

MOTION VON LILIAN HURSCHLER-BAUMGARTNER
BETREFFEND JUGENDSCHUTZ BEIM VERKAUF VON TABAKWAREN
(VORLAGE NR. 1318.1 - 11678)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 31. JANUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrätin Lilian Hurschler-Baumgartner, Risch, sowie sieben Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 8. März 2005 eine Motion mit folgendem Begehren eingereicht:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten:

1. die Abgabe und den Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige zu verbieten.
2. den Verkauf von Tabakwaren an Automaten nur noch solchen Betreibenden zu erlauben, die den Verkauf an Minderjährige durch geeignete Massnahmen verunmöglichen."

Begründung der Motion: Rauchen verursacht eine Vielzahl von Erkrankungen oder verschlimmert deren Verlauf (u.a. Herz-Kreislauf, Atemwege, Hirnschläge, Krebs) und hat einen erheblichen Einfluss auf die explodierenden Kosten im Gesundheits- und Sozialwesen. Verschiedenste Studien gehen von jährlichen Schäden in Milliardenhöhe aus. Es ist bewiesen, dass die gesundheitlichen Schäden umso grösser sind und der Rauchstopp umso schwieriger wird, je früher Jugendliche mit Rauchen beginnen. Der Grossteil der Jugendlichen, die bis zum 18. Lebensjahr nicht mit Rauchen begonnen haben, werden auch später nicht mit rauchen beginnen. Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 24. März 2005 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Gesundheitspolitische Ausgangslage
2. Entwicklungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen
3. Strategie des Regierungsrates zur Reduzierung des Tabakkonsums
4. Altersgrenze für das Verkaufsverbot
5. Differenzierung zwischen Verkaufsverbot und Abgabeverbot
6. Einschränkung des Verkaufs von Tabakwaren über Automaten
7. Schaffung der gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht
8. Antrag

1. Gesundheitspolitische Ausgangslage

Die negativen Auswirkungen des Rauchens auf die Gesundheit sind allgemein bekannt. Die hervorgerufenen Gesundheitsschäden verursachen enorme gesellschaftliche Folgekosten. Rauchen ist heute die wichtigste Ursache für vorzeitige Todesfälle und belastet in besonderem Masse das öffentliche Gesundheitswesen. Insbesondere der Tabakkonsum von Minderjährigen, d.h. Personen unter 18 Jahren, stellt eine gesundheitspolitische Herausforderung dar. Es ist bekannt, dass Personen, je früher sie mit dem Rauchen begonnen haben, desto länger und stärker rauchen (und entsprechend gravierende gesundheitliche Probleme entwickeln). Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand nach dem 18. Lebensjahr mit dem Tabakkonsum beginnt und dann stark raucht, ist hingegen eher gering.

Gemäss Untersuchungen der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) rauchen heute fast 25 Prozent der unter 16-Jährigen regelmässig, bei den 18-Jährigen ist es bereits ein Drittel. Von den 15- und 16-Jährigen mit Raucherfahrung sagen rund 17 Prozent, dass sie mit dem Rauchen nicht mehr aufhören können. Und 30 Prozent dieser Altersgruppe haben schon einmal erfolglos versucht, mit dem Rauchen aufzuhören.

Minderjährige im Kanton Zug können ohne Einschränkungen zu jeder Zeit und in jeder Menge Tabakprodukte erwerben. Damit sind Zigaretten eines der Konsumgüter mit der höchsten Verfügbarkeit. Die Einschränkung der Verfügbarkeit eines Suchtmittels ist erwiesenermassen ein äusserst wirksamer Präventionsansatz. Diese Massnahme hat zudem eine sehr gute Kosten-Nutzen-Effektivität. Auch Swiss Cigarette (Verband von Philip Morris, British Tobacco und Japan Tobacco International) und die Vereinigung des schweizerischen Tabakwarenhandels unterstützen Verkaufsbe-

schränkungen und empfehlen mit ihrem gemeinsamen Projekt "ok-campagne" den Verkaufsstellen, keine Tabakwaren an unter 16-Jährige abzugeben. Allerdings kann diese Empfehlung nach Auskünften von betroffenen Verkaufsstellen - mit Hinweis auf die fehlende gesetzliche Grundlage - kaum umgesetzt werden.

2. Entwicklungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Sowohl auf Bundesebene wie auch in anderen Kantonen werden zurzeit Verkaufsverbote von Tabakwaren an unter 16-Jährige resp. unter 18-Jährige diskutiert und in Gesetzen festgehalten. Der Bundesrat strebt im Rahmen der Ratifizierung der Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs langfristig ein Verkaufsverbot an unter 18-Jährige an. Dieses soll im Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SR 817.0) verankert werden. Das Vernehmlassungsverfahren ist noch für die Legislaturperiode 2003 - 2007 geplant.

Der Kanton Waadt hat bereits ein Verkaufsverbot an unter 18-Jährige beschlossen. Analoge Bestrebungen (Verkaufsverbot an unter 18-Jährige) bestehen in den Kantonen Basel-Landschaft, Bern, Solothurn und Zürich. Die Parlamente der Kantone Graubünden und Luzern hingegen haben 16 Jahre als Altersgrenze beschlossen. Der Vernehmlassungsentwurf des Kantons Thurgau sieht ebenfalls 16 Jahre als Limite vor.

Die Gesetze bzw. Gesetzesentwürfe der genannten Kantone verbieten zusätzlich immer auch den Verkauf an Automaten bzw. beschränken diesen, soweit die Automaten allgemein zugänglich sind oder der Verkauf an Personen unter 16 bzw. 18 Jahren nicht durch geeignete Massnahmen oder Kontrollen verunmöglicht wird. Widerhandlungen unterstehen Strafsanktionen.

3. Strategie des Regierungsrates zur Reduzierung des Tabakkonsums

Der Regierungsrat ist sich der hohen Priorität um die Problematik des Rauchens, insbesondere bei Minderjährigen bewusst und beschäftigt sich intensiv damit. Die im Juni 2005 beschlossene Tabakpräventionsstrategie 2005 - 2010 der Gesundheitsdirektion enthält zur Reduzierung des Tabakkonsums zwölf Ziele und Massnahmen,

wovon einige bereits umgesetzt wurden. So ist seit dem 1. Januar 2006 die kantonale Verwaltung rauchfrei und die Restaurants im Kanton Zug, welche die Kriterien des Projekts "Rauchfrei (geni)essen" erfüllen, nehmen erfreulicherweise stetig zu.

Die Erschwerung des Verkaufs von Tabakwaren an Minderjährige wird in der Tabakpräventionsstrategie als weiteres klares Ziel deklariert. Zur Zielerreichung ist vorgesehen, geeignete Massnahmen zu treffen, damit die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige eingeschränkt und möglichst verhindert werden kann. Damit steht die Tabakpräventionsstrategie in Übereinstimmung mit den Erwartungen der vorbereitenden kantonsrätlichen Kommission zur Gesetzesinitiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen". Diese sind im Kommissionsbericht (Vorlage Nr. 1293.2 - 11679, S. 2) festgehalten und wurden auch anlässlich der Beratungen im Kantonsrat am 24. März 2005 mehrmals geäussert. Nach Ansicht der einstimmigen Kommission sollte die Tabakprävention hinsichtlich eines Verkaufsverbots von Tabakwaren an Minderjährige intensiviert werden. Die Kommission verzichtete allerdings im Vertrauen auf die Gesundheitsdirektion und den Regierungsrat darauf, dies mit einer Motion ausdrücklich zu verlangen.

Ein Verkaufsverbot von Tabakwaren an Minderjährige ist eine konkrete, sinnvolle Massnahme zur Verminderung des Rauchens und deckt sich mit der kantonalen Tabakpräventionsstrategie. Sie hat auch eine klare Signalwirkung für die Bevölkerung. Die Bedeutung der Schädlichkeit des Rauchens kann mit dieser Präventionsmassnahme nachhaltig kommuniziert werden. Die Durchsetzung des Verkaufsverbotes stellt allerdings eine grosse Herausforderung für die zuständigen Partner (Vollzugsbehörden, Gewerbe) dar. Mit begleitenden Massnahmen bei der Einführung des Verkaufsverbotes können jedoch sowohl der Handel wie auch Eltern und andere Bezugspersonen unterstützt werden. Vor allem das Verkaufspersonal wird durch eine klare gesetzliche Regelung entlastet, da die bisherige freiwillige Abgabebeschränkung der Tabakindustrie nur schwer zu kommunizieren ist. Für nikotinabhängige Minderjährige sind spezielle Rauchstopp-Angebote geplant.

In der Schweiz bestehen und entstehen derzeit unterschiedliche Regelungen zum Jugendschutz beim Verkauf von Tabakwaren. Eine einheitliche nationale Regelung wird voraussichtlich nicht vor dem Jahr 2011 in Kraft treten. Die hohe gesundheitspolitische Bedeutung dieses Anliegens rechtfertigt es deshalb, dass der Kanton Zug nicht auf die eidgenössische Lösung wartet, sondern bereits heute ein Verkaufsverbot in die Wege leitet.

Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat grundsätzlich ein Verkaufsverbot von Tabakwaren zwecks Jugendschutz. Bei der Ausgestaltung sind unseres Erachtens jedoch die nachfolgenden Punkte zu beachten.

4. Altersgrenze für das Verkaufsverbot

Betreffend Altersgrenze ist es wichtig, wie von der Motion gefordert, den Verkauf an Minderjährige bzw. an unter 18-Jährige zu verbieten. Ein grosser Teil der minderjährigen Rauchenden beginnt zwischen dem 16. und 18. Lebensjahr, Tabakwaren regelmässig zu konsumieren. Mit einer tieferen Altersbeschränkung (z. B. 16 Jahre) würde der falsche Anschein erweckt, dass Rauchen für 16- oder 17-Jährige wenig oder gar unschädlich ist. Mit der Altersgrenze bei 18 Jahren wird auch der Überlegung Rechnung getragen, dass für den Entscheid zu einem gesundheitsgefährdenden Verhalten Mündigkeit Voraussetzung ist. Der Regierungsrat ist zudem der Ansicht, dass eine kantonale Regelung im Einklang mit den Bestrebungen des Bundes und der WHO für ein Verkaufsverbot an unter 18-Jährige stehen muss. Vertreter der Tabakindustrie (British American Tobacco, Japan Tobacco Inc.) haben sich im Übrigen verschiedentlich für eine einheitliche, nationale Regelung ausgesprochen und würden 18 Jahre als Altersgrenze akzeptieren.

5. Differenzierung zwischen Verkaufsverbot und Abgabeverbot

Die Motion verlangt ein Verkaufs- und Abgabeverbot von Tabakwaren analog den Gesetzesentwürfen der Kantone Bern und Thurgau. Andere Kantone verbieten hingegen neben dem Verkauf bloss die Abgabe zu Werbezwecken (GR, ZH) oder sehen einzig ein Verkaufsverbot vor (BL, LU, SO).

Während der Begriff "Verkauf" rechtlich klar definiert ist, handelt es sich beim Begriff "Abgabe" um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dem je nach Erlass auch eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Unter Abgabe kann grundsätzlich die entgeltliche als auch die unentgeltliche Abgabe verstanden werden. Da vorliegend der Verkauf eigens genannt wird, kann mit Abgabe nur noch die unentgeltliche Abgabe gemeint sein. Diese wird im Motionstext in keiner Weise eingeschränkt und umfasst daher sowohl die Abgabe in der Öffentlichkeit wie auch jene im privaten Rahmen bzw.

in privaten Räumlichkeiten und die Weitergabe von Zigaretten im Freundes- und Familienkreis.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass ein solches Abgabeverbot eindeutig zu weit geht. Die Ab- resp. Weitergabe unter Kollegen und innerhalb der Familie soll nicht kriminalisiert werden. Die Einhaltung eines solchen Verbots wäre kaum zu kontrollieren. Zudem wird die unentgeltliche Abgabe von Tabakwaren zu Werbezwecken an Jugendliche unter 18 Jahren bereits vom Bundesrecht verboten (vgl. Art. 18 Bst. f Tabakverordnung; SR 817.06). Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat das von der Motion geforderte generelle Abgabeverbot ab.

6. Einschränkung des Verkaufs von Tabakwaren über Automaten

Ein Verkaufsverbot von Tabakwaren gilt an sich auch für Automatenbetreiber. In der Schweiz ermöglichen heute 18'000 Automaten den Kauf von Tabakprodukten. Auch Personen unter 18 Jahren haben hier meist unkontrollierten Zugang. Ein Abgabeverbot bei den Verkaufsstellen von Tabakprodukten (ca. 12'000 in der Schweiz) macht deshalb nur Sinn, wenn gleichzeitig der Zugang zu Zigarettenautomaten eingeschränkt wird. Eine entsprechende Regelung wird vom Regierungsrat deshalb begrüsst. Sie wird im Übrigen auch von der Tabakindustrie akzeptiert.

Der Zugang für Minderjährige kann durch geeignete organisatorische Vorkehren oder mit technischen Massnahmen (z. B. Alterskontrolle an den Automaten über Kreditkarten oder Chipkarten) verunmöglicht werden. Heute hat die Schweizer Automatenindustrie allerdings noch keine technischen Lösungen für eine Umrüstung der Automaten. Weil beispielsweise aber Deutschland vorsieht, ab 2007 eine ähnliche Vorschrift einzuführen, sind Automaten auf dem Markt erhältlich, welche das Umsetzen der Verkaufsbeschränkungen ermöglichen. Den Betreibern ist mit einer Übergangsfrist genügend Zeit einzuräumen, die bestehenden Automaten entweder umzurüsten oder zu ersetzen.

7. Schaffung der gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht

Die Einschränkung des Verkaufs von Tabakwaren kann im Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (Gesundheitsgesetz; BGS 821.1)

geregelt werden. Dieses enthält bereits Bestimmungen zur Gesundheitsförderung und Prävention, welche im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevision sinnvoll ergänzt werden können. Diese soll dem Kantonsrat im 2007 unterbreitet werden. Damit ist gleichzeitig für eine beförderliche Erledigung der Motion gesorgt.

8. Antrag

Aus den dargelegten Gründen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen:

- Ziffer 1. der Motion betreffend das Verkaufsverbot von Tabakwaren an Minderjährige erheblich zu erklären;
- Ziffer 1. der Motion betreffend das Abgabeverbot von Tabakwaren an Minderjährige nicht erheblich zu erklären;
- Ziffer 2. der Motion erheblich zu erklären.

Zug, 31. Januar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 5'760.--.