

KR.Nr.

Änderung des Gesundheitsgesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Tabak- und Alkoholprävention.....	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Gesetzesänderung.....	5
1.3 Erläuterungen der Gesetzesbestimmung	6
1.3.1 Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche (§ 6 ^{bis} , Abs. 1)	6
1.3.2 Werbung und Sponsoring für Tabakwaren und alkoholische Getränke (§ 6 ^{bis} , Abs. 2)	6
1.3.3 Schutz der Nichtrauchernden (§ 6 ^{bis} , Abs. 3)	7
1.3.4 Übergangsbestimmungen (§ 65, Abs. 3)	8
2. Vollzug des Transplantationsgesetzes	9
3. Antrag	9
4. Beschlussesentwurf	11

Anhang/Beilagen

Text

Kurzfassung

Bei der vorliegenden Revision des Gesundheitsgesetzes stehen die Massnahmen der Tabakprävention im Vordergrund, welche auf einem überparteilichen Auftrag vom 6. Juli 2005 basieren. Die drei im neuen Gesetzesartikel festgehaltenen Massnahmen sind:

- Verkaufsverbot von Tabakwaren an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren;
- Verbot von Werbung und Sponsoring für Alkohol und Tabak auf öffentlichem Grund, auf privatem Grund, der vom öffentlichen Grund eingesehen werden kann, in Kinovorführungen sowie an Kultur- und Sportveranstaltungen;
- Rauchverbot in geschlossenen Räumen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, wie öffentliche Verwaltung, Spitäler, Heime, Schulen, Kultur- und Sportstätten sowie in der Gastronomie.

Der Bund hat ein neues Transplantationsgesetz verabschiedet, welches voraussichtlich auf den 1. Januar 2007 in Kraft treten wird. Den Kantonen werden dabei verschiedene Vollzugsaufgaben zugewiesen. Die wichtigste ist dabei die Ernennung einer unabhängigen Instanz, welche den Ausnahmen vom Verbot der Entnahme regenerierbarer Gewebe und Zellen bei urteilsunfähigen oder unmündigen Personen zustimmen muss. Als zuständige Instanz wird das Departement des Innern bezeichnet, weil das Fachwissen über medizinische und vormundschaftliche Fragen in diesem Departement vorhanden ist.

Sehr geehrter Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesundheitsgesetzes. Im Vordergrund der Revision steht ein neuer Gesetzesartikel betreffend Tabakprävention. Es geht um ein Verbot des Verkaufs von Tabakwaren an Jugendliche, um die Einschränkung von Werbung und Sponsoring für Tabakwaren und alkoholische Getränke sowie um ein Rauchverbot in geschlossenen Räumen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind. Daneben wird eine neue Vollzugsbestimmung zu neuem Bundesrecht (Transplantationsgesetz) eingefügt.

1. Tabak- und Alkoholprävention

1.1 Ausgangslage

Am 6. Juli 2005 erklärte der Kantonsrat mit Beschluss Nr. A 250/2004 den überparteilichen Auftrag „Wirksame Tabakprävention“ erheblich. Der Auftrag des Kantonsrates verlangt die Prüfung und allenfalls die Umsetzung folgender Massnahmen:

- Abgabeverbot von Tabakwaren an Jugendliche unter 16 Jahren
- Verstärkung der Präventionsarbeit an den Schulen
- Schutz vor dem Passivrauchen in öffentlichen Räumen
- Werbeeinschränkung für Tabakwaren im öffentlichen Raum

Der Auftrag des Kantonsrates wurde u.a. damit begründet, dass in der Schweiz jährlich 8000 bis 10000 Menschen an den Folgen des Tabakkonsums sterben, 400 Todesfälle pro Jahr allein auf die Inhalation von Passivrauch zurückzuführen sind, jährlich Kosten in Milliardenhöhe anfallen und der Anteil der rauchenden Jugendlichen steigend ist.

Angesichts dieser Tatsachen ist ein Paradigmawechsel erforderlich: Nichtrauchen soll die Regel werden, Rauchen die Ausnahme. Dabei geht es weder um Ausgrenzung oder Diskriminierung von Rauchenden noch um Missionierung oder Moralisierung, sondern um den konsequenten Jugendschutz und den Schutz der Nichtraucher, die erwiesenermassen ein erhebliches Gesundheitsrisiko eingehen, wenn sie dem Passivrauch ausgesetzt sind. Bezüglich Schutz der Nichtraucher und Werbung zeigen Selbstbeschränkungen auf freiwilliger Basis keine relevante Wirkung, so dass eine gesetzliche Regelung erforderlich ist.

Als Folge des Tabakkonsums entstehen in der Schweiz jährlich Kosten von 5 Milliarden Franken; 1,2 Milliarden Franken für medizinische Behandlungen und 3,8 Milliarden Franken Erwerbsausfallkosten. Nicht berücksichtigt sind dabei die Folgekosten des Passivrauchens sowie die Ausgaben, welche durch Brände und Reinigung verursacht werden.

1.2 Gesetzesänderung

Rechtliche Grundlage für die Tabakprävention bilden Art. 100 der Kantonsverfassung, wonach der Kanton zusammen mit den Gemeinden die gesundheitliche Vorsorge und Fürsorge fördert, sowie das Gesundheitsgesetz. Gemäss § 8 des Gesundheitsgesetzes erlässt der Regierungsrat *zur Verhütung*

von Gesundheitsschädigungen die erforderlichen gesundheitspolizeilichen Vorschriften, insbesondere über Bau, Unterhalt und Benützung allgemein zugänglicher Einrichtungen. Einschränkungen bezüglich Schutz der NichtraucherInnen könnten somit auf Verordnungsebene erlassen werden. Für Werbeeinschränkungen sowie für ein Abgabeverbot an Jugendliche besteht hingegen keine ausreichende gesetzliche Grundlage. Es handelt sich um Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit, was eine Norm auf Gesetzesstufe erforderlich macht. Sinnvollerweise wird die gesetzliche Grundlage mit einem neuen Artikel (§ 6^{bis}) im Gesundheitsgesetz geschaffen.

1.3 Erläuterungen der Gesetzesbestimmung

1.3.1 Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche (§ 6^{bis}, Abs. 1)

Der Anteil der rauchenden Schülerinnen und Schüler ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und beträgt heute rund ein Viertel. Fast die Hälfte davon möchte gerne mit dem Rauchen aufhören, bei den erwachsenen Raucherinnen und Rauchern sind es sogar 61%. Personen, die vor dem 20. Lebensjahr zu rauchen anfangen, werden später zu 95% täglich Tabakprodukte konsumieren. Auch die Wahrscheinlichkeit des späteren Konsums illegaler Drogen wird durch das Rauchen erhöht. Deshalb muss ein wirksamer Jugendschutz ein konsequentes Verkaufsverbot an Minderjährige beinhalten. Folgerichtig wird in Absatz 1 von § 6^{bis} der Verkauf von Tabakwaren an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren verboten. Bewusst wird die Altersgrenze bei 18 Jahren angesetzt (Volljährigkeit), weil rund die Hälfte aller Rauchenden zwischen 16 und 19 Jahren mit dem Rauchen beginnt. Die Altersgrenze von 18 Jahren entspricht auch der von der Schweiz unterzeichneten internationalen Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle.

Um das Verkaufsverbot konsequent umsetzen zu können, muss auch der Verkauf über Zigarettenautomaten verhindert werden. Grundsätzlich besteht (wie in Deutschland ab 2007 vorgesehen) die Möglichkeit einer Alterskontrolle an Automaten mit Chipkarten. Ein konsequentes Automatenverbot ist aber einfacher und wirksamer, weil alle Kontrollsysteme relativ kompliziert sind und Jugendliche dazu einladen, sie zu umgehen.

Ein Verbot ohne stichprobenweise Kontrollen ist wenig wirksam. Die Praxis hat gezeigt, dass die effektivsten Kontrollen durch Testkäufe von Minderjährigen erfolgen. Dies soll gesetzlich abgestützt werden. Bei Verletzung des Verbotes sind gestützt auf § 63 des Gesundheitsgesetzes angemessene Bussen auszusprechen.

1.3.2 Werbung und Sponsoring für Tabakwaren und alkoholische Getränke (§ 6^{bis}, Abs. 2)

Aus präventiver Sicht ist es sinnvoll, nicht nur für Tabakwaren Werbebeschränkungen zu erlassen, sondern auch für alkoholische Getränke. Der Missbrauch von Alkohol verursacht erhebliche gesundheitliche und soziale Probleme. Insgesamt ist der Konsum alkoholischer Getränke zwar seit mehreren Jahren rückläufig, er hat aber bei den Jugendlichen besorgniserregend zugenommen. Die sozialen Kosten des Alkoholmissbrauchs sind enorm. Man geht von insgesamt über 6 Milliarden Franken pro Jahr aus (direkte, indirekte und immaterielle Kosten).

Gross ist der Einfluss der Tabak- und Alkoholwerbung auf das Konsumverhalten von Kindern und Jugendlichen. Diese sind für Zigarettenwerbung viel stärker empfänglich als Erwachsene und können der Anziehungskraft und den Verlockungen von Werbekampagnen kaum widerstehen. Deshalb richten

sich die Marketingstrategien der Tabakindustrie auch an Jugendliche. Wird der Jugendschutz ernst genommen, ist die Einschränkung der Tabak- und Alkoholwerbung eine zentrale Massnahme.

Die Warnungen vor negativen Auswirkungen auf die Arbeitsplätze sind unbegründet. Wenn der Tabakkonsum sinkt, wird das freigewordene Geld für andere Konsumgüter ausgegeben. Die Reduktion des Tabakkonsums bedeutet angesichts der gravierenden gesundheitlichen Folgen des Rauchens volkswirtschaftlich ohnehin ein Gewinn. Die Auswirkungen auf die Werbebranche sind zudem als gering einzuschätzen, beträgt doch der Werbeanteil der Tabakindustrie nur 1,5% des Gesamtvolumens.

Die Tabak- und Alkoholwerbung beeinflusst nicht nur die Markenwahl, sondern erhöht auch den Gesamtkonsum. Dementsprechend wirksam sind konsequente Werbeverbote, was Zahlen aus Ländern wie Neuseeland, Finnland und Norwegen mit einem Rückgang des Tabakkonsums von über 30% aufs Eindrücklichste belegen.

Zwar ist heute gemäss Gesetzgebung auf Bundesebene die Werbung für Tabakprodukte und alkoholische Getränke in Radio und Fernsehen verboten, ebenso jegliche Werbung, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet. Trotzdem bestehen für Tabak- und Alkoholwerbung noch viele Möglichkeiten: Plakate, Kinos (Spots nach 19 Uhr erlaubt), Zeitungen, Sponsoring von Kultur- und Sportveranstaltungen, direkte Promotion über Stände und Wettbewerbe.

Heute kennen die drei Kantone Genf, Basel-Stadt und Zug ein Verbot für Tabak- und Alkoholwerbung auf öffentlichem Grund und in zahlreichen anderen Kantonen sind entsprechende parlamentarische Vorstösse überwiesen worden. Als der Kanton Genf im Jahr 2000 ein Tabak- und Alkoholwerbeverbot für Plakatwerbung erliess, wurde beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Gemäss Urteil des Bundesgerichts sind die Kantone für den Erlass eines Tabak- und Alkoholwerbeverbots zuständig und ein solches Verbot verletzt die Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit, der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsfreiheit nicht. In Anlehnung an diesen Entscheid hat der Nachbarkanton Basel-Landschaft ein kantonales Alkohol- und Tabakgesetz ausgearbeitet, welches dem Landrat zur Behandlung vorliegt. Darin wird jede Art von Werbung auf öffentlichem Grund sowie auf privatem Grund, falls sie von öffentlichem Grund aus sichtbar ist, verboten. Im Kanton Bern ist im revidierten Gesetz über Handel und Gewerbe ein Werbeverbot vorgesehen. Das revidierte Gesundheitsgesetz des Kantons Zürich, welches im Januar 2005 vom Regierungsrat verabschiedet worden ist, enthält ebenfalls ein Werbeverbot.

Im Kanton Solothurn soll die öffentlich sichtbare Plakatwerbung verboten werden. Zudem wird die Werbung im Kino ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen auch im Abendprogramm verboten. Da auch Sponsoring und Werbung an öffentlichen Kultur- und Sportveranstaltungen verboten sein sollen, sind die wichtigsten Bereiche der Tabak- und Alkoholwerbung abgedeckt, mit welchen Kinder und Jugendliche in Berührung kommen. Auf ein kantonales Verbot für Tabak- und Alkoholwerbung in Publikumszeitschriften und Tageszeitungen wird verzichtet, da die meisten Presseerzeugnisse regional, wenn nicht sogar national oder international verbreitet werden.

1.3.3 Schutz der Nichtraucher (§ 6^{bis} , Abs. 3)

Der Passivrauch verursacht gravierende gesundheitliche Schäden. Er kann bei exponierten Nichtrauchenden Lungenkrebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Asthma und Infektionen der Atemwege verursachen. Bei Nichtrauchenden reicht eine einmalige, halbstündige Exposition im Passivrauch aus, um

das Herz zu schwächen. Das Risiko eines Herzschlages ist bei Nichtrauchenden, welche dem Passivrauch ausgesetzt sind, doppelt so hoch wie bei Nichtexponierten.

Die Hälfte der dem Tabakrauch ausgesetzten Gäste in Restaurants fühlt sich wegen des Passivrauchs sehr stark oder ziemlich stark belästigt. In Irland, Norwegen, Schweden und Italien gilt ein generelles Rauchverbot in Pubs und Restaurants.

Auf Bundesebene ist die parlamentarische Initiative Gutzwiller vom 8. Oktober 2004 hängig, welche den „Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen“ verlangt. Der ganze Bereich des privatrechtlichen Arbeitsrechts liegt in der Kompetenz des Bundes. Bei den kantonalrechtlichen Arbeitsverhältnissen sowie im öffentlich zugänglichen Raum können jedoch die Kantone Bestimmungen erlassen.

So hat denn auch das Parlament des Kantons Tessin am 12. Oktober 2005 ein Gesetz verabschiedet, wonach öffentlich zugängliche Räume rauchfrei zu gestalten sind. Auch der Tessiner Wirtverband GastroTicino und der Hotelierverband unterstützen dies. In den Gastgewerbegesetzen der Kantone Bern, Zürich und Aargau gibt es Bestimmungen, dass getrennte Plätze für rauchende und nichtrauchende Gäste angeboten werden sollen, falls es die betrieblichen Möglichkeiten erlauben. Diese auf Freiwilligkeit basierenden Bestimmungen zeigen kaum Wirkung.

Angesichts der gravierenden Auswirkungen des Passivrauchs auf Nichtrauchende ist im Kanton Solothurn ein möglichst umfassender Schutz für Nichtrauchende anzustreben. Es geht um den Schutz der Freiheit jedes Menschen, nicht rauchen zu müssen, wenn er dies nicht will. Daher ist in § 6^{bis}, Abs. 3 ein generelles Rauchverbot in geschlossenen, allgemein zugänglichen Räumen vorgesehen. Die beispielhafte, nicht abschliessende Aufzählung zeigt, was unter öffentlich zugänglichen Räumen verstanden wird. Dazu gehören auch Spitäler, Heime, Schulen und Kindergärten. Der Schutz soll nicht bei den öffentlichen Gebäuden aufhören, sondern sich auch auf öffentlich zugängliche, jedoch in Privatbesitz stehende Räume wie Restaurants, Hotels, Bars und Nachtlokale etc. erstrecken. Damit wird auch das dem Passivrauch stark ausgesetzte Personal im Gastgewerbe wirksam geschützt.

Erwachsene sollen nach wie vor frei über ihr Verhalten entscheiden können. Einschränkungen sind nur dann zu dulden, wenn nichtrauchende Drittpersonen dem schädlichen Passivrauch ausgesetzt sind. Daher ist die Möglichkeit vorgesehen, getrennte Räume mit ausreichender Belüftung für Rauchende anzubieten. Diese sind als Räume für Rauchende zu kennzeichnen.

Gemäss § 6^{bis}, Abs. 3 ist das Rauchen in Schulen, Kindergärten und anderen Bildungsstätten verboten. Dieses Verbot erstreckt sich nur auf den Innenraum. Die Regelung des Aussenraums, wie des Schulareals, wird den einzelnen Schulen überlassen. Ein generelles Rauchverbot auf dem ganzen Schulgelände wäre ein wichtiges Signal für die Schülerinnen und Schüler.

1.3.4 Übergangsbestimmungen (§ 65, Abs. 3)

Bei den Massnahmen, die verstärkt in die Handels- und Gewerbefreiheit eingreifen oder längerfristige Dispositionen der Inhaber von betroffenen Einrichtungen erfordern, sind Übergangsfristen für die Umsetzung der Verbote angezeigt. Für das Verbot des Verkaufs von Tabakwaren über Automaten und beim Rauchverbot in geschlossenen Räumen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, ist die Übergangsfrist in § 65 Abs. 3 auf zwei Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung festgelegt. Diese Übergangsfrist soll Kulturstätten und Gastronomie-Betrieben genügend Zeit geben, getrennte Räume

mit ausreichender Lüftung für Rauchende zu planen und zu realisieren. Für Veranstaltungen, die in ihren Namenszügen einen Bezug zu Alkohol- oder Tabakprodukten aufweisen und seit mehreren Jahren durchgeführt werden, gilt für die Umsetzung des Werbe- und Sponsoringverbots eine Übergangsfrist von 3 Jahren.

2. Vollzug des Transplantationsgesetzes

Der Bund hat ein neues Gesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz) erlassen, welches voraussichtlich per 1. Januar 2007 in Kraft tritt. Das Gesetz geht vom Grundsatz aus, dass urteilsunfähigen oder unmündigen Personen keine Organe, Gewebe oder Zellen entnommen werden dürfen. Ausnahmen sind unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich, welche durch eine unabhängige Instanz überprüft werden müssen. Die Kantone haben diese Instanz zu bezeichnen und das Verfahren zu regeln. Da es bei der Überprüfung der Voraussetzungen um medizinische und vormundschaftliche Fragen geht, drängt es sich auf, das Departement des Innern, in welchem sowohl die zweite Aufsichtsinstanz über das Vormundschaftswesen (Amt für soziale Sicherheit) als auch das medizinische Fachwissen (Gesundheitsamt) integriert sind, als zuständige Instanz zu bezeichnen. Das Verfahren soll in der Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz geregelt werden.

3. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Name
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

4. Beschlussesentwurf

Änderung des Gesundheitsgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn,

gestützt auf Art. 100 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botenschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Gesundheitsgesetz vom 27. Januar 1999¹⁾ wird wie folgt geändert:

Als § 6^{bis} wird eingefügt:

§ 6^{bis} b) Alkohol- und Tabakprävention

¹ Der Verkauf von Tabakwaren an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sowie der Verkauf über Automaten ist verboten. Das Verkaufspersonal kann in Zweifelsfällen einen Ausweis verlangen, um das Alter der Kunden zu überprüfen. Für die vom Departement durchzuführenden Kontrollen können Testkäufe durch Minderjährige vorgenommen werden.

² Werbung und Sponsoring für Alkohol und Tabak ist verboten auf öffentlichem Grund, auf privatem Grund, der vom öffentlichen Grund eingesehen werden kann, in Kinovorführungen und an Kultur- und Sportveranstaltungen. Ausgenommen vom Verbot sind bestehende Wirtshausschilder.

³ In geschlossenen Räumen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, wie Gebäude der öffentlichen Verwaltung, Spitäler, Heime, Kultur- und Sportstätten, Schulen, Kindergärten und andere Bildungstätten und in allen Bereichen der Gastronomie ist das Rauchen verboten. Getrennte und entsprechend gekennzeichnete Räume mit ausreichender Belüftung können für Rauchende vorgesehen werden.

Als § 36^{bis} wird eingefügt:

§ 36^{bis} d) Besonderer Schutz urteilsunfähiger oder unmündiger Personen

¹ Urteilsunfähigen oder unmündigen Personen dürfen keine Organe, Gewebe und Zellen entnommen werden.

² Ausnahmen gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. I des Bundesgesetzes über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen werden durch das Departement des Innern erteilt. Der Regierungsrat regelt das Verfahren auf dem Verordnungsweg.

Als § 65 Absatz 3 wird eingefügt:

³ Für die Umsetzung des Verbots des Verkaufs über Automaten gemäss § 6^{bis} Abs. 1 und für die Umsetzung des Rauchverbots in geschlossenen Räumen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, gemäss § 6^{bis} Abs. 3 gilt eine Übergangsfrist von 2 Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung.

¹⁾ BGS 111.1

Für Veranstaltungen, welche in ihren Namenszügen einen Bezug zu Alkohol- oder Tabakprodukten aufweisen und seit mehreren Jahren durchgeführt werden, gilt für die Umsetzung des Werbe- und Sponsoringverbots gemäss § 6^{bis} Abs. 2 eine Übergangsfrist von 3 Jahren.

II.

Diese Änderungen treten nach der Publikation im Amtsblatt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

¹⁾ BGS 811.1.