



**Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG)
(Änderung)**

Volkswirtschaftsdirektion

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
3. Grundzüge der Neuregelung	2
3.1 Verkaufsbeschränkung für Tabakprodukte und tabakähnliche Erzeugnisse	2
3.2 Ladenöffnungszeiten.....	2
4. Rechtsvergleich.....	3
4.1 Verkaufsbeschränkung für Tabakprodukte und tabakähnliche Erzeugnisse	3
4.2 Ladenöffnungszeiten.....	3
5. Erläuterungen zu den Artikeln.....	4
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	6
7. Finanzielle Auswirkungen	6
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	6
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	6
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	6
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	6

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG)

1. Zusammenfassung

In der Novembersession 2018 hat der Grosse Rat die Motion Löffel-Wenger (M 155-2018) „Jugendschutz auf E-Zigis & Co ausweiten!“ überwiesen. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, dafür zu sorgen, dass elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) und alle nikotinhaltigen Produkte im Kanton Bern so rasch wie irgendwie möglich den gleichen rechtlichen Vorgaben unterliegen wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren. Davon ausgenommen sollen nikotinhaltige Medikamente sein. Mit der vorliegenden Revision des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG)¹ wird dieser Auftrag umgesetzt. Dabei werden soweit erforderlich auch die Regelung des Gastgewerbes und des Schutzes vor Passivrauchen angepasst, um eine einheitliche Lösung in allen kantonalen Rechtsgebieten zu gewährleisten.

In der Frühlingsession 2019 reichte die FDP-Fraktion die Motion 057-2019 „Ein kleiner Schritt zu mehr Kundenfreundlichkeit“ ein, die den Regierungsrat beauftragt, die Anzahl der bewilligungsfreien Sonntagsöffnungen für Verkaufsgeschäfte auf vier zu erhöhen (entsprechend der gemäss Bundesrecht möglichen Anzahl bewilligungsfreier Tage mit Sonntagsarbeit) und die generellen Ladenöffnungszeiten an Samstagen bis 18:00 Uhr auszudehnen. Aus Effizienzgründen soll diese Motion im Rahmen der laufenden Teilrevision umgesetzt werden.

2. Ausgangslage

Mit grossem Mehr (122:16, bei 4 Enthaltungen) hat der Grosse Rat in der Novembersession 2018 die Motion Löffel-Wenger (M 155-2018) angenommen. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, dafür zu sorgen, dass elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) und alle nikotinhaltigen Produkte im Kanton Bern so rasch wie irgendwie möglich den gleichen rechtlichen Vorgaben unterliegen wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren, namentlich betreffend die Verkaufsbeschränkungen, den Passivrauchschutz und die Werbung.

Bereits der Regierungsrat hatte die Annahme der Motion beantragt und dabei insbesondere auf Folgendes hingewiesen:

In der Schweiz dürfen seit Mai 2018 nikotinhaltige Liquids für elektronische Zigaretten, sogenannte E-Zigaretten, verkauft werden. Aufgrund einer Gesetzeslücke können diese auch von Minderjährigen erworben werden. Dies läuft den Anstrengungen, die für den Jugendschutz unternommen werden, zuwider. Die rechtliche Lücke auf nationaler Ebene wird frühestens Mitte 2022 geschlossen, wenn das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) gemäss Planung in Kraft treten soll.

Im Kanton Bern sind die Abgabe und der Verkauf von Tabak an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren verboten (Art. 16 Abs. 1 HGG), weiter bestehen auch ein Werbeverbot für Tabak (Art. 15 HGG) sowie Bestimmungen zum Schutz vor dem Passivrauchen. Diese Jugendschutzbestimmungen leisten einen wichtigen Beitrag im Bereich der Prävention von nichtübertragbaren Krankheiten und insbesondere zum Schutz der Gesundheit der Kinder und Jugendlichen.

Die E-Zigarette hat sich unter jungen Menschen rasant verbreitet und ist bei den Jugendlichen in der Schweiz sehr beliebt. Der Anteil der Personen ab 15 Jahren, die mindestens einmal in ihrem Leben E-Zigaretten verwendet haben, lag 2016 bei 15.3%. Bei den 15- bis 19-Jährigen betrug er 32.7%, bei den 20- bis 24-Jährigen 32.9%. Bei Letzteren ist die Konsumation demnach am weitesten verbreitet.

¹ BSG 930.1

Bei der Konsumation der nikotinhaltigen Liquids besteht die Gefahr einer körperlichen Gewöhnung mit anschliessender Nikotinabhängigkeit. Nikotin verursacht unter anderem Bluthochdruck, was bei Personen mit Risikofaktoren das Erleiden eines Herzinfarktes begünstigt. Zudem kann Nikotin bei Jugendlichen die Entwicklung des Gehirns beeinträchtigen. Die Langzeitfolgen von E-Zigaretten sind noch unbekannt. Die Weltgesundheitsorganisation WHO geht davon aus, dass durch den Konsum von E-Zigaretten das Risiko für Lungen- und Herzerkrankungen steigt. Jedes Jahr sterben nach Schätzungen drei Millionen Menschen infolge von Tabakkonsum an Herzerkrankungen.

Insgesamt ist der Anteil toxischer und krebserregender Substanzen bei E-Zigaretten geringer als bei Tabakprodukten. Allerdings ist dieser Anteil sehr variabel, abhängig vom Produkt und der Geschmacksrichtung. Einzelne toxische und krebserregende Substanzen können ähnliche eingeatmete Mengen wie bei der konventionellen Zigarette erreichen.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Verkaufsbeschränkung für Tabakprodukte und tabakähnliche Erzeugnisse

Um die verschiedenen Formen von Tabakprodukten und tabakähnlichen Erzeugnissen zu beschreiben, wird in Artikel 14c HGG eine Legaldefinition eingeführt, die sich stark an Artikel 3 des bundesrätlichen Entwurfs zum TabPG² orientiert. Neben den elektronischen Zigaretten werden auch „Heat-not-burn“-Produkte (Tabakprodukte zum Erhitzen, die nicht im klassischen Sinn geraucht werden, da kein Verbrennungsprozess stattfindet), pflanzliche Rauchprodukte (Kräuterzigaretten oder Hanfzigaretten mit geringem THC-Gehalt) sowie Tabakprodukte zum Schnupfen erfasst.

Auf eine Regelung betreffend Tabakprodukte zum oralen Gebrauch (Snus) wird im Gegensatz zur Regelung im Entwurf zum TabPG verzichtet. Diese Produkte dürfen nach Art. 5 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung vom 27. Oktober 2004 über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (Tabakverordnung, TabV)³ aktuell in der Schweiz weder eingeführt noch abgegeben werden. Eine Bestimmung, wonach der Verkauf von Snus an unter 18-jährige Personen verboten ist, könnte beim Publikum zur falschen als auch unerwünschten Annahme führen, dass der Verkauf an ältere Personen zulässig wäre.

Im folgenden Punkt erfolgt dagegen wiederum eine Anlehnung an den Entwurf zum TabPG:

Es werden unter dem Begriff der E-Zigaretten sowohl die einschlägigen Geräte als auch die Flüssigkeiten (mit und ohne Nikotin) sowie das Nachfüllmaterial erfasst. Es lässt sich im Vollzug grundsätzlich nicht feststellen, ob die Liquids Nikotin enthalten, da neben fertig gemischten auch selbst gemischte Liquids verwendet werden können und sie teilweise falsch deklariert sind. Viele Konsumentinnen und Konsumenten beziehen die Liquids direkt aus dem Ausland (insbesondere China) vorbei an Zoll- und Konformitätsprüfungen, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch als nikotinfrei deklarierte Liquids Nikotin oder gesundheitsgefährdende Hilfs- oder Duftstoffe enthalten können. Nikotinfreie E-Zigaretten könnten Jugendlichen zudem den Einstieg ins Rauchen erleichtern.

Hinzu kommt, dass E-Zigaretten unabhängig vom verwendeten Liquid in der Regel deutlich grössere (Dampf-)Wolken als herkömmliche Zigaretten ausstossen. Dies wirkt sich in Bezug auf den Schutz vor Passivkonsum als störend aus.

3.2 Ladenöffnungszeiten

Die Öffnung eines Verkaufsgeschäfts an Sonntagen bzw. Feiertagen hängt von zwei Faktoren ab. Zum einen muss das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)⁴ die (in der Regel verbotene) Sonntagsarbeit des (un-

² BBI 2019, S. 999 ff.

³ SR 817.06

⁴ SR 822.11

terstellten) Verkaufspersonals zulassen. Zum anderen muss das HGG die Öffnung des Verkaufsgeschäftes zulassen.

Seit Mitte 2008 können die Kantone gemäss Artikel 19 ArG pro Jahr vier Sonn- bzw. Feiertage festlegen, an denen das Verkaufspersonal bewilligungsfrei arbeiten darf. Das Amt für Berner Wirtschaft (beco) bestimmt nach Anhörung der Gemeinden diese vier bewilligungsfreien Sonntage bzw. Feiertage. Das HGG lässt in der aktuellen Fassung hingegen nur zwei Sonn- oder Feiertage zu, an denen Verkaufsgeschäfte bewilligungsfrei öffnen dürfen. Aus diesem Grund können Verkaufsgeschäfte von den vier bewilligungsfreien Sonntagen nur deren zwei nutzen. Bei den Verkaufsgeschäften stösst diese unterschiedliche Regelung auf Unverständnis. Mit der Ausweitung auf vier bewilligungsfreie Sonntage würde diese Diskrepanz zwischen ArG und HGG beseitigt.

Nach geltendem Recht müssen Verkaufsgeschäfte an Samstagen und vor Feiertagen um 17:00 Uhr schliessen. Die rege Nutzung von Verkaufsangeboten in Bahnhöfen und Tankstellenshops nach Ladenschluss an Samstagen zeigt auf, dass diese Öffnungszeiten nicht mehr dem Einkaufsverhalten der Bevölkerung entsprechen. Mit einer massvollen Verlängerung bis 18:00 Uhr würde der Wettbewerbsnachteil des Detailhandels gegenüber dem Online-Handel, den Tankstellenshops sowie den Bahnhofsgeschäften verringert.

Für beide Änderungen gilt: Es steht den Verkaufsgeschäften frei, die Öffnungszeiten aufgrund dieser Teilrevision auszuweiten. Es besteht kein Zwang.

4. Rechtsvergleich

4.1 Verkaufsbeschränkung für Tabakprodukte und tabakähnliche Erzeugnisse

Der Kanton Wallis hat im Juni 2018 beschlossen, das Mindestalter für den Kauf von Tabakprodukten von 16 auf 18 Jahre zu erhöhen und auf E-Zigaretten, alle nikotinhaltigen Produkte und legales Cannabis auszuweiten. In den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurden im September 2018 ähnliche Motionen wie im Kanton Bern eingereicht. Es ist davon auszugehen, dass in weiteren Kantonen politische Vorstösse zur Schliessung der entstandenen Regelungslücke folgen werden.

In Deutschland wurden durch eine Änderung von § 10 des Jugendschutzgesetzes vom 23. Juli 2002 (JuSchG) bereits ab 1. April 2016 der Verkauf und die Abgabe von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin an Minderjährige verboten.

4.2 Ladenöffnungszeiten

Die Ladenöffnungszeiten in den anderen Kantonen sind unterschiedlich geregelt. In den Kantonen Waadt und Graubünden liegt die grundsätzliche Kompetenz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten bei den Gemeinden. In der Mehrzahl der anderen Kantone sind die Ladenöffnungszeiten wie in Bern kantonal geregelt. Diverse Kantone haben die Ladenöffnungszeiten vollständig liberalisiert.

Bei den Ladenöffnungszeiten liegt der Kanton Bern im schweizweiten Vergleich im Mittelfeld. Dies würde sich mit dieser Teilrevision nicht ändern.

Ladenöffnungszeiten an Samstagen und die Anzahl bewilligungsfreier Verkaufssonntage nach Kantonen (Stand März 2019):

Kanton	Ladenöffnung am Samstag	Bewilligungsfreie Verkaufssonntage / Anrecht auf Bewilligungen
AG	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
AI	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
AR	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung

Kanton	Ladenöffnung am Samstag	Bewilligungsfreie Verkaufssonntage / Anrecht auf Bewilligungen
BL	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
BS	06:00 bis 18:00	2
FR	06:00 bis 16:00	Gemeindekompetenz
GE	bis 18:00	3
GL	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
GR	Chur: 06:00 bis 18:00	Chur: 2
JU	06:00 bis 17:00	Keine Regelung
LU	bis 16:00	2
NE	bis 18:00	Keine Regelung
NW	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
OW	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
SG	06:00 bis 17:00	4
SH	05:00 bis 18:00	4 (Gemeindekompetenz)
SO	05:00 bis 18:00	4
SZ	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung
TG	06:00 bis 22:00	4
TI	bis 17:00	Keine Regelung
UR	bis 17:00	2
VS	bis 17:00	1
VD	Lausanne: 06:00 bis 18:00	Keine Regelung
ZG	bis 17:00	2 (Gemeindekompetenz)
ZH	00:00 bis 24:00	4

5. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 10

An Samstagen sowie vor öffentlichen Feiertagen werden die Öffnungszeiten von 17.00 Uhr auf 18.00 Uhr verlängert.

Weiter muss in Absatz 3 Buchstabe b zur Abstimmung auf den neuen Artikel 14c der Begriff „Tabakwaren“ durch den Begriff „Tabakprodukte“ ersetzt werden.

Artikel 11

Die Anzahl der öffentlichen Feiertage im Jahr, an denen alle Geschäfte von 10.00 bis 18.00 Uhr offen halten dürfen, wird auf vier erhöht. Die Beschränkung, dass die hohen Feiertage ausgenommen sind, bleibt bestehen.

Artikel 14c

Damit die in den folgenden Bestimmungen verwendeten produktspezifischen Begriffe kurz gefasst bleiben können, werden in Artikel 14c verschiedene Definitionen aufgenommen. Sie lehnen sich stark an Artikel 3 des Entwurfs zum TabPG an.

Aufgrund der raschen Entwicklung von Rauchprodukten und von vergleichbaren Produkten hinkt die Gesetzgebung jeweils um einige Jahre hinterher. Der Regierungsrat soll daher ermächtigt werden, auf dem Verordnungsweg neuartige Produkte, die in Bezug auf ihre Wirkung mit elektronischen Zigaretten vergleichbar sind, diesen in rechtlicher Hinsicht gleichzustellen.

Artikel 15, 16, 17, 18, 18a und 29

In diesen Bestimmungen wird überall der Begriff „Tabak“ durch den im Sinne von Artikel 14c erweiterten Begriff „Tabakprodukte, pflanzliche Rauchprodukte und elektronische Zigaretten“ ersetzt.

Artikel 13 des Gesetzes vom 9. April 2009 über das kantonale Strafrecht (KStrG)⁵

Die Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche ist bundesrechtlich geregelt (vgl. Art. 14 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz, LMG]⁶, Art. 41 Abs. 1 Bst. i des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser [Alkoholgesetz, AlkG]⁷) und in Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe h LMG strafrechtlich sanktioniert. Die bisherige kantonale Privilegierung von Inhaberinnen und Inhabern der elterlichen Sorge erscheint mit Blick auf den Jugendschutz problematisch und ist zudem wohl bundesrechtswidrig. Die Bestimmung kann mit Blick auf die bundesrechtliche Regelung ersatzlos aufgehoben werden.

Artikel 48 Absatz 5 des Volksschulgesetzes vom 13. März 1992 (VSG)⁸

Artikel 48 Absatz 5 VSG bestimmt, dass Schulgebäude rauchfrei sind. Diese Bestimmung wurde am 29. Januar 2008 beschlossen und trat am 1. August 2008 in Kraft, mithin zu einem Zeitpunkt als die bundesrechtliche und die kantonale Regelung zum Schutz vor Passivrauchen erst in Diskussion war. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des Gesetzes vom 10. September 2008 zum Schutz vor Passivrauchen (SchPG)⁹ ist das Rauchen in Bildungsstätten und Schulen verboten. Die Regelung in Artikel 48 Absatz 5 VSG ist somit nicht mehr nötig und soll daher aufgehoben werden. Damit können auch allfällige Widersprüche durch unterschiedliche Formulierungen des Rauchverbots im SchPG und im VSG bereinigt werden.

Artikel 1, 2, 3, 4 und 5 SchPG

Die Begrifflichkeit des SchPG wird an diejenige von Artikel 14c HGG angepasst. Der Begriff des Rauchens umfasst dabei den Konsum von Tabakprodukten und pflanzlichen Rauchprodukten, bei denen ein eigentlicher Verbrennungsprozess stattfindet (z.B. Zigaretten, Zigarren, Zigarillos, Pfeife, Kräuterzigaretten, Hanfzigaretten). Das Rauchverbot wird auf den Konsum von erhitzten Tabakprodukten („Heat-not-burn“-Produkte) und E-Zigaretten ausgedehnt.

Wie im Entwurf zum TabPG (vgl. den Vorschlag zur Anpassung von Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen¹⁰) wird auch in den Bestimmungen des SchPG nicht zwischen nikotinhaltigen E-Zigaretten und nikotinfreien Produkten unterschieden, da gesundheitliche Risiken von problematischen Inhaltsstoffen in Liquids nicht ausgeschlossen werden können und davon auszugehen ist, dass auch der Passivkonsum von nikotinfreien E-Zigaretten als störend empfunden wird.

⁵ BSG 311.1

⁶ SR 817.0

⁷ SR 680

⁸ BSG 432.210

⁹ BSG 811.51

¹⁰ SR 818.31

Artikel 27, 29a und 49 des Gastgewerbegesetzes vom 11. November 1993 (GGG)¹¹

Entsprechend dem SchPG wird auch hier die Begrifflichkeit an diejenige von Artikel 14c HGG angepasst.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik nicht enthalten.

7. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton wird durch die vorgeschlagene Regelung nicht belastet.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat weder personelle noch organisatorische Auswirkungen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat auch keine Auswirkungen auf die Gemeinden. So sind insbesondere für den Vollzug des SchPG keine zusätzlichen Kontrollen erforderlich.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Gesetzesänderung wird zur Eindämmung von Suchtverhalten beitragen und sich aufgrund tieferer Gesundheitskosten günstig auf die Volkswirtschaft auswirken.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

(Eintrag nach Abschluss der Vernehmlassung)

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

¹¹ BSG 935.11