



► an den Grossen Rat

JD/047984

Basel, 2. Februar 2005

Regierungsratsbeschluss

vom 1. Februar 2005

Motion Dieter Stohrer und Konsorten betreffend Schutz der Jugendlichen vor Tabakkonsum

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2004 die nachstehende Motion Dieter Stohrer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

Wie aus der Presse zu entnehmen war, will der Kanton Baselland mit seinem Kantonalen Alkohol- und Tabakgesetz (KaATG) u.a. den Verkauf von Tabak an Jugendliche unter 18 Jahren grundsätzlich verbieten. Die Unterzeichnenden sind von diesem Entschluss erfreut. Es macht aber wenig Sinn, wenn ein solches Gesetz nur in einem Kanton zum Tragen kommt. Der Tabaktourismus würde so nur unterstützt und die Wirkung dieses Gesetzes wäre sehr in Frage gestellt. Wenn ein solches Gesetz aber in mehreren Kantonen, besonders angrenzenden, zum Tragen kommt, ist seine Auswirkung viel besser.

Dass neben dem Gleichziehen mit dem Kanton Basel-Land ein grundlegender Handlungsbedarf besteht zeigt u.a. die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2002 vom Bundesamt für Statistik auf. Einige Ergebnisse aus dieser Befragung seien im Folgenden aufgeführt. Bei den 15-24-jährigen gibt es 57.8% Nichtraucher. Diese Anzahl hat sich vom 1992 bis 2002 um 5.6% verschlechtert. Bei den 14-jährigen beginnen 3.6% und bei 14-15-jährigen 13.6% mit dem regelmässigen Rauchen. Diese Werte sind zwischen 1992 und 2002 angestiegen. Bei den 16-19-jährigen sind es 46.3% die beginnen. Diese Zahl hat sich im Vergleich zwischen 2002 und 1992 um 0.4% verringert. Wenn aber der Beginn der bis 19-jährigen als Ganzes betrachtet wird, haben die neu Beginnenden um 2.9% zugenommen.

Aus den genannten Gründen wird der Regierungsrat beauftragt, innerhalb eines Jahres dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit dem Ziel jeglichen Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 18 Jahren zu verbieten.

D. Stohrer, Hp. Kiefer, M. Schmutz, R. Widmer, A. von Bidder, L. Nägelin, Dr. R. von Aarburg, S. Haller, Prof. Dr. P. Aebersold

Der Regierungsrat gestattet sich, dazu heute wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Inhalt der Motion

Mit der Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, innerhalb eines Jahres dem Grossen Rat eine Gesetzesgrundlage zu unterbreiten, mit dem Ziel, ein Tabakverkaufsverbot an Jugendliche unter 18 Jahre zu erwirken. Damit soll dem Nachbarkanton Basel-Landschaft gefolgt werden, der die Einführung eines kantonalen Alkohol- und Tabakgesetzes mit derselben Zielsetzung in Aussicht gestellt hat.

2. Ausgangslage

2a. Epidemiologische Daten

Die neuesten Zahlen der SFA (Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme), herausgegeben im Jahr 2004, zeigen folgendes: Seit Beginn der fünfziger Jahre bis Mitte der siebziger Jahre ist der Zigarettenkonsum pro Kopf angestiegen, seit den siebziger Jahren geht der Konsum zurück, ist aber auf einem relativ hohen Niveau, im Jahr 2002 bei 1940 Zigaretten pro Kopf, stabil geblieben. Der Anteil der rauchenden Personen lag im Jahr 2002 bei 30,5%. Im Vergleich zum europäischen Ausland nimmt die Schweiz hinsichtlich des Tabakkonsums einen der vorderen Plätze ein.

Bei den Jugendlichen zwischen 11 und 16 Jahren hat sich der Tabakkonsum auf hohem Niveau eingependelt, es ist aber bei den 15 bis 16-Jährigen seit 1998 ein Rückgang zu verzeichnen: Gemäss der schweizerischen Schülerbefragung 2002 liegen die Raucherraten regelmässig rauchender Schüler bei 27 % (1998: 31%) und bei Schülerinnen bei 25 % (1998: 30%), was man sicher auf die Wirkung verschiedener präventiver Massnahmen zurückführen kann. Um einen weiteren Rückgang zu bewirken, braucht es zusätzliche Präventions- und Steuerungs-massnahmen.

2b. Gefährdung der Gesundheit

Das Gefährdungspotential von Tabak ist sehr hoch, sowohl was die gesundheitlichen Schäden als auch was die Suchtentwicklung anbetrifft. Das im Tabak enthaltene Nikotin macht schon nach kurzer Konsumzeit süchtig, und je jünger die Konsumenten sind, desto rascher werden sie süchtig. Jugendliche, die früh mit Rauchen anfangen, rauchen später eher weiter. Das Rauchen stellt in der Schweiz das grösste vermeidbare Einzelrisiko für die Gesundheit der Bevölkerung dar. Jedes Jahr sterben in der Schweiz mehr als 8000 Personen vorzeitig an den Folgen von Tabakkonsum. Tabakbedingte Todesfälle sind auf Erkrankungen der Atemwege, des Blutkreislaufes, auf Krebserkrankungen, auf Erkrankungen Früh- und Neugeborener und Schwangerer zurückzuführen. Der Tabakbedingte Anteil an den Gesamttodesfällen beträgt bei den Männern 21 % und bei den Frauen 7,5 %.

2c. Erhältlichkeit von Tabakwaren

Tabak ist ein Konsumgut, das sehr leicht zu erwerben ist; kein anderes Konsumgut kann an so vielen Orten gekauft werden. Es bestehen keine gesetzlichen Regelungen bezüglich Verkaufsalter und Verkaufsorten. Die Zigarettenindustrie und der Handel haben sich zusammengeschlossen und die sog. ‚OK-Kampagne‘ gestartet, mit dem Ziel, den Zugang zu Zigaretten für Jugendliche zu erschweren. Die OK-Kampagne empfiehlt den Verkaufsstellen, Jugendlichen unter 16 Jahren auf freiwilliger Basis keine Tabakwaren zu verkaufen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das einzige Ziel der Zigarettenindustrie ist, ihre Produkte zu verkaufen und somit ein Zielkonflikt zwischen ihr und der Prävention besteht. Der Zusammenarbeit mit der Zigarettenindustrie ist demnach mit Vorsicht zu begegnen. Zudem ist die Durchsetzung beim Verkaufspersonal ohne gesetzliche Regelung auf freiwilliger Basis schwierig. Aus diesem Grunde wäre ein Gesetz, das den Verkauf von Tabakprodukten regelt, von Vorteil.

3. Beurteilung der Motion

3a. Befürwortung der Zielsetzung

Angesichts der geschilderten Datenlage und der bisherigen Erkenntnisse befürwortet der Regierungsrat grundsätzlich ein Verkaufsverbot für Tabakwaren an Jugendliche. Dieses Verbot soll als Ergänzung zu den bereits existierenden Massnahmen verstanden und in eine gesamthafte Tabakpolitik eingebettet werden. Schon realisiert ist im Kanton Basel-Stadt ein Plakatwerbeverbot für Tabak und alkoholische Getränke (ausser Bier und Wein) auf privatem Grund, der öffentlich einsehbar ist, zusätzlich zum bestehenden Plakatwerbeverbot auf öffentlichem Grund. Des Weiteren wurde im Jahr 2002 vom Präventionsstab Sucht ein Massnahmepaket mit verschiedenen Einzelmassnahmen verabschiedet (z.B. Experiment „Nicht-Rauchen“, Entwicklung eines Foliensets für Elternabende in der Primarschule, rauchfreie Girls-Poolnight, etc.), welche entweder schon realisiert wurden, in der Realisierungsphase sind oder zur Durchführung bereit stehen. Weitere Massnahmen werden zur Zeit erarbeitet im Zusammenhang mit dem hängigen Anzug Nägelin und Konsorten betreffend das Nichtrauchen in öffentlichen Gebäuden.

3b. Einbindung des Verkaufsverbots in eine Gesamtstrategie

Das in der vorliegenden Motion vorgeschlagene Verkaufsverbot von Tabak an Jugendliche stellt aus der Sicht der Prävention und der Public Health eine Präventionsmassnahme zur Verhinderung von Neueinsteigern dar. Verschiedene internationale Studien zeigen jedoch, dass einzelne Massnahmen weniger wirkungsvoll sind. Die Verminderung des Tabakkonsums in der Gesellschaft kann aus heutiger Sicht nur durch kombinierte Massnahmen auf mehreren Handlungsebenen erreicht werden. Drei Hauptziele haben diese Massnahmen:

1. Durch gezielte Primärpräventionsmassnahmen soll der **Neueinstieg** verhindert werden. Dazu gehören Massnahmen auf der Gesetzesebene, auf der Steuerungsebene über den Preis, auf der normativen Ebene durch die Förderung des Nichtraucher-Images und durch sachliche Information, auf der

- Ebene der Stärkung der Persönlichkeit ab Kleinkindalter, auf der Ebene der Promotion und Werbung.
2. Das **Aufgeben des Rauchens** soll gefördert und erleichtert werden durch gezielte Beratung und Rauchstoppprogramme, auch für Jugendliche.
 3. Nichtraucher sollen vor dem **Passivrauchen geschützt** werden. Rauchverbote an öffentlichen Orten, in der Verwaltung und am Arbeitsplatz sollen gefördert werden¹.

Die Entwicklung eines solchen gesamthaften Massnahmenpakets muss die Bestimmungen des Bundes berücksichtigen und auch in Abstimmung mit den anderen Kantonen (v.a. den angrenzenden) erfolgen. Auf Bundesebene sind Bestrebungen im Gange, ein Verkaufsverbot für Tabakwaren für Jugendliche zu planen, dies um das Rahmenabkommen der WHO zu ratifizieren. Der Bund ist aber sehr daran interessiert, dass sich die Kantone selber für dieses Anliegen einsetzen und eigene Gesetze einführen, weil Gesetzesänderungen auf Bundesebene deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Eine gesetzliche Regelung im Kanton Basel-Stadt sollte jedoch in die vorerwähnte Gesamtstrategie eingebettet sein und mit den anderen Kantonen, in denen ähnliche Bestrebungen im Gange sind, abgestimmt werden. Dieser Prozess lässt sich aber im Rahmen der für diesen Bericht zur Verfügung stehenden Zeit nicht abschliessen. Um die nötige Flexibilität bei der Massnahmenplanung zu gewährleisten, erachtet der Regierungsrat eine Umwandlung der Motion in einen Anzug für zwingend angezeigt.

3c. Jugendschutz

Es ist sinnvoll und wichtig, für Jugendliche die Zugangsmöglichkeiten zum Tabak über die Gesetzesebene zu erschweren, so wie es auch beim Alkohol gesetzlich geregelt ist: An Jugendliche bis 16 Jahre darf kein Alkohol abgegeben werden, an Jugendliche bis 18 Jahre keine Spirituosen. Ein Verbot zum Verkauf von Tabakprodukten an Jugendliche bis zum 16. Lebensjahr ist, trotz schwieriger Durchführbarkeit, zu empfehlen und analog dem Verkaufsverbot von Alkohol bis zum 16. Lebensjahr nachvollziehbar. Dieses in verschiedenen Bereichen gebräuchliche Jugendschutzalter belässt den Jugendlichen im Adoleszentenalter die Chance zur Entwicklung der Handlungs- und Sozialkompetenz und Selbstbestimmung. Somit wäre aus der Sicht des Jugendschutzes das Verkaufsverbot von Tabakwaren an Jugendliche unter 16 Jahren verhältnismässig. Jugendschutz soll sich aber nicht nur auf Verbote beschränken, sondern beinhaltet im Grunde alle Massnahmen, die dazu beitragen, dass Jugendliche vor einer Suchtentwicklung geschützt werden. Die Einbindung in eine gesamte Tabakpräventionsstrategie, wie unter 3b erwähnt, ist demzufolge wichtig.

4. Rechtliche Zulässigkeit der Motion

Gemäss § 33a Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR) kann Gegenstand einer Motion der Auftrag zur Ausarbeitung einer „Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines

¹ S. a. hängiger Anzug Nägelin zu diesem Thema

bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses“ sein.

Die vorliegende Motion verlangt zwar den Erlass einer neuen Gesetzesbestimmung. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das in der Motion bereits vorformulierte Anliegen, den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 18 Jahre zu verbieten, rechtmässig wäre. Ein solches Verbot stellt nämlich einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar, in das Recht jedes Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben. Ein solcher Eingriff muss den Anforderungen gemäss Art. 36 BV (Einschränkungen von Grundrechten) genügen: Er muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten beachten. Ein altersabhängiges Verkaufsverbot von Tabakwaren kann diese Anforderungen erfüllen. Wie vorangehend dargestellt, dient das Verbot dem Gesundheits- und Jugendschutz. Das Verkaufsverbot von Tabakwaren sollte jedoch aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf Jugendliche bis 16 Jahre beschränkt bleiben.

5. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der Regierungsrat grundsätzlich ein Verkaufsverbot von Tabakprodukten an Jugendliche befürwortet. Das Verkaufsverbot sollte jedoch in eine Gesamtstrategie Tabakprävention eingebunden sein, mit den Nachbarkantonen koordiniert werden und den Jugendschutz bis zum Alter von 16 Jahren gewährleisten. Um diese Zielsetzung zu erreichen, sollte von der Überweisung einer verbindlichen Motion abgesehen werden. Diese würde eine sachlich und rechtlich angemessene Lösung verhindern. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion Dieter Stohrer und Konsorten betreffend Schutz der Jugendlichen vor Tabakkonsum im Kanton Basel-Stadt durch den Grossen Rat in einen Anzug umzuwandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Grossratsbeschluss

betreffend

Gewährung eines

(vom)

1.