlichen Bindungen des Straßengesetzes (siehe 9.1). In öffentlich-rechtlichen Verträgen kann ein Tabakwerbeverzicht in Berlin über § 11 Abs. 2 des Straßengesetzes begründet werden, da Tabakwerbung nicht im Sinne der „öffentlichen Interessen“ ist. Private Werbeflächen bleiben von bezirklichen und städtischen Beschlüssen für einen Verzicht von Tabakwerbung in der Regel unberührt.

Für die Aufnahme eines Tabakwerbeverzichts in die Verträge kann ein baldiges Auslaufen bestehender Verträge ein guter Zeitpunkt sein. Aber auch aus bestehenden Verträgen kann Tabakwerbung nachträglich ausgeschlossen werden. Die Werbefirmen konkurrieren sehr stark miteinander und sind daher von der Zufriedenheit ihrer Kunden abhängig.

Ort	Initiator	Rechtliche Grundlage	Jahr
Charlottenburg-Wilmersdorf	Bündnis 90/ Die Grünen	Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung	2013
Friedrichshain-Kreuzberg	Bürgerantrag	Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung	2008
Mitte	k.A.	k.A.	vor 2001
Steglitz-Zehlendorf	Piratenpartei	Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung	2013
Bergisch Gladbach	Bürgerinitiative von Ärzten und Lehrern	Gemeinderatsbeschluss, Umsetzung nicht mit Ausschluss, sondern Ausschreibung der Vermarktung der Außenwerbung mit Jugendschutz als freiwillige Bedingung	1992/ 2013
Biberach	mit Unterstützung des Sozialministeriums Baden-Württemberg	Gemeinderatsbeschluss	1988
Karlsruhe	Antrag der damaligen Grünen Liste Gemeinderatsfraktion	Gemeinderatsbeschluss	1990
Vaterstetten	Elterninitiativen dreier Schulen	Freiwillige Vereinbarung	1996

Tab. 1: Übersicht über Bezirke und Gemeinden mit Tabakwerbeverzicht auf eigenen Flächen

6 Gründe für einen Verzicht auf Tabakwerbung

Trotz unzähliger Studien über die gesundheitlichen Gefahren des Tabakkonsums ziehen sich staatliche Maßnahmen zur Einschränkung von Tabakprodukten hin. Um diesem Thema mehr Aufmerksamkeit zu schenken, wurde 1987 der 31. Mai zum Weltnichtrauchertag erklärt. 2013 stand dieser Tag unter dem Motto „Ban tobacco advertising, promotion and sponsorship – Verbot von Tabakwerbung, Verkaufsförderung und Sponsoring“. Nicht ohne Grund, denn die Praxis zeigt, ein generelles Verbot der Tabakwerbung ist eines der wirksamsten Mittel das Rauchen zu verringern. Die folgenden sechs Argumentationen sind eine Auswahl an Gründen für einen Verzicht auf Tabakwerbung.

1) Gesundheitsschädigende Folgen des Rauchens reduzieren.

Vor allem gesundheitliche Argumente sprechen für ein Tabakwerbeverbot. Rauchen stellt das größte vermeidbare Krebsrisiko dar. Mehr als 110.000 Menschen sterben jährlich allein in der BRD an den Folgen des Tabakkonsums – mehr Menschen als an Verkehrsunfällen, AIDS, Alkohol, illegalen Drogen, Mord und Selbstmord jährlich sterben.⁴² 25 bis 30 Prozent aller Krebsursachen sind auf das Rauchen zurückzuführen. Durch keine andere Einzelmaßnahme könnten mehr Menschenleben gerettet werden als durch eine deutliche Senkung des Zigarettenkonsums. Neben Krebserkrankungen ist Rauchen insbesondere für Herz-Kreislauf- sowie Atemwegserkrankungen verantwortlich.⁴³

2) Tabakwerbung ist unvereinbar mit dem Jugendschutz.

Tabakwerbung schränkt die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit von Programmen der Tabakprävention ein. Ein Tabakwerbeverbot ist ein konsequenter Schritt, um Jugendliche nicht zum Rauchen zu verführen. Rund 90% aller RaucherInnen fingen bereits als Heranwachsende mit dem Zigarettenkonsum an.⁴⁴ Zwar haben sich Tabakunternehmen in einer Selbstverpflichtung darauf geeinigt, auf Werbeplakaten weder Personen, die jünger als 30 Jahre wirken, noch für Jugendliche typische Situationen, Umgebungen oder Kleidungsstücke abzubilden, doch zeigen die zahlreichen Verstöße, dass diese Selbstverpflichtung viel zu oft nicht eingehalten wird und Tabakwerbung sehr wohl auf junge Gruppen zugeschnitten ist.⁴⁵ Selbstverpflichtungen beinhalten ohnehin keine rechtliche Bindung.⁴⁶

3) Die Verpflichtung aus dem WHO-Rahmenübereinkommen umsetzen.

2004 hat sich die Bundesregierung mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zu einem umfassenden Verbot der Tabakwerbung verpflichtet. Bis 2010 hätte Deutschland das Abkommen in nationales Recht umsetzen müssen. Durch diese Missachtung gehört die Bundesrepublik zusammen mit Bulgarien zu den beiden letzten EU-Staaten, in denen Außenwerbung für Tabakprodukte noch immer möglich ist.

4) Werbung wirkt.

Tabakwerbung hat den Zweck, den Tabakkonsum und die Akzeptanz des Rauchens zu fördern. Da jede/r zweite ZigarettenraucherIn am Konsum des Produktes vorzeitig stirbt⁴⁷, ist die Tabakindustrie darauf angewiesen, neue KonsumentInnen für ihr Produkt zu gewinnen. Ihre Werbestrategien versuchen daher Zigaretten mit positiven Assoziationen wie Coolness, Attraktivität, Emanzipation, Freiheit, Unkonventionalität, Progressivität, Aktivität oder Gelassenheit in Verbindung zu bringen, um über die Suchtgefahr und die schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen für die KonsumentInnen und ihre Umwelt hinwegzutäuschen.⁴⁸ Der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Krebsfor-

schungszentrums, Otmar Wiestler, nennt das Werben für Tabakprodukte daher grundsätzlich unverantwortlich.⁴⁹

5) Tabakwerbeverbote sind wirksam.

Aus Ländern, die bereits ein Tabakwerbeverbot seit Jahren umgesetzt haben, können verlässliche Aussagen über eine positive Korrelation zwischen Tabakwerbeverboten und einem rückgängigen Rauchverhalten getroffen werden. Das seit 1975 in Norwegen geltende generelle Werbeverbot für Tabakwaren senkte beispielsweise innerhalb von 15 Jahren den Raucheranteil bei 16-24 jährigen Männern um 10% und bei gleichaltrigen Frauen um 20%.⁵⁰

6) Bürgerwillen respektieren.

Die Akzeptanz für ein generelles Tabakwerbeverbot ist groß. Bereits 1995 wurde es bundesweit von knapp 70% der Nie- und Ex-RaucherInnen und sogar von fast der Hälfte der RaucherInnen befürwortet.⁵¹

7 Schlussbetrachtung

Die Untersuchung zeigt, dass die Vergabe von langfristigen Werbeverträgen für Außenwerbung undurchsichtig gestaltet ist. Inhalte, Einnahmen und Vertragslaufzeiten der Werbeverträge werden grundsätzlich vertraulich behandelt. Verantwortlichkeiten werden auf so viele Verwaltungen und MitarbeiterInnen verteilt, dass einzelne Personen keinen Überblick mehr behalten. Senat, Bezirke und stadteigene Betriebe geben die Zuständigkeit über Werbeinhalte an DienstleisterInnen ab und ziehen sich damit aus der unmittelbaren Verantwortung. Bezirkliche Vorstöße für einen Tabakwerbeverzicht werden mit dem Argument des Vorrangs der Bundesgesetzgebung gebremst. Beim Thema Tabakwerbeverzicht trifft Bürgerwille auf Verwaltungsroutine und Jugend- und Gesundheitsschutz auf eine unbegrenzte Gewerbefreiheit.

Auch wenn es wünschenswert ist, dass die Berliner Senatsverwaltung in Zukunft Tabakwerbung über die VV Werbung oder über § 11 Abs. 2 des Straßengesetzes gänzlich untersagt, können Bezirke schon jetzt eigenständig Tabakwerbung ausschließen. Bei der Bewirtschaftung der bezirks- und senatseigenen Flächen sind die Nutzungsverträge grundsätzlich als zivilrechtliche Verträge zu betrachten. In diesen nimmt der Senat bzw. der Bezirk die Stellung als Eigentümer wahr und unterliegt nicht dem Berliner Straßengesetz.⁵² Auch in öffentlich-rechtlichen Verträgen, die der Senat für das öffentliche Straßenland abschließt, kann ein Tabakwerbeverzicht im Sinne der Wahrung der „öffentlichen Interessen“ über den § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes begründet werden. Der Senat muss also nicht auf ein bundesweites Verbot warten, er kann schon jetzt ohne Gesetzesänderungen Tabakwerbung vom öffentlichen Straßenland verbannen.

Die Erfahrungen aus drei Berliner Bezirken zeigen, dass ein Tabakwerbeverzicht parteiübergreifende Mehrheiten findet. Am Beispiel der dargestellten Städte und Bezirke wird deutlich, dass ein Ausschluss von Tabakwerbung aus rechtlicher Sicht problemlos umsetzbar ist und in erster Linie davon abhängt, wie konsequent eine Gemeinde, ein Bezirk oder eine Stadt den Willen verfolgt sich der Tabakwerbung auf eigenen Flächen zu entledigen. Das Engagement einer Gemeinde wirkt sich oft motivierend auf andere Gemeinden aus. Dieser Bericht möchte weiteren Städten den Schritt zu einem Tabakwerbeverzicht erleichtern und sie dazu motivieren!

8 Quellennachweis

- 1 <https://de.wikipedia.org/wiki/Litfaßsäule> (15.5.2013)
- 2 50.000 Werbeflächen in Berlin allein bei der Draußenwerber GmbH, einer 100%igen Tochtergesellschaft der Wall AG www.draussenwerber.de/ (15.5.2013)
- 3 Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2013): Drogen- und Suchtbericht, Seite 169
- 4 Das Gesetz ist mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 29.11.2004 in Kraft getreten: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004 Teil II Nr. 36, ausgegeben zu Bonn am 29. November 2004 http://drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/DrogenundSucht/Tabak/Downloads/Gesetz_zum_Tabakrahmenuebereinkommen_041129_Drogenbeauftragte.pdf
- 5 Szent-Ivanyi, Timot: Kanzleramt verteidigt Tabakwerbung. Frankfurter Rundschau, 30.05.2013 www.fr-online.de/politik/gesundheitschutz-kanzleramt-verteidigt-tabakwerbung,1472596,22898708.html
- 6 Umsetzung der Tabakrahmenkonvention, Bundestagsdrucksache Nr. 17/11613, 23.11.2012 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/116/1711613.pdf>
- 7 Offenborn, Helena / Humbs, Chris: Raucherlobby auf Erfolgskurs – Bundesregierung blockiert Werbeverbote für Zigaretten, rbb-Kontraste-Beitrag. 7.2.2013
- 8 Stern, Anna-Mariana / Nicole Tempel: Selbstverpflichtungen der Tabakindustrie, Vortrag auf dem 14. Bundesweiten Kongress „Armut und Gesundheit“, 5./6.12.2008 www.gesundheitberlin.de/download/Tempel,_Stern.pdf
- 9 Forum Rauchfrei (Hrsg.) (2012): Politik im Griff der Tabakindustrie, Seite 129 www.forum-rauchfrei.de/files/20120525_broschuere-pressekonferenz.pdf
- 10 Verwaltungsvorschriften über Werbung, Handel, Sammlungen und politische Betätigung in und mit Einrichtungen des Landes Berlin (VV Werbung). Veröffentlicht im Amtsblatt für Berlin am 28.1.2011.
- 11 ebd.
- 12 Werbekodex des Deutschen Zigarettenverbands, www.zigarettenverband.de/pos-data/page_img/Themen/Werbung/DZV_Werbekodex.pdf
- 13 Cay Dobberke: Die Stadt kommt ins Sprudeln, Tagesspiegel 26.03.2012
- 14 www.wall.de/de/company/engagement (15.5.2013)
- 15 Mail von Unternehmenskommunikation Ströer Media AG, 8.3.2013
- 16 Stellungnahme des Rechtsamts vom 25.6.2008 (RA 1 – 795/07E20) (siehe 9.1)
- 17 Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.11.2011, OVG 1 B 65.10 www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE120000143&psml=sammlung.psml&max=true&bs=10
- 18 Antwort E. Gothe (SenStadt) auf die Kleine Anfrage durch H. Thomas (Bündnis 90/Die Grünen) vom 7.5.2013
- 19 Telefonat mit Herrn Thiesing, BBB, am 6.3.2013
- 20 Telefonat mit Frau Lohres, Marketingabteilung BSR, am 6.3.2013
- 21 Telefonat mit Frau Morgen, Howoge, 5.3.2013
- 22 Telefonat mit Frau Ross, Liegenschaftsfonds, am 8.3.2013
- 23 Mail von Jana Geitner, GESOBAU AG, Unternehmenskommunikation und Marketing, vom 23.4.2013
- 24 Telefonat mit Astrid Hackenesch-Rump, Pressesprecherin Berliner Wasserbetriebe, am 5.3.2013
- 25 Mail Michael Beer, Leiter Vertriebskommunikation und Produktwerbung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), vom 11.3.2013
- 26 Antwort E. Gothe (SenStadt) auf die Kleine Anfrage durch H. Thomas (Bündnis 90/Die Grünen) vom 7.5.2013

- 27 http://de.wikipedia.org/wiki/Gute_Sitten (30.10.2013)
- 28 Antwortschreiben des damaligen Bezirksbürgermeisters, Joachim Zeller, an den
Nichtraucherbund e.V. vom 28.01.2001
- 29 Telefonat mit Ulrich Davids, Stadtrat für Jugend, Schule, Sport und Facility Management Mitte-
Tiergarten, am 26.11.2013
- 30 Beschluss Nr. III/55/08 www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/bvv-online/vo021.asp
- 31 Stellungnahme des Rechtsamts vom 25.6.2008 (RA 1 – 795/07E20) (siehe 9.1)
- 32 Telefonat mit Herrn Kunter, Immobilienservice Friedrichshain-Kreuzberg, am 17.4.2013
- 33 BVV Charlottenburg-Wilmersdorf, Drucksache 0582/4, [www.berlin.de/ba-charlottenburg-
wilmersdorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4846&options=4](http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4846&options=4)
- 34 BVV Charlottenburg-Wilmersdorf, Drucksache 0578/4, [www.berlin.de/ba-charlottenburg-
wilmersdorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4842 &options=4](http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4842&options=4)
- 35 BVV Steglitz-Zehlendorf, Drucksache 0586/IV
www.berlin.de/ba-steglitz-zehlendorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4622&options=4
- 36 Niederschrift des Gemeinderats der Stadt Biberach vom 30.5.1988
- 37 VG Karlsruhe: Keine Tabakwerbung auf Stadtinformationsanlagen (07.07.2004)
www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=329
- 38 Telefonat mit Dr. Albert Niedermayer, Mitglied der Bürgerinitiative Vaterstetten, am 20.3.2013
- 39 Mail von Götz Beckenbauer, Hauptamtsleiter Vaterstetten, vom 11.4.2013
- 40 Telefonat mit Herrn Schmickler, Stadtbaurat Bergisch Gladbach, am 4.4.2013
- 41 Richter, Doris: Wartehallen in modernem Design. Kölner Stadtanzeiger, 31.07.2013
[http://www.ksta.de/bergisch-gladbach/werbeflaechen-wartehallen-in-modernem-
design,15189226,23879758.html](http://www.ksta.de/bergisch-gladbach/werbeflaechen-wartehallen-in-modernem-design,15189226,23879758.html)
- 42 Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2013): Drogen- und Suchtbericht.
- 43 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2013)
- 44 Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (1998): Jahrbuch Sucht 98, Seite 23.
- 45 z. B. die Maybe-Kampagne von Marlboro 2012, die auf Druck eingestellt wurde, weil sie sich zu
stark an junge Menschen richtete.
- 46 Dt. Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2012): Zigarettenwerbung in Deutschland – Marketing für
ein gesundheitsgefährdendes Produkt, Heidelberg, Seite 9.
- 47 dkfz (2009): Krebsatlas Deutschland, Seite 41.
- 48 Roncoroni von Pambio-Noranco, Luca (1996): Der Geschmack der großen Welt. Semiotisch-
diachrone Analyse der Zigarettenwerbung, Zürich, Seite 16.
- 49 ÄrzteZeitung: Krebsforscher fordern: Zigarettenwerbung verbieten! 29.05.2012,
[http://www.aerztezeitung.de/medizin/krankheiten/krebs/article/814348/krebsforscher-fordern-
zigarettenwerbung-verbieten.html?sh=3&h=1626462266](http://www.aerztezeitung.de/medizin/krankheiten/krebs/article/814348/krebsforscher-fordern-
zigarettenwerbung-verbieten.html?sh=3&h=1626462266)
- 50 Haustein, Knut-Olaf / Groneberg, David (2008): Tabakabhängigkeit, Berlin Heidelberg, Seite
625.
- 51 Herbst, K. / Kraus, L. / Scherer, K. (1996): Repräsentativerhebung zum Gebrauch psycho-
aktiver Substanzen bei Erwachsenen in Deutschland. Institut für Therapieforchung
(IFT) München.
- 52 Stellungnahme des Rechtsamts vom 25.6.2008 (RA 1 – 795/07E20) (siehe 9.1)

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AÖR	Anstalt des öffentlichen Rechts
BBB	Berliner Bäder Betriebe AÖR
BSR	Berliner Straßenreinigung
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BWB	Berliner Wasserbetriebe
degewo	degewo AG
GESOBAU	GESOBAU AG
Gewobag	Wohnungsbau-AG
HOWOGE	Wohnungsbaugesellschaft mbH
OGH	Obergerichtshof
SenStadt	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
VV Werbung	Verwaltungsvorschrift Werbung
WBM	Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH

9 Anhang

9.1 Stellungnahme des Rechtsamts Friedrichshain-Kreuzberg

BA Friedrichshain-Kreuzberg
Rechtsamt
RA 1 – 795/07E20

25.06.2008
9298-4142

Dez GesSoz

**Verbot der Tabak- und Alkoholwerbung
Schreiben des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V. an die
Geschäftsstelle des Rats der Bürgermeister vom 17.06.2008**

Sehr geehrter Herr Mildner-Spindler,

zum Schreiben des ZAW nehme ich wie folgt Stellung:

1. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nicht – wie es im Schreiben irrtümlich heißt – die BVV, sondern das BA am 22.04.2008 einen Beschluss (Nr. III/55/08) zu einem Werbeverbot für Tabakwaren und Alkohol auf städtischen Werbeflächen gefasst hat. Der Beschluss des BA umfasst mehrere Punkte: Unter anderem wurde beschlossen, dass der Bezirk in Werbeverträgen sowie in Miet- und Pachtverträgen, die er für sein Fach- und Finanzvermögen abschließt, und bei Genehmigungen, die er zur Aufstellung einer Werbeanlage auf Flächen in seinem Fach- und Finanzvermögen erteilt, Tabak- und Alkoholwerbung ausschließt. Ein weiterer Beschlusspunkt, auf den im Schreiben des ZAW Bezug genommen wird, betrifft eine Initiative des Bezirks im RdB, mit der zum einen das Ziel verfolgt wird, das alle Bezirke und auch die Senatsverwaltungen solche Werbung ausschließen und zum anderen auf eine Änderung von Rechtsvorschriften hingewirkt wird, um auch auf öffentlichem Straßenland Werbung für Tabak und Alkohol nicht erlauben zu müssen.

Bei der BVV ist über den BA-Beschluss eine Vorlage zur Kenntnisnahme (DS/0745/III) eingebracht worden, die in der Sitzung am 28.05.2008 in die Ausschüsse verwiesen wurde. Anlass des Schreibens des ZAW an den RdB ist, dass der Bezirk in Umsetzung des BA-Beschlusses dort eine Vorlage (Nr. R-315/2008) eingebracht hat, die in der 20. Sitzung am 19.06.2008 ebenfalls in die Ausschüsse (Bauen, Wohnen und Verkehr sowie Gesundheit, Soziales, Gleichstellung und Migration) verwiesen wurde.

2. Inhaltlich werden vom ZAW zum einen rechtliche Bedenken erhoben, zum anderen wird auf die aus seiner Sicht fehlende Tauglichkeit von Werbeverboten und die bereits bestehenden Selbstbeschränkungsmaßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen hingewiesen. Vom Rechtsamt kann ausschließlich zu den rechtlichen Aspekten des BA-Beschlusses bzw. der RdB-Vorlage Stellung genommen werden.

Der ZAW ist der Ansicht, der Beschluss des BA bzw. die Ziele der RdB-Vorlage seien rechtlich undurchführbar, da Gemeinden nicht die Kompetenz hätten, für Werbung engere rechtliche Schranken zu setzen, als sie der Bundesgesetzgeber mit den in §§ 21a und 22 des Vorläufigen Tabakgesetzes getroffenen Regelungen (umfassendes Werbeverbot in den Medien) und die Länder im Jugendmedienschutzstaatsvertrag abschließend gezogen haben und beruft sich dabei auf ein Urteil des VGH Mannheim vom 14.08.1992.

Soweit BA-Beschluss und RdB-Vorlage einen Ausschluss von Tabak- und Alkoholwerbung in Verträgen zum Gegenstand haben, die das eigene Fach- und Finanzvermögen betreffen, ist das vom ZAW angeführte Urteil nicht einschlägig. Es bezieht sich auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, in dem die Gemeinde einem Unternehmen das exklusive Recht zur Anbringung von Werbung im öffentlichen Straßenland, vor allem an Anschlagssäulen und -tafeln sowie an Wartehäuschen, eingeräumt und zugleich die dafür erforderlichen straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse erteilt hat. Das Gericht hat diesen Vertrag als „Sondernutzungsvertrag“ qualifiziert und darauf hingewiesen, dass die Gemeinde deswegen bei der Vertragsgestaltung als Hoheitsträger handelt und damit allen öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegt. Daraus folgert das Gericht zutreffend, dass die Gemeinde auch nur im Rahmen ihrer gemeindlichen Zuständigkeit handeln darf. Einen vergleichbaren öffentlich-rechtlichen Vertrag hat in Berlin etwa die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Bezug auf Werbung an BVG-Wartehäuschen abgeschlossen.

Dagegen bezieht sich der Ausschluss von Werbung, wie er vom BA beschlossen und wie er in der RdB-Vorlage auch für andere Bezirke und die Senatsverwaltungen angeregt wurde, ausschließlich auf zivilrechtliche Verträge, bei denen das Land Berlin nicht als Hoheitsträger, sondern rein fiskalisch handelt. Seine Kompetenz zum Abschluss solcher Verträge folgt hier bereits aus seiner Stellung als Eigentümer und nicht aus Normen des öffentlichen Rechts. Es geht allein um solche Verträge, bei denen entweder dem Vertragspartner direkt die Anbringung von Werbung auf Grundstücken bzw. an oder in Gebäuden des Bezirks gestattet wird oder um Miet- und Pachtverträge (etwa über eine Gaststätte in einer öffentlichen Grünfläche), in denen der Mieter oder Pächter der Zustimmung des Bezirks bedarf, um auf den ihm überlassenen Flächen Werbung anbringen zu können. Dem BA-Beschluss lässt sich eindeutig entnehmen, dass mit der dort erwähnten „Genehmigung zur Aufstellung einer Werbeanlage“ nicht eine Baugenehmigung oder Sondernutzungserlaubnis, sondern eine vom Eigentümer zivilrechtlich erteilte Genehmigung der Werbung gemeint ist. Bezüglich solcher zivilrechtlichen Verträge und Genehmigungen kann der erhobene Einwand mangelnder Kompetenz nicht greifen.

In seinem Beschluss hat sich das BA darüber hinaus auf das Ziel verständigt, Werbung für Tabak und Alkohol bei Werbeanlagen im öffentlichen Straßenland ausschließen zu können. Dazu hat es klargestellt, dass es sich gegenüber der dafür zuständigen Senatsverwaltung für eine Änderung von Rechtsvorschriften einsetzt (auch dies ist Gegenstand der RdB-Vorlage), um dafür die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Der Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin und damit auch den vom VGH Mannheim in seiner Entscheidung hervorgehobenen Prinzipien wird damit ganz ausdrücklich Rechnung getragen.

Nach § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes soll die Erlaubnis für eine Sondernutzung des öffentlichen Straßenlandes nur dann erteilt werden, wenn dem keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Es wird im Einzelnen noch näher zu prüfen sein, inwieweit der Schutz der Bevölkerung vor einer durch Tabak- und Alkoholwerbung erhöhten gesundheitliche Gefährdung ein auch straßenrechtlich relevantes öffentliches Interesse darstellen kann, um auf dieser Grundlage Sondernutzungserlaubnisse für im öffentlichen Straßenland errichtete Werbeanlagen mit Nebenbestimmungen versehen werden können, die eine solche Werbung ausschließen. Hier wird es unter anderem darauf ankommen, ob die geltenden gesetzlichen Werbeverbote tatsächlich als abschließende Regelung aufzufassen sind. Vom Ergebnis dieser Prüfung hängt es ab, ob zum Erreichen des vom BA angestrebten Ziels eine Änderung der Ausführungsvorschriften zum Straßengesetz ausreicht oder weitergehende gesetzliche Änderungen erforderlich wären.

Für Rückfragen stehe ich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Ebert

9.2 Vorlage der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin
Abt. Gesundheit, Soziales und Beschäftigung

April 2008

Bezirksverordnetenversammlung
Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin

Drucksache Nr.

Vorlage - zur Kenntnisnahme –

über Werbeverbot für Tabakwaren und Alkohol auf städtischen Werbeflächen

Wir bitten, zur Kenntnis zu nehmen:

Das Bezirksamt hat in seiner Sitzung vom 22.04.08 beschlossen:

1. Schließt der Bezirk als Eigentümer von Fach- und Finanzvermögen Werbeverträge ab bzw. erteilt er die Genehmigung zur Aufstellung einer Werbeanlage, ist die Möglichkeit der Tabak- und Alkoholwerbung generell auszuschließen. Schließt der Bezirk Miet- oder Pachtverträge über Flächen ab, ist dem Mieter oder Pächter Tabak- und Alkoholwerbung generell zu untersagen.
2. Das Bezirksamt setzt sich gegenüber der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dafür ein, dass nach Auslaufen bestehender Werbeverträge bei Neuabschluss und bei Abschluss evtl. Miet- oder Pachtverträge über Flächen die Möglichkeit der Tabak- und Alkoholwerbung auf öffentlichem Straßenland und an öffentlichen Toilettenhäuschen generell ausgeschlossen ist.
3. Das Bezirksamt setzt sich gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen dafür ein, dass die Allgemeine Anweisung über Werbung, Handel, Sammlungen und politische Betätigung in und mit Einrichtungen des Landes Berlin (AllA Werbung) im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung dahingehend erweitert wird, dass Werbung für Sucht- und Genussmittel (Alkohol, Nikotin u.ä.) nicht nur an Orten, die überwiegend von Kinder und Jugendlichen besucht werden, sondern generell auszuschließen ist.
4. Das Bezirksamt setzt sich aufgrund der gesamtstädtischen Bedeutung dieser Angelegenheit gegenüber dem Rat der Bürgermeister (RdB) dafür ein, dass Tabak- und Alkoholwerbung auf Öffentlichem Straßenland im Land Berlin Ausgeschlossen wird. Danach setzt sich der Bezirk gegenüber dem RdB zum Einen dafür ein, dass alle Berliner Bezirke und auch die Senatsverwaltungen sowohl unmittelbar bei Werbeverträgen als auch mittelbar bei Miet- und Pachtverträgen die Möglichkeit der Tabak- und Alkoholwerbung ausschließen. Zum anderen wirkt der Bezirk darauf hin, dass ein Werbeverbot für Tabak und Alkohol in die neuen Ausführungsvorschriften zu den §§ 10,11,13 und 14 des Berliner Straßengesetzes aufgenommen wird und in der Allgemeinen Anweisung

1 von 4

über Werbung, Handel, Sammlungen und politische Betätigung (AIIA Werbung) jegliche Tabak- und Alkoholwerbung auf sämtlichen Werbeanlagen auf öffentlichem Straßenland generell verboten wird.

A). Begründung

Am 28.09.07 hat sich eine Bürgerin des Bezirks in einem Schreiben mit dem Anliegen an das Bezirksamt gewandt, dass aus Gründen des Jugendschutzes keine Tabakwerbung auf städtischen Werbeflächen mehr zugelassen werden solle.

In ihrer Problemdarstellung führt sie die Risiken des Tabakkonsums und den möglichen Einfluss von entsprechender Werbung auf Kinder und Jugendliche aus.

Nach Aussagen der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Sabine Bätzing, sterben in der Bundesrepublik jährlich 140.000 Menschen an den direkten Folgen des Tabakkonsums.¹ Frau Bätzing betont, dass der Tabakkonsum das „größte vermeidbare Gesundheitsrisiko“ ist. Zigarettenrauchen ist in den Industrieländern die häufigste und wissenschaftlich am deutlichsten belegte Einzelursache für den Krebsstod.²

Eine der wichtigsten Risikofaktoren des Rauchens ist die Tabakwerbung. Insbesondere werden Jugendliche durch Werbung beeinflusst. Dies wurde in einer umfangreichen Expertise, die von dem Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegeben wurde, ausführlich beschrieben.³ In einer Studie der Universität von Massachusetts aus dem Jahr 2006 wurde der kausale Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und Rauchen nochmals bestätigt.⁴ Auch die Weltbank kommt zu dem Ergebnis, dass ein umfassendes Werbeverbot zu einer 8-prozentigen Reduzierung des Tabakkonsums führen würde.⁵ So meint auch der EU-Kommissar Markos Kyprianou, dass das Verbot der Tabakwerbung eines der „wirksamsten Mittel“ ist, das Rauchen zu verringern.⁶

Der Bundestag hat 2004 das Gesetz zu dem Tabakrahmenübereinkommen beschlossen. Damit hat sich Deutschland verpflichtet, Verbote zur Tabakwerbung einzuführen. Bisher sind diese Maßnahmen jedoch nur auf Medien und Internet beschränkt. Inzwischen hat sich die Bundesdrogenbeauftragte auch für ein Verbot der Plakatwerbung ausgesprochen, da damit insbesondere der Jugendschutz gestärkt werden könnte.

In Berlin rauchen nach einer Studie des Robert-Koch-Instituts⁷ 25 Prozent der Jugendlichen im Alter zwischen 11 und 15 Jahren. Die ersten Zigaretten werden im Alter von durchschnittlich 11,6 Jahren geraucht. Nach der Untersuchung „Tabak und Alkohol in Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen“ (TALK) des Bezirksamtes

¹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung: Drogen- und Suchtbericht 2007

² Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1997, Heft 43, Seite 2871-73).

³ Hanewinkel, R., Pohl, J.: Werbung und Tabakkonsum. Wirkungsanalyse unter besonderer Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen. Institut für Therapie- und Gesundheitsforschung, Kiel, 1998

⁴ DiFranza, J. R. et al.: Tobacco Promotion and the Initiation of Tobacco Use: Assessing the Evidence for Causality. Paediatrics, Vol. 117, Nr. 6, June 2006

⁵ Weltbank: Der Tabakepidemie Einhalt gebieten. Washington D.C., 2003

⁶ Kyprianou, Markos, EU-Kommissar für Gesundheit: „Das Verbot der Tabakwerbung ist eines der wirksamsten Mittel, um das Rauchen zu verringern.“ 27.05.2005

⁷ Robert-Koch-Institut: Gesundheitsverhalten von Schülern in Berlin. Ergebnisse der HBSC-Jugendgesundheitsstudie 2002 im Auftrag der WHO. Berlin, 2003

Friedrichshain-Kreuzberg kennen über 85 Prozent der Jugendlichen im Alter von 13 bis 15 Jahren Tabakwerbung.⁸ Die Ergebnisse von TALK zeigen, dass Kinder und Jugendliche der Tabakwerbung im extrem hohen Ausmaß ausgesetzt sind, und das, obwohl bekannt ist, dass die Wahrscheinlichkeit, mit dem Rauchen anzufangen, umso größer ist, je stärker Kinder und Jugendliche mit Werbung konfrontiert werden.

Das Bezirksamt hat sich darauf verständigt, die Forderung nach einem Tabakwerbeverbot zu erweitern und sich im Hinblick auf Risiken des Alkoholkonsums auch für ein Alkoholwerbeverbot einzusetzen.

Mehr als zehn Millionen Menschen in Deutschland konsumieren Alkohol in gesundheitlich riskanter Form und überschreiten regelmäßig die empfohlenen Konsumgrenzen. Etwa 1,6 Millionen Menschen gelten als alkoholabhängig. 20% der Menschen im Alter von 12 bis 25 Jahren trinken in Deutschland regelmäßig Alkohol.⁹

Der Alkoholkonsum von Jugendlichen, der im Jahre 2005, im Vergleich zu 2004, zurückgegangen war, stieg danach wieder an, so dass die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung feststellt, dass der „Anstieg besonders auffällig bei den 16 – bis 17 – jährigen männlichen Jugendlichen ist. Bei den Jungen dieser Altersgruppe lag die durchschnittliche wöchentliche Trinkmenge an reinem Alkohol im Jahre 2004 bei 127 Gramm, sank im Jahr 2005 auf 108 Gramm und lag im Jahr 2007 bei etwa 150 g reinem Alkohol im Wochendurchschnitt. Bei den weiblichen Jugendlichen ist zwischen 2005 und 2007 ein Anstieg in der wöchentlichen Gesamtalkoholmenge von 42 Gramm auf 53 Gramm festzustellen.“¹⁰ Damit ist „der Alkoholkonsum nach dem Tabakrauchen und Bluthochdruck der bedeutendste gesundheitliche Risikofaktor“.¹¹

Sucht hat massive psychische, soziale und körperliche Auswirkungen. Es sind jedoch nicht nur die suchtkranken Menschen betroffen, sondern auch in massiver Weise ihr Umfeld. Über 1 Mill. Kinder haben einen alkoholkranken Elternteil, und „rund 80 % aller Teenager-Suizidversuche sind durch Alkoholprobleme ihrer Eltern bedingt“.¹² Das Alkoholproblem wird dabei in der Öffentlichkeit eher bagatellisiert und ausgeblendet. Alkohol ist leicht verfügbar, der Konsum gilt häufig als wünschenswert. Während in vielen anderen Ländern der Alkoholkonsum zurückging, verringerte er sich in Deutschland wenig. Die Verminderung des Alkoholkonsums von 1970 bis 2003 betrug in Deutschland 0,5 %, im Vergleich dazu in Frankreich 42,7 %, jährlich sterben ca. 42.000 Personen, „deren Tod direkt oder indirekt in Verbindung mit Alkohol steht“.¹³

Bereits 1995 wurden von der Weltgesundheitsorganisation grundsätzliche Aussagen zur Alkoholwerbung gemacht. In ihrer Europäischen Charta Alkohol heißt es: „Alle Kinder und Jugendlichen haben das Recht, in einer Umwelt aufzuwachsen, in der sie vor den negativen Folgen des Alkoholkonsums und soweit wie möglich vor Alkoholwerbung geschützt werden.“ Eine Einschränkung von Alkoholwerbung kann den Alkoholkonsum wirksam bekämpfen. So könnte nach einer US-Studie ein

⁸ Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Hrsg.: Tabak und Alkohol in Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen. Berlin, 2007

⁹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbereich 2007

¹⁰ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Pressemitteilung 12.06.2007

¹¹ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, Jahrbuch Sucht 07

¹² Bert Kellermann in: Hamburger Ärzteblatt, 11/07

¹³ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, Jahrbuch Sucht 07

Werbeverbot für Alkoholika den Alkoholkonsum bei Jugendlichen um mehr als 16 Prozent minimieren, bei Rauschtrinken sogar um über 40 Prozent.¹⁴

Zu ähnlichen Aussagen kommt ein Forschungsbericht des Instituts für Suchtforschung in Zürich. Der Autor des Berichts kommt zu dem Schluss, dass Alkoholwerbung „bei der Rekrutierung neuer Generationen von potentiellen Alkoholkonsumenten“ hilft.¹⁵

EU-Kommissar Markos Kyprianou ist der Meinung, je mehr Alkoholwerbung junge Menschen sähen, desto wahrscheinlicher sei der Griff zur Flasche. Der Präsident der Bundesärztekammer, Hoppe, fordert deshalb ein Verbot der Alkoholwerbung. Vor allem Kinder und Jugendlichen vermittele der lockere Umgang damit falsche Vorstellungen.

Alkoholwerbung baut ein positives Image auf, das Alkoholkonsum mit sozial angenehmen Verhaltensweisen wie Kameradschaft, sozialer Akzeptanz in der Altersgruppe und Männlichkeit verbindet.¹⁶

In einzelnen Bereichen des Bezirksamtes wird bereits im Sinne des Begehrens der Bürgerin verfahren. Um eine konsequente und einheitliche Vorgehensweise gegen Tabakwerbung im Interesse der Kinder und Jugendlichen zu erreichen, wird die Anregung der Bürgerin aufgenommen und in o.g. Weise umgesetzt.

B). Rechtsgrundlage:
§15 BezVG

C). Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:
nicht vorhersehbar

b) Personalwirtschaftliche Ausgaben:
keine

Berlin, 24.04.2008


Bezirksbürgermeister


Bezirksstadtrat

¹⁴ Die Studie stammt von der National Academy of Science. Autoren: Henry Saffer und Dhaval Dave. Bezug: Veröffentlichung des National Bureau of Economic Statistics (USA) vom 5.2.2004

¹⁵ Jürgen Rehm: Werbung und Alkoholkonsum – Wissenschaftliche Grundlagen und Konsequenzen für politische Massnahmen. Forschungsbericht aus dem Institut für Suchtforschung 176, 2004

¹⁶ Atkin, C., Block, M.: Content and effects of alcohol advertising. Springfield, VA: US National Technical Information Services. 1981

9.3 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg



Drucksachen der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin III. Wahlperiode

Ursprung: Vorlage zur Kenntnisnahme
Initiator: Abt. Gesundheit, Soziales und Beschäftigung,

Drs. Nr.: DS/0745/III

Beratungsfolge	Gremium	Sitzung	Erlidigungsart	
28.05.2008	BVV		039/III-BVV	überwiesen
26.06.2008 genommen	WiBüDOrd		020/III-WiBüDOrd	mit Abschlussbericht zur Kenntnis
03.07.2008 genommen	SozGes		021/III-SozGes	mit Abschlussbericht zur Kenntnis
16.07.2008 (Beratungsfolge beendet)	BVV		044/III-BVV	ohne Änderungen in der BVV beschlossen

Beschluss

Betr.: Werbeverbot für Tabakwaren und Alkohol auf städtischen Werbeflächen

Die Bezirksverordnetenversammlung beschließt:

Die Vorlage des Bezirksamtes wird zur Kenntnis genommen.

Friedrichshain-Kreuzberg, den 17.07.08

Vorsteherin Frau Burkert-Eulitz, Marianne

9.4 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf

Drucksachen

der Bezirksverordnetenversammlung
Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
4. Wahlperiode

Ursprung: Antrag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Dr. Vandrey/Kaas Elias

TOP-Nr.:

Beschluss

DS-Nr: 0582/4

Beratungsfolge:

<i>Datum</i>	<i>Gremium</i>		
18.04.2013	BVV	BVV-019/4	überwiesen
23.04.2013	WiOV	WiOV-023/4	mit Änderungen im Ausschuss beschlossen
16.05.2013	BVV	BVV-020/4	ohne Änderungen in der BVV beschlossen

Keine Tabakwerbung auf den Flächen des Bezirks

Die BVV beschließt:

Das Bezirksamt wird gebeten darauf hinzuwirken, bei der Neuvergabe bzw. Neuausschreibung von bezirklichen Flächen Tabakwerbung nicht mehr zu zulassen.

Der BVV ist bis zum 31.08.2013 zu berichten.

Judith Stückler
Bezirksverordnetenvorsteherin

9.5 Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Steglitz-Zehlendorf

Bezirksverordnetenversammlung
Steglitz-Zehlendorf von Berlin



Beschluss	BNr: 402	Drs. Nr:	0586/IV
vom / der Piraten-Fraktion,	aktueller Initiator Piraten-, CDU- und GRÜNE-Fraktion	Status:	öffentlich
		Datum:	11.06.2013
		Verfasser:	Lüders, Boroviczeny Hippe, Köhne
Keine Tabakwerbung auf Flächen des Bezirks			
Beratungsfolge:			
<u>Datum</u>	<u>Ausschuss</u>	<u>Sitzung</u>	<u>Erledigungsart</u>
19.06.2013	BVV	BVV/019/2013	überwiesen
13.08.2013	Stapl	Stapl/020/2013	vertagt
10.09.2013	Stapl	Stapl/021/2013	mit Änderungen im Ausschuss beschlossen
18.09.2013	BVV	BVV/020/2013	ohne Änderungen in der BVV beschlossen (Beratungsfolge beendet)

Beschluss Nr. 402

der 20. Sitzung der Bezirksverordnetenversammlung
vom 18.09.2013

Die BVV hat beschlossen:

Das Bezirksamt wird ersucht, bei der Vergabe von bezirklichen Flächen zu Werbezwecken Tabakwerbung nicht mehr zuzulassen.

Bezirksverordnetenvorsteher

18.09.2013



Forum Rauchfrei

