

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. März 2018

245. Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat am 8. Dezember 2017 das Vernehmlassungsverfahren zu einem neuen Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG) eröffnet.

Vorgeschichte

Das Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (LMG, SR 817.0) schliesst im Gegensatz zum früheren LMG vom 9. Oktober 1992 (aLMG) Tabakprodukte aus seinem Geltungsbereich aus. Solange kein Gesetz zu diesen Produkten erlassen ist, bleiben jedoch die betreffenden Bestimmungen des aLMG für eine Übergangsfrist gemeinsam mit der Tabakverordnung (SR 817.06) und der Verordnung des EDI über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten (SR 817.064) in Kraft (vgl. Art. 73 LMG).

Im Mai 2014 eröffnete das EDI die Vernehmlassung zum ersten Vorentwurf eines Tabakproduktegesetzes. Die Stellungnahme des Kantons Zürich datiert vom 3. September 2014 (RRB Nr. 930/2014). Im November 2015 unterbreitete der Bundesrat den Gesetzesentwurf dem Parlament. Dieses wies die Vorlage an den Bundesrat zurück und forderte ihn auf, einen neuen Vorschlag mit folgenden Inhalten zu erarbeiten:

- Verankerung des Mindestalters 18 für den Erwerb von Tabakprodukten, Schaffung einer rechtlichen Grundlage für Testkäufe und Verbot von besonders an Minderjährige gerichteter Werbung;
- Überführung der wichtigsten Bestimmungen der Tabakverordnung in das Gesetz, wobei zusätzliche Einschränkungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring davon auszunehmen sind. Insbesondere Streichung der Pflicht zur Angabe der Aufwendungen für Werbung und Marketing;
- Legalisierung des Handels mit Alternativprodukten wie nikotinhaltigen E-Zigaretten und Snus und eigene Regelung dieser Produkte.

Unter Berücksichtigung des Auftrags des Parlaments wurde der vorliegende zweite Gesetzesentwurf für ein Tabakproduktegesetz erarbeitet.

Inhalte des vorliegenden Vorentwurfs

Der vorliegende Vorentwurf des Gesetzes regelt die Anforderungen an Tabakprodukte und nikotinhaltige elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), um den Menschen vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums zu schützen. Er übernimmt weitgehend die für Tabakprodukte geltenden Prinzipien des Lebensmittelrechts (z. B. Täuschungsschutz und Pflicht zur Selbstkontrolle) und verankert – im Vergleich zum bisherigen Recht – gewisse Neuerungen. Diese umfassen im Wesentlichen:

- *Legalisierung des Handels mit alternativen Produkten:* Nikotinhaltige E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und Tabakprodukte zum oralen Gebrauch (z. B. Snus) sollen neu mit eigener Regelung (z. B. Warnhinweise) vermarktet werden dürfen. Nikotinfreie E-Zigaretten bleiben dem Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht unterstellt und fallen nur unter gewisse Bestimmungen des Gesetzes, wenn es der Schutz der Minderjährigen erfordert oder wenn sie mit nikotinhaltigen Produkten verwechselt werden könnten.
 - *Anpassung der Werbebeschränkungen an die in den letzten Jahren aufgekommene Werbeträger:* Um Minderjährige besser zu schützen, ist ein Werbeverbot für Tabakprodukte und E-Zigaretten in Gratiszeitungen, im Internet und an einigen strategischen Orten in den Verkaufsstellen (z. B. neben Bonbons) vorgesehen.
 - *Verbot der Abgabe an Minderjährige:* Um diese besonders verletzte Gruppe besonders zu schützen, soll für die ganze Schweiz eine einheitliche Altersgrenze festgelegt werden. Zudem soll die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen werden.
- Der Erlass von schweizweit einheitlichen Regelungen mit dem Zweck, den Menschen vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten zu schützen, ist sinnvoll. Insoweit kann das neue Tabakproduktegesetz grundsätzlich unterstützt werden. Gewisse Punkte des Vorschlags bedürfen jedoch nochmals der Überarbeitung.

Auswirkungen auf den kantonalen Vollzug

Wie unter der geltenden Rechtsordnung wird es Sache der Kantone sein, zu prüfen, ob die im Markt erhältlichen Tabakprodukte den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Zusammensetzung, Kennzeichnung, Werbung und Abgabe entsprechen. Diese Kontrollen erfolgen durch Laboranalysen, Testkäufe und Inspektionen. Neu müssen die Kantone dieselben Aufgaben auch für die Kontrolle der E-Zigaretten durchführen. In der Regulierungsfolgeabschätzung werden die erstmaligen Vollzugskosten für die Kantone auf Fr. 288 000 und die laufenden jährlichen Vollzugskosten auf Fr. 123 000 geschätzt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an dm@bag.admin.ch und tabakprodukte@bag.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen den Erlass eines Tabakproduktegesetzes und damit die Schaffung einer schweizweit einheitlichen Gesetzgebung für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (E-Zigaretten). Die Kantone werden dadurch in ihren vielfältigen Bestrebungen im Bereich der Tabakprävention unterstützt. Insbesondere die Gleichsetzung von E-Zigaretten mit den Tabakprodukten sowie die einheitliche Regelung des Kinder- und Jugendschutzes werten wir positiv. Wir bedauern allerdings, dass die Verringerung des Tabakkonsums nicht mehr Eingang in den Zweckartikel des Gesetzes gefunden hat; Tabak ist die wichtigste vermeidbare Ursache von nicht übertragbaren Krankheiten.

B. Geltungsbereich – nikotinfreie E-Zigaretten

Gemäss Art. 2 Abs. 1 sollen lediglich die Bestimmungen in den Art. 17–21 (Werbung, Abgabe an Minderjährige und Testkäufe) auch für nikotinfreie E-Zigaretten gelten. Wir beantragen, den Geltungsbereich des ganzen Gesetzes auf nikotinfreie Zigaretten auszudehnen, die sonst weiterhin als Gebrauchsgegenstände unter die Lebensmittelgesetzgebung fallen. Eine Unterscheidung zwischen nikotinhaltigen und nikotinfreien Produkten ist wenig zweckmässig: (1) Die geforderte Gleichbehandlung ist wichtig im Hinblick auf die Attraktivität von E-Zigaretten bei Kindern und Jugendlichen. Denn der Konsum von E-Zigaretten kann den Einstieg in andere tabakhaltige oder nikotinhaltige Produkte begünstigen bzw. erleichtern. (2) Die gesundheitlichen Auswirkungen von E-Zigaretten sind heute noch weitgehend unerforscht. Dies gilt auch deshalb, weil mit E-Zigaretten nicht nur Nikotin, sondern auch andere gefährliche Substanzen (z. B. Hanf mit Cannabidiol [CBD]) verdampft werden können. (3) Es ist nicht sinnvoll, E-Zigaretten in zwei verschiedenen Gesetzen zu regeln (nikotinhaltige im TabPG und nikotinfreie im LMG), für

deren Vollzug auf Bundesebene zwei verschiedene Bundesämter zuständig sind. Hinzu kommt, dass nikotinfreie E-Zigaretten nicht zwingend die Anforderungen des Lebensmittelrechts an die Sicherheit (Art. 15 LMG) zu erfüllen vermögen.

C. Begriffe

In Art. 23 Abs. 2 wird der Begriff «Inverkehrbringen» definiert. Diese Definition ist in Art. 3 («Begriffe») unter einem eigenen Buchstaben einzufügen.

D. Snus

Neben den nikotinhaltigen E-Zigaretten sollen – aufgrund des Rückweisungsauftrags des Parlaments – auch Tabakprodukte zum oralen Gebrauch (insbesondere Snus) legalisiert werden. Die gewerbsmässige Zulassung von Snus wird zu einer Ausdehnung des Tabakmarktes führen, wobei in erster Linie Jugendliche betroffen sein werden. Mundtabak macht stark abhängig und schädigt die Mundschleimhaut. Die enthaltenen krebserzeugenden Stoffe können zu Bauchspeicheldrüsen-, Mundhöhlen- und Speiseröhrenkrebs führen. Wegen der negativen gesundheitlichen Auswirkungen, der sich daraus ergebenden langen Suchtkarrieren sowie der damit nicht umgesetzten Forderung eines besseren Schutzes jugendlicher Konsumentinnen und Konsumenten ist es nicht nachvollziehbar, warum das Verbot der gewerbsmässigen Einfuhr und Abgabe von Snus aufgehoben werden soll. Ausser in Schweden besteht in der gesamten EU ein entsprechendes Verbot, wobei dessen Aufhebung dort nicht zur Diskussion steht.

E. Verbotene Zutaten und Höchstmengen

Die gesundheitlichen Auswirkungen des Konsums von E-Zigaretten sind derzeit noch nicht abschliessend bekannt. Erwiesen ist hingegen, dass der Dampf von E-Zigaretten giftige Stoffe enthält. Deshalb sollen Höchstmengen solcher Stoffe nicht nur für Tabakprodukte festgelegt werden, sondern auch für Liquide für (nikotinhaltige und nikotinfreie) E-Zigaretten und deren Dampf. Aus toxikologischer Sicht ist der in der EU festgelegte Höchstwert zu übernehmen (Art. 20 Abs. 3 Bst. b der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse).

Die Anhänge 1 und 2, welche die verbotenen Zutaten und Höchstmengen der Zutaten und der Emissionen enthalten, sind sehr technisch. Der sehr innovative Tabak- und Tabakproduktmarkt könnte es erfordern, dass die Regelungen des Anhangs schon bald wieder angepasst werden müssen. Deshalb beantragen wir, die Regelungen dieser Anhänge im Verordnungsrecht aufzunehmen.

F. Verpackungen

Im Gegensatz zur Regelung in der EU, wo Behälter mit nikotinhaltenen Flüssigkeiten ein maximales Volumen von 10 ml und Kartuschen von 2 ml haben dürfen, sollen in der Schweiz maximale Volumen von 100 ml (Behälter) bzw. 10 ml (Kartuschen) erlaubt sein (Art. 8). Diese vorgeschlagenen Mengen sind gesundheitsgefährdend und deshalb abzulehnen. Die Höchstmengen sind denjenigen der EU anzupassen.

G. Warnhinweise

In Art. 12 Abs. 1 fehlt eine Warnung, die auf die Schädlichkeit des Tabakrauchs für die Umgebung hinweist (vgl. Art. 12 Tabakverordnung).

In Art. 12 Abs. 2 soll der Bundesrat ermächtigt werden, bestimmte Tabakprodukte zum Rauchen von der Verpflichtung zur Tragung eines bestimmten Warnhinweises («Tabakrauch enthält über 70 Stoffe, die erwiesenermassen krebserregend sind») auszunehmen. Dafür sind keine Gründe ersichtlich – auch nicht in den Erwägungen. Auf diese Rechtssetzungsdelegation soll deshalb verzichtet werden.

H. Produktinformationen für E-Zigaretten

Verpackungen von E-Zigaretten und deren Nachfüllbehälter sowie von Tabakprodukten zum Erhitzen müssen gemäss Vorentwurf keine Liste sämtlicher Inhaltsstoffe enthalten (Art. 16). Konsumentinnen und Konsumenten können sich somit vor dem unmittelbaren Kauf eines solchen Produkts nicht über deren Inhaltsstoffe informieren. Diese Informationslücke wird durch die Meldung der Zusammensetzung des Produkts vor dem Inverkehrbringen an das BAG nicht gefüllt. Sowohl bei E-Zigaretten als auch bei Tabakprodukten zum Erhitzen handelt es sich um Gemische mehrerer Stoffe, die für die Konsumentinnen und Konsumenten vor dem Kauf vor Ort klar erkennbar sein müssen. Diese Anforderung ist entsprechend zu ergänzen (vgl. auch Art. 20 Abs. 4 Bst. b der RL 2014/40/EU).

I. Werbung und Sponsoring

Wir begrüßen das Werbeverbot für Tabakprodukte und für nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, wenn sie sich besonders an Minderjährige richtet (Art. 17 Abs. 1). Dies ist der bisherigen Regelung in der Tabakverordnung nachgebildet.

Werbeverbote in Gratiszeitungen, im Internet und an Verkaufsstellen gehen jedoch zu weit. Anstelle solcher Verbote regen wir an – wie im Gesundheitsgesetz des Kantons Zürich vorgesehen und in der Praxis bewährt –, das Werbeverbot an das Kriterium der Wahrnehmbarkeit zu knüpfen. Was weiträumig wahrnehmbar ist, erreicht ein grosses Publikum und ist ein entsprechend attraktives Werbemedium, was ein Verbot rechtfertigt. Im übrigen begrüssen wir, dass die Kantone nach wie vor die Möglichkeit haben sollen, strengere Werbevorschriften einzuführen (Art. 19).

Da Sponsoring und Werbung eng miteinander verknüpft sind und mancherorts eine Unterscheidung schwierig ist, sollten die für die Werbung festgelegten Verbote auch für das Sponsoring gelten.

J. Abgabeverbot an Minderjährige

Im Sinne des Jugendschutzes unterstützen wir ein national einheitliches Abgabeverbot von Tabakprodukten und E-Zigaretten an Minderjährige.

Wir möchten darauf hinweisen, dass dieses Verbot nicht ohne Weiteres umgesetzt werden kann, da auch mit modernsten Systemen nicht verhindert werden kann, dass Kinder und Jugendliche Tabakwaren über Automaten beziehen. Die Hemmschwelle, eine verbotene Abgabe an einem Automaten zu umgehen, ist viel kleiner als im persönlichen Kontakt mit einer Verkäuferin oder einem Verkäufer.

Gemäss dem Gesetzestext soll die Abgabe von Tabakprodukten und von E-Zigaretten an Minderjährige verboten und unter Strafe gestellt werden (Art. 20 Abs. 1 und 43 Abs. 1 Bst. e). In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, dass die Abgabe innerhalb einer Familie und unter minderjährigen Freundinnen und Freunden nicht unter das Verbot falle. Insofern machen hier die Erläuterungen eine Unterscheidung, die so nicht aus dem Gesetz hervorgeht. Diese mangelnde Übereinstimmung zwischen Gesetzestext und Erwägungen ist zu klären.

K. Vollzug

Der Entwurf sieht in Art. 33 vor, dass die Kantone Ausführungsbestimmungen für den kantonalen Vollzug zu erlassen und diese den Bundesbehörden zur Kenntnis zu bringen haben. Zudem sollen sie den Vollzug untereinander koordinieren. Der Bund wiederum koordiniert gemäss Art. 29 die Vollzugsmassnahmen ebenfalls und kann den Kantonen im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug bestimmte Massnahmen vorschreiben. Eine solche Zuständigkeitsordnung führt zu Unsicherheiten über Inhalt der Aufgaben und in der Folge über die Verantwortlichkeit ihrer Erfüllung. Insbesondere ist unklar, inwieweit und mit welchem

Ziel der Vollzug unter den Kantonen bzw. durch den Bund koordiniert werden soll. Falls es überhaupt eine Koordination braucht, ist die Kompetenz entweder dem Bund oder den Kantonen zuzuweisen. Die Vorgaben des Bundes über den Vollzug des Gesetzes passen auch nicht zum föderalen Aufbau der Schweiz und zur allgemeinen Vollzugskompetenz der Kantone. Wir beantragen, Art. 29 Abs. 2 wegzulassen. Sollte er beibehalten werden, sind die Vorgaben des Bundes wie auch die Informationspflichten der Kantone auf ein Mindestmass zu beschränken.

Problematisch ist die Vorschrift, wonach der Bund im Einzelfall bestimmte Laboranalysen und den diesbezüglichen abschliessenden Entscheid dem betreffenden Kanton übertragen kann (Art. 28 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2). Solche Laboranalysen der im Vorentwurf umschriebenen Produkte sind teilweise aufwendig. Die Kantone haben weder die Mittel noch das Fachwissen, sie durchzuführen. Diese beiden Abschnitte sind wegzulassen. Ersatzweise ist die Wendung «betreffender Kanton» durch «für die entsprechenden Untersuchungen akkreditiertes Labor» zu ersetzen.

Schliesslich regelt Art. 38 Abs. 1, dass die zuständigen Behörden von Bund und Kanton untereinander Daten austauschen können. In Abs. 2 und den Erwägungen (S. 59) wird indessen von einer Pflicht zum Datenaustausch ausgegangen. Dieser Widerspruch ist aufzulösen.

L. Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen

Wir unterstützen die Ausweitung des Rauchverbots in allen öffentlich zugänglichen Räumen auf E-Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen. Damit wird insbesondere der Konsum von nikotinhaltigen wie auch nikotinfreien E-Zigaretten einheitlich geregelt, was den Vollzug erleichtert.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli