

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Oktober 2021

Nr. 2021/1541

Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2021/965 vom 28. Juni 2021 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, die Vernehmlassungsadressaten per E-Mail über das eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu informieren. Die Vernehmlassungsfrist endete am 31. August 2021.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben (16; Reihenfolge nach Eingang):

- Fachstelle für Suchtprävention Solothurn, Blaues Kreuz Bern-Solothurn-Freiburg, 4500 Solothurn (1)
- Lungenliga Solothurn, 4501 Solothurn (2)
- British American Tobacco Switzerland SA, 1000 Lausanne (3)
- Perspektive Region Solothurn-Grenchen, 4502 Solothurn (4)
- Swiss Cigarette, 3001 Bern (5)
- SVP Solothurn, 4542 Luterbach (6)
- Einwohnergemeinde Breitenbach, 4226 Breitenbach (7)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn, 4502 Solothurn (8)
- Grüne Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (9)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (10)
- CVP Kanton Solothurn, 4112 Bättwil (11)
- Dachorganisation der kommerziellen Kommunikation, 8022 Zürich (12)
- EVP Evangelische Volkspartei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (13)
- Krebsliga Solothurn, 4500 Solothurn (14)

- Solothurner Handelskammer, 4502 Solothurn (15)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (16)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / keine Einwände gegen die Vorlage

Fünf Vernehmlassungsteilnehmende haben sämtlichen Bestimmungen der Vorlage vorbehaltlos zugestimmt und keine Einwände erhoben (Fachstelle für Suchtprävention, SP, Grüne, CVP, EVP).

1.2.2 Grundsätzliche Zustimmung / keine Ablehnung der Vorlage

Vier Vernehmlassungsteilnehmende begrüßen die Vorlage im Grundsatz ausdrücklich und weisen auf punktuelle Anpassungswünsche von tendenziell untergeordneter Tragweite hin (Lungenliga Solothurn, Perspektive, grünliberale, Krebsliga Solothurn). Die FDP würde es bevorzugen, wenn die parlamentarischen Beratungen des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG; BBl 2021 2327) abgewartet würden, bevor der Kanton Solothurn selber gesetzgeberisch tätig werde und dadurch ein «Flickenteppich» an kantonalen Vorschriften entstehe. Nach Auffassung der FDP könne bei unterschiedlichen kantonalen Vorschriften leicht in die umliegenden Nachbarkantone ausgewichen werden. Sobald die eidgenössischen Vorschriften beschlossen worden seien, erachte sie die vorgeschlagenen Änderungen des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) und des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) als sinnvoll.

1.2.3 Keine Zustimmung zur Vorlage / Ablehnung der Vorlage

Sechs Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Vorlage mit Verweis auf die nach ihrer Ansicht ausreichende Selbstregulierung der Tabakbranche und die derzeitigen parlamentarischen Beratungen des TabPG ab (British American Tobacco Switzerland SA, Swiss Cigarette, SVP, Einwohnergemeinde Breitenbach, Dachorganisation der kommerziellen Kommunikation, Solothurner Handelskammer).

1.2.4 Allgemeine Bemerkungen

Die grundsätzliche Stossrichtung der Vorlage wird von zehn Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst. Besonders hervorgehoben wird – insbesondere mit Verweis auf den Jugendschutz und die Tabakprävention – die Wichtigkeit der geplanten Ausdehnung des Werbe- und Sponsoringverbots auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte. Ebenso wird der Mehrwert eines die elektronischen Zigaretten und vergleichbare Produkte mitumfassenden Passivrauchschutzes explizit betont.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende (British American Tobacco Switzerland SA, Swiss Cigarette, SVP, Einwohnergemeinde Breitenbach, Dachorganisation der kommerziellen Kommunikation, Solothurner Handelskammer, FDP) fordern, dass zuerst die parlamentarischen Beratungen des TabPG abzuwarten seien, damit die Solothurner Gesetzgebung darauf abgestimmt werden könne. Es gelte zu verhindern, dass ein «Flickenteppich» an kantonalen Vorschriften entstehe, welcher dazu führen könne, dass bei unterschiedlichen kantonalen Vorschriften seitens der Konsumentinnen und Konsumenten in die umliegenden Nachbarkantone ausgewichen werde. Des Weiteren wird verschiedentlich bemängelt, dass die geplante Änderung des GesG die mit der Tabakbranche vereinbarte Selbstregulierung (Verzicht auf Bewerbung und Verkauf von elektronischen Zigaretten an Jugendliche) nicht berücksichtige (British American Tobacco Switzerland SA, Swiss Cigarette, SVP). Zudem sprechen sich diverse Vernehmlassungsteilnehmende gegen eine Ausweitung des strengen und umfassenden kantonalrechtlichen Werbe- und

Sponsoringverbots für herkömmliche Tabakwaren auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte aus. Dadurch werde es versäumt, den Rauchenden durch eine Differenzierung zu Alternativprodukten einen Anreiz dafür zu schaffen, auf ein potenziell weniger schädliches Produkt umzusteigen. Zudem seien Handel und Industrie auf eine schweizweit einheitliche Regelung angewiesen. Es sei vielmehr ausreichend, wenn sich die Werbung und das Sponsoring nicht an Jugendliche richten dürften (British American Tobacco Switzerland SA, Swiss Cigarette, SVP, Dachorganisation der kommerziellen Kommunikation, Solothurner Handelskammer). Überdies lehnen einige Vernehmlassungsteilnehmende das grundsätzliche «Dampf-Verbot» in öffentlich zugänglichen Innenräumen ab, da die Pflicht der «Dampfenden», die betreffenden Produkte künftig in Fumoirs zu konsumieren, in welchen sie den schädlichen Tabakrauch der herkömmlichen Raucherinnen und Raucher inhalierten, dem Ziel des Gesundheitsschutzes diametral entgegenstehen würde (Einwohnergemeinde Breitenbach, Solothurner Handelskammer).

1.2.5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.5.1 § 44 Abs. 1 GesG (zwingende Überprüfung des Alters von Kundinnen und Kunden bei Zweifeln)

Die grünliberalen beantragen, dass das Personal von Verkaufsstellen von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten nicht lediglich dazu ermächtigt, sondern vielmehr dazu verpflichtet werden soll, das Alter der Kundin bzw. des Kunden im Zweifelsfall mittels eines von dieser bzw. diesem vorzulegenden Ausweises zu verifizieren.

1.2.5.2 § 44 Abs. 1^{bis} Bst. c GesG (Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch)

Die Lungenliga Solothurn, die Perspektive und die Krebsliga Solothurn regen an, den Begriff «Tabakprodukte zum oralen Gebrauch» aufgrund einer Anpassung der Begrifflichkeiten im Rahmen der parlamentarischen Beratung des TabPG durch die Terminologie «Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch» zu ersetzen.

1.2.5.3 § 44 Abs. 1^{quater} GesG (Kompetenz des Regierungsrats, weitere Produkte den elektronischen Zigaretten gleichzustellen)

Die grünliberalen bemängeln, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb man in § 44 Abs. 1^{quater} GesG eine von Art. 4 TabPG abweichende Formulierung gewählt habe. Gemäss § 44 Abs. 1^{quater} GesG könne der Regierungsrat Produkte auf Verordnungsstufe den elektronischen Zigaretten gleichstellen, «sofern sie aufgrund ihrer Wirkung mit diesen vergleichbar sind». Gemäss Art. 4 TabPG könne der Bundesrat auf Verordnungsstufe bei jenen Produkten eine Gleichstellung vorsehen, «die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind». Zudem beschränke sich die Möglichkeit der Gleichstellung für den Regierungsrat auf elektronische Zigaretten, während dem Bundesrat diese Kompetenz sowohl für Tabakprodukte als auch für elektronische Zigaretten zugewiesen werde. Vor diesem Hintergrund sei eine Angleichung von § 44 Abs. 1^{quater} GesG an Art. 4 TabPG zu prüfen.

Die FDP erachtet die Formulierung von § 44 Abs. 1^{quater} GesG demgegenüber als zu offen. Einerseits sei es zwar sinnvoll, auf die sich rasch ändernden Entwicklungen bzw. Angebote des Marktes zügig mittels entsprechender Regelung auf Verordnungsstufe reagieren zu können. Andererseits werde diesfalls die Regelungskompetenz vom Kantonsrat an den Regierungsrat übertragen. Eine solche Delegation an den Regierungsrat setze zwingend voraus, dass in § 44 Abs. 1^{quater} GesG ein präziserer Begriff als «Produkte» gewählt werde.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass der Vorentwurf für eine Änderung des GesG mit überwiegender Mehrheit auf Zustimmung stösst. Der Vernehmlassungsentwurf stellt folglich eine zweckmässige Grundlage für die Weiterbearbeitung der Vorlage dar.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen ist im Rahmen der Weiterbearbeitung der Vorlage vorgängig auf die grundlegenden Einwände der Vernehmlassungsteilnehmenden einzugehen.

1.3.1 Abwarten der parlamentarischen Beratungen des TabPG

Die eidgenössischen Räte haben das TabPG am 1. Oktober 2021 verabschiedet und konnten im Differenzbereinigungsverfahren alle inhaltlichen Abweichungen bereinigen. Die Referendumsfrist läuft bis am 20. Januar 2022. Aufgrund der im TabPG fehlenden, umfassenden Einschränkungen in Bezug auf die Werbung und das Sponsoring sind die Voraussetzungen zur Ratifizierung der Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs nicht erfüllt. Das TabPG ist von den eidgenössischen Räten der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung [BBI 2021 2315])» als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt worden.

Die betreffende Volksinitiative verlangt eine Ergänzung von Art. 41 Abs. 1 Bst. g und Art. 118 Abs. 2 Bst. b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Demnach haben der Bund und die Kantone die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen zu fördern. Ferner soll der Bund mittels gesetzlicher Regelung jede Art von Werbung für Tabakprodukte verbieten, die Kinder und Jugendliche erreicht. Die entsprechenden Vorschriften müssten durch die Bundesversammlung innert drei Jahren seit der Annahme von Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV durch Volk und Stände beschlossen werden. Die Volksinitiative wird vom Bundesrat und den eidgenössischen Räten zur Ablehnung empfohlen. Demgegenüber erachten die Initianten der Initiative das TabPG in Bezug auf den Jugendschutz als unzureichend, da die darin enthaltenen Regelungen zu viele Möglichkeiten für die Werbung von Nikotin- und Tabakprodukten bieten würden. Gerade diejenigen Werbemassnahmen, die Jugendliche am Stärksten erreichen würden, blieben weiterhin erlaubt (z.B. Werbung in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie auf Internetseiten, die nicht ausdrücklich für Minderjährige bestimmt sind). Die Volksinitiative wird der Schweizer Stimmbevölkerung am 13. Februar 2022 zur Abstimmung vorgelegt.

Dem von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden geäusserten Wunsch, die parlamentarischen Beratungen des TabPG abzuwarten, kann vor diesem Hintergrund entsprochen werden. Die kantonale Vorlage lässt sich folglich mit den Vorgaben des TabPG harmonisieren. Jedoch ist derzeit noch offen, ob die vorerwähnte Volksinitiative von der Stimmbevölkerung angenommen wird. Sollte dies der Fall sein, wären seitens des Bundes innerhalb von drei Jahren seit der Annahme der vorerwähnten Verfassungsbestimmung die von den Initianten geforderten, umfassenderen Werbevorschriften in Bezug auf den Jugendschutz zu erarbeiten bzw. zu verabschieden. Diesfalls liesse sich nicht gänzlich ausschliessen, dass im Nachgang auch das kantonale Recht punktuell angepasst werden müsste.

Gemäss offiziellem Zeitplan sollen das TabPG und das zugehörige Verordnungsrecht voraussichtlich per Mitte 2023 in Kraft treten. Folglich erweist sich die Weiterbearbeitung der kantonalen Gesetzesvorlage als sinnvoll. Jedoch ist zuerst der Ablauf der Referendumsfrist des TabPG abzuwarten. Dadurch wird es ermöglicht, im kantonalen Recht lediglich noch jene Aspekte zu regeln, die nicht bereits durch das TabPG abgedeckt sind (insbesondere die weitergehenden kantonalen Werbe- und Sponsoringbeschränkungen). Bis das TabPG in Kraft tritt, können entsprechende kantonale Übergangbestimmungen erlassen werden. Dadurch lässt sich verhindern, dass bun-

desrechtliche Vorschriften nach dem Inkrafttreten des TabPG im kantonalen Recht unnötigerweise wiederholt werden. Durch dieses Vorgehen könnte die beantragte Änderung des GesG voraussichtlich im Verlauf der zweiten Hälfte 2022 in Kraft gesetzt werden. Somit liesse sich die Prävention in Bezug auf Tabakprodukte und elektronische Zigaretten – ganz im Sinne des Auftrags Susan von Sury – früher als Mitte 2023 auf kantonaler Ebene etablieren.

Abschliessend ist mit Verweis auf die Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf zu betonen, dass zahlreiche (Nachbar)Kantone (z.B. Kantone BE, BL und BS) ebenfalls bereits über strengere Vorschriften in Bezug auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte verfügen oder dies aufgrund von verbindlichen parlamentarischen Aufträgen beabsichtigen (z.B. AG). Eine wesentliche Gefahr des Ausweichens der Konsumentinnen und Konsumenten auf andere Kantone besteht somit nicht.

1.3.2 Beschränkung des Werbe- und Sponsoringsverbots auf den Jugendschutz

Der für den Regierungsrat verbindliche Auftrag Susan von Sury verlangt ausdrücklich, dass das für herkömmliche Tabakwaren geltende, kantonale Werbe- und Sponsoringverbot auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte ausgedehnt wird. Das TabPG sieht kein lückenloses Werbeverbot vor und fokussiert sich auf den Jugendschutz.

Nichtsdestotrotz sieht das TabPG in Bezug auf die Werbung aufgrund der im Rahmen der parlamentarischen Beratungen erfolgten Neuschaffung von zusätzlichen Vorschriften betreffend die nicht spezifisch an Minderjährige gerichtete Werbung nahezu gleich strenge Vorschriften vor wie das kantonale Recht. Gemäss Art. 18 Abs. 2 TabPG ist die Werbung für Tabakprodukte, elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, in folgenden Fällen untersagt:

- wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken betrieben wird (gilt nicht für nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmte, ausländische Presseerzeugnisse sowie für ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen gerichtete Werbung),
- auf Plakaten auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund einsehbar sind (gilt nicht für Werbung in der Verkaufsstelle),
- in Kinos,
- in und an öffentlichen Verkehrsmitteln (im kantonalen Recht nicht vorgesehen),
- in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen (im kantonalen Recht nicht vorgesehen) sowie
- auf Sportplätzen (im kantonalen Recht nicht vorgesehen) sowie an Sportveranstaltungen.

Gemäss kantonalem Recht ist zusätzlich die Werbung an Kulturveranstaltungen verboten (vgl. § 44 Abs. 3 Bst. d GesG).

In Bezug auf das Sponsoring sind die kantonalen Vorschriften jedoch wesentlich umfassender. Das Sponsoring von Veranstaltungen ist gemäss TabPG untersagt, wenn dieses internationalen Charakter hat oder auf ein minderjähriges Publikum abzielt (Art. 20 Abs. 1 TabPG). Ebenso ist das Sponsoring von Veranstaltungen oder Tätigkeiten, die von Bund, Kantonen und Gemeinden organisiert werden, verboten (Art. 20 Abs. 2 TabPG). Das Sponsoring ist aufgrund der kantonalen Vorgaben (vgl. § 44 Abs. 3 GesG) demgegenüber in folgenden Fällen untersagt:

- auf öffentlichem Grund,
- auf privatem Grund, der vom öffentlichen Grund eingesehen werden kann,
- in Kinovorführungen sowie

- an Kultur- und Sportveranstaltungen.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurden überdies zusätzliche Vorschriften betreffend die Einschränkung der Verkaufsförderung im TabPG verankert. Gemäss Art. 19 Abs. 1 TabPG ist die Förderung des Verkaufs von Tabakprodukten, von elektronischen Zigaretten sowie von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, durch deren unentgeltliche Abgabe oder durch die Abgabe von Geschenken oder Preisen verboten. Dieses Verbot gilt nicht für die Verkaufsförderung, die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet und die direkte, persönlich ausgeführte Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos mittels Degustationen und Kundenpromotionen (Art. 19 Abs. 2 TabPG). Vergleichbare Vorschriften bestehen auf kantonaler Ebene derzeit nicht.

Vor diesem Hintergrund kann der vorerwähnte kantonsrätliche Auftrag ohne zusätzliche kantonale Regelung eben gerade nicht erfüllt werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Ausweitung des für herkömmliche Tabakwaren geltenden kantonalen Werbe- und Sponsoringverbots auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst worden ist. Die Kantone sind gemäss Art. 22 TabPG überdies ausdrücklich ermächtigt, strengere Vorschriften für die Werbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, zu erlassen. Vor diesem Hintergrund sind auch die im Rahmen der parlamentarischen Beratungen neu geschaffenen Regelungen betreffend Einschränkungen der Verkaufsförderung sowie betreffend Einschränkungen des Sponsoring in einer Übergangsbestimmung zu verankern.

1.3.3 Keine Ausweitung des Passivrauchschutzes auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte

Im Rahmen der Schaffung des TabPG wurde ebenfalls Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 (SR 818.31) entsprechend abgeändert. Demnach sollen neu auch Tabakprodukte zum Rauchen, Tabakprodukte zum Erhitzen, pflanzliche Rauchprodukte und elektronische Zigaretten nicht mehr in öffentlich zugänglichen Innenräumen (bzw. nur noch in Fumoirs) konsumiert werden dürfen. Diese neu geplante Vorschrift ist von beiden Räten in dieser Form gutgeheissen worden. Eine Ausnahme wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte lediglich in Bezug auf die Verwendung von elektronischen Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen in bestimmten Zonen spezialisierter Verkaufsgeschäfte vorgesehen, wobei der Bundesrat die Einzelheiten regelt. Der anlässlich der parlamentarischen Beratungen gestellte Antrag Landolt vom 2. Dezember 2020, wonach die Betreibenden von Restaurants- und Hotelbetrieben die Verwendung von elektronischen Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen in bestimmten Zonen des Betriebs gestatten können, fand hingegen keine Mehrheit.

Folglich ist auf das Vorsehen einer Ausnahme für bestimmte Zonen spezialisierter Verkaufsgeschäfte in den Übergangsbestimmungen zu verzichten. Diesbezüglich wird der Bundesrat mittelfristig national einheitliche Vorgaben auf Verordnungsebene erlassen. Es ist nicht angezeigt, diesbezüglich ohne Not eine kurzweilige kantonale Übergangsregelung zu etablieren.

1.3.4 Zwingende Überprüfung des Alters von Kundinnen und Kunden bei Zweifeln

Das diesbezügliche Anliegen der grünliberalen ist berechtigt. § 44 Abs. 1 GesG wird antragsgemäss angepasst.

1.3.5 Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch

Die betreffende Anregung der Lungenliga Solothurn, der Perspektive und der Krebsliga Solothurn wird berücksichtigt.

1.3.6 Kompetenz des Regierungsrats, weitere Produkte den elektronischen Zigaretten gleichzustellen

Auf die betreffende Kompetenz des Regierungsrats soll verzichtet werden. Es obliegt gemäss Art. 4 TabPG inskünftig (voraussichtlich ab Mitte 2023) dem Bundesrat, den Entwicklungen im Bereich Tabakprodukte und elektronische Zigaretten mittels entsprechender Regelungen auf Verordnungsebene einheitlich auf nationaler Ebene angemessen Rechnung zu tragen. Der Regierungsrat würde aufgrund der kurzen Zeitdauer bis zum Inkrafttreten des TabPG ohnehin nicht von dieser Kompetenz Gebrauch machen. Dies wäre einer national einheitlichen Handhabung abträglich.

2. Beschluss

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Staatskanzlei (rol, ett)
Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)
Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (16); Versand durch Departement des Innern