Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 29	291

Frauenfeld, 19. November 2019
896

Motion von Elisabeth Rickenbach, Franz Eugster, Andrea Vonlanthen, Roland A. Huber, Barbara Dätwyler und Ruth Kern vom 21. November 2018 „Jugendschutz auf E-Zigis und Co. ausweiten“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre und 59 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen beantragen, E-Zigaretten und alle nikotinhaltigen Produkte sowie CBD-Raucherprodukte den gleichen rechtlichen Vorgaben zu unterstellen wie Zigaretten und herkömmliche Raucherwaren (Tabakwaren). Es sei das Gesetz über das Verbot der Plakatwerbung für Tabak und Alkohol sowie über den Jugendschutz beim Verkauf von Tabakwaren (VPTAG; RB 812.4) zu ergänzen. In der Begründung werden die Bereiche Verkaufsbeschränkung, Passivrauchschutz und Werbung genannt. Auszunehmen seien nikotinhaltige Medikamente.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich ist zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt. Dies führt zusammen mit einer sachlich abgegrenzten Gesetzgebung zu einer stark fragmentierten Rechtslage. Die nachfolgende Darlegung derselben orientiert sich an den angesprochenen Produktegruppen: Tabakwaren, E-Zigaretten, nikotinhaltige Produkte und CBD-Raucherprodukte. Für jede Produktegruppe werden die in der Motion erwähnten Aspekte (Verkaufsbeschränkung, Passivrauchschutz, Werbung) dargelegt.

II. Rechtslage

1. Tabakwaren

Das frühere Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 9. Oktober 1992 (aLMG, SR 817.0) definierte Lebensmittel in Art. 3 Abs. 1 als Nahrungs- und Genussmittel. Genussmittel sind gemäss Abs. 3 alkoholische Getränke sowie Tabak und andere Raucherwaren. Das neue Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (LMG, SR 817.0) sieht in Art. 73 als Übergangsbestimmung vor, dass die Bestimmungen des aLMG für Tabak und andere Raucherwaren bis zum Erlass eines Tabakproduktegesetzes gelten, längstens jedoch bis am 30. April 2021. Das dazugehörige Verordnungsrecht, insbesondere die Verordnung über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (TabV, SR 817.06), bleiben ebenfalls in Kraft. Für den Schutz vor Passivrauchen hat der Bund das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (SPRG, SR 818.31) sowie entsprechendes Vollzugsrecht erlassen.

Einschlägig für Tabakwaren ist also das aLMG und die TabV (Abgabe, Werbung) sowie das SPRG (Passivrauchschutz). Hinzu kommt auf kantonaler Ebene das VPTAG. Betreffend Verkaufsbeschränkung resp. Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz ergibt sich für Tabakwaren Folgendes:

Abgabe
- Tabakwaren dürfen bei ihrem üblichen Gebrauch und Genuss die Gesundheit nicht unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden (Art. 13 Abs. 2 aLMG);
- Tabakwaren dürfen nicht an Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden (§ 2 VPTAG).

Werbung (v.a.)
- Anpreisungen dürfen sich nicht auf die Gesundheit beziehen (Art. 17 Abs. 2 TabV);
- speziell an Jugendliche gerichtete Werbung ist untersagt (Art. 18 TabV);
- Plakatwerbung auf öffentlichem oder öffentlich einsehbarem privaten Grund ist untersagt (§ 1 VPTAG).

Passivrauchschutz
- In geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, ist rauchen untersagt (Art. 1 SPRG).
- Ausnahmsweise darf in Raucherräumen gemäss Art. 2 SPRG oder Raucherrestaurants gemäss Art. 3 SPRG geraucht werden.

2. E-Zigaretten

Betreffend Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz gilt für E-Zigaretten incl. Liquids/ Pads etc. Folgendes:

Abgabe
E-Zigaretten incl. Liquids gelten als Gebrauchsgegenstände gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b LMG. Diese müssen gemäss Art. 15 Abs. 1 LMG sicher sein. Sie dürfen bei normaler

oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung keine oder nur minimale Gefahren bergen oder nur solche, die sich mit ihrem normalen Gebrauch vereinbaren lassen und die unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Konsumentinnen und Konsumenten und Dritter vertretbar sind (Art. 15 Abs. 2 LMG). Diesbezüglich ist zwischen E-Zigaretten mit nikotinhaltigen Liquids und solchen ohne nikotinhaltigen Liquids zu unterscheiden. E-Zigaretten ohne nikotinhaltige Liquids werden grundsätzlich als gesundheitlich unbedenklich und sicher beurteilt (Art. 61 Abs. 1 Verordnung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände; LGV, SR 817.02). Eine Verkaufsbeschränkung gibt es nicht. Hingegen ist der Zusatz von Substanzen, die den Liquids pharmakologische Wirkungen verleihen, wie beispielsweise Nikotin, gemäss Art. 61 Abs. 2 LGV ausdrücklich verboten. Allerdings können gemäss dem Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) entsprechend dem Cassis-de-Dijon-Prinzip Waren in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, wenn sie in der Europäischen Gemeinschaft (EG) oder in einem Mitgliedstaat der EG oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) rechtmässig in Verkehr sind (Art. 16a). Die gegenwärtig in der Schweiz vertriebenen nikotinhaltigen Liquids sind gestützt auf das THG (meist nach niederländischem Recht) legal in Verkehr und können deshalb in der Schweiz verkauft werden. Eine rechtlich verbindliche Verkaufsbeschränkung gibt es nicht.

Werbung
- E-Zigaretten und Liquids sind so zu kennzeichnen, dass der Gesundheitsschutz gewährleistet ist (Art. 16 LMG);
- die Bewerbung von E-Zigaretten und Liquids dürfen den Konsumenten oder die Konsumentin nicht täuschen (Art. 18 LMG).

Passivrauchschutz
Da E-Zigaretten die Liquids nicht verbrennen („rauchen“), sondern verdampfen, sind sie vom Geltungsbereich des SPRG nicht erfasst. Ein „Passivdampfschutz-Gesetz“ gibt es nicht. Entsprechend ist der Passivschutz vor E-Zigaretten nicht normiert.

3. Nikotinhaltige Produkte
Es stellt sich die Frage, was die Motionäre und Motionärinnen unter nikotinhaltigen Produkten verstehen. Faktisch existieren z. B. nikotinhaltige Öle oder (von Natur aus) schwach nikotinhaltige Pflanzen (z. B. Tomaten oder Kartoffeln). Abgabe, Werbung und Passivrauchschutz dieser Produkte sind gesetzlich nicht normiert; der Grund liegt im offensichtlich fehlenden Regelungsbedarf für diese Produkte.

4. CBD-Raucherprodukte
CBD-Raucherprodukte stellen „andere Raucherwaren“ im Sinne von Art. 73 LMG oder Tabakersatzprodukte gemäss Art. 3 TabV dar. Demzufolge ist für CBD-Raucherprodukte analog der Tabakwaren das aLMG incl. TabV sowie das SPRG anwendbar. Das Anliegen der Motion ist somit für die nationale Gesetzgebung bereits erfüllt. Einzig das kantonale VPTAG ist explizit auf Tabakwaren eingeschränkt, weswegen für CBD-Raucherprodukte kein Verbot für Plakatwerbung und kein Mindestalter für den Erwerb besteht.

III. Gesundheitspolitische Beurteilung

1. E-Zigaretten

Die E-Zigarette ist bei jungen Menschen in der Schweiz beliebt. Rund ein Drittel der 15- bis 19-Jährigen hat mindestens einmal in ihrem Leben E-Zigaretten verwendet.[1] Mit der Schweizer Markteinführung der in den USA unter Jugendlichen und in den Sozialen Medien stark verbreiteten E-Zigarette „Juul“, die zudem in den sozialen Medien eine grosse Beachtung erfährt, bestehen Befürchtungen auf einen weiteren Konsumanstieg bei dieser Zielgruppe.

Bei der Konsumation der nikotinhaltigen Liquids besteht die Gefahr einer körperlichen Gewöhnung mit anschliessender Nikotinabhängigkeit. Zudem kann Nikotin bei Jugendlichen die Entwicklung des Gehirns beeinträchtigen.[2] Die Langzeitfolgen von E-Zigaretten sind noch unbekannt. 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. Die Weltgesundheitsorganisation WHO geht davon aus, dass auch durch den Konsum von E-Zigaretten ein Risiko für Lungen- und Herzerkrankungen besteht. Fundierte wissenschaftliche Studien für E-Zigaretten bestehen jedoch bislang keine.

Über das gesundheitsschädigende Risiko von E-Zigaretten inkl. Liquids, Pads etc. herrscht in Fachkreisen Uneinigkeit.

2. Nikotinhaltige Produkte

Neben Tabak und E-Zigaretten findet sich nur in sehr wenigen Produkten Nikotin. Beispiele: nikotinhaltige Öle oder (von Natur aus) schwach nikotinhaltige Pflanzen (z. B. Tomaten oder Kartoffeln). Nikotinhaltige Produkte stellen daher keine durch den Staat zu normierende Produktegruppe dar.

3. CBD-Raucherprodukte

Die Wirkung und Risiken des CBD-Konsums sind noch relativ unerforscht. Bekannt ist, dass der Konsum von CBD in Form von Hanfzigaretten dieselben gesundheitlichen Risiken wie der Tabakkonsum birgt wie Krebs-, Herz-Kreislauf- und Lungenerkrankungen. Auch wenn THC-armes Cannabis ohne Zugabe von Tabak pur geraucht wird, entstehen durch die Verbrennung gesundheitsschädliche Stoffe. CBD-Raucherprodukte stellen daher eine Gefahr für die Gesundheit dar.

---

[1] Kuendig H., Notari L. & Gmel G. (2017). *Cigarette électronique et autres produits du tabac de nouvelle génération en Suisse en 2016 – Analyse des données du Monitorage suisse des addictions*, Addiction Suisse, Lausanne, Suisse

[2] Yuan M., Cross S. J., Loughlin S. E. & Lesli F. M. (2015). Nicotine and the adolescent brain. *The Journal of Physiology*, DOI: 10.1113/JP270492.

IV. Beurteilung des Regelungsbedarfs

Aufgrund der gesundheitspolitischen Beurteilung identifiziert der Regierungsrat einen Handlungsbedarf für E-Zigaretten und CBD-Raucherprodukte. Für nikotinhaltige Produkte (Öle, Pflanzen etc.) erscheint eine Regelung indes als unverhältnismässig, weil sie, im Gegensatz zu Zigaretten und E-Zigaretten, eine marginale Bedeutung haben.

Die gesundheitspolitischen Herausforderungen in den Bereichen E-Zigaretten und CBD-Raucherprodukten können mit einer Selbstregulierung der Branche oder mit einer staatlichen Regulierung adressiert werden. Verschiedene Vertreter der Vereinigung des Schweizerischen Tabakwarenhandels haben sich an einem Runden Tisch darauf geeinigt, dass E-Zigaretten sowie Liquids in der Schweiz nicht an Minderjährige verkauft werden dürfen. Dieser Kodex trat am 1. Oktober 2018 in Kraft. Der Branchenverband Swiss Vape Trade Association (SVTA) hat bereits am 10. September 2018 einen eigenen Kodex verabschiedet, der einen Verzicht auf die Abgabe von nikotinhaltigen E-Dampfgeräten und Liquids an Minderjährige sowie einen Verzicht auf die Abgabe von nikotinfreien Liquids an unter 16-Jährige vorsieht. Diese beiden Kodizes gelten bis zum Inkrafttreten des neuen Tabakproduktegesetzes, das die rechtliche Lücke auf nationaler Ebene voraussichtlich im Jahr 2022 schliessen soll. Zurzeit kann nicht abgeschätzt werden, ob sich die Verkaufsstellen an die sich selber auferlegten, freiwilligen Verkaufsverbote halten. Zudem haben nicht alle Hersteller und Vertreiber die Kodizes unterschrieben. Die Kodizes als Selbstregulierung der Branche sind zu begrüssen, stellen aber nur ein bedingt taugliches Mittel dar, um die in der Motion geäusserten gesundheitspolitischen Bedenken zu entkräften.

Folglich erachtet der Regierungsrat in Übereinstimmung mit der Motion die Angleichung der gesetzlichen Regelungen für E-Zigaretten und CBD-Raucherprodukte an jene für Tabakwaren als erforderlich.

Die Angleichung der gesetzlichen Regelungen für E-Zigaretten und Tabakwaren beim Passivrauchschutz bedarf allerdings einer differenzierten Betrachtung. Wie oben ausgeführt, ist der Passivrauchschutz national im SPRG geregelt, wobei „dampfen“ vom sachlichen Geltungsbereich des SPRG („rauchen“) nicht erfasst wird. Es liegt nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, den Anwendungsbereich des SPRG auf Dampf auszudehnen. Um E-Zigaretten beim Passivschutz Tabakwaren gleichzustellen, wäre folglich ein eigenes kantonales Gesetz erforderlich. Ob dafür eine verfassungsmässige Grundlage besteht, kann offen gelassen werden. Denn der Regierungsrat erachtet eine solche kantonale Sonderregelung und den Ressourceneinsatz, der die Erarbeitung eines kantonalen Gesetzes bedingte, als unverhältnismässig. Hingegen wäre es zielführend, das Dampfen dem Rauchen auf nationaler Ebene gleichzustellen. So sieht das Revisionspaket zur Schaffung eines Tabakproduktegesetzes (TabPG) denn auch vor, Art. 2 Abs. 1 des SPRG so anzupassen, dass das SPRG inskünftig auch für E-Zigaretten gilt. Nur für die Übergangsdauer bis zu einer nationalen Regelung eigens ein kantonales Gesetz zu erarbeiten, betrachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig, weshalb er dies ablehnt.

Unter Berücksichtigung obiger Beurteilung ist eine Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs des VPTAG auf E-Zigaretten und CBD-Raucherwaren sinnvoll und zielführend. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass dabei sowohl E-Zigaretten mit als auch solche ohne nikotinhaltige Liquids zu erfassen sind. E-Zigaretten bergen die Gefahr, nikotinabhängig zu machen oder sich (nikotinfrei) ans „Dampfen“ zu gewöhnen, was den Einstieg zu einer Nikotinsucht darstellen kann. Auch das TabPG soll dereinst für nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten gelten (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 bis Art. 21 E-TabPG). Ein generelles Mindestalter sowie ein Plakatwerbeverbot ergibt damit sachlogisch für E-Zigaretten Sinn.

Mit der Anpassung des VPTAG würden einzig für den im aLMG geregelten Werbebereich für E-Zigaretten nicht dieselben Vorschriften gelten, wie für Tabakwaren und CBD-Raucherwaren. Den Geltungsbereich des aLMG auszuweiten liegt indes nicht in der Kompetenz eines Kantons. Eigens für eine Übergangsfrist dafür ein komplettes kantonales Gesetz zu erlassen, erachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig. Allerdings könnten die zentralen zwei Bestimmungen des aLMG im Bereich der Werbung – dass sich Anpreisungen nicht auf die Gesundheit beziehen dürfen (Art. 17 Abs. 2 TabV) und speziell an Jugendliche gerichtete Werbung untersagt ist (Art. 18 TabV) – mit verhältnismässig wenig Aufwand im VPTAG aufgenommen werden. Es würde damit im Bereich der Bewerbung von E-Zigaretten und CBD-Produkten eine weitgehende Angleichung an die für Tabakwaren geltenden Vorschriften erfolgen.

Über die Anliegen der Motion hinausgehend erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, das in der VPTAG normierte Mindestalter zum Erwerb von Tabakprodukten und neu E-Zigaretten sowie CBD-Raucherwaren von 16 auf 18 Jahre anzuheben. Erstens ist (zurecht) eine national einheitliche Regelung des Mindestalters in Art. 20 Abs. 1 E-TabPG vorgesehen; dieses beträgt 18 Jahre. Zweitens haben namhafte Verkaufsstellen, namentlich Valora, Coop und Denner, bereits per 1. Januar 2019 selbstverpflichtend ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt. Die kantonale Regelung zum Mindestalter bereits jetzt für alle Verkaufsstellen auf 18 Jahre festzulegen, schafft Rechtssicherheit und greift die Stossrichtung des E-TabPG proaktiv auf.

V. Fazit

Der Regierungsrat stellt fest, dass der explizite Motionsauftrag darauf abzielt, den sachlichen Anwendungsbereich des VPTAG auf E-Zigaretten, nikotinhaltige Produkte und CBD-Raucherwaren auszudehnen. Er unterstützt dieses Anliegen der Motion, ausgenommen den wenig relevanten Bereich der nikotinhaltigen Produkte.

In der Umsetzung der Motion ist punktuell eine differenzierte Angleichung der Vorschriften für E-Zigaretten und CBD-Raucherwaren angezeigt, um keinen unverhältnismässig grossen Aufwand für Nebengebiete zu betreiben. Namentlich soll sich die Angleichung des kantonalen Rechts darauf konzentrieren, den sachlichen Anwendungsbereich der VPTAG auf E-Zigaretten und CBD-Raucherwaren zu erweitern. Neue kantonale Gesetze, namentlich zu einem Passivdampfschutz, sind für die Übergangsphase bis zum Inkrafttreten eines TabPG indes unverhältnismässig. Der Regierungsrat schlägt zudem

vor, das Mindestalter für den Kauf von Tabakwaren, E-Zigaretten und CBD-Raucherwaren von 16 auf 18 Jahre zu erhöhen.

VI. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion im Sinne der vorstehenden Ausführungen erheblich zu erklären und den Regierungsrat zu beauftragen, das Gesetz über das Verbot der Plakatwerbung für Tabak und Alkohol sowie über den Jugendschutz beim Verkauf von Tabakwaren für E-Zigaretten und CBD-Raucherwaren zu ergänzen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber