

Signatur: 2023.SR.0194
Geschäftstyp: Postulat
Erstunterzeichnende: Eva Krattiger, Seraina Patzen
Mitunterzeichnende: Devrim Abbasoglu-Akturan, Leena Schmitter, Franziska Grossenbacher, Ursina Anderegg, Katharina Gallizzi, Lea Bill, Regula Bühlmann, Rahel Ruch
Einreichdatum: 4. April 2019

Postulat Konsequente Klimapolitik #1: Keine Werbung für Flugreisen und Autos!; Prüfungsbericht

In der Stadtratssitzung vom 21. September 2023 wurde der vorliegende Vorstoss mit SRB Nr. 2023-402 als Postulat erheblich erklärt; gleichzeitig wurde eine Fristverlängerung zur Vorlage des Prüfungsberichts bis 31. Dezember 2025 beschlossen:

Der Klimawandel wird die Welt, wie wir sie heute kennen, völlig zerstören. Diese menschengemachte Katastrophe lässt sich nicht mehr vollständig stoppen oder rückgängig machen. Wir müssen aber alles tun, um die verheerenden Folgen, die sich bereits heute zeigen, so weit wie möglich zu verhindern. Dafür müssen wir jetzt handeln. Kleine kosmetische Massnahmen reichen dafür nicht. Es kann auch nicht sein, dass weiterhin nur an die Eigenverantwortung von uns allen appelliert wird. Es braucht griffige, gesetzliche Massnahmen – auch in der Stadt Bern.

«Nur rund fünf Prozent aller Menschen haben je ein Flugzeug bestiegen. Doch diese Minderheit verursacht enorme Emissionen: Ein einziger Urlaubsflug kann das Klima stärker aufheizen als ein Jahr lang Auto fahren und das Haus mit Erdöl heizen zusammen.» Diese Aussage stammt aus einem Bericht des WWF zum weltweiten Flugverkehr. Fliegen ist viel zu billig für den Komfort, den es bietet, und viel zu selbstverständlich werden die Kosten seiner Folgen externalisiert – das sind die Gründe, weshalb die erwähnten fliegenden fünf Prozent der Menschheit, die zum grössten Teil aus reichen westlichen Ländern wie der Schweiz stammen, das Flugzeug so häufig benutzen. Doch auch das Autofahren ist für einen grossen Teil des CO₂-Ausstosses verantwortlich. Grund genug, für diese schädlichen Verkehrsmittel keine Werbung mehr zuzulassen.

Denn: Fliegen und Autofahren dürfen nicht mehr als normal und moralisch unbedenklich gelten und unter keinen Umständen weiter gefördert werden. Wir fordern den Gemeinderat deshalb dazu auf, im nächsten Leistungsvertrag für die Plakatierung auf öffentlichem Grund:

- ein Verbot von Werbung für Flugreisen, Airlines und Autos aufzunehmen.
- zu verlangen, dass Werbungen, die implizit eine Flug- oder Autoreise beinhalten (z.B. für Fernurlaub oder Miles&More), mit einem Hinweis zu versehen sind, dass Fliegen der Umwelt und damit auch der Gesundheit dieser und zukünftiger Generationen schweren Schaden zufügt.

Bericht des Gemeinderats

Allgemeines

Der Gemeinderat nimmt die Problematik des Klimawandels sehr ernst. Mit der Energie- und Klimastrategie sowie dem Reglement vom 17. März 2022 über Klimaschutz (Klimareglement; SSSB 820.1) hat die Stadt Bern wichtige Grundlagen geschaffen, um den Klimaschutz wirksam zu stärken. Auch in den aktuellen Legislaturrichtlinien ist das Anliegen entsprechend prominent verankert. Der Gemeinderat hat vor diesem Hintergrund für das Anliegen der Postulantinnen, Werbung für Flugreisen, Airlines und Autos zu verbieten und Werbung, die implizit eine Flug- oder Autoreise beinhaltet, mit einem Hinweis zu versehen, grundsätzlich Sympathie und Verständnis.

Rechtliche Zulässigkeit von Werbeverböten und Warnhinweisen

Werbeflächen auf öffentlichem Grund werden im Rahmen einer Sondernutzungskonzession vergeben. Die aktuellen Plakatierungskonzessionen laufen noch bis 31. Dezember 2027. Die Neuvergabe wird allerdings bereits ungefähr ein Jahr vorher aufgegeben. In der aktuellen Sondernutzungskonzession sind folgende Rahmenbedingungen für Werbung im öffentlichen Raum der Stadt Bern definiert:

- Der Inhalt der Werbung muss den gesetzlichen Vorschriften des Bundes, des Kantons und der Stadt Bern sowie den Grundsätzen der Schweizerischen Lauterkeitskommission der Werbebranche entsprechen.
- Werbung für Tabak oder Alkohol ist nicht zulässig. Plakate dürfen weder auf entsprechende Produkte hinweisen noch deren Namen oder Signet zeigen. Dies gilt auch für Hinweise auf Sponsoren, welche eine direkte Assoziation mit Tabak oder Alkohol hervorrufen.
- Plakate sind unzulässig, wenn sie Personen aufgrund ihrer Herkunft, Rasse, Geschlecht etc. diskriminieren.

Grundsätzlich können weitergehende Vorgaben zu Werbeinhalten festgelegt werden. Solche Einschränkungen müssen jedoch auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig, transparent sowie nichtdiskriminierend ausgestaltet sein.

Klimapolitische Massnahmen sind auf sämtlichen Staatsebenen als öffentliches Interesse anerkannt; Einschränkungen der öffentlichen Plakatierung im Sinne des Vorstosses könnten sich deshalb grundsätzlich auf ein rechtsgenügendes öffentliches Interesse abstützen. Gleichzeitig ist aber davon auszugehen, dass Eingriffe dieser Tragweite nicht allein über Konzessionsbedingungen geregelt werden können. Vielmehr bedürfte es hierfür einer entsprechenden Regelung auf Stufe Reglement, namentlich einer Verankerung im Reglement über die Reklame in der Stadt Bern vom 16. Mai 2004 (Reklamereglement; SSSB 722.51). Erst gestützt auf diese Bestimmung könnten der Konzessionärin anschliessend entsprechende Auflagen gemacht werden.

Umsetzbarkeit

Während Flugreisen nach wie vor mit einem beträchtlichen Ausstoss von Treibhausgasen verbunden sind und ein Werbeverbot für Flüge also zwangsläufig klimapolitische Implikationen hat – Flugzeuge werden weiterhin fast ausschliesslich mit fossil hergestelltem Kerosin angetrieben – umfasst der Begriff «Auto» heute neben fossil betriebenen Fahrzeugen auch solche mit Hybridantrieb und Elektromotor, auch Carsharing-Formate (mit unterschiedlichsten Antriebsformen) werden darunter subsumiert. Damit stellen sich bei einem allfälligen Werbeverbot für Autos schwierige Fragen der Abgrenzung und der Verhältnismässigkeit, insbesondere ob und wie unterschiedliche Technologien oder Nutzungsformen zu behandeln wären. In der konkreten Ausgestaltung wäre ein Autowerbeverbot tendenziell weit komplexer als ein Werbeverbot für Flüge, weil der Regelungsbedarf (Definitionen, Ausnahmen, technische Entwicklungen) deutlich grösser ist.

Zudem ist bei der Frage der Umsetzbarkeit zu berücksichtigen, dass gewisse Angebote formal nicht direkt unter Flug- oder Autowerbung fallen, inhaltlich aber Flugreisen oder Autokäufe sehr wohl einschliessen können. So bezieht sich zum Beispiel Werbung für die Ferienmesse oder den Swiss Caravan Salon in der BernEXPO unmittelbar auf die Veranstaltung an sich – aber an diesen Veranstaltungen treten teilweise Anbieter auf, deren Angebote unter ein Flug- oder Autowerbeverbot fallen würden. Ähnliche Fragen würden sich bei Werbungen für Reisedestinationen stellen, die sowohl mit dem ÖV wie auch per Flugzeug erreichbar sind. Eine klare Zuordnung, ob solche Werbung dem Verbot unterliegen, ist in der Praxis kaum trennscharf möglich bzw. wäre mit erheblichem (bürokratischen) Aufwand verbunden. Das Beispiel verdeutlicht, dass sowohl bei der technologischen Abgrenzung als auch bei der Frage indirekter Werbeinhalte ein erheblicher Interpretations- und Definitionsbedarf besteht, was bei der Umsetzung zu entsprechenden Abgrenzungsschwierigkeiten und administrativen Aufwänden führen würde.

Noch schwieriger gestaltete sich die Kontrollierbarkeit bei impliziter, also indirekter Werbung. Eine Pflicht zu Warnhinweisen setzt voraus, dass die Verwaltung bzw. eine zu definierende Instanz anhand klarer, objektiver Kriterien beurteilen kann, wann ein Werbeinhalt als indirekter Anreiz zur Flug- oder Autoreise gilt. Eine rechtsgleiche Anwendung wäre anspruchsvoll und es wäre sicherlich mit Grenzfällen sowie Diskussionen im Vollzug zu rechnen.

Fazit

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass

- ein explizites Verbot von Werbung für Flugreisen, Airlines und Autos zwar rechtlich grundsätzlich zulässig sein dürfte, sofern es auf Stufe Reglement (Reklamereglement) verankert würde;
- die Umsetzung jedoch mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten und entsprechendem administrativem Aufwand verbunden wäre.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Gemeinderat eine Umsetzung des Vorstosses als nicht zieführend und er sieht davon ab, ein Werbeverbot für Flugreisen, Airlines und Autos weiterzuverfolgen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Ein Werbeverbot für Flugreisen, Airlines und Autos im Sinne des Vorstosses wäre aller Voraussicht nach mit finanziellen Einbussen und – insbesondere bei indirekter Werbung und allfälligen Warnhinweisen – mit administrativem Mehraufwand für die Prüfung, die Beurteilung von Grenzfällen und die Durchsetzung verbunden. Das Ausmass der finanziellen Einbussen und der Mehraufwendungen lässt sich aus heutiger Optik nicht exakt beziffern.

Bern, 11. März 2026

Der Gemeinderat