



Beantwortung

der Motion 20190211, Myriam Roth, Grüne, Urs Scheuss, Grüne, «Für eine umweltfreundlichere Werbung im öffentlichen Raum»

Mit der Motion «Für eine umweltfreundlichere Werbung im öffentlichen Raum» wird gefordert, dass Reklame (d.h. in erster Linie wohl die Plakatierung) für Inhalte, welche das Klima und die Umwelt schädigen, d.h. beispielsweise für Flugreisen oder Autos mit hohem CO₂-Ausstoss werben, beschränkt, resp. verboten wird.

Der Gemeinderat hat vor dem Hintergrund des Klimawandels und seinen Auswirkungen auf das gesamte Ökosystem für das Anliegen der Motion Verständnis. Er gibt jedoch zu bedenken, dass kommunales Recht das übergeordnete Recht zu beachten hat - vor allem, wenn Grundrechte eingeschränkt werden sollen, wie es die vorliegende Motion verlangt.

Dies geht auch aus der Beantwortung der von der Urheberin der Motion erwähnten Interpellation durch den Bundesrat hervor. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Werbefreiheit Bestandteil des verfassungsmässig garantierten Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit ist, von dem nur abgewichen werden dürfe, wenn der Eingriff auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei. Die Städte und Gemeinden müssten ihre Werbe- und Plakatierungsvorschriften so ausgestalten, dass diese im konkreten Fall den genannten Anforderungen genügen.

Dass unter bestimmten Voraussetzungen Werbungen verboten werden können, ist bekannt, so bspw. das Verbot, Werbung für Tabakwaren im Fernseh- und im Radioprogramm zu schalten oder das allgemeine Werbeverbot für Tabak und alkoholische Getränke im Kanton Bern. Gemäss Art. 6 Abs. 4 des neuen Reklamereglements der Stadt Biel (Verfahren im Gange) sollen Reklamen, deren Botschaft gegen Sitte und Anstand oder gegen die öffentliche Ordnung verstossen, wie bspw. gewalttätige oder diskriminierende Bilder im Sinne von Art. 8 der Bundesverfassung, verboten werden.

Mit der Aufnahme eines Verbots umweltschädlicher Werbung in das städtische Reklamereglement, welches als Bestandteil der baurechtlichen Grundordnung von den Stimmberechtigten beschlossen wird, würde die geforderte gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Werbefreiheit geschaffen. Dass an der Erhaltung einer intakten Umwelt ein öffentliches Interesse besteht, bedarf ebenfalls keiner weiteren Ausführungen. Bleibt die Prüfung der Verhältnismässigkeit einer solchen Bestimmung zur Erreichung des angestrebten Ziels. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist die Eignung, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit des Grundrechtseingriffs zu prüfen.

Im Lichte der *Eignung* muss geprüft werden, ob die behördliche Anordnung geeignet ist, das angestrebte, die Einschränkung rechtfertigende Ziel zu erreichen (Frage). Es stellt sich also die Frage der «Zielkonformität» oder «Zwecktauglichkeit» der Einschränkung. Anders gesagt stellt sich die Frage, ob mit einem Werbeverbot für Flugreisen o.ä. auch tatsächlich den Anliegen des Umweltschutzes gedient werden kann. Diese Frage kann im Rahmen der vorliegenden Beantwortung nicht abschliessend beurteilt werden. Die Eignung an sich ist aber nicht zum Vornherein zu verneinen, auch wenn nicht feststeht, ob und wenn ja wie viele Personen ohne entsprechende Werbung auf Flugreisen verzichten würden.

Im Lichte der *Erforderlichkeit* stellt sich sodann die Frage des mildesten Mittels. Also die Frage, ob allenfalls mit einer anderen, schwächeren Massnahme das mit der Grundrechtseinschränkung verfolgte Ziel mit gleicher Wirksamkeit gefördert werden kann. Auch hier ist im Sinne einer Ersteinschätzung keine abschliessende Antwort möglich. Ungeachtet dessen kann festgehalten werden, dass andere wirksame Massnahmen durchaus

bestehen. Auf der politischen Agenda stehen z.B. Abgaben auf den internationalen Flugverkehr und Abgaben/Steuern auf fossile Brennstoffe. Dass diese Abgaben bereits bei geringer Erhöhung des bestehenden Abgaberegimes, resp. bei Einführung eines neuen Abgaberegimes mit geringen Steueransätzen wirksam sind, wird in der Lehre und teilweise auch in der Praxis bejaht. In Anbetracht dieses Massnahmenkatalogs kann die Frage des mildesten Mittels nicht ohne weiteres bejaht werden.

Schliesslich ist auch eine *Interessenabwägung* vorzunehmen zwischen dem Interesse der vom Eingriff Betroffenen am Schutz ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und dem öffentlichen Interesse am Schutz der Umwelt. Das Bundesgericht hat diese Frage in Zusammenhang mit Werbeverböten bis heute, soweit dem Gemeinderat bekannt, offengelassen. Dagegen hat das Bundesgericht im Falle eines Tabakwerbeverbötes eine Güterabwägung zwischen dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sowie jenem der Wirtschaftsfreiheit vorgenommen. In diesem Entscheid ist das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass das Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit jenes am Schutz der Wirtschaftsfreiheit überwiegt. Hier gilt aber zu beachten, dass die Eignung und die Erforderlichkeit eines Tabakwerbeverbötes nachgewiesen worden sind und das Verbot in einem Bundesgesetz verankert ist. Das Bundesgericht hat in der Tendenz erkennen lassen, dass dem Schutz der öffentlichen Gesundheit besondere Bedeutung zukommt. Dagegen fehlen solche Grundsatzentscheide im Umweltschutz. Dabei muss vorliegend aufgrund der fraglichen Erforderlichkeit des Werbeverbötes davon ausgegangen werden, dass das mit der Motion geforderte Verbot im Sinne der erwähnten Ausführungen als nicht verhältnismässig und damit bundesrechtswidrig beurteilt werden muss. Dies gilt umso mehr, als der Wirtschaftsfreiheit nicht bloss die Rolle eines Grundrechts zukommt, sondern sie ebenso einen staatsrechtlichen Aspekt enthält. Damit gelten für kantonale und kommunale Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit tendenziell höhere Hürden, da diese die Einheit des Wirtschaftsgebiets Schweiz beeinträchtigen.

Der Gemeinderat erachtet deshalb die Forderung nach einem gesetzlichen Verbot nicht als zielführend.

Hingegen bleibt zu prüfen, in wieweit die Gemeinde als Inhaberin des faktischen Werbemonopols auf ihrem öffentlichen Grund im Rahmen von Konzessionsverträgen mit Plakatierungsfirmen Auflagen bezüglich der Werbeinhalte im Sinne der Motionsforderung machen könnte. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können Gemeinden schon aufgrund ihrer direkten Herrschaftsgewalt über den öffentlichen Grund ihre diesbezüglichen Forderungen durchsetzen und einer allfälligen Konzessionärin die ihr gut scheinenden Auflagen ohne besondere gesetzliche Grundlage aufzwingen (BGE 2P.131/2001 vom 13. November 2001). Der aktuelle Vertrag mit der Allgemeinen Plakatgesellschaft läuft bis am 31. Dezember 2024. Im Hinblick auf dessen Erneuerung wird zu prüfen sein, welche Auflagen bezüglich der Inhalte von Plakatwerbung möglich sind. Immerhin ist die Gemeinde auch im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Verträgen an die rechtsstaatlichen Grundsätze, namentlich denjenigen der Rechtsgleichheit, gebunden.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat, die Motion 20190211 in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

Biel, 20. November 2019

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident:

Der Vize-Stadtschreiber:

Erich Fehr

Julien Steiner

Beilage: Motion 20190211



Vorsloss Nr. / Interv. no: 20190211
Termin GR / Délai CM: 20.11.19
Direktion / Direction: PRA
Mitbericht / Corapport: _____

Motion

Pour une publicité plus respectueuse de l'environnement dans les espaces publics

Le conseil municipal est invité à soumettre au conseil de ville une révision partielle de la réglementation sur la publicité dans la ville de Biel (SGR 722.0) afin de limiter la publicité pour les produits et services particulièrement nocifs pour le climat.

Argumentation

Malgré la crise climatique, les produits et services particulièrement nocifs pour le climat, tels que les véhicules à fortes émissions de CO2 et les voyages en avion, sont toujours visibles dans les espaces publics. Une telle publicité minimise les appels à la responsabilité personnelle en matière de protection du climat : il est contradictoire de demander aux individus de se comporter d'une manière respectueuse de l'environnement, alors que la publicité soutient le contraire.

Ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne permettent de fixer des exigences plus respectueuses du climat pour la publicité dans les espaces publics. Selon le Conseil fédéral, cette question relève de la compétence des villes et des communes. Ils peuvent concevoir leur réglementation en matière de publicité et d'affichage de manière à répondre aux exigences de la protection du climat, par exemple en définissant des restrictions pour les produits et services particulièrement nocifs pour le climat (c.f. Interpellation déposée au conseil national*).

Biel/Bienne, le 6 juin 2019

Myriam Roth, Grüne / Les Verts

Urs Schaub, Grüne / Les Verts

S. Manhi

Lera Franks

*<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193098>