



An den Grossen Rat

Basel, 13. Juli 2005
GD / P058141

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Juli 2005

Motion Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend unbeaufsichtigter Verkauf von Zigaretten sowie werbemässige Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. März 2005 mit Beschluss Nr. 05/10/07G die oben genannte Motion gemäss § 27a Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen:

"Im Kanton befinden sich unter freiem Himmel zahlreiche Zigarettenautomaten, welche von der Strasse her bedient werden können. Leider gibt es solche, welche direkt vor Schulhäusern installiert sind und auch von Minderjährigen während der Pausenzeit regelmässig besucht werden. Die Betreiber wissen sehr wohl warum sie diese Orte ausgewählt haben. Unbeaufsichtigt können sich Kinder und Jugendliche 24h im Tag dieses Suchtmittels bedienen.

Regelmässig stelle ich auch fest, dass in späteren Abendstunden in der belebten Innenstadt attraktive, gestylte junge Girls und Boys zu Werbezwecken gratis Zigaretten nicht nur an junge Erwachsene, sondern auch an Minderjährige verteilen. Laut eidg. Tabakgesetz § 11/9 ist Werbung für Tabakerzeugnisse durch Verteilung von im Zusammenhang mit Tabakerzeugnissen stehenden Werbeartikeln an Kinder und Jugendliche verboten.

Doch was nützt ein Verbot von Werbeartikeln, wenn das Suchtmittel direkt abgegeben wird oder unbeaufsichtigt und flächendeckend über den ganzen Kanton über 24h bezogen werden kann? Eine Kontrolle, ob Suchtmittel an Erwachsene oder Kinder abgegeben werden, ist unmöglich.

Der aktuelle Politikplan des Regierungsrates (Politikbereich 4.5 Gesundheit) sieht vor, dass der Kanton mit geeigneten Massnahmen für ein gesundheitsfreundliches Umfeld sorgen will und im Aufgabenfeld 5.1 (Gesundheitsschutz) wird folgendes politisches Ziel erwähnt: Die Bevölkerung kann auf dem Kantonsgebiet nur Konsumartikel beziehen, welche die Gesundheit nicht direkt oder indirekt gefährden und deren Zusam-

mensetzung und Aufmachung nicht täuschend sind.

Um sich diesem politischen Ziel anzunähern, beauftragen die Motionäre den Regierungsrat ein Gesetz vorzulegen, welches den unkontrollierten Verkauf von Zigaretten unter freiem Himmel verbietet, sowie die werbemässige Gratisverteilung von Tabakwaren gänzlich unterbindet.

L. Nägelin, O. Herzig, Dr. R. Stürm, J. Merz, H.P. Kiefer, M. Schmutz, Dr. B. Madörin, St. Maurer, M. Berger-Cohen, Dr. P. Eichenberger, D. Stoher, R. Widmer, N. Sibold, B. Heilbronner, S. Banderet, G. Traub, M. Ritter, Dr. A. Nogawa, R. Herzig, E. Mutschler, Dr. R. Geeser, E. Huber, Chr. Egeler, H.P. Gass, Dr. R. von Aarburg, Chr. Locher, Dr. Chr. Kaufmann, M. Lussana, M. Hug, B. Jans, U. Müller, St. Ebner, P. Roniger, A. Lachenmeier, B. Alder, Chr. Klemm, I. Fischer, Y. Cadalbert, Dr. H. Amstad, H. Hügli, Dr. C.F. Beranek, Ph. Schopfer, J. Goepfert, St. Gassmann, R. Schmidlin, L. Stutz, Ch. Brutschin, H. Baumgartner, A. Weil, P. Cattin, A. Furrer, S. Haller, Chr. Keller, M. Lüchinger, S. Hollenstein, G. Orsini, K. Bachmann, Dr. Ph. Macherel“

I. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1. Gemäss § 33a Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) kann jedes Mitglied des Grossen Rates in Form einer Motion den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Veränderung der Verfassung oder zur Änderung einer bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder auf den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.
2. Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf eines Gesetzes vorzulegen, „welches den unkontrollierten Verkauf von Zigaretten unter freiem Himmel verbietet“ sowie die „werbemässige Gratisverteilung von Tabakwaren gänzlich unterbindet“. Es wird der Erlass eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Soweit die Motion die Vorlage eines Gesetzesentwurfes verlangt, ist sie zulässig.

II. Zum Inhalt der Motion

1. Die Motion verweist auf den Politikplan 2002 – 2006, in welchem die „Gesundheit“ einen von sieben namentlich genannten Politikbereichen darstellt. Der Motionär und Konsorten beziehen sich einerseits auf die im Politikplan vorgesehenen geeigneten Massnahmen für ein gesundheitsfreundliches Umfeld und andererseits auf das politische Ziel, welches besagt, dass die Bevölkerung auf dem Kantonsgebiet nur Konsumartikel beziehen kann, die die Gesundheit nicht direkt oder indirekt gefährden und deren Zusammensetzung sowie Aufmachung nicht täuschend sind. Das Anliegen des Motionärs und Konsorten besteht darin, ei-

nerseits ein Gesetz zu schaffen, welches das Anbringen von unbeaufsichtigten Zigarettensautomaten ‚unter freiem Himmel‘ verbietet und andererseits ein Verbot der Gratisverteilung von Tabakprodukten an Jugendliche zu Werbezwecken einführt.

2. Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung des Themas „Jugendliche und Tabakkonsum“ als wichtiges Gesundheitsthema. Betrachtet man die Rauchgewohnheiten der Jugendlichen in den letzten 25 Jahren, so ist erkennbar, dass der Anteil rauchender Jugendlicher im Verlauf der 90er Jahre zugenommen hat. Erste Anzeichen für eine mögliche Trendwende sind aber in den jüngsten Umfragen erkennbar. So sind die Raucherraten der schweizerischen Schülerbefragung 2002 gegenüber 1998 wieder etwas gesunken. Sie liegen aber mit 27 % (1998: 31 %) regelmässig rauchenden Schülern und 25 % (1998: 30 %) regelmässig rauchenden Schülerinnen im Alter von 15 bis 16 Jahren immer noch auf alarmierend hohem Niveau.

Vor diesem Hintergrund kommt der gezielten Intervention grösste Bedeutung zu, da das Rauchen das grösste vermeidbare Einzelrisiko für die Gesundheit der Bevölkerung darstellt. Die Verminderung des Tabakkonsums in der Bevölkerung kann aus heutiger Sicht durch gezielte Massnahmen erreicht werden. Drei Hauptziele haben diese Public Health-Massnahmen:

- a. Durch gezielte Präventionsmassnahmen soll der Neuanstieg verhindert werden.
Beispiele: Förderung des Nichtraucher-Images, Nichtraucher-Kampagnen, Gesundheitserziehung, Verkaufsverbot für Jugendliche, Eindämmung der Tabakwerbung, Erhöhung von Tabaksteuern.
- b. Das Aufgeben des Rauchens soll gezielt gefördert werden.
Beispiele: Nichtraucher-Beratung, Nichtraucher-Programme, Projekt rauchSTOPP (Arbeitgeber-Initiative)
- c. Nichtraucher sollen vor Passivrauch geschützt werden.
Beispiele: Information der Bevölkerung, Rauchverbot an öffentlichen Orten und Arbeitsplätzen.

Das vom Motionär und Konsorten vorgeschlagene Verkaufsverbot von Zigaretten „unter freiem Himmel“ sowie die Unterbindung der werbemässigen Gratisverteilung von Tabakwaren stellen zwei Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Neueinsteigern dar. Je früher der Einstieg in den Tabakkonsum stattfindet, desto eher wird das Verhalten beibehalten und es stellen sich die bekannten gesundheitlichen Schäden ein. Massnahmen im Bereich der Steuerung des Konsums sind präventiv wirksam und relativ kostengünstig, wobei der Verkaufspreis v.a. für die Jugendlichen wahrscheinlich den grössten Einfluss auf den Konsum hat. Aufgrund der enormen Gesundheitsschäden besteht aus Public Health-Sicht ein dringender Handlungsbedarf.

3. Das verlangte Verkaufs- und Werbeverbot stellt einen Eingriff in das Recht jedes Einzelnen dar, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben (Wirtschaftsfreiheit Art. 27 BV). Solche Eingriffe müssen den Anforderungen gemäss Art. 36 BV genügen: Sie müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten beachten.

Die gesetzlichen Grundlagen für Tabak und Raucherwaren sind im Lebensmittelgesetz (SR 917.0 Art. 3 Abs. 3) und in der seit 27. Oktober 2004 gültigen Schweizerischen Tabakverordnung (TabV, SR 817.06) verankert. Die totalrevidierte Tabakverordnung erfüllt die Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Tabakkontrolle, das die Schweiz am 25. Juni 2004 in New York unterzeichnet hat. Sie übernimmt damit praktisch die gültigen Regelungen der EU. Dennoch finden sich darin keine Regelungen über den Zugang für Jugendliche zu Tabakprodukten mit einer Altersgrenze für den Verkauf, wie dies bspw. für den Verkauf von alkoholischen Getränken existiert. Somit ist der Konsum, Besitz, Ein- und Verkauf für alle Personen, ob alt oder jung legal und kann auf kantonaler Ebene nicht verboten werden. Einzig bezüglich Werbung, welche an Jugendliche gerichtet ist, macht Artikel 18 der Tabakverordnung Vorschriften, u.a., dass die unentgeltliche Abgabe von Tabakerzeugnissen an Jugendliche unter 18 Jahren untersagt ist.

4. Bezüglich der ersten Anfrage der Motionärinnen und Motionäre zum Verkauf von Zigaretten „unter freiem Himmel“ kann gesagt werden, dass das Verbot des unkontrollierten Verkaufs von Zigaretten einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellt, auch wenn es sich nicht um ein gänztliches Verbot handelt. Da keine gesetzliche Grundlage besteht, die den Konsum, Besitz, Ein- und Verkauf von Tabakprodukten verbietet, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Im Weiteren dient ein solches Verbot dem Jugend- und Gesundheitsschutz und ist somit im öffentlichen Interesse und verhältnismässig. Da das Verkaufsverbot nur Zigaretten und nicht Tabakwaren allgemein betreffen soll, stellt sich die Frage, ob dadurch die direkten Konkurrenten ungleich behandelt werden. Dieses Problem kann allerdings umgangen werden, indem - wie es auch im Entwurf für ein Alkohol- und Tabakgesetz des Kantons Basel-Landschaft vorgesehen ist - das Verkaufsverbot allgemein auf Tabakwaren ausgeweitet wird.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang bedacht werden, dass für ein Produkt, für welches es keine gesetzlichen Einschränkungen zum Verkauf gibt, aus wirtschaftlichen und freiheitsrechtlichen Gründen der Zugang für diejenigen Personen gewahrt sein muss, die sich in eigener Verantwortung zum Kauf entscheiden. Aus dieser Überlegung ergeben sich weitere juristische Fragen bezüglich des Verkaufsverbots für Tabakprodukte und der daraus folgenden kontrollierten Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche. Das Verbot von Zigarettenautomaten oder das Verbot des Verkaufs von Tabakprodukten aus Automaten ist daher

erst anzugehen, wenn geklärt ist, ob ein Verbot des Verkaufs von Tabakprodukten an Jugendliche ab einem noch zu bestimmenden Alter auf Gesetzesebene geregelt werden kann (wie dies die Motion Stohrer und Konsorten, umgewandelt in einen Anzug, verlangt). Zudem ist die Verhältnismässigkeit zwischen der Prohibition - Verbot von Zigarettensautomaten - durch Kontrolle und Sanktionen und dem daraus gezogenen Nutzen näher zu prüfen.

5. Gemäss Art. 18 der Tabakverordnung des Bundes vom 27. Oktober 2004 (SR 817.06) ist die unentgeltliche Abgabe von Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen an Jugendliche bereits verboten. Es besteht auf Bundesebene eine Grundlage und daher braucht es kein kantonales Gesetz mit demselben Inhalt. Auch bei diesem Thema ist das öffentliche Interesse aufgrund des Jugend- und Gesundheitsschutzes gegeben. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Verbot verhältnismässig ist. Gemäss dem Motionär und Konsorten ist dieses Verbot analog zur vorgeschlagenen Regelung im Kanton Baselland auf Erwachsene auszudehnen, weil nicht kontrolliert werden könne, ob Suchtmittel an Erwachsene oder Kinder abgegeben werden. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden, da eine Kontrolle durchaus möglich ist. Es ist unter anderem eine Frage der Kontrolle und der Information des Personals, welches Gratismuster verteilt. Die Tabakindustrie ist sich bewusst, dass dies verboten ist. Die Verteilung und Promotion wird aber nicht von den Tabakfirmen selber durchgeführt. Hier besteht sicher Handlungsbedarf, indem die verteilenden Firmen auf die gesetzliche Lage aufmerksam gemacht werden und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dahingehend informieren. Die Notwendigkeit des Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit ist daher fraglich. Das Bundesgericht hat sich diesbezüglich zur Frage der Verhältnismässigkeit noch nicht geäussert. Somit kann gesagt werden, dass bei der Schaffung eines kantonalen Gesetzes bezüglich der unentgeltlichen Abgabe von Tabakerzeugnissen an Jugendliche, die Frage der Verhältnismässigkeit im Vergleich zur Notwendigkeit dieser Massnahmen sehr genau geprüft werden muss.
6. Sollte in Zukunft auf kantonaler Ebene eine umfassende Lösung im Sinne der Motion getroffen werden, so muss diese durchdacht und wohlüberlegt sein. Dies auch in Anbetracht der Tatsache, dass gegenwärtig auf den Stufen Bund und Kantone verschiedene Aktivitäten zur verstärkten Regulierung des Zigarettenverkaufs für Jugendliche und zum Schutz der Bevölkerung vor Passivrauch im Gang sind. Die aus fachlicher Sicht wünschenswerte Einschränkung des Zigarettenverkaufs sollte aber möglichst optimal mit den laufenden gesetzlichen Präventionsbemühungen auf der Stufe Bund und der umliegenden Kantone, insbesondere mit den Bemühungen im eigenen Kanton (vgl. Motion Stohrer) abgestimmt werden. Insbesondere sind Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wie sie durch eine zusätzliche kantonale Regelung der werbemässigen Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen eines schon auf Bundesstufe bestehenden Verbotes erzeugt würde. Die oben erwähnten Public Health-Massnahmen wie auch die zu erstellen-

den Konzepte in diesem Bereich nehmen demgemäss einen gewissen Zeitraum in Anspruch.

Wie der Regierungsrat bereits im Rahmen der Überweisung des Anzuges Stohrer betreffend Schutz der Jugendlichen vor Tabakkonsum festgehalten hat, befürwortet er grundsätzlich einen verbesserten Jugendschutz. Zusammenfassend erscheint es angezeigt, im Hinblick auf die Erarbeitung eines derartigen Gesetzes eine Gesamtstrategie zu definieren und diese mit den Nachbarkantonen und mit dem Bund abzustimmen. Der Regierungsrat ist daher bereit, die Motion als Anzug entgegenzunehmen und die Frage einer gesetzlichen Regelung in diesem Rahmen sorgfältig und umfassend zu prüfen.

Somit wird beantragt, die Motion gemäss § 27a Abs. 4 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen zum Geschäftsordnungsgesetz in einen Anzug umzuwandeln.

Antrag

Dem Grossen Rat wird beantragt, von der Stellungnahme des Regierungsrates zur Zulässigkeit der Motion Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend unbeaufsichtigten Verkaufs von Zigaretten sowie werbemässiger Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen Kenntnis zu nehmen und diese als Anzug an den Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Vizestaatsschreiber

Dr. Ralph Lewin

Felix Drechsler