

**Ausschussbetreuender Bereich
BM-2 / Zentrale Stelle für Anregungen und Beschwerden**

Drucksachen-Nr.

0568/2010

öffentlich

**Ausschuss für Anregungen und Beschwerden gem. § 24 GO NRW
Sitzung am 16.12.2010**

Antrag gem. § 24 GO

Antragstellerin / Antragsteller

Name und Anschrift werden im nichtöffentlichen Teil bekanntgegeben

Tagesordnungspunkt A 8

**Anregung vom 28.10.2010 (Eingang), durch geeignete Maßnahmen eine
Werbung für Tabakerzeugnisse im Stadtgebiet von Bergisch Gladbach zu
verhindern oder einzuschränken**

Die Anregung ist beigefügt.

Stellungnahme des Bürgermeisters:

Bei der Verwaltung sind 26 gleich lautende Petitionen eingegangen, die von ortsansässigen Ärzten unterzeichnet worden sind. Im Betreff wird gefordert: Keine Werbung für Tabakwaren auf den städtischen Werbeflächen der Stadt Bergisch Gladbach. Im letzten Absatz wird die Petition insofern erweitert, als auch Werbung für Tabakprodukte auf Privatgelände verboten oder - falls dies nicht möglich ist - weitgehend eingeschränkt werden soll. Auf einen entsprechenden Bürgerantrag vom 31.05.2001 und dessen Ergebnis wird Bezug genommen. Die Aktion wurde von einer Bürgerinitiative initiiert und wird vom Petenten geleitet und weiter vorangetrieben.

Zwischen der Stadt Bergisch Gladbach und der Kölner Außenwerbung (KAW) bestehen Verträge über Werbung an Litfasssäulen, Großflächen, in Werbevitriolen in Buswartehallen und in freistehenden Vitrinen. Auf Grundlage dieser Verträge betreibt die KAW an 34 Großflächen, ca. 50 Litfasssäulen, ca. 120 City-Light-Poster (CLP) in Buswartehallen (die von ihr finanziert wurden) und 10 freistehenden CLP Werbung im gesamten Stadtgebiet. Nach einer in der Regel über 20-jährigen Laufzeit und verschiedenen Verlängerungen wurden die Verträge zum 31. Dezember 2010 gekündigt. Im Dezember 2009 wurde die Vergabe der Werberechte für diese Segmente europaweit ausgeschrieben. Die Vergabe ist noch nicht abgeschlossen.

Für die Werbevitrinen in den Buswarteallen wurde bereits 1991 auf Grund eines Bürgerantrages eine vertragliche Regelung aufgenommen, die vorsieht, dass Alkohol- und Nikotinwerbung im Bereich von Schulen und Jugendeinrichtungen nicht zulässig ist. In einem weiteren Bürgerantrag aus dem Jahr 1992 wurde gefordert, Nikotinwerbung im Bereich öffentlicher Flächen grundsätzlich nicht zuzulassen. Der Hauptausschuss fasste daraufhin den Beschluss, in allen zukünftigen Werbeverträgen eine Klausel aufzunehmen die besagt, dass grundsätzlich nicht für Nikotin geworben werden darf. Dieser Beschluss wurde am 28. April 1998 bekräftigt. Anlässlich des Bürgerantrags vom 31.05.2001 wurde der politische Wunsch nach einem Verzicht auf Tabakwerbung auch im Jugendhilfeausschuss am 29.11.2001 und Finanz- und Liegenschaftsausschuss vom 04.07.2002 bestätigt.

Die Berater hinsichtlich der inzwischen erforderlichen EU-weiten Ausschreibung der Leistung hegen erhebliche rechtliche Bedenken gegen dieses Werbeverbot. Mangels einer ausreichenden rechtlichen Grundlage wäre eine Ausschreibung, die ein Werbeverbot für Tabak enthält, fehleranfällig und mit den allgemeinen vergaberechtlichen Mitteln angreifbar gewesen. Da die Tabak- und Alkoholindustrie zu den wichtigsten und umsatzstärksten Auftraggebern der Außenwerber zählt, wurde außerdem befürchtet, dass sich potentielle Außenwerber nicht an der Ausschreibung beteiligen würden und das sehr kostenträchtige und langwierige Ausschreibungsverfahren ergebnislos verlaufen würde.

In Übereinstimmung mit den Fraktionsvorsitzenden wurden daraufhin alternativ die Bieter im Ausschreibungsverfahren aufgefordert, in ihren Angeboten Jugendschutzkonzepte vorzustellen.

Zur Bewertung des Bürgerantrags ist zunächst und vor allem zu beachten, dass die Stadt nicht alleiniger Anbieter von Werbeflächen im Stadtgebiet ist. Die überwiegende Anzahl der Großflächen für Werbung (240) befindet sich auf privaten Grundstücken, lediglich 34 dieser Anlagen stehen auf städtischen Flächen. Bei einem Ausschluss von Tabakwerbung bei städtischen Werbeanlagen würde die Nachfrage nach Werbung auf privaten Flächen steigen und somit die Werbung für Tabak im Stadtgebiet nicht reduziert. Zudem würde das Ziel, durch ein leistungsstarkes städtisches Werbeträgerportfolio die Nachfrage von den gestalterisch unattraktiveren privaten Standorten abzuziehen, durch ein solches Werbeverbot ins Gegenteil verkehrt. Faktisch würde der Verzicht der Stadt auf Tabakwerbung schwere finanzielle Einbußen für die Stadt bedeuten, ohne dass ein Tabakwerbeplakat weniger in der Stadt hänge.

Der vorgeschlagene Verzicht auf die Aufstellung von Warthallen steht dem langjährigen Ziel der Stadt Bergisch Gladbach entgegen, die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zur Entlastung von Umwelt und Straßen zu steigern. Hierzu gehört auch eine ansprechende Haltestellenausstattung, die aus den Komponenten Wetterschutz, Sitzgelegenheit, Beleuchtung und Fahrgastinformation besteht. Die etwa 20 Jahre alten Warthallen befinden sich teilweise in einem sehr schlechten Zustand, weshalb im Rahmen der Neuvergabe der Werberechte ein kompletter Austausch aller Warthallen angestrebt wird. Hier sind Investitionen in Höhe von ca. 1 - 1,2 Mio. Euro zu erwarten. Weder dieser Betrag noch die anfallenden Unterhaltungs- und Reparaturkosten können aus dem städtischen Haushalt finanziert werden.

Ein Verzicht auf sämtliche werbefinanzierte Warthallen (ca. 120) ist aus Sicht des ÖPNV-Kunden völlig undenkbar.

Der Petent hat in einem ergänzenden Schreiben vom 08.11.2010 dargelegt, dass die weitgehende Einschränkung von Tabakwerbung auf Privatgelände, „z.B. durch eine Steuer sowohl auf farbliche Tabakwerbung als auch auf die farbliche Ausstellung von Tabakwaren“, eigentlich im Vordergrund der Eingabe stehe.

Eine kommunale Steuer für private Tabakwerbeflächen wäre nicht möglich. Zweck der vorgeschlagenen Besteuerung ist die Einschränkung bzw. letztlich die Verdrängung sämtlicher für Minderjährige sichtbaren Tabakwerbung innerhalb des Stadtgebietes zur Förderung der Suchtprävention, Zweck ist damit letztendlich der Jugendschutz. Einer Steuer käme also hauptsächlich Lenkungszweck zu. Zwar darf grundsätzlich der Gesetzgeber seine Steuergesetzgebungskompetenz auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Wenn aber die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahe kommt, bietet die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage. Demnach sind reine Lenkungsabgaben, deren ausschließlicher Zweck auf die außerfiskalische Beeinflussung eines bestimmten Verhaltens und letztlich auf die Nichterfüllung des Steuertatbestandes gerichtet ist, mangels dauerhafter Einnahmeerzielungsabsicht keine Steuer im Rechtssinne. Das Ziel, jegliche Beeinflussung der Tabakindustrie auf Jugendliche aus dem Stadtgebiet zu verdrängen, wäre nur durch eine erhöhte Besteuerung möglich, was wiederum zur Folge hätte, dass eine etwaige Steuer dem ihr begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, gerade zuwiderlaufen würde und damit rechtlich unzulässig ist.

Zudem ist entscheidend für die Verfassungswidrigkeit einer kommunalen Steuer, dass der Bundesgesetzgeber in Art. 74 Nr. 7 GG die Sachzuständigkeit zur Regelung der öffentlichen Fürsorge, zu der auch der Jugendschutz zählt, eingeräumt bekommen hat. Mit Erlass des Jugendschutzgesetzes hat er diese Kompetenz wahrgenommen. Die fragliche Steuer würde jedoch ebenfalls den Zweck des Jugendschutzes verfolgen und indirekt die Werbung für Tabakerzeugnisse regulieren, also Sachgebiete betreffen, die den Ländern durch die Einführung des Jugendschutzgesetzes und des Tabakgesetzes auf Bundesebene gemäß Art. 72, 74 Art. 7 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verwehrt sind.

Letztendlich ist darauf hinzuweisen, dass zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2003/33/EG in §§ 21a Tabakgesetz abschließende Regelungen hinsichtlich der Werbung für Tabakerzeugnisse getroffen wurden. Zur Sicherstellung der Einhaltung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung wurde in der EU-Richtlinie sowie im Tabakgesetz die Werbung mittels Plakaten nicht eingeschränkt, so dass der angestrebte Lenkungszweck einer Besteuerung diesem Regelungsgehalt entgegenstehen würde. Gerade weil das Jugendschutzgesetz und das Tabakgesetz des Bundes die Frage des Tabakkonsums von Minderjährigen und die Werbung für Tabakerzeugnisse zum Gegenstand differenzierender Regelungen gemacht hat, ist eine auf die pauschale Eindämmung von für Minderjährige sichtbaren Tabakprodukten gerichtete kommunale Lenkungssteuer auch insoweit unzulässig.

Der eigentlich sinnvolle Inhalt der Petition soll nicht in Frage gestellt werden. Eine Einschränkung der Tabakwerbung im beabsichtigten Sinne kann aber nur durch eine entsprechende Rechtsverordnung des Bundes erreicht werden. Eine Einschränkung durch kommunale Beschlüsse oder Besteuerung ist weder praktisch noch rechtlich möglich.

Gleichwohl kann der politische Wille zum Ausdruck gebracht und die bereits verfolgte Lösung in Form eines eingeforderten Jugendschutzkonzeptes weiter verfolgt werden. Um diese rechtliche Situation auch der Bürgerschaft gegenüber klar zu vertreten, wird daher empfohlen, die Petition in den zuständigen Fachausschuss zu verweisen, damit auf diesem Weg die städtische Beschlusslage der aktuellen Rechts- und Marktsituation angepasst werden kann.