

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2019

Nr. 2019/2017
KR.Nr. A 0204/2019 (DDI)

Auftrag Susan von Sury-Thomas (CVP, Feldbrunnen): Kinder- und Jugendschutz auf E-Zigaretten ausweiten Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass E-Zigaretten und alle nikotinhaltigen Produkte den gleichen rechtlichen Vorgaben unterliegen wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren. Davon ausgenommen sind nikotinhaltige Medikamente.

2. Begründung

Im April 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und damit das Verkaufsverbot für nikotinhaltige E-Zigaretten-Liquids aufgehoben. Das hat dazu geführt, dass diesbezüglich nun eine rechtliche Lücke klafft, die frühestens im revidierten Tabakproduktegesetz (TabPG) geschlossen werden wird. Die bisherige Vorgeschichte des TabPG lässt jedoch erahnen, dass es bis zur Umsetzung noch lange dauern wird.

Die Gesundheitsfachleute in der Schweiz sind sich einig, dass die Kantone nicht so lange warten und für E-Zigaretten den Jugendschutz regeln sollten - und zwar analog dem Tabak. Im Kanton Solothurn beschloss unser Parlament ein Verkaufsverbot von Raucherwaren an Jugendliche unter 18 Jahren. Es ist aus gesundheitspolitischer Sicht und aus Sicht des Jugendschutzes richtig und nötig, E-Zigaretten samt Zubehör und legales Cannabis gleich zu behandeln wie herkömmliche Raucherwaren. E-Zigaretten und legales Cannabis bergen die grosse Gefahr, dass Kinder und Jugendliche nikotinabhängig werden und früher oder später auch zur Zigarette greifen oder zumindest ein Produkt konsumieren, dessen Langzeitwirkungen auf den Körper und seine Gesundheit kaum bekannt sind.

Als erster Kanton hat das Wallis reagiert: Der Grosse Rat hat die Regeln für Raucherwaren auf E-Zigaretten, alle nikotinhaltigen Produkte und legales Cannabis ausgeweitet. Dieses Jahr haben sich ebenfalls die Parlamente unserer Nachbarn in Bern, Baselstadt und Basellandschaft mit jeweils deutlicher Mehrheit zugunsten entsprechender Motionen entschieden, welche fordern, dass E-Zigaretten in jeder Hinsicht wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren behandelt werden sollen. Weitere Vorstösse sind hängig im Aargau, im Thurgau und in der Waadt.

Diesem Beispiel soll nun der Kanton Solothurn so rasch wie möglich folgen; nebst den Verkaufsbeschränkungen betrifft dies den Passivrauchschutz und die Werbung.

Der Kanton Solothurn hatte bis vor kurzem die fortschrittlichste Regelung zu nikotinhaltigen Produkten in der Schweiz. In Bezug auf E-Zigaretten sind wir leider überholt worden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir erachten es als vordringlich, die bei E-Zigaretten, legalem Cannabis und vergleichbaren Produkten gegenwärtig bestehenden Regelungslücken betreffend Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz zügig zu schliessen.

Neben klassischen Zigaretten werden verschiedene andere Produkte verkauft, die Nikotin und/oder Tabak enthalten. Die Angebotspalette der Tabak-, Nikotin- und legalen Cannabisprodukte (<1% Tetrahydrocannabinol; THC), die geraucht, inhaliert oder oral eingenommen werden, erweitert sich ständig. Der Konsum dieser Produkte ist nicht harmlos. Insbesondere Kinder und Jugendliche müssen vor den schädlichen Auswirkungen von Tabak, Nikotin und E-Zigaretten geschützt werden. Grundsätzlich sind Tabak-Alternativen, wie E-Zigaretten, sehr beliebt bei Jugendlichen. Sie testen gerne neue Produkte aus. Dies gilt umso mehr, wenn die Produkte modern aussehen, mit neuester Elektronik ausgestattet und mit süssen, fruchtigen Aromen versetzt sind.

Die neusten 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.¹ Da die Zahlen erhoben wurden, bevor E-Zigaretten, wie Juul, auf den Schweizer Markt kamen, dürfte die Zahl sogar noch höher liegen. Seit Langem ist bekannt, dass Werbung den Beginn des Rauchens bei Kindern und Jugendlichen fördert, noch bevor sie die Möglichkeit haben, die Risiken des Rauchens einzuschätzen. Je jünger Raucherinnen und Raucher beginnen, desto schwieriger wird es für diese, wieder aufzuhören. Die Tabakindustrie zielt deshalb darauf ab, immer neue Konsumentinnen und Konsumenten (insbesondere Jugendliche) zu gewinnen. E-Zigaretten richten sich also – entgegen den Behauptungen der Tabakindustrie – nicht nur an starke Raucherinnen und Raucher, die mit dem Rauchen aufhören möchten. Vielmehr interessieren sich auch vermehrt junge Menschen, die noch nie mit Zigaretten in Berührung gekommen sind, dafür. Was unter anderem als Entwöhnungsprodukt beworben und vermarktet wird, ist zu einem Einstiegsprodukt geworden, das Jugendliche an das Rauchen gewöhnen soll und eine starke und rasche Nikotinabhängigkeit auslösen kann.

E-Zigaretten sind keine harmlose Alternative zu traditionellen Tabakprodukten, denn die gesundheitlichen Auswirkungen eines langfristigen Konsums von E-Zigaretten sind noch nicht bekannt. Werden nikotinhaltige Liquids konsumiert, besteht wie bei Tabakwaren die grosse Gefahr einer Nikotinabhängigkeit. Es ist ausserdem oft unklar, welche Stoffe und Substanzen in den Liquids enthalten sind. Im Dampf der E-Zigaretten wurden bekannte Giftsubstanzen entdeckt, wie z.B. Formaldehyd oder Acetaldehyd. Ob ihre Konzentration ausreicht, um krank zu werden, ist unklar. Bekannt ist dagegen, dass im Dampf Inhaltsstoffe enthalten sind, die mindestens kurzfristig Atemwegsreizungen und allergische Reaktionen auslösen können. E-Zigaretten können insbesondere bei Jugendlichen zu einer Nikotinsucht und zum Einstieg ins Rauchen führen.

Angebot und Nachfrage nach CBD-haltigen Produkten haben ebenfalls stark zugenommen. CBD steht für Cannabidiol und ist eines der über 80 sogenannten Cannabinoide, die in Cannabis enthalten sind. Nebst einer schnell wachsenden Anzahl von Geschäften, die CBD-haltiges und THC-armes Cannabis verkaufen, kommen laufend neue CBD-haltige Produkte auf den Markt. CBD ist neben THC, welches hauptsächlich für die berauschende Wirkung verantwortlich ist, das am zweitstärksten konzentrierte Cannabinoid der Hanfpflanze. Im Gegensatz zu THC bewirkt es keinen Rausch. Wird THC-armes Cannabis mit Tabak vermischt geraucht, besteht die Gefahr einer Nikotinabhängigkeit. Die gesundheitlichen Risiken sind dieselben wie beim Tabakkonsum und betreffen vor allem Krebs-, Herz-Kreislauf- und Lungenerkrankungen. Auch wenn THC-armes Cannabis ohne Zugabe von Tabak pur geraucht wird, entstehen durch den Verbrennungsprozess gesundheitsschädliche Stoffe. Zudem besteht das Risiko, dass Jugendliche durch den Konsum von THC-armem Cannabis mit Tabak- oder illegalem Cannabis-Konsum beginnen. Aktuell existieren noch keine Studien mit Ergebnissen zu langfristigen Risiken und Auswirkungen von CBD-Konsum².

¹ https://www.suchtschweiz.ch/aktuell/article/dampfen-darf-unter-jugendlichen-nicht-das-neue-rauchen-werden/?tx_ttnews%5Bback-Pid%5D=28&cHash=89667508c02947ef3d1d791671102df4.

² https://www.suchtschweiz.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/170425_Factsheet_CBD_D.pdf

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.

Die Beseitigung dieser Gesetzeslücke soll durch das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG), welches derzeit von den eidgenössischen Räten behandelt wird, mittelfristig 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. Die Vorlage wird gegenwärtig politisch kontrovers diskutiert. Deshalb ist davon auszugehen, dass die parlamentarischen Beratungen einige Zeit in Anspruch nehmen werden und allenfalls ein Differenzbereinigungsverfahren erforderlich sein wird.

Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen 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.

Im Kanton Wallis gilt bereits seit dem 1. Januar 2019 ein umfassendes Verkaufs- und Abgabeverbot für Tabakwaren, nikotinhaltige Produkte, elektronische Zigaretten und legales Cannabis an Jugendliche unter 18 Jahren. Die Situation in den Kantonen der Nordwestschweiz präsentiert sich wie folgt: Im Kanton Basel-Landschaft hat der Landrat am 31. Oktober 2019 eine Gesetzesänderung beschlossen, welche die für herkömmliche Tabakwaren geltenden Verkaufsverbote und Werbebeschränkungen auf E-Zigaretten, legales Cannabis und vergleichbare Produkte ausweitet. Im Kanton Basel-Stadt wird eine analoge Vorlage derzeit vom Grossen Rat behandelt. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 13. November 2019 eine Gesetzesvorlage an den Grossen Rat überwiesen, welche die für herkömmliche Tabakwaren geltenden Vorschriften betreffend Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz ebenfalls für Tabakprodukte, pflanzliche Rauchprodukte und elektronische Zigaretten für anwendbar erklärt. Im Kanton Aargau hat der Regierungsrat am 4. September 2019 eine entsprechende Motion abgelehnt und sich bereit erklärt, diese als Postulat entgegenzunehmen.

Zwecks Schliessung der Regelungslücke im kantonalen Recht ist § 44 des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2019 (GesG; BGS 811.11) entsprechend anzupassen. Damit nach Inkrafttreten des TabPG keine Widersprüchlichkeiten zum Bundesrecht entstehen, sollen die im TabPG verwendeten Begrifflichkeiten verwendet werden (Tabakprodukte, pflanzliche Rauchprodukte [z.B. legales Cannabis], elektronische Zigaretten).

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', with a stylized flourish at the end.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt (2)
Amt für soziale Sicherheit
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat