



An den Grossen Rat

21.5135.02

GD/P225135

Basel, 13. April 2022

Regierungsratsbeschluss vom 12. April 2022

## **Interpellation Nr. 23 von Brigitte Gysin betreffend «wirkungsvolle Massnahmen bei Verstoss gegen Tabakverkaufsverbot»**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 16. März 2022)

«Die Debatte vor der Abstimmung um ein Tabakwerbeverbot, das sich an Jugendliche richtet, und die Zustimmung zu dieser Initiative haben gezeigt, welche Bedeutung der Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen beigemessen wird.

Eine wesentliche Säule dieser Prävention sind die Altersbeschränkungen beim Kauf von Tabakprodukten. Das Gesundheitsdepartement führt in regelmässigen Abständen Testkäufe durch, um zu ermitteln, inwiefern sich Verkaufsstellen an diese Verbote halten. In einer Medienmitteilung gab das Gesundheitsdepartement am 21.2.22 bekannt, dass bei Testkäufen 2021 in 35 Prozent der Fälle Zigaretten an Minderjährige verkauft worden sind, bei den erstmaligen Testkäufen zum Mundtabak Snus fanden in 32 Prozent der Fälle Verkäufe an Jugendliche unter dem gesetzlichen Schutzalter statt.

Auch wenn es erfreulich ist, dass beim Zigarettenverkauf gegenüber den Testkäufen im Jahr 2018 ein Rückgang zu verzeichnen ist, so ist es trotzdem nicht akzeptabel, dass ein Drittel der versuchten Käufe erfolgreich war. So hat denn auch das Gesundheitsdepartement erläutert, dass diese Abnahme einerseits eine gewisse Wirksamkeit der Sensibilisierungsbemühungen zeige, es andererseits aber einen Ausbau der Bemühungen brauche, um den Verkauf von Tabak an Minderjährige weiter einzuschränken.

Nach Auskunft des GD wie auch gemäss Informationen auf der Webseite [www.jugendschutzbasel.ch](http://www.jugendschutzbasel.ch) dienen die Testkäufe der Sensibilisierung der Verkaufsstelle sowie dem Monitoring, Verstösse werden aber nicht geahndet. 2014 wurden von Annemarie Pfeifer (EVP) und Lorenz Nägeli (SVP) in Interpellationen Fragen zu Alkohol-Testkäufen gestellt, in denen unter anderem thematisiert wurde, dass die Testkäufe keine Ahndung der entsprechenden Verkaufsstellen zur Folge haben. In den Antworten des Regierungsrates wurde einerseits hervorgehoben, dass die Testkäufe den Verkaufsstellen wie auch der Öffentlichkeit dienen und mithelfen würden, gezielte Verbesserungsmaßnahmen, beispielsweise Personalschulungen zum Jugendschutz, in welchem das Verkaufspersonal für Altersbeschränkungen sensibilisiert wird, einzuführen. Ausserdem sei es nach geltender Rechtsprechung nicht möglich, Beweise und Erkenntnisse, welche im Rahmen von Testkäufen gewonnen würden, in einem Strafverfahren zu verwenden.

Ich bitte die Regierung um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Inwiefern bestehen heute gesetzliche Hürden, welche den Einbezug von Beweisen und Erkenntnissen, welche im Rahmen von Testkäufen gewonnen werden, verhindern? Welche gesetzlichen Massnahmen wären auf kantonaler oder Bundesebene notwendig, um bei Testkäufen festgestellte Verstösse zu ahnden?
2. Welche Praxis besteht in anderen Kantonen hinsichtlich Testkäufen und der Ahndung von Verstössen?

3. Wie schätzt der Regierungsrat die zusätzliche Wirkung einer Möglichkeit der Ahndung von Verstössen ein?
4. Welche weiteren Massnahmen hat der Regierungsrat vor Augen, wenn er vom Ausbau der Bemühungen, um den Verkauf von Tabak an Minderjährige weiter einzuschränken, spricht?

Brigitte Gysin»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Mit den im Kanton Basel-Stadt regelmässig durchgeführten Testkäufen engagiert sich der Regierungsrat seit Jahren nachhaltig im Bereich Jugendschutz. Mit § 35a des Übertretungsstrafgesetzes<sup>1</sup> führte der Kanton Basel-Stadt schon im Jahr 2007 ein Verkaufsverbot von Tabakprodukten an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ein. Schweizweit haben bislang zehn Kantone noch immer keine oder eine weniger weitgehende Regelung bezüglich Alterslimite beim Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige. Da der Tabakkonsum schwerwiegende Gesundheitsschäden verursachen kann – das Bundesamt für Statistik schätzt, dass jährlich 14% aller Todesfälle auf die Folgen des Tabakkonsums zurückzuführen sind<sup>2</sup> –, ist es wichtig zu überprüfen, inwiefern Verkaufsstellen den Jugendschutz respektieren und das Verkaufsverbot einhalten (Monitoring). Tabaktestkäufe dienen auch dem Zweck, das Verkaufspersonal hinsichtlich Jugendschutz zu sensibilisieren und aufzuzeigen, wie es Alterskontrollen im Alltag wirksam umsetzen kann. Die Testkäufe helfen folglich mit, gezielte Verbesserungsmassnahmen zum Jugendschutz einzuführen.

## 2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Inwiefern bestehen heute gesetzliche Hürden, welche den Einbezug von Beweisen und Erkenntnissen, welche im Rahmen von Testkäufen gewonnen werden, verhindern? Welche gesetzlichen Massnahmen wären auf kantonaler oder Bundesebene notwendig, um bei Testkäufen festgestellte Verstösse zu ahnden?*

### Bestimmungen auf kantonaler Ebene

Die Bestimmung betreffend Testkäufe durch Minderjährige gemäss § 35a Abs. 3 Übertretungsstrafgesetz wurde durch den Grossratsbeschluss vom 18. Oktober 2006 eingefügt und ist bereits seit dem 1. August 2007 wirksam. Die Bestimmung wurde im Rahmen der Totalrevision des Übertretungsstrafgesetzes als neuer § 64a Abs. 2 ins GesundheitsgesetzGesG<sup>3</sup> als entsprechendes Sachgesetz überführt und trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Die Bestimmung erlaubt es dem Gesundheitsdepartement, Testkäufe durch Minderjährige zur Sensibilisierung des Verkaufspersonals durchzuführen.

Die Ergebnisse solcher Testkäufe sind aber grundsätzlich nicht verwendbar in Strafverfahren, etwa zur Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen wie Bussen. So hat das Bundesgericht in Bezug auf Alkoholtestkäufe durch Jugendliche entschieden, dass es sich bei einem Alkoholtestkauf um eine verdeckte Ermittlung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die verdeckte

---

<sup>1</sup> § 35a Verkaufsverbot von Tabakwaren an Minderjährige

<sup>1</sup> Wer Tabakwaren an Minderjährige verkauft. Das Verkaufspersonal ist berechtigt und bei Zweifeln über die Volljährigkeit der Kundinnen und Kunden verpflichtet, das Alter mittels einer Ausweisprüfung zu kontrollieren.

<sup>2</sup> Wer Tabakwaren über Automaten verkauft, es sei denn, die Betreiberin oder der Betreiber kann durch geeignete Kontrollen den Verkauf an Minderjährige verunmöglichen.

<sup>3</sup> Für die vom Gesundheitsdepartement durchzuführenden Kontrollen können Testkäufe durch Minderjährige vorgenommen werden.

<sup>2</sup> <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/tabakbedingte-mortalitaet>.

<sup>3</sup> [https://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/5117/download\\_pdf\\_file?locale=de](https://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/5117/download_pdf_file?locale=de).

Ermittlung (BVE) handle, für welche die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt seien<sup>4</sup>. Folglich dürften die aus dem Testkauf direkt und in Form eines Geständnisses der Zielperson indirekt gewonnenen Erkenntnisse im Strafverfahren trotz entsprechender Rechtsgrundlage im kantonalen Recht nicht verwertet werden<sup>5</sup>.

Das genannte Urteil des Bundesgerichts bezog sich auf das altrechtliche BVE (aBVE) bzw. auf die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO), welche mit Inkrafttreten am 1. Januar 2011 das aBVE ersetzte. Am 1. Mai 2013 ist zudem ein neuer Art. 285a StPO in Kraft getreten, welcher den Begriff «verdeckte Ermittlung» nun enger definiert und nur noch qualifizierte Fälle erfasst. Demnach liegt eine verdeckte Ermittlung dann vor, wenn Angehörige der Polizei oder Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, unter Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (Legende) durch täuschendes Verhalten zu Personen Kontakte knüpfen mit dem Ziel, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und in ein kriminelles Umfeld einzudringen, um besonders schwere Straftaten aufzuklären. Daraus ist zu schliessen, dass rasch abgewickelte Schein- und Testkäufe nicht mehr von den Bestimmungen der verdeckten Ermittlung erfasst werden. Für weniger eingriffsintensive verdeckte Ermittlungen von nur kurzer Dauer wie Schein- und Testkäufe gelten demgegenüber die ebenfalls neu eingefügten Bestimmungen zur sogenannten verdeckten Fahndung (Art. 298a ff. StPO).

Sowohl verdeckte Ermittlungen als auch verdeckte Fahndungen gemäss StPO setzen als strafprozessuale Ermittlungsmassnahmen zwingend einen Tatverdacht voraus. In den meisten Fällen der verdeckten Alkohol- oder Tabaktestkäufe liegt ein solcher Verdacht allerdings noch gar nicht vor, so dass eine der zentralen Voraussetzungen zur Durchführung einer verdeckten Ermittlung oder verdeckten Fahndung nicht erfüllt ist. Hinzu kommt, dass verdeckte Ermittlungen nur bei bestimmten Straftaten, welche eine gewisse Schwere aufweisen, in Frage kommen (vgl. Art. 286 Abs. 2 StPO) und verdeckte Fahndungen gemäss Art. 298a StPO nur durch Angehörige der Polizei durchgeführt werden dürfen<sup>6</sup>.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass Testkäufe durch Jugendliche – in der Form, wie sie typischerweise durchgeführt werden – die bundesrechtlichen Voraussetzungen verdeckter Ermittlungsmassnahmen gemäss der StPO trotz teilweise geänderter Rechtslage nach wie vor nicht erfüllen. Das Gesundheitsdepartement verzichtet deshalb vor diesem Hintergrund sowie angesichts der sensiblen Thematik von Testkäufen auf die Verwendung der Ergebnisse solcher Testkäufe in einem Strafverfahren<sup>7</sup>.

### **Bestimmungen auf Bundesebene**

Auf Bundesebene hat das Parlament im Oktober 2021 ein neues Tabakproduktegesetz (TabPG) verabschiedet, welches der Volksinitiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt wurde. Die Initiative wurde am 13. Februar 2022 von Volk und Ständen angenommen und ihre Umsetzung erfordert nun eine Revision des bisherigen TabPG. Mit dem noch nicht rechtswirksamen TabPG wurden kantonale Abgaberegulungen auf nationaler Ebene harmonisiert und die gesetzliche Basis für Testkäufe geschaffen.

---

<sup>4</sup> Urteil 6B\_337/2011 vom 10. Januar 2012; [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/it/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F10-01-2012-6B\\_337-2011&lang=it&type=show\\_document&zoom=YES&](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/it/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F10-01-2012-6B_337-2011&lang=it&type=show_document&zoom=YES&).

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch VETTERLI, forumpoenale 2012, S. 149 ff.; siehe ferner auch die analogen Urteile des Bundesgerichts 6B\_334/2011, 6B\_335/2011, 6B\_336/2011 vom 10. Januar 2012.

<sup>6</sup> Ähnliches gilt im Übrigen auch für präventiv-polizeiliche verdeckte Ermittlungen und Fahndungen gestützt auf §§ 33a und 33b Polizeigesetz Basel-Stadt, welche ebenfalls nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen – wie z.B. das Vorliegen von Anhaltspunkten einer zukünftigen Straftat bzw. bei der verdeckten Fahndung die Durchführung durch Angehörige der Kantonspolizei – durchgeführt werden dürfen.

<sup>7</sup> Siehe dazu auch Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates vom 12. November 2019 zum Ratschlag zu einer Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (GesG) des Kantons Basel-Stadt und zum Bericht zur Motion Annemarie Pfeifer und Consorten betreffend „Jugendschutz auf E-Zigis & Co ausweiten“, einsehbar unter <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100390/000000390810.pdf>.

In Bezug auf entsprechende Regulierungsbestrebungen ist festzuhalten, dass mit Art. 24 TabPG eine Bestimmung eingeführt werden soll, die unter bestimmten Voraussetzungen die Verwendung von Erkenntnissen aus Testkäufen in Straf- oder Verwaltungsverfahren ermöglicht:

**Art. 24 TabPG**

<sup>1</sup> Die bei Testkäufen gewonnenen Erkenntnisse können in Straf- oder Verwaltungsverfahren nur verwendet werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Die Testkäufe werden von der kantonalen Behörde oder von einer anerkannten Fachorganisation durchgeführt.
- b. Die minderjährige Person und eine Inhaberin oder ein Inhaber der elterlichen Sorge haben der Teilnahme an den Testkäufen schriftlich zugestimmt.
- c. Die kantonale Behörde oder eine anerkannte Fachorganisation stellt fest, dass:
  1. die minderjährige Person sich für den vorgesehenen Einsatz eignet, und
  2. sie hinreichend auf den Einsatz vorbereitet worden ist.
- d. Die minderjährige Person leistet ihren Einsatz anonym und wird dabei von einer erwachsenen Person begleitet.
- e. Es werden keine Massnahmen getroffen, die das wahre Alter der minderjährigen Person verschleiern.
- f. Der Testkauf wird umgehend protokolliert und dokumentiert.

Im Jahr 2022 werden voraussichtlich die Ausführungsverordnungen erarbeitet und vernehmlasst, sodass das Gesetz und seine Verordnungen voraussichtlich Mitte 2023 in Kraft treten können.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten TabPG würde die Möglichkeit auf Bundesebene verankert, die bei Testkäufen gewonnenen Erkenntnisse in Straf- oder Verwaltungsverfahren zu verwenden. Der Regierungsrat will daher erst die Ergebnisse der laufenden Revision auf nationaler Ebene abwarten, bevor er gegebenenfalls die Einführung von kantonalen Bestimmungen prüft.

Zur Verbesserung der Einhaltung des Jugendschutzes und damit Reduzierung des Einstiegs von Minderjährigen in den Tabakkonsum wäre die Einführung einer kantonalen Bewilligung (Lizenz) für den Verkauf von Tabakwaren analog zur bereits seit langem bestehenden Verkaufsbewilligung für alkoholische Getränke denkbar. Entsprechende Abklärungen zur Umsetzung sind zur Zeit in Gange.

2. *Welche Praxis besteht in anderen Kantonen hinsichtlich Testkäufen und der Ahndung von Verstössen?*

Die Tabakpolitik wird in der Schweiz in starkem Masse von den Kantonen mitverantwortet. Sie legen mit ihren Aktivitäten oftmals den Grundstein für Fortschritte auf Bundesebene<sup>8</sup>.

Die weitgehenden kantonalen Kompetenzen führen dazu, dass Tabakprodukte in jedem Kanton anders geregelt sind. Die für die Tabakprävention relevanten Bestimmungen finden sich in den Kantonsverfassungen, in den kantonalen Gesundheitsgesetzen, weiteren Spezialgesetzen und den dazu gehörenden Verordnungen und Einzelerlassen.

Aufgrund der erschwerten Verwendbarkeit von Ergebnissen aus Testkäufen gehen nur wenige Kantone juristisch gegen Verstösse vor. Dies sind Kantone mit strengeren Bestimmungen oder Kantone, in welchen die Polizei die Jugendlichen begleitet (VS, ZH, GR, AG) und verwaltungsrechtliche Sanktionen möglich sind (SG, VS, ZH und OW).

---

<sup>8</sup> Ein Überblick über die Gesetzgebung in den Kantonen betreffend Tabaktestkäufe findet sich unter [https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone/testkaeufe\\_tabak.html](https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone/testkaeufe_tabak.html).

Die folgenden Massnahmen bzw. Sanktionen haben sich beispielsweise in den Kantonen Zürich und Bern in der Praxis bewährt:

- Verwarnungs-Verfügung;
- Auferlegung einer Schulungspflicht mittels Verfügung;
- Verfügung betreffend Ausarbeitung eines Massnahmenkatalogs;
- Verwaltungsgebühren gemäss geltender Gebühren(ver)ordnung der jeweiligen Gemeinde.

Die Möglichkeiten unterscheiden sich jedoch von Gemeinde zu Gemeinde. In einigen Gemeinden ist es zudem üblich, Betriebe, die wiederholt gegen die Jugendschutzbestimmungen verstossen, stärker zu sanktionieren als Betriebe, die zum ersten Mal Fehlverkäufe tätigen.

3. *Wie schätzt der Regierungsrat die zusätzliche Wirkung einer Möglichkeit der Ahndung von Verstössen ein?*

Die Testkäufe im Kanton Basel-Stadt dienen neben dem statistischen Monitoring auch der Sensibilisierung sowohl der Verkaufsstellen wie auch der Öffentlichkeit für die Wichtigkeit des Jugendschutzes bei Tabakwarenverkäufen. Aus diesem Grund wird allen Verkaufsstellen das Ergebnis mitgeteilt und auf Verbesserungsmöglichkeiten namentlich in Form von Weiterbildungsschulungen hingewiesen. Wie oben ausgeführt, soll mit dem vorgesehenen Art. 24 des TabPG eine Bestimmung zur Durchführung von Testkäufen eingeführt werden, die unter bestimmten Voraussetzungen die Verwendung von Erkenntnissen aus Testkäufen in Straf- oder Verwaltungsverfahren ermöglicht. Mit weiteren verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen nach den Testkäufen könnte eine weitere Verbesserung des Jugendschutzes erreicht und der rechtswidrige Tabakverkauf an Jugendliche reduziert werden.

4. *Welche weiteren Massnahmen hat der Regierungsrat vor Augen, wenn er vom Ausbau der Bemühungen, um den Verkauf von Tabak an Minderjährige weiter einzuschränken, spricht?*

Als Massnahme zur Verbesserung der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen wurden in den letzten Jahren beispielsweise die direkt an Testkäufe anschliessende Aufklärung der Verkaufsstellen über das Ergebnis, die Unterstützung der Verkaufsstellen hinsichtlich der Einhaltung der Regelungen, die Unterstützung von Festveranstaltern und Gastrobetrieben durch Beratungen, Schulungen und Materialien sowie die Einrichtung einer Jugendschutzwebseite<sup>9</sup> eingeführt bzw. ausgebaut. Dank dieser Massnahmen konnte der Verkauf von Tabak an Minderjährige gesenkt werden. Diese Erfolge zeigen, dass es wichtig ist, die präventiven Bemühungen und Massnahmen für den Jugendschutz weiter forzusetzen und zu stärken. Bei der Umsetzung von entsprechenden Massnahmen werden neue gesetzliche Bestimmungen laufend berücksichtigt. So wurden beispielsweise im Jahr 2021 erstmalig Snus-Testkäufe durchgeführt. Da sich auch der Tabakmarkt stetig verändert, müssen jeweils die neusten Trends mitberücksichtigt werden (z.B. Ausweitung der Sensibilisierung auf Online-Anbieter).

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungsratspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

<sup>9</sup> <https://www.jugendschutzbasel.ch/home>.