

Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat

Betreffend

Revision des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG)

1. Zusammenfassung

Die vorliegende Revision des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG) fasst verschiedene Anliegen zusammen. Auslöser sind die überwiesenen Vorstösse zur Beschränkung des Handels mit Alkohol und Tabak sowie die neuen Vorschriften des Bunds über den Konsumkredit, die die entsprechenden kantonalen Vorschriften überflüssig machen. Gleichzeitig können verschiedene überholte kantonale Vorschriften aufgehoben oder zumindest vereinfacht werden. Beispielsweise entfällt die Bewilligungspflicht für Automaten auf öffentlichem Grund und die Regelung für Bergführerinnen und Bergführer wird vereinfacht.

2. Konsumkredit

Das Bundesgesetz vom 23. März 2001 über den Konsumkredit (KKG; SR 221.214.1) wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt. Das neue Gesetz schützt die Konsumenten und Konsumentinnen durch umfassende Informationsansprüche. Neu sind die Kreditgeber verpflichtet, die Kreditfähigkeit zu überprüfen. Sie haben sich zu diesem Zweck im Verein zur Führung einer Informationsstelle für Konsumkredit (IKO) zusammengeschlossen. Die Kreditgeber melden einerseits der IKO alle gewährten Konsumkredite und können andererseits deren Datenbank abrufen, um verlässliche Angaben über die wirtschaftliche Situation der Konsumenten und Konsumentinnen zu erhalten. Zum Schutz der Konsumenten und Konsumentinnen ist ferner ein Höchstzinssatz von 15 Prozent festgelegt. Damit hat der Bund den Zinssatz für die ganze Schweiz als verbindlich erklärt, der bereits bisher im Kanton Bern für Konsumkredite gegolten hat.

Das KKG verpflichtet die Kantone, das Gewähren und Vermitteln von Konsumkrediten einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Für den Kanton Bern ist dies nicht neu, weil er bereits bisher eine Bewilligungspflicht gestützt auf das HGG kannte. Die materiellen Voraussetzungen sind im Bundesrecht umfassend umschrieben: Wer gewerbsmässig Konsumkredite gewähren oder vermitteln will, muss einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten. Die Bewilligungen sind auf fünf Jahre befristet. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass in allen Kantonen periodisch überprüft wird, ob die Bewilligungsvoraussetzungen noch erfüllt sind. Die Verordnung des Bunds zum KKG (Verordnung vom 6. November 2002 zum Konsumkreditgesetz; VKKG; SR 221.214.11) legt die Voraussetzungen für die Bewilligungen und die erforderlichen Unterlagen im Einzelnen fest.

Die neuen Vorschriften des Bunds sind abschliessend (vgl. Art. 38 KKG) und ersetzen die unterschiedlichen kantonalen Regeln. Deshalb können die entsprechenden Bestimmungen im HGG aufgehoben werden. Erforderlich ist nur noch die rechtliche Verankerung der Bewilligungspflicht für das Gewähren und Vermitteln von Krediten.

Deshalb sind die Kantone mit dem Bund übereingekommen, das Konkordat über die Missbräuche im Zinswesen, dem der Kanton Bern im Jahr 1959 beigetreten ist, aufzuheben. Zahlreiche Kantone haben ihre Kündigung bereits ausgesprochen.

3. Handel mit Tabakwaren und Alkohol

Verschiedene, durch den Grossen Rat überwiesene Vorstösse (vgl. Ziffer 3.7. dieses Vortrags) verpflichten den Regierungsrat, Einschränkungen des Handels mit Tabakwaren und Alkohol vorzusehen. Zuerst wird die Ausgangslage bezüglich Konsum und Vorschriften dargestellt. Nach einem Blick auf die anderen Kantone und die Nachbarländer werden die verschiedenen Vorstösse dargestellt. Das Kapitel schliesst mit einer Einordnung der Verbote in die verschiedenen Präventionsmassnahmen und Aussagen zur Wirksamkeit der Werbeverbote. Die Umsetzung des Verbots ist in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen dargestellt (Ziff. 5.5. dieses Vortrags).

3.1. Tabak- und Alkoholkonsum in der Schweiz

In der Schweiz erreichte der Anteil der Rauchenden Mitte der 70er Jahre einen Höchststand (50,6% der Bevölkerung) und sank daraufhin bis Mitte der 80er Jahre auf 30,9 Prozent ab. Bei den 15- bis 19-jährigen Jugendlichen war der tiefste Anteil Ende der 80er Jahre erreicht. Weniger als 20 Prozent der Jugendlichen rauchten. Gemäss Gesundheitsumfragen, die vom Bundesamt für Statistik 1992, 1997 und 2002 in der Schweiz durchgeführt wurden, hat der Anteil der jugendlichen Rauchenden zwischen 15 und 19 Jahren seither jedoch wieder stark zugenommen. Bei jungen Männern ist er zwischen 1992 und 1997 von 29 Prozent auf 41 Prozent angestiegen, bei den jungen Frauen gar von 18 Prozent auf 38 Prozent. Diese Zunahme konnte 2002 gestoppt werden – in diesem Jahr rauchten 35 Prozent der jungen Männer und 33 Prozent der jungen Frauen. Das durchschnittliche Einstiegsalter ist über mehrere Jahre kontinuierlich gesunken und liegt zurzeit bei ungefähr 16 Jahren. Seit 1974 bewegt sich der jährliche Gesamtverkauf zwischen 15 und 17 Milliarden Zigaretten. Im Jahr 2003 wurden in der Schweiz etwa 14,2 Milliarden Zigaretten verkauft. Das entspricht ungefähr 710 Millionen Zigarettenpackungen bzw. 360 Packungen pro rauchende Person und Jahr.

Die Schweiz zählt nahezu zwei Millionen Rauchende. Davon möchte beinahe die Hälfte (46%) eigentlich nicht rauchen. In der Schweiz sterben jedes Jahr mehr als 8'000 Personen vorzeitig an den Folgen des Tabakkonsums. Das sind mehr als 20 frühzeitige Todesfälle pro Tag. 45 Prozent dieser Todesfälle werden durch tabakbedingte Herz-Kreislauf-Erkrankungen verursacht, 25 Prozent durch Lungenkrebs, 18 Prozent durch Atemwegserkrankungen und 12 Prozent durch andere Krebsarten. Fachleute gehen davon aus, dass die Entwicklung des Konsums, vor allem bei jungen Menschen, in den kommenden Jahren einen Anstieg der tabakbedingten Erkrankungen und Todesfälle bewirken wird. Die direkten medizinischen Kosten des Rauchens für die ambulante und die stationäre Behandlung werden für die Schweiz auf 1,2 Milliarden Franken geschätzt¹.

Alkoholische Getränke sind für viele Menschen Genussmittel und alltägliches Konsumgut. Problematisch sind der übermässige Konsum und das Rauschtrinken. Dieser Missbrauch von Alkohol verursacht verschiedene gesundheitliche und soziale Probleme. Starker Alkoholkonsum schädigt fast alle menschlichen Organe. Der Missbrauch führt oft zu vielfältigen sozialen Problemen wie Verlust des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten in Familie und Beziehungen und damit verbundene, weit reichende Folgen auf die soziale Stellung.

Insgesamt ist der Konsum alkoholischer Getränke seit mehreren Jahren rückläufig. Wurden Mitte der 70er Jahre noch 11 Liter Alkohol zu 100 Volumenprozent je Kopf der Bevölkerung errechnet, waren es um die Jahrtausendwende noch 9,2 Liter. Abgenommen hat dabei vor allem der Konsum von Bier, Obstwein und von Spirituosen. Dagegen

¹ SFA-ISPA, Lausanne, 2003

hat der Konsum bei jungen Menschen zugenommen. Repräsentative Schweizer Befragungen der Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) zeigten in den Jahren 1986, 1994, 1998 und 2002, dass der Risikokonsum von Alkohol bei den 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schülern seit 1986 stark angestiegen ist. Im Jahr 2002 gaben 41,9 Prozent der Knaben im Alter von 15/16 Jahren an, schon mindestens zweimal betrunken gewesen zu sein (Mädchen: 25,4%). 1986 waren es noch 19,4 Prozent (12,6%) gewesen. Innert kurzer Zeit hat sich zudem der Verkauf von Alcopops (Süssgetränke mit Spirituosen) verzehnfacht. Zugenommen hat bei jungen Menschen vor allem das exzessive Trinken.

3.2. Auswirkungen des Alkohol- und Tabakkonsums

Die Auswirkungen des Alkohol- und Tabakkonsums auf die Gesellschaft sind gross. Allein die direkten und indirekten sozialen Kosten des Rauchens werden in der Schweiz jährlich auf 5 Milliarden Franken geschätzt. Die immateriellen gesellschaftlichen Kosten durch Erkrankungen und vorzeitigen Tod belaufen sich nochmals auf 4.9 Milliarden Franken. Zusammen resultieren rund 10 Milliarden Franken an gesellschaftlichen Kosten aus dem Tabakkonsum.

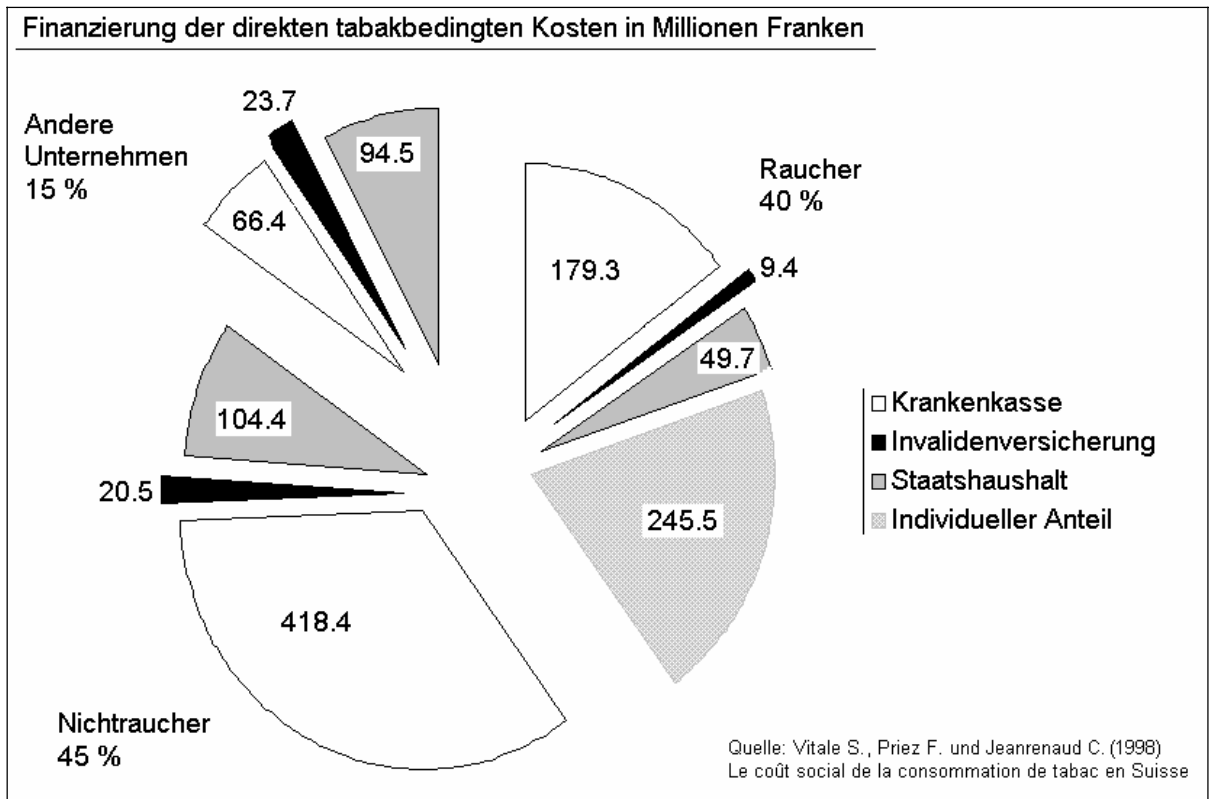
Tabakbedingte Kosten in Millionen Franken

	Total
Direkte Kosten (medizinische Behandlung)	1'211.8
ambulant	294.8
stationär	917.0
Indirekte Kosten (Produktionsverlust)	3'809.4
Mortalität	1'222.4
Verlorene Arbeitskraft	1'568.4
Invalidität	1'018.6
Immaterielle Kosten	4'961.1
Total	9'982.3
Einnahmen durch Tabaksteuer	1'333.0

Quelle: Vitale S., Priez F. und Jeanrenaud C. (1998) ; Le coût social de la consommation de tabac en Suisse

Die bisherige Aussage, dass die Beiträge der Rauchenden zur AHV über die Tabaksteuer die von ihnen verursachten Kosten aufwiegen, trifft somit nicht mehr zu. Vielmehr stehen den Einnahmen durch die Tabaksteuer von 1.3 Milliarden Franken tabakbedingte Kosten von rund 10 Milliarden Franken gegenüber. Die Rauchenden tragen heute rund 40 Prozent der direkten tabakbedingten Kosten von 1.2 Milliarden Franken selbst. Den Rest bezahlen Nichtraucher (via Steuern und Beiträge an Sozialversicherungen). Aus dem Staatshaushalt werden nebst weiteren tabakbedingten Kosten (indirekte Kosten wie Sozialhilfe etc.) rund 20 Prozent der direkten Kosten finanziert.

⁴ HealthEcon, Basel, 2003



Die direkten medizinischen Kosten des Alkoholmissbrauchs in der Schweiz belaufen sich auf rund 600 Millionen Franken. Darin sind die Ausgaben für Behandlung und Wiedereingliederung bei Alkohol bedingten Strassenverkehrsunfällen eingeschlossen⁴.

3.3. Geltende rechtliche Regelung

Die Regelung für Alkohol und für Tabakwaren ist unterschiedlich. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Vorschriften

Für die Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche gibt es folgende Vorschriften: Spirituosen dürfen gestützt auf die eidgenössische Alkoholgesetzgebung (SR 680.0) nicht an Personen unter 18 Jahren abgegeben werden. Die Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (SR 817.02) legt für die Abgabe aller alkoholischen Getränke Folgendes fest (Art. 37a):

¹ Alkoholische Getränke müssen so zum Verkauf angeboten werden, dass sie von alkoholfreien Getränken deutlich unterscheidbar sind.

² Sie dürfen nicht an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Alkoholgesetzgebung.

³ Am Verkaufspunkt ist ein gut sichtbares Schild anzubringen, auf welchem in gut lesbarer Schrift darauf hingewiesen wird, dass die Abgabe alkoholischer Getränke an Kinder und Jugendliche verboten ist. Dabei ist auf die nach Absatz 2 sowie nach der Alkoholgesetzgebung geltenden Mindestabgabegalter hinzuweisen.

⁴ Alkoholische Getränke dürfen nicht mit Angaben und Abbildungen versehen werden, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richten.

⁵ Bezüglich der Aufmachung alkoholischer Getränke gilt Absatz 4 sinngemäss.“

Auch das schweizerische Strafgesetzbuch (SR 311.0) enthält eine Vorschrift zum Thema Alkohol und Jugend (Art. 136):

„(...) Wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.“

Das kantonale Gastgewerbegesetz vom 11. November 1993 (GGG; BSG 935.11) übernimmt diese Vorschriften ins kantonale Recht. Dagegen gibt es weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene Vorschriften zum Verkauf von Tabakwaren.

Die Werbung ist sowohl für Alkohol als auch für Tabak nicht uneingeschränkt möglich. Unter die Werberestriktionen der Lebensmittelverordnung fallen sämtliche alkoholischen Getränke. Artikel 37 beschränkt die Werbung, die sich an Jugendliche richtet:

Jede Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet, ist untersagt. Verboten ist insbesondere die Werbung:

- a. an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten;*
- b. in Zeitungen, Zeitschriften oder andern Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind;*
- c. auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etais, Füllfederhaltern usw.);*
- d. mit Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden, wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen, Badebälle;*
- e. auf Spielzeug;*
- f. durch unentgeltliche Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche;*
- g. an Kultur-, Sport- oder andern Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden.*

Für Tabakwaren finden sich Einschränkungen über die Werbung in der Verordnung vom 27. Oktober 2004 über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (Tabakverordnung; TabV; SR 817.06). Artikel 18 hält Folgendes fest:

Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet, ist untersagt. Verboten ist insbesondere die Werbung:

- a. an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten;*
- b. in Zeitungen, Zeitschriften oder andern Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind;*
- c. auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etais, Füllfederhaltern usw.);*
- d. mit Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden, wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen, Badebällen;*
- e. auf Spielzeug;*
- f. durch unentgeltliche Abgabe von Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen an Jugendliche;*
- g. an Kultur-, Sport- oder anderen Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden.*

Zudem ist die Werbung für Alkohol und Tabak in Radio und Fernsehen verboten (Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen; RTVG; SR 784.40).

Die Umsetzung der Verbote in der Praxis wirft Fragen auf: So wurde von Seiten der Prävention kritisiert, dass für Alkohol und Tabakwaren mit Comic-Figuren oder Plüschtieren geworben wurde. Die für den Vollzug zuständigen Stellen haben aber gegen die entsprechenden Kampagnen keine Schritte unternommen.

3.4. Selbstbeschränkung der Branche

Die Werbebranche unterhält seit 1966 eine Selbstkontrolle durch die schweizerische Lauterkeitskommission. Diese ist paritätisch aus Konsumenten und Konsumentinnen, Medienschaffenden sowie Werbeleuten zusammengesetzt. Sie hat Grundsätze sowohl zur Tabak- als auch zur Alkoholwerbung festgelegt. Im Wesentlichen wiederholen diese Grundsätze die anwendbaren gesetzlichen Vorschriften. Im Dezember 2002 hat die Tabakindustrie mit der schweizerischen Lauterkeitskommission eine neue Vereinbarung über Selbstbeschränkungen in der Werbung unterzeichnet. Gestützt auf die Selbstbeschränkung wird beispielsweise in den Kinos vor 20.00 Uhr keine Werbung für Alkohol und Tabak gezeigt. Handel und Zigarettenindustrie führen seit dem Jahr 2000 Kampagnen mit dem Ziel, den Zugang zu Zigaretten für Jugendliche zu erschweren (www.ok-campagne.ch). 2004 wurde zum zweiten Mal ein Wettbewerb zur Sensibilisierung des Verkaufspersonals durchgeführt. Eine weitere Kampagne richtet sich an Jugendliche (www.youthsmokingprevention.ch).

3.5. Andere Kantone

Der Kanton Genf erliess im Jahr 2000 ein Verbot der Plakatwerbung für Tabak und Alkohol mit mehr als 15 Volumenprozenten. Verboten ist in Genf die Werbung auf öffentlichem und auch auf privatem Grund, der öffentlich einsehbar ist. Gegen das Gesetz wurde eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Das Bundesgericht wies die Beschwerde unter anderem mit folgenden Argumenten ab:

- Die Kantone sind zum Erlass eines Tabakwerbeverbots zuständig, solange die Ziele des Bundesgesetzgebers damit nicht gefährdet werden.
- Das kantonale Verbot der Tabakwerbung verletzt keine Grundrechte wie die Meinungsäusserungsfreiheit, die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsfreiheit.
- Das Werbeverbot ist unterstützt und verstärkt die vom Bund bereits vorgesehenen Präventionsmassnahmen zur Begrenzung des Tabak- und Alkoholkonsums.
- Eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes liegt nicht vor.

Daraufhin wurden in zahlreichen Kantonen ähnliche Vorstösse eingereicht. Im Kanton Bern sind das die in Ziffer 3.7 dieses Vortrags aufgeführten Motionen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Stand in den Kantonen:⁵

Geltendes Werbeverbot für Plakatwerbung	BS, GE, ZG diverse Gemeinden / Städte gestützt auf Plakatmonopol
Parlamentarische Vorstösse überwiesen. (Diese Kantone erarbeiten somit nun eine gesetzliche Grundlage für Werbeeinschränkungen. Diese muss durch das Parlament noch angenommen werden; allenfalls ist eine Volksabstimmung erforderlich.)	AG, AR, BE, BL, GR, NE, SG, TG, VD, ZH LU
Parlamentarischer Vorstoss hängig	TI
Parlamentarischer Vorstoss abgelehnt	SO, SH, SZ, VS
Keine Aktivitäten bekannt	AI, FR, GL, JU, NW, OW, UR,

⁵ Quelle BAG; Stand 7.12.2004

Der Kanton Basel Stadt hat 2004 sein Werbeverbot aus dem Jahr 1993 ergänzt, so dass nun auch die Werbung auf privatem, aber öffentlich einsehbarem Grund verboten ist.

3.6. Internationale Entwicklungen

Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat 2003 ein Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Übereinkommen) beschlossen. Bisher ist es von 89 Staaten unterzeichnet und von 7 Staaten ratifiziert worden (Stand 29.1.2004). Damit das Übereinkommen in Kraft tritt, müssen es 40 Staaten ratifiziert haben. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 23. Juni 2004 unterzeichnet; die Ratifizierung durch das Parlament ist noch nicht erfolgt. Die wichtigsten Punkte des Übereinkommens sind ein weitgehendes Verbot der Werbung, der Promotion und des Sponsorings für Tabakwaren sowie ein Abgabeverbot an unter 18-Jährige.

Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränken bereits heute Tabakwerbung und -sponsoring. Viele Staaten (F, I, P, SF, GB, IRL NL, D, B) verbieten die Werbung mit wenigen Ausnahmen; zulässig bleibt beispielsweise die Werbung an Verkaufsstellen. In Frankreich, Norwegen, Polen, der Slowakei und Brasilien ist der Verkauf über Automaten nicht zulässig. In Belgien, Grossbritannien, Luxemburg, Schweden, Spanien und Kanada bestehen Einschränkungen des Automatenverkaufs. Deutschland wird ab 2007 nur noch den Verkauf über Automaten zulassen, die eine Alterskontrolle über Geldkarten mit elektronischem Chip ermöglichen. Ab dem 1. August 2005 verbietet die Richtlinie 2003/33/EG vom 26. Mai 2003 allen EU-Mitgliedstaaten die Werbung in den Printmedien, im Radio sowie das Sponsoring von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung. Tabakwerbung im Fernsehen ist bereits seit 1989 verboten.

3.7. Parlamentarische Vorstösse

Die mit dem Alkohol und Tabakkonsum Jugendlicher verbundenen Probleme auf der einen Seite und die mit dem Urteil des Bundesgerichts zum Gesetz des Kantons Genf geschaffene Rechtssicherheit auf der anderen Seite haben verschiedene parlamentarische Vorstösse ausgelöst. Sie verlangen Einschränkungen für den Handel mit Tabakwaren, namentlich eine Einschränkung der Werbung und Verkaufsverbote für Tabak. Im Einzelnen sind folgende Motionen überwiesen worden:

- Wälti-Schlegel, Burgdorf M 133/2002 *Gesundheit steht über Wirtschaftsfreiheit*: „Der Regierungsrat wird beauftragt, auf kantonaler Ebene für die Suchtmittel Tabakwaren und Alkoholika (>15%) ein Werbeverbot auf öffentlichem und privatem Grund, in und an öffentlichen Gebäuden und an öffentlichen Anlässen zu erlassen.“
- Löffel, Münchenbuchsee M177/2002 *Werbeeinschränkung für Tabakwaren*: „Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu treffen, damit Tabakwerbung im Kanton Bern auf öffentlichem und von dort einsehbarem, privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden nicht mehr gestattet ist.“
- Löffel, Münchenbuchsee, M 178/2002 *Werbeeinschränkung für Alkohol*: „Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu treffen, damit Alkoholwerbung im Kanton Bern auf öffentlichem und von dort einsehbarem, privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden nicht mehr gestattet ist.“

Alle drei Vorstösse wurden in der Aprilsession 2003 als Motion überwiesen.

- Löffel, Münchenbuchsee, M 154/2004; *Jugendschutz beim Verkauf von Tabakwaren*: „Der Regierungsrat wird beauftragt, 1. die Abgabe und den Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige zu verbieten. 2. den Verkauf von Tabakwaren an Au-

tomaten nur noch solchen Betreibern zu erlauben, die den Verkauf an Minderjährige durch geeignete Massnahmen verunmöglichen“.

Diese Motion wurde in der Februarsession 2005 überwiesen.

Die vorliegende Gesetzesrevision dient der Umsetzung dieser parlamentarischen Aufträge.

3.8. Massnahmen gegen Missbrauch von Alkohol und Tabak

Eine wirksame Prävention ist immer ein Paket verschiedener Massnahmen. Massnahmen auf struktureller Ebene wie Lenkungsabgaben auf den Produkten oder Verbote müssen ergänzt werden durch Massnahmen auf individueller Ebene. Zu diesen gehören Informationen über die Wirkung der Produkte oder die Schulung bestimmter Zielgruppen, damit diese auf den Konsum entweder ganz verzichten oder diesen zumindest senken.

Grundlage auf schweizerischer Ebene ist das Nationale Programm zur Tabakprävention 2001 - 2005, das vom Bundesrat am 5. Juni 2001 gutgeheissen worden ist. Es umfasst zwölf allgemeine Zielsetzungen, die sich gegenseitig ergänzen. Für jede dieser Zielsetzungen müssen spezifische Massnahmen festgelegt und umgesetzt werden. Mit der Umsetzung ist das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt. Die 2004 umgesetzten Massnahmen sind:

- Eine der wirksamsten Präventionsmassnahmen ist die Verteuerung des Tabakkonsums. Der Bundesrat hat deshalb eine höhere Besteuerung beschlossen, die den Preis einer Packung Zigaretten um fünfzig Rappen verteuert.
- Am 5. März 2004 hat der Bundesrat die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (SR 641.316) in Kraft gesetzt. Sie gründet auf der Bundesgesetzgebung über die Tabakbesteuerung. Der Tabakpräventionsfonds wird durch die Abgabe von 2,6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung finanziert. Die Abgabe wird seit dem 1. Oktober 2003 erhoben. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport (BASPO) hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Fachstelle eingerichtet, die den Fonds verwaltet. Damit werden insbesondere Präventionsmassnahmen finanziert, die den Einstieg in den Tabakkonsum verhindern, den Ausstieg fördern und die Bevölkerung vor dem Passivrauchen schützen. Weitere Themen sind die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit sowie die Förderung der Forschung. Zurzeit werden bereits sieben verschiedene Projekte gefördert (vgl. www.tabak-praevention.ch).
- Auf den 1. November 2004 ist die total revidierte Tabakverordnung in Kraft getreten. Kernpunkte der neuen Tabakverordnung sind die Einführung von deutlichen Warnungen auf Tabakprodukten sowie eine obligatorische Meldepflicht der beigemischten Stoffe. Begriffe wie «light» und «mild» sind verboten. Für Teer- und Nikotingehalt und Kohlenmonoxidwerte gelten neue Höchstwerte.

Der Kanton Bern – konkret die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) – ist gemäss Sozialhilfegesetzgebung für das Bereitstellen von Präventionsangeboten auf individueller Ebene zuständig. Im kantonalen Suchtpräventionskonzept sind Schwerpunkte sowohl bezüglich Zielgruppen als auch bezüglich Substanzen definiert. Bei den Zielgruppen konzentriert der Kanton Bern seine Anstrengungen auf Jugendliche und bei den Substanzen auf die legalen Genussmittel Alkohol und Tabak. Für die Bereitstellung der Angebote hat die GEF mit dem Blauen Kreuz (www.blaueskreuzbern.ch) und der Stiftung Berner Gesundheit (vgl. www.bernergesundheits.ch) Leistungsverträge abgeschlos-

sen. Die beiden Organisationen beraten im Übrigen auch Gemeinden und Schulen im ganzen Kanton.

Das Präventionsbudget der GEF im Rahmen der Produktgruppe "Suchthilfeangebote" beträgt vier Millionen Franken. Insgesamt stehen für Prävention und Gesundheitsförderung sowie für Behandlung und Therapie (ambulant, stationär und Schadensminderung) 34 Millionen Franken zur Verfügung.

Die GEF setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch für die Erarbeitung und den Vollzug von strukturellen Massnahmen ein.

3.9. Wirksamkeit von Werbeverboten

Zur Wirksamkeit von Werbeverboten äussert sich das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in seiner Basisinformation zur Tabakwerbung folgendermassen⁶:

- Der Zigarettenkonsum wird durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst. Davon ist die Tabakwerbung einer. Der Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und Konsumverhalten ist durch mehrere Untersuchungen belegt. Tabakwerbung beeinflusst dabei nicht nur die Markenwahl der Raucherinnen und Raucher, sondern erhöht auch die Gesamtnachfrage. Dies gilt für die direkte Werbung für das Produkt Zigarette, wie auch für die indirekte Werbung für Markenartikel und das Sponsoring.
- Sowohl Kinder und Jugendliche als auch Erwachsene verbinden die Allgegenwärtigkeit der Tabakwerbung mit der Überzeugung, dass Rauchen nicht gesundheitsschädigend sei. In Grossbritannien ist zum Beispiel jeder zweite Rauchende der Auffassung, dass das Rauchen nicht so gefährlich sei, weil die Regierung die Werbung für Zigaretten erlaubt. Die Tabakwerbung schadet dadurch der Präventionsarbeit.
- Durch Werbeeinschränkungen kann der Tabakkonsum in der Bevölkerung deutlich gesenkt werden. Zu diesem Schluss kam die im Auftrag der Weltbank durchgeführte Untersuchung: Innerhalb von zehn Jahren verringerte sich der Pro-Kopf-Verbrauch an Zigaretten in Ländern mit einem umfassenden Werbeverbot deutlich als in Staaten, in denen es kein Werbeverbot für Tabakprodukte gab. Als Einzelmassnahme bewirkt ein umfassendes Tabakwerbeverbot eine Konsumreduktion pro Raucher von bis zu 7 Prozent.
- Besonders bei Jugendlichen ist eine Werbeeinschränkung höchst wirksam. Die Tabakwerbung übt einen grossen Einfluss auf das Rauchverhalten von Kindern und Jugendlichen aus. Analysen von Philip Morris ergaben, dass die ausserordentliche Wachstumsrate von Marlboro in der Vergangenheit grösstenteils dem starken Eindringen in den Markt der 15- bis 19-jährigen Rauchenden zuzuschreiben ist.
- Kinder und Jugendliche sind für Zigarettenwerbung viel stärker empfänglich als Erwachsene. Sie können der Anziehungskraft und den Verlockungen von Werbekampagnen viel weniger widerstehen. Tabakwerbung unterläuft deshalb den positiven Erziehungseinfluss von Eltern, ihre Kinder vom Rauchen abzuhalten.

⁶ Bundesamt für Gesundheit (BAG) , Basisinformation zur Tabakwerbung, Februar 2005, S. 5 mit Quellenangaben

3.10. Umsetzung der Verbote

Mit der vorgeschlagenen Änderung des HGG wird ein Verbot der Werbung im öffentlichen Raum eingeführt und der Verkauf von Tabakwaren an Personen unter 18 Jahren verboten (vgl. Ziffer 5.5. dieses Vortrags).

4. Weitere Revisionspunkte

4.1. Waren- und Dienstleistungsautomaten

Waren- und Dienstleistungsautomaten benötigen nach geltendem Recht eine Bewilligung (Verordnung vom 19. Mai 1993 über den Betrieb von Waren- und Dienstleistungsautomaten; Automatenverordnung; BSG 817.015). Das Bewilligungsverfahren ist für die Behörden und die Betreiber mit Aufwand verbunden. Diesem steht kein entsprechender Nutzen gegenüber. Auf die Vorschrift kann deshalb verzichtet werden, zumal zahlreiche Kantone keine vergleichbare Bewilligung kennen. Für Automaten auf öffentlichem Grund kann das Gemeinwesen entscheiden, ob es diesen zur Verfügung stellen will und kann so seinen Einfluss geltend machen. Grosse Anlagen benötigen nach wie vor eine Baubewilligung.

4.2. Bergführen

Das Bergführen verlangt unbestrittenermassen besondere Qualifikationen. Deshalb kann die Ausübung dieses Berufs nicht vollständig freigegeben werden. Dagegen können die administrativen Anforderungen vereinfacht und die Eigenverantwortung gestärkt werden. Bergführer (Bergführerinnen gab es noch keine) übten früher ihre Tätigkeit von den Amtsbezirken des Berner Oberlands aus und die Regierungsstatthalterämter konnten die Oberaufsicht aufgrund persönlicher Kenntnisse wahrnehmen. Heute haben viele Bergführer und Bergführerinnen ihren Wohnsitz im Mittelland. In den benachbarten Kantonen des Mittellands wie Solothurn oder Aargau sind sie ohne weiteres zur Berufsausübung ermächtigt. Eine Kontrolle durch die Bewilligungsbehörde ist nicht mehr möglich, zumal die Tätigkeit nicht nur im Kanton Bern, sondern in der ganzen Schweiz oder sogar im Ausland ausgeübt wird. Deshalb soll auf die kantonale rechtliche Bewilligungspflicht verzichtet und nur die materiellen Voraussetzungen für die Berufsausübung beibehalten werden. Die vorgeschlagene Änderung entspricht auch einem Anliegen des Berufsverbands.

4.3. Gewerberegister

Die Gemeinden sind verpflichtet, ein Register über alle Betriebe und Unternehmungen zu führen (Art. 14 des Gesetzes vom 4. November 1992 über die Arbeit, Betriebe und Anlagen; ABAG; BSG 832.01). Soweit die Firmen zum Eintrag in das Handelsregister verpflichtet sind, ist das kantonale Register eine unnötige Doppelspurigkeit. Die Gemeinden übernehmen die Bekanntmachungen aus dem Schweizerischen Handelsamtsblatt und übertragen die Daten in das kommunale Register. Genau so gut können die Daten direkt dem Handelsregister entnommen werden.

Für die übrigen, kleineren Betriebe sind die Gemeinden auf freiwillige Meldungen der Betriebe angewiesen oder sie stützen sich auf andere bestehende Register wie das Telefonbuch. Angesichts des raschen Wandels in der Geschäftswelt ist das Führen dieses Registers kaum mehr zu bewältigen. Für seinen Aufgabenvollzug ist der Kanton auf das Register nicht angewiesen. Auch die Gemeinden können ihre gewerbepolizeilichen Auf-

gaben ohne das Register erfüllen, weil sie die bewilligungspflichtigen Betriebe erfasst haben.

Gestützt auf diese Ausführungen kann die Bestimmung ersatzlos gestrichen werden.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

5.1. Ingress

Der Ingress ist den geänderten Grundlagen im eidgenössischen und kantonalen Recht anzupassen. Der Verweis auf Artikel 73 des Obligationenrechts ist nicht mehr nötig, weil das kantonale Recht keine Bestimmungen zum Höchstzinssatz mehr enthält. Dieser ist abschliessend im eidgenössischen Recht festgelegt.

5.2. Systematik und Artikel 2

Das HGG enthält neu zu den bewilligungspflichtigen Tätigkeiten auch Einschränkungen zur Ausübung einzelner gewerblicher Tätigkeiten. Dafür sind die Bezeichnungen der ersten zwei Abschnitte anzupassen.

5.3. Artikel 3, 4 und 8

Die Bewilligungspflicht für Bergführerinnen und Bergführer (vgl. Art. 18) sowie für Waren- und Dienstleistungsautomaten wird aufgehoben. Deshalb ist Artikel 4 Absatz 3 aufzuheben, der den Fähigkeitsausweis für Bergführerinnen und Bergführer als Bewilligungsvoraussetzung zum Gegenstand hat. Der Fähigkeitsausweis bleibt aber für das Bergführen vorgeschrieben. Die Regelung findet sich neu in Artikel 19.

Seit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung (Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998, SBG, SR 935.52) ist ein Teil der Spielautomaten durch das Bundesrecht geregelt. In der Begriffsbestimmung ist deshalb zu unterscheiden zwischen den Geschicklichkeitsspielautomaten gemäss Spielbankengesetzgebung und den Unterhaltungsspielautomaten wie Flipperkasten, Fahrsimulatoren, Videokonsolen oder Warengewinnautomaten. Einzelheiten der Bewilligungspflicht sind in der Spielautomatenverordnung vom 20. Dezember 1995; BSG 935.551 geregelt.

Für das Vermitteln und Gewähren von Konsumkrediten bleibt die Bewilligungspflicht bestehen. Sie ist vom Bundesrecht vorgeschrieben. Einzelheiten wie die Voraussetzungen für eine Bewilligung oder die erforderlichen Unterlagen sind vom Bund abschliessend vorgegeben. Der Kanton kann keine eigenen Regeln mehr erlassen. Die Kompetenzerteilung an den Regierungsrat für die Regelung von Einzelheiten in Artikel 8 Buchstabe e ist damit überflüssig geworden.

5.4. Vorbemerkung zu den Artikeln 15 ff

Aufgehoben werden die bisherigen Bestimmungen über das Konsumkreditwesen in den Artikeln 15 bis 19, die durch das Bundesrecht abgelöst werden. Die frei werdenden Artikel werden für die neuen Regeln zu Tabak und Alkohol sowie zum Bergführen genutzt.

5.5. Artikel 15

Das Verbot in Absatz 1 Buchstabe a entspricht der Regelung, wie sie auch andere Kantone vorsehen oder bereits beschlossen haben. Ergänzt wird das Verbot gemäss den überwiesenen Vorstössen mit einem Verbot der Werbung an und in öffentlichen Gebäuden. Als "öffentlich" gelten alle Gebäude, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

dienen wie Verwaltungsgebäude, Gerichte oder Schulen. An und in diesen Gebäuden wurde bis heute keine Werbung angebracht, weder für Alkohol und Tabak noch für andere Waren. Das Verbot führt deshalb faktisch zu keiner zusätzlichen Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeiten. Keine Auswirkungen hat diese Bestimmung auf die Werbung in Bahnhöfen, weil das eidgenössische Eisenbahnrecht den kantonalen Vorschriften vorgeht.

Die Motion Wälti-Schlegel fordert zusätzlich ein Verbot an öffentlichen Anlässen. In dieser Hinsicht soll der Kanton Bern also weiter gehende Einschränkungen erlassen als andere Kantone. Soweit solche Anlässe auf öffentlichem Grund oder von diesem einsehbar sind, werden sie bereits von Buchstabe a erfasst. Welche Anlässe unter den Begriff fallen sollen, wurde weder im Vorstoss noch in der Antwort des Regierungsrats thematisiert. Auch die Beratung im Grossen Rat ergibt wenige Anhaltspunkte. Aufgrund der Aussagen von Grossrat Löffel ist lediglich klar, dass die Kinowerbung vom Verbot nicht erfasst werden soll. Dagegen geht aus der Begründung der Vorstösse hervor, dass das Verbot dem Jugendschutz dienen soll. Veranstaltungen, die sich ausschliesslich an ein erwachsenes Publikum richten, sollen deshalb nach wie vor für die Werbung für Alkohol und Tabak offen sein. Die vorgeschlagene Formulierung wurde zusammen mit der Motionärin und dem Motionär erarbeitet.

Ebenfalls geprüft wurde ein Verbot der Werbung an Fahrzeugen (mit Ausnahme der Fahrzeuge von Produktions- und Handelsbetrieben). Aus rechtlichen wie auch aus praktischen Überlegungen wurde dieses Verbot nicht weiter verfolgt: Einerseits ist fraglich, ob die Kantone neben den Regeln des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts (vgl. Art. 69 und 70 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge; SR 741.41) in diesem Bereich überhaupt Bestimmungen erlassen können. Andererseits wäre das Verbot nicht durchsetzbar, weil die Zirkulation von Fahrzeugen mit Werbeaufschriften, die in einem anderen Kanton gültig immatrikuliert worden sind, nicht verhindert werden könnte.

Das Verbot ist umfassend formuliert. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass auch Werbeformen verboten werden, für deren Beibehaltung sachliche Gründe vorliegen. Deshalb wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, Ausnahmen vom Verbot vorzusehen. Der Regierungsrat wird dabei eine Güterabwägung zwischen den wirtschaftlichen Anliegen des Einzelfalls und den Anliegen der Prävention vornehmen müssen. Gemäss den allgemeinen Voraussetzungen für Ausnahmen muss es sich zudem um besonders gelagerte Einzelfälle handeln, die im Gesetzgebungsprozess nicht erkannt worden waren. Zudem dürfen die Ausnahmen nicht zu einer Aushöhlung des Werbeverbots führen.

Der Grosse Rat hat sowohl die Motion Löffel, Münchenbuchsee, *M 178/2002 Werbeeinschränkung für Alkohol* überwiesen, die ein umfassendes Verbot vorsieht als auch die Motion Wälti-Schlegel, Burgdorf *M 133/2002 Gesundheit steht über Wirtschaftsfreiheit*, die ein Verbot der Werbung nur für Spirituosen fordert. Der Entwurf sieht ein Verbot der Werbung aller alkoholischer Getränke vor, was dem Gedanken der Prävention am Besten entspricht. Verschiedene andere Kantone nehmen allerdings Wein und Bier vom Werbeverbot aus.

5.6. Artikel 16 und 17

In der Schweiz ermöglichen 18'000 Automaten den Kauf von Tabakprodukten. Auch Kinder und Jugendliche 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 Zigarettensautomaten eingeschränkt wird.

Die technischen Voraussetzungen, die Automaten nur für Personen ab 18 Jahren zugänglich machen, sind heute in der Schweiz noch nicht erfüllt. Weil beispielsweise aber Deutschland eine ähnliche Vorschrift einführt, sind Automaten auf dem Markt erhältlich, die das Umsetzen eines entsprechenden Verbots ermöglichen. Die Betreiber von Automaten müssen jedoch genügend Zeit bekommen, die bestehenden Automaten entweder umzurüsten oder zu ersetzen. Deshalb wird für die Umsetzung eine Übergangsfrist bis Ende 2009 gewährt (vgl. die Übergangsbestimmungen in Ziffer IV. der Änderung). Die gleiche Frist sieht auch der Kanton Basel-Land vor.

5.7. Artikel 19

Materiell werden an die Ausübung des Bergführerberufs die gleichen Anforderungen gestellt wie bisher. In der Verordnung wird zu präzisieren sein, welche Tätigkeiten als Bergführen gelten und welche Tätigkeiten auch Personen ohne Bergführerausbildung offen stehen (z.B. Heliskiing oder Canyoning, wenn nicht mehr als eine Seillänge abgeseilt werden muss).

5.8. Artikel 26

Aus folgenden Überlegungen kann die Bestimmung aufgehoben werden: Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz; OrG; BSG 152.01) ist die Kompetenzaufteilung in den Grundzügen in diesem Gesetz geregelt. Einzelheiten kann der Regierungsrat auf der Stufe Verordnung festhalten. Für eine besondere Kompetenzregelung im HGG besteht deshalb keine Notwendigkeit mehr. Es genügt, die Kompetenzaufteilung zwischen Volkswirtschaftsdirektion, Polizeidirektion und Regierungsstatthalterämtern auf Verordnungsstufe zu regeln.

Der Begriff der „wirtschaftlichen Entwicklung“ nach Artikel 27 OrG ist weit zu verstehen: Er umfasste bereits 1995 die gesamte Tätigkeit des damaligen kantonalen Amtes für wirtschaftliche Entwicklung (KAWE) sowie die Gewerbeaufsicht im damaligen kantonalen Amt für Industrie und Gewerbe (KIGA). Die Gewerbeaufsicht kann demnach problemlos darunter subsumiert werden. Das Taxigewerbe lässt sich dem Fahrzeug- und Schiffsverkehr im Sinne von Artikel 30 OrG zuordnen. Beim Betrieb von Spielautomaten geht es unter dem Blickwinkel der Aufsicht nicht wie bei den übrigen aufgrund des HGG noch bewilligungspflichtigen Tätigkeiten um die Sozialverträglichkeit und die Qualität der Gewerbeausübung, sondern einzig um deren Lauterkeit, so dass sich die entsprechende Aufsicht unter die „polizeilichen Angelegenheiten“ im Sinne von Artikel 30 OrG subsumieren lassen.

Die Zuweisung der Vollzugskompetenzen im Einzelnen kann der Regierungsrat gestützt auf Artikel 25 HGG und Artikel 50 Buchstabe b OrG auf Verordnungsstufe vornehmen. Zudem sieht Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes vom 16. März 1995 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (RstG; BSG 152.321) vor, dass sich die weiteren Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter nach der besonderen Gesetzgebung richten: Dies lässt die Aufgabenzuweisung auf Verordnungsstufe ebenfalls zu.

5.9. Artikel 28

Die Grundzüge der Abgabe für den Betrieb von Automaten sind auf Gesetzesstufe festzuhalten. Neu wird ein Rahmen anstelle eines festen Betrags eingeführt. Zudem ist die Abgabe für die drei ehemaligen Kursäle Thun, Biel und Gstaad zu regeln, die vom Bund keine Spielbankenkonzession für das Glückspiel erhalten haben. In Umsetzung

der in der Novembersession 2004 überwiesenen Motion Oppliger (M211/2004) können diese drei Kursäle weiterhin Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinn statt bloss mit Jetongewinn einsetzen. Der Abgabenrahmen wurde im Einvernehmen mit den Betreiberinnen und Betreibern festgelegt und soll nun noch im formellen Gesetz abgestützt werden.

5.10. Artikel 29

Die Strafbarkeit muss auf die neu in diesem Gesetz eingeschränkten oder verbotenen Tätigkeiten ausgedehnt werden. Für die Widerhandlungen gegen die Bestimmungen über die Beschränkungen des Handels mit Alkohol und Tabak wird eine höhere Mindeststrafe von 200 Franken vorgeschlagen.

Die Strafnorm richtet sich an alle Personen, die nach allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts verantwortlich sein können. Straftäter machen können sich beispielsweise die Verkaufspersonen, die Tabak an Minderjährige verkaufen, aber auch der Arbeitgeber, wenn er sein Verkaufspersonal ungenügend geschult und instruiert hat.

6. Verhältnis zum übergeordneten Recht, zu Planungen und Konzepten

Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit stützt sich auf Artikel 28 der Kantonsverfassung. Die Einschränkungen bezüglich Alkohol und Tabak dienen der Umsetzung von Artikel 41 der Kantonsverfassung („Kanton und Gemeinden schützen und fördern die Gesundheit“).

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2003 bis 2006 ist unter dem Hauptziel „Wirtschaftswachstum fördern“ folgende Massnahme aufgeführt:

„Vorschriften und Verfahren, welche die Entwicklung der Wirtschaft einschränken, werden identifiziert und geändert oder aufgehoben, sofern sie nicht der Wahrung übergeordneter Interessen dienen.“

Die vorliegende Gesetzesrevision ist mit dieser Massnahme im Einklang, weil verschiedene Vorschriften aufgehoben werden und die neu vorgesehenen Einschränkungen übergeordneten Interessen dienen.

7. Verhältnis zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die Revision des HGG umfasst Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die im Gesetz konkret zu umschreiben sind. Der Verwaltung kann deshalb nicht die Wahlfreiheit zugestanden werden, wie sie die angestrebten Ziele erreichen will. In Artikel 2 HGG ist bereits festgehalten, welche Wirkungen mit dem Gesetz erzielt werden sollen. Eine Anpassung ist im Rahmen der vorliegenden Teilrevision nicht nötig.

8. Gründe für eine zeitlich dringliche Behandlung des Geschäfts

Der Vorstoss für die Einschränkung des Verkaufs von Tabak an Jugendliche wurde in der Februarsession 2005 überwiesen. Im Interesse der Prävention sollen die neuen Bestimmungen so bald als möglich in Kraft gesetzt werden. Ohne Abkürzung der Fristen kann die Gesetzesänderung nicht mehr in der laufenden Legislaturperiode abschliessend behandelt werden und würde dadurch eine wesentliche Verzögerung erfahren.

9. Auswirkungen

9.1. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die verschiedenen Vereinfachungen (Bergführen, Waren- und Dienstleistungsautomaten usw.) wirken sich positiv auf die Wirtschaft aus, wenn auch ihre Bedeutung nicht überschätzt werden darf. Die Aufhebung der Vorschriften zum Konsumkredit haben keine Auswirkungen, weil der Bereich heute durch das Bundesrecht abschliessend geregelt ist.

Die grössten Auswirkungen werden sich bei den Werbe- und Abgabeverboten für Alkohol und Tabak ergeben. Die Tabakindustrie investiert in der Schweiz jedes Jahr rund 80 Millionen Franken in Werbung und Sponsoring. Ein Ausbleiben dieser Ausgaben führt nicht nur bei der Werbewirtschaft zu entsprechenden Umsatzeinbussen, sondern vor allem auch bei den geförderten Veranstaltungen zu Einnahmeausfällen. Wie weit sich dies auch volkswirtschaftlich negativ auswirken wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Internationale Erfahrungen zeigen, dass trotz sinkender Nachfrage für Tabakprodukte unter dem Strich kein Verlust an Arbeitsplätzen entsteht: Wenn der Tabakkonsum sinkt, fliesst das Geld, das vorher für Tabakprodukte ausgegeben wurde, in den Kauf anderer Konsumgüter. Die Auswirkungen einer Tabakwerbebeschränkung auf die Werbewirtschaft sind als klein einzuschätzen, da die Ausgaben für Tabakwerbung im Vergleich zu anderen Branchen gering sind und in der gesamten Werbung nur einen kleinen Anteil ausmachen: Im Jahr 2003 wendete die Tabakindustrie in der Schweiz insgesamt 58 Millionen Franken für Werbung (ohne Sponsoring) auf. Das sind rund 1,5 Prozent des gesamten Werbeumsatzes von 4 Milliarden Franken.

Den negativen Folgen sind die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen entgegenzuhalten, die von einem geringeren Alkohol- und Tabakkonsum erwartet werden dürfen (vgl. Ziff. 3.2 des Vortrags).

9.2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Verzicht auf das Gewerbeverzeichnis und die Automatenbewilligungen entlastet die Gemeinden. Dagegen kommen mit der Überwachung der Werbe- und Abgabeverbote neue Aufgaben auf die Gemeinden zu. Wie gross der zusätzliche Aufwand sein wird, kann nicht genau vorhergesagt werden. Der Kanton kann jedoch die Gemeinden in dieser Aufgabe unterstützen. Das kann beispielsweise durch die Finanzierung von Testkäufen alkoholischer Getränke der Fall sein, wie sie vor einigen Jahren durch das Blaue Kreuz zur Kontrolle des Jugendschutzes durchgeführt und von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion finanziert wurden. Diese führten unter anderem zu einer gezielten Verkaufsschulung des Personals sämtlicher Coop-Filialen und damit zu einem besseren Vollzug ohne zusätzlichen Kontrollaufwand. Derartige den Vollzug unterstützende Massnahmen kann die GEF im Leistungsvertrag mit den Institutionen Berner Gesundheit und Blaues Kreuz festlegen und so die Gemeinden in ihrer Aufgabe unterstützen.

Diesem – insgesamt als eher gering einzuschätzenden – neuen Vollzugsaufwand der Gemeinden sollte mittelfristig eine deutliche finanzielle Entlastung der Gemeinden im Bereich Gesundheit und Soziales gegenüberstehen. Die vorgeschlagenen Massnahmen dürften zu einer Reduktion der gesundheitlichen und sozialen Folgekosten des Tabak- und Alkoholkonsums führen. Diese Kosten tragen die Gemeinden heute massgeblich mit (Aufwand für Spitexpflege von Personen mit tabak- und alkoholbedingten Schäden; Sozialhilfekosten; durch alkoholisierte Jugendliche verursachte Kosten usw.).

9.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Teilrevision des HGG hat keine direkt quantifizierbaren finanziellen und personellen Auswirkungen. Die vorgesehenen administrativen Vereinfachungen führen eher zu einer Entlastung, die Werbe- und Verkaufsverbote zu zusätzlichem Vollzugsaufwand. Ein Verkaufsverbot wird erst dann wirksam, wenn das Verbot in der Gesellschaft genügend akzeptiert ist. Dazu sind Präventionskampagnen nötig. Zudem muss die Einhaltung der Verkaufsverbote überwacht werden. Für beides müssen die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

Die präventive Wirkung der vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere auf das Konsumverhalten von Jugendlichen – wird mittel- und langfristig zu einer Reduktion der Gesundheits- und Sozialhilfekosten des Kantons führen. Der Kanton finanziert stationäre und ambulante Behandlungen sowie verschiedene Angebote der Suchthilfe. Im Weiteren trägt er zusammen mit den Gemeinden die Sozialhilfekosten. In diesen Bereichen darf mit einer Entlastung gerechnet werden, auch wenn diese heute nicht quantifiziert werden kann.

9.4. Auswirkungen auf die Sanierungspakete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Sanierungspakete.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Folgt nach Abschluss der Vernehmlassung.

11. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen bitten wir Sie, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Bern, 22. Juni 2005

Der Regierungspräsident

Der Staatsschreiber

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Konsumkredit	1
3.	Handel mit Tabakwaren und Alkohol	2
3.1.	Tabak- und Alkoholkonsum in der Schweiz	2
3.2.	Auswirkungen des Alkohol- und Tabakkonsums	3
3.3.	Geltende rechtliche Regelung	3
3.4.	Selbstbeschränkung der Branche	3
3.5.	Andere Kantone	3
3.6.	Internationale Entwicklungen	3
3.7.	Parlamentarische Vorstösse	3
3.8.	Massnahmen gegen Missbrauch von Alkohol und Tabak	3
3.9.	Wirksamkeit von Werbeverboten	3
3.10.	Umsetzung der Verbote	3
4.	Weitere Revisionspunkte	3
4.1.	Waren- und Dienstleistungsautomaten	3
4.2.	Bergführen	3
4.3.	Gewerberegister	3
5.	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	3
5.1.	Ingress	3
5.2.	Systematik und Artikel 2	3
5.3.	Artikel 3, 4 und 8	3
5.4.	Vorbemerkung zu den Artikeln 15 ff	3
5.5.	Artikel 15	3
5.6.	Artikel 16 und 17	3
5.7.	Artikel 19	3
5.8.	Artikel 26	3
5.9.	Artikel 28	3
5.10.	Artikel 29	3
5.11.	Übergangsbestimmung	3
6.	Verhältnis zum übergeordneten Recht, zu Planungen und Konzepten	3
7.	Verhältnis zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung	3
8.	Gründe für eine zeitlich dringliche Behandlung des Geschäfts	3
9.	Auswirkungen	3
9.1.	Auswirkungen auf die Wirtschaft	3
9.2.	Auswirkungen auf die Gemeinden	3
9.3.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	3
9.4.	Auswirkungen auf die Sanierungspakete	3
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	3
11.	Antrag	3