

Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG)

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

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission

Vernehmlassungsentwurf

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Regelungsbedarf.....	5
1.2 Inhalt der Vorlage.....	6
1.3 Inkrafttreten	8
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Auswirkungen.....	8
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
3.2 Vollzugsmassnahmen	8
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	8
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	8
4. Rechtliches	8
4.1 Rechtmässigkeit.....	8
4.2 Zuständigkeit.....	8
5. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat den Auftrag Susan von Sury (CVP, Feldbrunnen): «Kinder- und Jugendschutz auf E-Zigaretten ausweiten» am 11. November 2020 für erheblich erklärt und den Regierungsrat beauftragt, E-Zigaretten und vergleichbare Raucherwaren im Kanton Solothurn den gleichen rechtlichen Vorgaben wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren zu unterstellen. Davon ausgenommen sollen nikotinhaltige Medikamente sein. Mit der vorliegenden Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) soll der Auftrag umgesetzt werden. Die Anpassungen betreffen insbesondere das Abgabe- und Verkaufsverbot an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, das Sponsoring- und Werbeverbot sowie den Passivrauchschutz.

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG).

1. Ausgangslage

1.1 Regelungsbedarf

Der Kantonsrat hat den Auftrag Susan von Sury (CVP, Feldbrunnen): «Kinder- und Jugendschutz auf E-Zigaretten ausweiten» vom 6. November 2019 (A 0204/2019 [DDI]) am 11. November 2020 mit einer deutlichen Mehrheit (vereinzelte Gegenstimmen und eine Enthaltung) für erheblich erklärt (KRB Nr. A 0204/2019). Der Regierungsrat wurde beauftragt, dafür zu sorgen, dass E-Zigaretten und vergleichbare Raucherwaren im Kanton Solothurn den gleichen rechtlichen Vorgaben unterliegen wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren, wobei nikotinhaltige Medikamente davon ausgenommen sind. Dies betrifft insbesondere das Abgabe- und Verkaufsverbot an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, das Sponsoring- und Werbeverbot sowie den Passivrauchschutz.

Die bei E-Zigaretten, legalem Cannabis und vergleichbaren Produkten derzeit bestehenden Regelungslücken betreffend Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz sollen geschlossen werden.

Tabak-Alternativen, wie insbesondere E-Zigaretten, sind sehr beliebt bei Jugendlichen und haben sich in den letzten Jahren rasant verbreitet. Die Ergebnisse der Schülerstudie HBSC (Health Behaviour in School-aged Children), welche 2018 von Sucht Schweiz bei über 11'000 Schülerinnen und Schülern durchgeführt wurde, zeigen, dass über 50% der Jungen und 38% der Mädchen im Alter von 15 Jahren bereits E-Zigaretten konsumiert haben. Der Konsum von E-Zigaretten, welche nikotinhaltige Liquids enthalten, kann zu einer Nikotinabhängigkeit führen. Nikotin verursacht unter anderem Bluthochdruck, was bei Personen mit Risikofaktoren das Erleiden eines Herzinfarkts begünstigt. Auch ohne Nikotin können die Dämpfe von E-Zigaretten bedeutende Mengen an krebserregenden, toxischen oder reizenden Stoffen enthalten. Der Anteil solcher Substanzen ist vom jeweiligen Produkt, den Aromen und von der Temperatur abhängig, mit welcher die Flüssigkeit erhitzt wird. Die gesundheitlichen Auswirkungen eines langfristigen Konsums von E-Zigaretten sind noch nicht bekannt.

Aufgrund eines Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. April 2018 (C-7634/2015) dürfen nikotinhaltige E-Zigaretten aus der EU in der Schweiz derzeit frei an Jugendliche verkauft werden. Dies lässt sich mit den Bemühungen im Bereich des Jugendschutzes nicht vereinbaren.

Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat zusammen mit der Vereinigung des Schweizerischen Tabakwarenhandels, Swiss Tobacco, einen «Codex für die Vermarktung von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten» verabschiedet. Diejenigen Unternehmen und Detailhändler, welche diesen «Codex» unterzeichnet haben, verkaufen keine E-Zigaretten an Minderjährige und schränken die Werbung an Minderjährige ein. Ein vergleichbarer «Codex zur Vermarktung von E-Dampfgeräten und Liquids» wurde vom Branchenverband Swiss Vape Trade erarbeitet und von zahlreichen Unternehmen und Detailhändlern unterzeichnet. Diese freiwilligen Selbstregulierungen der E-Zigarettenbranche sind rechtlich nicht bindend. Die betreffenden Vereinbarungen können von den Parteien jederzeit und ohne Angabe von Gründen gekündigt werden. Verstösse können einzig mit einem Ausschluss aus der Gemeinschaft der Unternehmen und Detailhändler, welche die Vereinbarungen unterzeichnet haben, und mit dem Entzug des Beitrittszertifikats sanktioniert werden.

Die Beseitigung der bestehenden Gesetzeslücke soll durch das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG; BBl 2019 999), welches derzeit von den eidgenössischen Räten behandelt wird, geschlossen werden. Das TabPG sieht eine Ausdehnung der für herkömmliche Tabakwaren geltenden Abgabe- und Werbebeschränkungen sowie des Passivrauchschutzes auf E-Zigaretten und pflanzliche Rauchprodukte vor. Es bestehen im Rahmen der parlamentarischen Beratung insbesondere in Bezug auf die Werbebeschränkungen noch Differenzen. Das TabPG und das zugehörige Verordnungsrecht werden voraussichtlich erst Mitte 2023 – und somit ein Jahr später als ursprünglich angenommen – in Kraft treten. Das im Kanton Solothurn geltende Sponsoring- und Werbeverbot ist umfassender als das im TabPG vorgesehene Werbeverbot, welches lediglich jene Werbung erfasst, die speziell an Minderjährige gerichtet ist. Deshalb ist die Schliessung der in Bezug auf E-Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte bestehenden Regelungslücken im kantonalen Recht angezeigt.

Es haben mittlerweile mehrere Kantone entsprechende Regelungen erlassen. In den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt gelten die für herkömmliche Tabakwaren massgeblichen Abgabeverbote und Werbebeschränkungen ebenfalls für elektronische Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte. Im Kanton Bern wurde am 7. März 2021 eine Gesetzesvorlage, welche die komplette Unterstellung von E-Zigaretten, legalem Cannabis und vergleichbaren Produkten unter die für die angestammten Tabakwaren geltenden Vorschriften – und somit auch unter die Vorschriften betreffend den Passivrauchschutz – vorsieht, seitens des Stimmvolks mit einer deutlichen Mehrheit von 72.9% Ja-Stimmen angenommen. Eine analoge Vorschrift kennt ebenfalls der Kanton Genf. Die Kantone Freiburg und Wallis beschränken sich darauf, das Abgabeverbot auf E-Zigaretten zu erweitern. Im Kanton Neuenburg gilt der Passivrauchschutz ebenfalls in Bezug auf elektronische Zigaretten. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat am 29. März 2021 ein Vernehmlassungsverfahren für eine Gesetzesvorlage eröffnet, die ein Abgabe- und Werbeverbot für Tabakprodukte, elektronische Zigaretten und deren Zubehör vorsieht. In den Kantonen Aargau und Zürich haben die jeweiligen kantonalen Parlamente Motionen an die jeweiligen Regierungsräte überwiesen, welche diese dazu verpflichten, E-Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte durch eine entsprechende Gesetzesänderung denselben rechtlichen Vorgaben wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren zu unterstellen. Im Kanton St. Gallen wird eine analoge Motion derzeit vom Grossen Rat beraten.

1.2 Inhalt der Vorlage

Zwecks Schliessung der Regelungslücke sind einerseits § 44 sowie § 64 Abs. 1 Bst. d und e des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2019 (GesG; BGS 811.11) und andererseits § 36^{sexies} des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) entsprechend anzupassen. Der Geltungsbereich der für herkömmliche Tabakwaren geltenden Vorschriften betreffend das Verkaufsverbot an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (§ 44 Abs. 1 und 2 GesG), das Sponsoring- und Werbeverbot (§ 44 Abs. 3 GesG), den Passivrauchschutz (§ 44 Abs. 4 GesG), die Testkäufe (§ 36^{sexies} KapoG) sowie die Strafbestimmungen (§ 64 Abs. 1 Bst. d und e KapoG) soll neu auf E-Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte erweitert werden.

Damit nach dem Inkrafttreten des TabPG keine Widersprüchlichkeiten zum Bundesrecht entstehen, sollen im kantonalen Recht künftig die im TabPG vorgesehenen Begrifflichkeiten verwendet werden. Neu ist deshalb nicht mehr die Wendung «Tabakwaren», sondern die Terminologie «Tabakprodukte» zu verwenden. Hierbei handelt es sich um Produkte, die aus Blatteilen der Pflanzen der Gattung *Nicotiana* (Tabak) bestehen oder solche enthalten (vgl. Art. 3 Bst. a Entwurf TabPG). Gemäss § 44 Abs. 1^{bis} fallen unter den Oberbegriff «Tabakprodukte»:

- Tabakprodukt zum Rauchen: tabakhaltiges Produkt, das mittels eines Verbrennungsprozesses konsumiert wird (z.B. Zigaretten, Zigarren, Zigarillos, Tabak zum Selbstdrehen, Wasserpfeifentabak, Feinschnitttabak [vgl. Art. 3 Bst. b Entwurf TabPG]),

- Tabakprodukt zum Erhitzen: Gerät, mit dem die Emissionen eines mittels hinzugefügter Energie erhitzten tabakhaltigen Produkts inhaliert werden können, sowie Nachfüllmaterial für dieses Gerät (z.B. Tabakstäbchen, Kapseln [vgl. Art. 3 Bst. c Entwurf TabPG]),
- Tabakprodukt zum oralen Gebrauch: tabakhaltiges Produkt, das mit der Mundschleimhaut in Kontakt kommt und das weder zum Rauchen noch zum Erhitzen bestimmt ist (z.B. Snus, Tabakprodukte zum Kauen und Lutschen [vgl. Art. 3 Bst. d Entwurf TabPG]),
- pflanzliches Rauchprodukt: Produkt ohne Tabak auf der Grundlage von Pflanzen, das mittels eines Verbrennungsprozesses konsumiert wird (z.B. Kräuterzigaretten, hanfhaltige Rauchprodukte [vgl. Art. 3 Bst. e Entwurf TabPG]).

Neu findet zudem der – im TabPG verwendete – Begriff «elektronische Zigarette» Eingang in das kantonale Recht. Hierbei handelt es sich um Geräte, die ohne Tabak verwendet werden und mit denen die Emissionen einer mittels hinzugefügter Energie erhitzten Flüssigkeit mit oder ohne Nikotin inhaliert werden können (z.B. E-Zigarren und E-Shishas), sowie um Nachfüllmaterial für diese Geräte, wie etwa Kartuschen oder Behälter (§ 44 Abs. 1^{ter}; vgl. Art. 3 Bst. f Entwurf TabPG). Es werden elektronische Zigaretten mit und ohne Nikotin erfasst, da gesundheitliche Risiken auch bei nikotinfreien elektronischen Zigaretten nicht ausgeschlossen werden können.

Es werden permanent neue Formen von elektronischen Zigaretten und vergleichbaren Produkten auf den Markt gebracht. Deshalb ist es zentral, dass der Regierungsrat in solchen Fällen jeweils rasch reagieren und die neu lancierten Produkte einer rechtlichen Regelung unterstellen kann, ohne dass hierfür eine neuerliche Änderung des GesG erforderlich ist. Der Regierungsrat soll deshalb ermächtigt werden, in einer Verordnung weitere Produkte den elektronischen Zigaretten gleichzustellen, sofern sie aufgrund ihrer Wirkung mit diesen vergleichbar sind (§ 44 Abs. 1^{quater}). Als «vergleichbare Produkte» gelten solche, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind (vgl. auch Art. 4 Abs. 1 Entwurf TabPG).

An die Stelle des bisherigen «Verkaufsverbots» gemäss § 44 Abs. 1 GesG soll überdies neu ein «Abgabeverbot» treten, wie es ebenfalls das TabPG vorsieht (vgl. Art. 21 Abs. 1 Entwurf TabPG). Die Abgabe erfasst nicht lediglich den Verkauf, sondern ebenfalls die kostenlose Abgabe von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Das betreffende Verbot umfasst ebenfalls die Weitergabe von Tabakprodukten zwecks Umgehung der Altersbeschränkung. Einer volljährigen Person ist es folglich untersagt, Zigaretten zu kaufen, nur um diese einer minderjährigen Person abzugeben. Durch diese Neuregelung wird der Jugendschutz im Kanton Solothurn zusätzlich gestärkt.

Weiter sollen Werbung und Sponsoring künftig für Tabakprodukte, für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden (z.B. Pfeifen und Wasserpfeifen, Zigarettenmundstück, Zigarettenpapier, Zigarettenfilter), verboten werden (§ 44 Abs. 3; vgl. auch Art. 18 Entwurf TabPG).

In geschlossenen, der Öffentlichkeit zugänglichen Räumen (z.B. in Gebäuden der öffentlichen Verwaltung, in Spitälern, Kliniken sowie in Alters- und Pflegeeinrichtungen, in Kultur- und Sportstätten, in Schulen, Kindergärten und anderen Bildungseinrichtungen sowie in allen Bereichen der Gastronomie) soll der Konsum von Tabakprodukten zum Rauchen, von Tabakprodukten zum Erhitzen sowie von pflanzlichen Rauchprodukten künftig ebenfalls verboten werden. Vorbehalten bleibt weiterhin die Bewilligung von Fumoirs als entsprechend gekennzeichnete Räume mit ausreichender Belüftung (§ 44 Abs. 4).

§ 36^{sexies} KapoG betreffend die Durchführung von Alkohol- und Tabak-Testkäufen wird dahingehend angepasst, dass entsprechende Testkäufe künftig in Bezug auf sämtliche Tabakprodukte und elektronische Zigaretten durchgeführt werden können.

Des Weiteren ist der Geltungsbereich der in § 64 Abs. 1 Bst. d und e GesG vorgesehenen, im Zusammenhang mit der Tabakprävention stehenden Strafbestimmungen auf Tabakprodukte und elektronische Zigaretten zu erweitern.

1.3 Inkrafttreten

Praxisgemäss bestimmt der Regierungsrat das Inkrafttreten des teilrevidierten GesG.

2. Verhältnis zur Planung

Die Änderung des GesG ist weder im kantonalen Legislaturplan noch im IAFP enthalten. Jedoch wird durch die betreffende Vorlage der Auftrag Susan von Sury (CVP, Feldbrunnen): «Kinder- und Jugendschutz auf E-Zigaretten ausweiten» umgesetzt.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat keine personellen und finanziellen Konsequenzen.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Es sind keine zusätzlichen Vollzugsmassnahmen erforderlich.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Änderung des GesG hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die Vorlage wird massgeblich zur Tabak- und Suchtprävention beitragen und sich aufgrund niedrigerer Gesundheitskosten positiv auf die Volkswirtschaft auswirken. Des Weiteren hat die geplante Änderung nur minimale Auswirkungen auf die Verkaufsstellen von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten. Die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf den Jugendschutz sind den Verkaufsstellen bereits seit Jahren bekannt. Es findet lediglich eine Ausweitung der dem Jugendschutz unterstellten Produktpalette statt.

4. Rechtliches

4.1 Rechtmässigkeit

Der Kanton regelt das öffentliche Gesundheitswesen. Er schafft die Voraussetzungen für eine angemessene und wirtschaftlich tragbare medizinische Versorgung. Er fördert zusammen mit den Gemeinden die gesundheitliche Vorsorge und Fürsorge sowie die Haus- und Krankenpflege. (Art. 100 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Der Kanton ist demnach berechtigt, E-Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte den für herkömmliche Tabakwaren geltenden Vorschriften zu unterstellen.

4.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des GesG ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV. Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderungen mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden

Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum)
GS/BGS (1)
Parlamentdienste

Vernehmlassungsentwurf