

Do it yourself:

Bezirke und Städte verbannen

Tabakwerbung von ihrem Grund und Boden



Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer durch das Aktionszentrum Forum Rauchfrei im Februar 2013 in Auftrag gegebenen Untersuchung über den Umgang der Berliner Bezirke mit Tabakwerbung auf ihrem Fach- und Finanzvermögen. 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 stadteneigene Betriebe nach ihrer Praxis und ihrer Einstellung zu Tabakwerbung auf ihren Flächen befragt. Schließlich wurden weitere Städte als Best-Practice-Beispiele kontaktiert und ihr individueller Weg zu einem Tabakwerbeverzicht auf ihrem Fachvermögen beleuchtet.

Impressum

Herausgeber:

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

Autorin: Sarah Oßwald, Stadtgeographin

Redaktion: Johannes Spatz, Claudia Schinkoreit, Dieter Eichinger

1. Auflage
Berlin, 31. Mai 2013

Do it yourself:

Bezirke und Städte verbannen Tabakwerbung von ihrem Grund und Boden

Sarah Oßwald

Als vor 160 Jahren der Verleger Ernst Litfaß die Annoncier-Säule in Berlin erfand¹, gab es weder Studien darüber, wie gesundheitsschädlich das Rauchen ist, noch wie Werbung wirkt. Die Anzahl der Berliner Werbeflächen ist seitdem von 100 im Jahr 1854 auf über 50.000² gestiegen – und mit ihr die Anzahl von Tabakwerbeplakaten. Während seit 2007 Tabakwerbung 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 ertragen sollen, sie wehren sich.

Relikt Tabakaußenwerbung

In den vergangenen 40 Jahren führte die Bundesregierung nach und nach gesetzliche Tabakwerbverbote für Fernsehen, Hörfunk, Printmedien, Internet und Kino (zumindest vor 18:00 Uhr) ein, doch blieb die Außenwerbung gänzlich unberührt. Damit ist Deutschland das letzte EU-Land, das noch kein Verbot für Außenwerbung implementiert hat.

Die Bundesregierung ist dem Tabakrahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation 2003 beigetreten und hat sich damit zu einem umfassenden Verbot der Tabakwerbung verpflichtet, jedoch wurden bisher nicht alle Inhalte umgesetzt.

Ebenfalls ist der Ausdruck Werbeverbot im § 22 des Vorläufigen Tabakgesetzes irreführend, da es kein umfassendes Verbot ist, sondern lediglich Einschränkungen, wie etwa, dass Jugendliche und Heranwachsende durch die Werbung nicht zum Rauchen veranlasst werden dürfen, benennt.

Dass Außenwerbung für die Tabakunternehmen eine wichtige Rolle spielt, zeigt der hohe Anteil am Werbebudget: Nach Eigenangaben der Tabakindustrie floss ein Drittel (66.798.000€) der knapp 200 Millionen Euro Werbeausgaben in Deutschland 2010 in die Außenwerbung.³ Die Formate der Außenwerbung sind vielfältig, viele Werbepartner bieten bereits interaktive Werbeprodukte an.

Auswahl an Formaten der Außenwerbung

Im Straßenland

- Freistehende Wandtafeln am Straßenrand
- Plakate an Hauswänden
- Litfaßsäulen und interaktive Plakatsäulen
- Plakatvitriolen auf Fußgängerwegen
- Mastenschilder
- Beleuchtete Plakatwände und Vitriolen

Auf Flächen der Verkehrsbetriebe

- Plakatvitriolen und Wandtafeln z.B. U-Bahn
- Plakate an Wänden der Wartehallen der Bushaltestellen

Bundesweites Tabakwerbeverbot

Das Gesetz zum Tabakrahmenübereinkommen, das 2004 vom Bundestag verabschiedet wurde, sieht im Artikel 13 ein umfassendes Werbeverbot für Tabakprodukte vor, das innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes umzusetzen war.⁴ Jüngste Versuche zu dessen Einführung durch das Bundesverbraucherschutzministerium wurden bisher allerdings vom FDP-geführten Bundeswirtschaftsministerium blockiert. Folgende Antwort gab das Bundeswirtschaftsministerium auf die Kleine Anfrage der Linken vom 23.11.2012: *„Die Diskussion zum Verbot der Außen- und Kinowerbung ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.“*⁵

Die Erklärung des Bundeswirtschaftsministers Philipp Rösler im rbb-Magazin Kontraste vom 07.02.2013 ist wenig plausibel⁶: *„Ein Totalwerbeverbot für ein legales Produkt stünde (...) mit der grundrechtlichen Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) nicht in Einklang.“*

Der Verfassungsrechtler Prof. Christian Pestalozza war in dieser Sendung 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.“*

Berliner Verwaltungsvorschrift „VV Werbung“ und Selbstverpflichtung der Tabakindustrie

Neben Bundesgesetzen schränken auch städtische Gesetze und Verwaltungsvorschriften Außenwerbung ein. In Berlin regelt die „VV Werbung“ den Umgang der Verwaltung mit Werbung an oder der kommerziellen Nutzung von Dienstgebäuden und -grundstücken. In dieser Verwaltungsvorschrift wird 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“.⁷ Diese Einschränkungen der Werbefreiheit sprechen deutlich für einen Gestaltungsspielraum zugunsten eines Tabakwerbeverzichts.

Konkret geht die VV Werbung in Sachen Tabakwerbung leider nicht weiter als die Selbstverpflichtung der Tabakindustrie (Werbekodex). Die VV Werbung schließt „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“⁸ aus, der Werbekodex untersagt Tabakwerbung in einem Sichtfeld von 100 Metern vom Schulhaupteingang und den die Einrichtung umgebenden Straßenabschnitten.⁹

Insgesamt sind Selbstverpflichtungen der Tabakindustrie nicht rechtlich bindend und werden häufig nicht eingehalten. Vielfache Beispiele dieser Verstöße sind auf der Webseite oder in Broschüren des Aktionszentrums Forum Rauchfrei nachzulesen.¹⁰

Berliner Werbepaxis

So zahlreich die Außenwerbung im öffentlichen Raum zu finden ist, so umfassend sind auch die Werbeverträge und die involvierten Parteien auf Senats- und Bezirksebene. In Berlin macht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt basierend auf der von der Senatsverwaltung

für Finanzen herausgegebenen VV Werbung Ausschreibungen für die Nutzung ihrer Werbeflächen und schließt dann Verträge mit Werbepartnern ab. Die Bezirke geben straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse, sind bei der Ortswahl der Werbeträger involviert und können eigene Verträge für ihr bezirkliches Fachvermögen abschließen. Das bezirkliche Fachvermögen umfasst Gebäude bzw. Grundstücke im Besitz des Bezirkes, die für die Erfüllung bezirklicher Aufgaben genutzt werden, im Gegensatz zum bezirklichen Finanzvermögen, das Gebäude oder Grundstücke bezeichnet, die zwar Eigentum des Bezirks sind, aber nicht von diesem selbst genutzt werden. Die Verträge mit den Werbefirmen 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 Out of Media AG darüber hinaus eine ganze Palette von sogenannten Stadtmöbeln wie Wartehäuschen, Toiletten, Vitrinen und Informationssäulen an. Das Geschäftsmodell der beiden Stadtmöblierer besteht aus der Organisation und Finanzierung der Aufstellung, Pflege und Instandhaltung dieser Objekte. Die Unternehmen refinanzieren die kostenfreien Produkte und 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 Unternehmen auch gesellschaftlich in Berlin engagieren können. Beispielsweise lassen sich insgesamt acht Bezirke ihre Brunnen von den beiden Stadtmöblierern sponsern.¹¹ Die Wall AG fühlt sich zudem der Kinder- und Jugend- sowie der Kulturförderung besonders verpflichtet.¹² Ihr Engagement – für teilweise bezirkliche Aufgaben – ist nicht ganz 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 AG ein Tabakwerbeverbot zwar als alleinige Angelegenheit des Bundes, sie akzeptiere aber in Ausnahmefällen einen vertraglichen Verzicht auf Tabakwerbung.¹³

In Berlin haben sich bisher bereits vier Bezirke (Friedrichshain-Kreuzberg, Mitte, Steglitz-Zehlendorf, Charlottenburg-Wilmersdorf) darum bemüht, Tabakwerbung auf bezirkseigenen Flächen explizit auszuschließen. Am eindeutigsten hat sich Friedrichshain-Kreuzberg gegen Tabakwerbung positioniert. Auch die Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf hat am 16.05.2013 im Konsens den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen beschlossen, der das Bezirksamt bittet „darauf hinzuwirken, bei der Neuvergabe bzw. Neuausschreibung von bezirklichen Flächen Tabakwerbung nicht mehr zuzulassen“.¹⁴ Über den günstigen Zeitpunkt für die Thematik – das unmittelbar bevorstehende Auslaufen eines langjährigen Vertrags – informierte das Forum Rauchfrei die Mitglieder des Gesundheits- und Finanzausschusses. Damit verhinderte es, dass wieder einmal ein Vertrag von der Öffentlichkeit und von PolitikerInnen unbemerkt verlängert oder neu vergeben wurde ohne eine Anpassung an bezirkliche Wünsche wie den Verzicht auf Tabakwerbung.

Auch stadt-eigene Betriebe können Verträge mit Werbefirmen abschließen. Von zwölf kontaktierten Betrieben sowie dem Liegenschaftsfonds haben sieben auf die Anfragen geantwortet. Drei der Betriebe haben grundsätzlich keine Werbeverträge abgeschlossen (BSR¹⁵, Howoge¹⁶, Liegenschaftsfonds¹⁷). Zwei Betriebe haben in ihren Verträgen mit Werbefirmen keinen expliziten Verzicht auf Tabakwerbung vorgesehen (Gesobau¹⁸, Wasserbetriebe¹⁹). Lediglich die Berliner Bäder Betriebe²⁰ schließen als Unternehmen, dessen Einrichtungen in besonderem Maße von Kindern und Jugendlichen besucht werden, Tabakwerbung auf Grundlage der VV Werbung grundsätzlich aus. Der Leiter der Produktwerbung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gab an, nur BVG-eigene Medien (Automaten etc.) seien generell frei von Tabakwerbung. Die BVG habe keine eigenen Richtlinien und demzufolge keine Absicht eigene Regelungen zum Verzicht auf Tabakwerbung zu treffen, da sie die Vermarktung der Werbeflächen an die Firma Wall AG bzw. ihre Tochterfirma

Draußenwerber GmbH abgegeben habe. Sie sehe sich selbst daher nicht als Vermarkterin und damit auch nicht in der Verantwortung.²¹

Verträge mit Tabakwerbeverzicht: Das Beispiel Friedrichshain-Kreuzberg

Für viele Städte und Bezirke ist die Regelung der Tabakwerbung Bundessache, sie scheuen daher eine eingehendere Beschäftigung mit diesem Thema. Das Beispiel Friedrichshain-Kreuzberg zeigt, dass es aber sehr wohl rechtlich möglich ist, auch als Bezirk Tabakwerbung auszuschließen. Grundlage für den Verzicht war der auf Empfehlung eines Bürgerantrags gefasste Beschluss²² des Bezirksamts am 22.04.2008, Werbung für Tabakwaren und Alkohol auf eigenem Fach- und Finanzvermögen auszuschließen. Darauf folgende rechtliche Einwände des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft e.V. (ZAW) wurden vom Rechtsamt des Bezirks nach sorgfältiger Prüfung nicht geteilt. Der ZAW war der Ansicht, der Beschluss des Bezirksamts und die Ziele der Vorlage für den Rat der Bürgermeister für einen bezirksübergreifenden Verzicht 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 und die Länder im Jugendmedienschutzstaatsvertrag gezogen haben.

Zivilrechtliche Vertragsgrundlage

Das Rechtsamt betrachtet jedoch 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 Werbepartnern 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.²³

Der eindeutigen Beurteilung des Rechtsamts ist es zu verdanken, dass der Bezirksamtsbeschluss trotz der Kritik des ZAW umgesetzt wurde und in Friedrichshain-Kreuzberg 2013 fast auf allen bezirkseigenen Flächen Tabakwerbung zivilrechtlich ausgeschlossen ist – lediglich ein bis zwei Verträge laufen noch zu alten Konditionen.²⁴

Öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage

In seinem Beschluss hat sich das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 2008 auch zum Ziel gesetzt, sich aufgrund der gesamtstädtischen Bedeutung der Angelegenheit gegenüber dem Rat der Bürgermeister (RdB) für eine Änderung von Rechtsvorschriften des Berliner Straßengesetzes zugunsten eines Tabakwerbeverzichts einzusetzen. Da Tabakwerbung eine erhöhte gesundheitliche Gefährdung der Bevölkerung darstellt, wäre ein straßenrechtlich öffentliches Interesse gegeben. Auf dieser Grundlage könnten Bezirke Sondernutzungserlaubnisse für im öffentlichen Straßenland errichtete Werbeanlagen mit Tabakwerbung ablehnen. Ferner stellt das Rechtsamt den Schutz der Bevölkerung heraus, der angesichts einer durch Tabakwerbung erhöhten gesundheitlichen Gefährdung auch ein straßenrechtlich relevantes öffentliches Interesse darstellen könnte. Nach § 11 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes soll die Erlaubnis für eine Sondernutzung des öffentlichen Straßenlandes nämlich nur dann erteilt werden, wenn ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Vorausseilende Konfliktvermeidung

Der RdB hat sich in seiner Sitzung am 17.07.2008 allerdings gegen einen berlinweiten Tabakwerbeverzicht ausgesprochen. Die Hintergründe sind nicht öffentlich einsehbar. Da der RdB laut seiner Geschäftsordnung vertraulich tagt, seien sowohl die entsprechenden Unterlagen als auch die Protokolle der Sitzung geheim.²⁵ Anzunehmen ist, dass der RdB nicht inhaltlich entschieden hat, sondern einem Rechtsstreit aus dem Weg gehen wollte. Wie konfliktscheu die BezirksbürgermeisterInnen womöglich agierten, ist aus dem Schreiben der damaligen Bezirksbürgermeisterin von Reinickendorf, Marlies Wanjura (CDU), an die Vorsitzende des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Verkehr abzuleiten.²⁶ Sie gab dem Ausschuss die Empfehlung, die Vorlage für einen Tabakwerbeverzicht aufgrund der Rechtsproblematik bei öffentlich-rechtlichen Verträgen und unter Beachtung der Kompetenzregelung des Grundgesetzes abzulehnen.

Verzicht auf Tabakwerbung auf Senatsebene

Auch dem Senat ist es möglich, Verträge, die er mit Werbepartnern abschließt als zivilrechtliche Verträge anzusehen und in ihnen einen Verzicht auf Tabakwerbung festzulegen. Ebenso ist es dem Senat möglich, seinen Einfluss auf die Berliner Verkehrsbetriebe geltend zu machen, um einen Verzicht auf Tabakwerbung in U-Bahnhöfen zu erreichen. Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterliegt die BVG der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, die die Eigentümerrechte an der BVG wahrnimmt. Den Aufsichtsrat der BVG leitet derzeit der Senator für Finanzen.

Beispiele für einen Verzicht auf Tabakwerbung in anderen Städten

Bereits 1988 beschloss der Gemeinderat der schwäbischen Stadt Biberach einen Verzicht auf Tabak- und Alkoholwerbung auf städtischen Werbeflächen und Bushaltestellen.²⁷ Wie im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg ist Tabakwerbung bei der Neuvergabe von Verträgen nach und nach explizit ausgeschlossen und auf den stadteigenen Flächen verbannt worden.

Auch die Stadt Karlsruhe traf bereits 1990 einen Beschluss für einen Tabakwerbeverzicht. Ein Stadtmöblierer missachtete diese vertragliche Vereinbarung und ließ es auf einen Rechtsstreit ankommen. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe entschied 2004 im Interesse der Stadt: Danach können sogar in öffentlich-rechtlichen Verträgen Gemeinden ihren Wunsch nach Berücksichtigung gemeinwohlbezogener Erwägungen wie einem Tabakwerbeverzicht auf Stadtinformationsanlagen durchsetzen.²⁸

Bergisch Gladbach beugte einem Rechtsstreit vor. Als Folge eines Bürgerantrags durch mehrere Ärzte beschloss der Hauptausschuss 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 mit einem Trick, um sich ohne Konfrontation der Tabakwerbung zu entledigen: Bei der Bewerbung der Werberechte ab 1.1.2013 machte Bergisch Gladbach ein Jugendschutzkonzept zur Voraussetzung. Das Jugendschutzkonzept der Werbefirma, die den Zuschlag erhielt, beinhaltet letztendlich einen Tabakwerbeverzicht.²⁹

Auch die oberbayerische Gemeinde Vaterstetten beugte einer rechtlichen Auseinandersetzung vor. Auf Druck von Elterninitiativen dreier Schulen ist die Stadt bereits seit 1996 tabakwerbefrei.³⁰ Diese Entscheidung basierte allerdings weder auf einem Beschluss des Gemeinderats noch auf ver-

traglichen Abmachungen zwischen den Werbefirmen und der Gemeinde. Vielmehr handelte es sich hier um eine freiwillige Vereinbarung auf Grundlage einer Verwaltungsvorlage, die einer Empfehlung gleichkam.³¹ Damit machte sich die Stadt unangreifbar für rechtliche Einwände.

Gründe für einen Verzicht auf Tabakwerbung

Inzwischen liegen unzählige Studien darüber vor, dass der Konsum von Tabakprodukten krank macht. Trotz dieser eindeutigen Erkenntnisse 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 ein generelles Verbot der Tabakwerbung ist eines der wirksamsten Mittel das Rauchen zu verringern. Die Argumente für ein Tabakwerbeverbot sprechen für sich:

Werbung wirkt.

Tabakwerbung hat den Zweck, den Tabakkonsum und die Akzeptanz des Rauchens zu fördern. Da jede/r zweite ZigarettenraucherIn am Konsum des Produktes stirbt, 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 von der Suchtgefahr und den schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen für die KonsumentInnen und ihre Umwelt hinwegzutäuschen.³² Der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Krebsforschungszentrums, Otmar Wiestler, nennt das Werben für Tabakprodukte daher grundsätzlich unverantwortlich.³³

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.³⁴ 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 die zahlreichen Verstöße zeigen, dass diese Selbstverpflichtung viel zu oft nicht eingehalten wird und Tabakwerbung sehr wohl auf junge Gruppen zugeschnitten sind.³⁵ Selbstverpflichtungen beinhalten ohnehin keine rechtliche Bindung.³⁶

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.³⁷ 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 auch für Herz-Kreislauf- sowie Atemwegserkrankungen verantwortlich.³⁸

Tabakwerbeverbote sind wirksam.

Da viele andere Länder in Sachen Tabakwerbeverbot sehr viel weiter sind, 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%.³⁹

Verpflichtung aus dem WHO-Übereinkommen nachkommen.

Die Bundesregierung hat sich mit der Ratifizierung des Abkommens der Weltgesundheitsorganisation 2004 zu einem umfassenden Verbot der Tabakwerbung verpflichtet. Es ist endlich an der Zeit, diesem Versprechen – als letztes EU-Land – nachzukommen.

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.⁴⁰

Schlussbetrachtung

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

Auch wenn es wünschenswert ist, dass die Senatsverwaltung in Zukunft Tabakwerbung im Geltungsbereich der VV Werbung untersagt, können Bezirke eigenständig Tabakwerbung in zivilrechtlichen Verträgen mit Werbepartnern ausschließen und Sondernutzungserlaubnisse für im öffentlichen Straßenland errichtete Werbeanlagen an einen Tabakwerbeverzicht binden. Geht es um die Bewirtschaftung des Fach- und Finanzvermögens, sind die Nutzungsverträge als zivilrechtliche Verträge zu betrachten. In diesen nimmt das Land Berlin bzw. der Bezirk die Stellung als Eigentümer wahr und unterliegt nicht den Anforderungen des Berliner Straßengesetzes.⁴¹ Der Berliner Vorreiter in Sachen Tabakwerbeverzicht ist der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg. Für diese klare Positionierung erhielt der Bezirk viel mediale Aufmerksamkeit und Anerkennung. Das Beispiel zeigt, dass die zivilrechtliche Grundlage, um in Verträgen Werbung für Tabakprodukte auf eigenen Flächen auszuschließen, vorhanden ist. Dies lässt sich sowohl auf die übrigen Bezirke als auch auf den Senat übertragen. Der Berliner Senat muss nicht auf ein bundesweites Verbot warten, er kann schon jetzt ohne Gesetzesänderungen Tabakwerbung von senatseigenen Grundstücken und aus senatseigenen Betrieben verbannen.

Auch aus den Beispielen anderer Gemeinden wird deutlich, dass ein Verzicht auf Tabakwerbung aus rechtlicher Sicht möglich 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. Weitere Bezirke sollten dem Beispiel von Friedrichshain-Kreuzberg folgen und Tabakwerbung von bezirkseigenen Flächen verbannen. Bezirke und Senat sollten endlich handeln!

-
- ¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Litfaßsäule>
- ² 50.000 Werbeflächen in Berlin allein bei der Draußenwerber GmbH, einer 100%igen Tochtergesellschaft der Wall AG
<http://www.draussenwerber.de/>
- ³ Dt. Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2012): Zigarettenwerbung in Deutschland – Marketing für ein gesundheitsgefährdendes Produkt, Heidelberg.
- ⁴ Das Gesetz ist mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 29.11.2004 in Kraft getreten:
http://drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/DrogenundSucht/Tabak/Downloads/Gesetz_zum_Tabakrahmenuebereinkommen_041129_Drogenbeauftragte.pdf
- ⁵ Bundestagsdrucksache Nr. 17/11613
- ⁶ rbb-Kontraste-Beitrag: Raucherlobby auf Erfolgskurs – Bundesregierung blockiert Werbeverbote für Zigaretten, 7.2.2013, von Helena Offenborn und Chris Humbs
- ⁷ 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.
- ⁸ ebd.
- ⁹ http://www.zigarettenverband.de/pos-data/page_img/Themen/Werbung/DZV_Werbekodex.pdf
- ¹⁰ Forum Rauchfrei (Hrsg.) (2012): Politik im Griff der Tabakindustrie, Seite 129:
http://www.forum-rauchfrei.de/files/20120525_broschuere-pressekonferenz.pdf
- ¹¹ Cay Dobberke: Die Stadt kommt ins Sprudeln, Tagesspiegel 26.03.2012
- ¹² <http://www.wall.de/de/company/engagement>
- ¹³ Mail von Unternehmenskommunikation Ströer, 8.3.2013
- ¹⁴ <http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/bvv-online/vo020.asp?VOLFDNR=4846&options=4>
- ¹⁵ Telefonat mit Frau Lohres, Marketingabteilung BSR, am 6.3.2013
- ¹⁶ Telefonat mit Frau Morgen, Howoge, 5.3.2013
- ¹⁷ Telefonat mit Frau Ross, Liegenschaftsfonds, am 8.3.2013
- ¹⁸ Mail von Jana Geitner, GESOBAU AG, Unternehmenskommunikation und Marketing, vom 23.4.2013
- ¹⁹ Telefonat mit Astrid Hackenesch-Rump, Pressesprecherin Berliner Wasserbetriebe, am 5.3.2013
- ²⁰ Telefonat mit Herrn Thiesing, BBB, am 6.3.2013
- ²¹ Mail Michael Beer, Leiter Vertriebskommunikation und Produktwerbung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), vom 11.3.2013
- ²² Beschluss Nr. III/55/08
- ²³ Schreiben von Jan Ebert, Rechtsamt, vom 25.6.2008 (RA 1 – 795/07E20)
- ²⁴ Telefonat mit Herrn Kunter, Immobilienservice Friedrichshain-Kreuzberg, am 17.4.2013
- ²⁵ Mail von Bernhard Höfer, Senatskanzlei, vom 25.4.2013
- ²⁶ Vorlage-Nr. R-347/2008
- ²⁷ Niederschrift des Gemeinderats der Stadt Biberach vom 30.5.1988
- ²⁸ VG Karlsruhe: Keine Tabakwerbung auf Stadtinformationsanlagen (07.07.2004)
http://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=329
- ²⁹ Telefonat mit Herrn Schmickler, Stadtbaurat Bergisch Gladbach, am 4.4.2013
- ³⁰ Telefonat mit Dr. Albert Niedermayer, Mitglied der Bürgerinitiative Vaterstetten, am 20.3.2013
- ³¹ Mail von Götz Beckenbauer, Hauptamtsleiter Vaterstetten, vom 11.4.2013
- ³² Roncoroni von Pambio-Noranco, Luca (1996): Der Geschmack der großen Welt. Semiotisch-diachrone Analyse der Zigarettenwerbung, Zürich, Seite 16
- ³³ 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>
- ³⁴ Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (1998): Jahrbuch Sucht 98, Seite 23
- ³⁵ z. B. die Maybe-Kampagne von Marlboro 2012, die auf Druck eingestellt wurde, weil sie sich zu stark an junge Menschen richtete.
- ³⁶ Dt. Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2012): Zigarettenwerbung in Deutschland – Marketing für ein gesundheitsgefährdendes Produkt, Heidelberg, Seite 9.
- ³⁷ Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2007): Drogen- und Suchtbericht.
- ³⁸ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2013)
- ³⁹ Haustein, Knut-Olaf / Groneberg, David (2008): Tabakabhängigkeit, Berlin Heidelberg, Seite 625.
- ⁴⁰ Herbst, K. / Kraus, L. / Scherer, K. (1996): Repräsentativerhebung zum Gebrauch psychoaktiver Substanzen bei Erwachsenen in Deutschland. Institut für Therapieforchung (IFT) München
- ⁴¹ Schreiben von Jan Ebert, Rechtsamt, vom 25.6.2008 (RA 1 – 795/07E20)