

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. September 2025
Nr. 471

24	MO 9	60
----	------	----

Motion von Elisabeth Rickenbach, Franz Eugster, Judith Ricklin, Barbara Dätwyler Weber, Nicole Zeitner, Brigitta Engeli und Lukas Madörin vom 11. September 2024 „Verkaufsverbot von Einweg-E-Zigaretten“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (7 Erst- und 66 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den Verkauf von Einweg-E-Zigaretten im Kanton Thurgau verbietet.

Zur Begründung führen die Motionärinnen und Motionäre aus, dass sich E-Zigaretten in den letzten Jahren gegenüber herkömmlichen Tabak-Zigaretten als vermeintlich weniger schädliche Alternative und gleichzeitig als neue Nikotin-Suchtmittel etabliert hätten. Beim Zielpublikum der nicht nachfüllbaren E-Zigaretten handle es sich um Teenager und junge Erwachsene. So seien die elektronischen Einweg-Zigaretten billig, bunt und mit verschiedenen Geschmacksrichtungen erhältlich und würden nach einer bestimmten Anzahl Zügen weggeworfen. Sie hätten ein hohes Suchtpotenzial und könnten potenziell Organschäden verursachen. Gleichzeitig belasteten sie die Umwelt, da sie aus einer Kunststoff- oder Metallhülle bestünden und eine Lithiumbatterie enthielten. Anstatt im Elektroschrott würden sie häufig im Müll oder in der Natur entsorgt. In einigen Ländern seien die E-Zigaretten bereits verboten worden. Auf Bundesebene sei zwar die Motion „Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars)“ (23.3109) hängig, ob und wann ein nationales Verbot umgesetzt werde, sei unklar, weshalb auf kantonaler Ebene gehandelt werden müsse.

2. Rechtslage

Der Bund ist gemäss Art. 95 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) dazu befugt, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten zu erlassen. Art. 118 BV ermächtigt ihn zudem, zum Schutz der Gesundheit Massnahmen zu treffen (Abs. 1) und insbesondere Vorschriften über Gegenstände, welche die Gesundheit gefährden können (Abs. 2 lit. a), oder zur Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten zu erlassen (Abs. 2 lit. b). Die Bundeskompetenzen aus Art. 95 und Art. 118 haben nachträglich derogatorischen Charakter und wirken in der Regel umfassend. Die Kantone können somit in einem Bereich legiferieren, solange der Bund seine Zuständigkeit nicht ausübt. Das Bundesrecht verdrängt im Sinne von Art. 49 Abs. 1 BV das kantonale Recht allerdings ab dem Zeitpunkt, ab dem ein Bundesgesetz in Kraft getreten ist, das denselben Regelungsinhalt wie kantonales Recht hat.

Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 95 und Art. 118 BV Gebrauch gemacht und per 1. Oktober 2024 das Tabakproduktegesetz (TabPG; SR 818.32) in Kraft gesetzt. Elektronische Einweg-E-Zigaretten werden vom TabPG erfasst. Art. 23 TabPG verbietet die Abgabe aller Tabakprodukte und elektronischer Zigaretten an Minderjährige. Es sieht auch Einschränkungen der Werbung für diese Produkte vor und beschränkt ihren Nikotingehalt auf 20 mg/ml. Mit der Änderung des Tabaksteuergesetzes (TStG; SR 641.31) wurde zudem eine Steuer für elektronische Zigaretten eingeführt und eine höhere Besteuerung der Einweg-E-Zigaretten vorgenommen, was die Produkte staatlich gelenkt verteuert. Die im Februar 2022 von Volk und Ständen angenommene Initiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder ohne Tabakwerbung)“ erfordert eine Anpassung des TabPG. Das eidgenössische Parlament hat die entsprechende Revision des TabPG am 20. Juni 2025 verabschiedet. Inhaltlich ging es bei der Beratung in erster Linie um Werbeverbote. Der Bundesrat erarbeitet gegenwärtig das Ausführungsrecht. Er ist im Weiteren mit der vom Parlament angenommenen Motion „Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars)“ (23.3109) am 4. Juni 2025 beauftragt worden, das TabPG dahingehend anzupassen, dass der Verkauf von Einweg-E-Zigaretten verboten wird.

Verfassungsrechtlich stellt sich die Frage, ob der Bund mit dem TabPG den Verkauf von Einweg-E-Zigaretten entsprechend der verfassungsmässigen Kompetenz abschliessend geregelt hat (und Einweg-E-Zigaretten bewusst nicht verboten hat) oder aber, ob es sich um eine echte Lücke handelt, der Bund Einweg-E-Zigaretten also nicht regeln wollte und folglich die Kantone eigene Regelungen erlassen können. Dass das TabPG diverse Bestimmungen auch zu Einweg-E-Zigaretten enthält, nicht aber ein Verbot, spricht gegen eine echte Lücke. Das TabPG normiert in Art. 22 mit dem Marginalen „Weitergehende Einschränkungen der Kantone“ zudem, dass die Kantone im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring verschärfte Regeln aufstellen können.

Auch das spricht gegen eine echte Lücke im Bundesrecht. Ein kantonales Verbot von Einweg-E-Zigaretten könnte aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes und der Tatsache, dass er davon mit Erlassen des TabPG Gebrauch gemacht hat, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig und damit wirkungslos sein. Andererseits haben bereits verschiedene Kantone (VS, BE, JU) ein kantonales Verbot von Einweg-E-Zigaretten beschlossen. Gegen das erste in Kraft getretene Verbot (VS) hat ein grosser Tabakkonzern Beschwerde beim Bundesgericht wegen Verstoß der kantonalen Norm gegen Bundesrecht eingereicht. Das Verfahren ist hängig. Der Regierungsrat erhofft sich von diesem Verfahren Klarheit zur Frage, ob kantonale Verbote von Einweg-E-Zigaretten mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Bis ein anderer höchstgerichtlicher Entscheid ergeht, sind kantonale Verbote von Einweg-E-Zigaretten damit nicht a priori von der Hand zu weisen.

Im europäischen Umfeld gibt es ebenfalls Bestrebungen zum Verbot von Einweg-E-Zigaretten. Die EU-Verordnung 2023/1542 vom 12. Juli 2023 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der EU-Verordnung 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG sieht vor, dass bis Ende 2026 elektronische Einweg-Zigaretten in der EU verboten werden.

3. Beurteilung Motionsanliegen

Die Motion will primär die Gesundheit von Minderjährigen sicherstellen und sekundär die Umwelt schützen. Die beiden Ziele sollen mit einem kantonalen gesetzlichen Verbot von Einweg-E-Zigaretten rascher erreicht werden als mit dem sich in Ausarbeitung befindlichen eidgenössischen Gesetz.

3.1 Schutz der Gesundheit minderjähriger Personen

E-Zigaretten werden allgemein als gesundheitsgefährdend eingeschätzt. Das zum Teil in den Liquids enthaltene, je nach Produkt chemisch hergestellte Nikotin verursacht dieselbe psychoaktive Wirkung im Gehirn wie das Nikotin, das in herkömmlichen Zigaretten enthalten ist. Nikotin ist einer der am schnellsten abhängig machenden Stoffe. Es stimuliert die Ausschüttung von Dopamin und anderen Neurotransmittern mit ihren zahlreichen psychischen und körperlichen Auswirkungen. Die meisten E-Zigaretten enthalten hohe Konzentrationen an Nikotin und machen deshalb rasch abhängig. Der Hauptanteil der Schadstoffe aus Nikotinprodukten entsteht durch die Verbrennung von Tabak. Bisherige Erkenntnisse zeigen, dass Tabakprodukte zum Erhitzen, wozu auch E-Zigaretten gehören, zwar weniger Schadstoffe produzieren. Allerdings entstehen auch beim

Erhitzen der Liquids krebserregende Stoffe, etwa Formaldehyd, Benzylalkohol oder Nitrosamin.¹ Die potenziell langfristigen schädlichen Auswirkungen der Inhalation von Aromen ist wissenschaftlich bisher nicht fundiert erforscht. In einzelnen Aerosolen wurden allerdings Schwermetalle wie Nickel, Chrom und Blei nachgewiesen.² Die aufgenommene Menge Nikotin hängt vom konsumierten Produkt und von der Aufnahmeform ab. In den meisten Einweg-E-Zigaretten ist das Nikotin in Form von Nikotinsalzen vorhanden. Die Nikotinsalztechnologie erhöht die Geschwindigkeit, mit der das Nikotin ins Gehirn transportiert wird. Das verstärkt den stimulierenden Effekt und das Suchtrisiko. Das kann für Jugendliche besonders gesundheitsgefährdend sein, da die Entwicklung des Gehirns beeinträchtigt werden kann. Der Regierungsrat unterstützt das primäre Motionsanliegen des Gesundheitsschutzes minderjähriger Personen.

Die Marketingstrategie der Hersteller von Einweg-E-Zigaretten spricht mit den attraktiven Geschmacksrichtungen und Designs gezielt Jugendliche an. Die Produkte erzeugen bewusst Aufmerksamkeit durch auffällige Farben, Grafiken und Formen. Sie sind kaum grösser als ein Kugelschreiber, Leuchtstift oder Lippenstift und werden als cool und genussvoll dargestellt. Sie sprechen das soziale Bedürfnis junger Menschen nach gemeinsamen Erlebnissen an und nutzen die Überzeugungskraft von Influencerinnen und Influencer sowie sozialen Medien, um diese Zielgruppe zu erreichen. Die relativ günstigen Preise und die breite Verfügbarkeit sind weitere Faktoren, die auf Minderjährige abzielen. Das Verkaufsverbot an unter 18-Jährige darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass jüngere Personen E-Zigaretten erhalten, auch solche, die Nikotin enthalten. So zeigten die durch das Blaue Kreuz Schweiz 2024 durchgeführten Testkäufe, dass nur 4 % der Webshops den Jugendschutz für diese Produkte durch ein eindeutiges Verfahren zur Alterskontrolle gewährleisten. Das ist erschreckend wenig. Gemäss der HBSC-Studie 2022³ haben in der Schweiz knapp die Hälfte der Jungen im Alter zwischen 12 und 15 Jahren und ein Drittel der Mädchen in diesem Alter in ihrem Leben bereits E-Zigaretten verwendet. Damit befindet sich die Schweiz im Ranking aller teilnehmenden Länder im obersten Drittel mit den höchsten Anteilen an Jugendlichen. Im Kanton Thurgau⁴ gaben 23.6 % der 11- bis 15-Jährigen an, dass sie schon E-Zigaretten geraucht haben. Wie bei den Zigaretten nimmt dieser Anteil auch bei den E-Zigaretten mit dem Alter zu (von 2.3 % bei den 11-jährigen Mädchen bis zu 58 % bei den 15-jährigen Jungen). In den letzten 30 Tagen vor der Befragung haben 29.5 % der 15-jährigen Jungen und 19.8 % der 15-jährigen Mädchen E-Zigaretten benutzt.

¹ <https://www.suchtschweiz.ch/zahlen-und-fakten/neue-nikotinhaltige-produkte/neue-nikotinhaltige-produkte-folgen/>.

² <https://www.atemwegsliga.de/aktuell/lungenaerzte-forder-verkaufsstopp-fuer-einweg-e-zigaretten-auch-in-deutschland.html>.

³ https://www.hbsc.ch/pdf/hbsc_bibliographie_437.pdf.

⁴ https://gesundheit.tg.ch/public/upload/assets/148456/Tabellenband_HBSC_2022_TG_FINAL.pdf?fp=1.

E-Zigaretten sind besonders für Jugendliche gefährlich, weil sie schnell abhängig machen und Nikotin bei Jugendlichen die Entwicklung des Gehirns beeinträchtigen kann. Junge Menschen erachten Rauchen zwar als etwas Unattraktives aus der Generation ihrer Eltern, den Konsum von E-Zigaretten beurteilen sie hingegen als etwas völlig anderes als das Tabakrauchen. Neuste Studien lassen vermuten, dass der Konsum von E-Zigaretten längerfristig zu einem Anstieg von Raucherinnen und Rauchern führen wird. Eine im Herbst 2024 publizierte Studie aus Australien⁵ zeigt, dass Jugendliche zwischen 12 und 17 Jahren, die E-Zigaretten konsumieren, ein um den Faktor fünf erhöhtes Risiko haben, mit dem Tabakrauchen anzufangen. 2022 rauchten gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB) 28.7 % der Thurgauer Bevölkerung, was deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt von 23.9 % liegt.⁶ Währenddem der Anteil der täglichen Raucherinnen und Raucher gesamtschweizerisch gesunken ist (2017: 21.1 %, 2022: 17.0 %), ist er im Kanton Thurgau stabil hoch geblieben (20.5 %).

Die aktuellen Studien zum Rauchen und zur Verwendung von E-Zigaretten zeigen den Handlungsbedarf auf, insbesondere für Jugendliche und ganz speziell für den Kanton Thurgau. Mit Schreiben vom 13. August 2025 hat ein grosser Tabakkonzern dem Kanton mit Verweis auf die vorliegende Motion schriftlich mitgeteilt, dass er die Besorgnis im Hinblick auf den Konsum von Einweg-E-Zigaretten durch Minderjährige ausdrücklich teilt. Der Regierungsrat teilt aufgrund der klaren Faktenlage das Motionsanliegen für ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten als niederschwellige Form des Suchteinstiegs.

Um den Konsum und dessen negative Folgen zu reduzieren, sind ergänzend zu einem Verbot präventiv der Suchteinstieg zu verhindern und die Entwicklung einer Abhängigkeit möglichst früh zu stoppen. Diesbezüglich hat der Regierungsrat mit der mit RRB Nr. 214 vom 8. April 2025 verabschiedeten Strategie „Gesundheitsförderung und Prävention Kanton Thurgau 2026 bis 2029“ bereits die Grundlage gelegt. Die kantonale Strategie wird namentlich Aufklärung zwecks Verhaltensänderung leisten und strukturelle Rahmenbedingungen schaffen, die präventiv wirken. In Kap. 5.4.1 wird unter Ziff. 7 explizit eine Reduktion der Raucherquote gefordert.

3.2 Umweltschutz

Die Motionärinnen und Motionäre führen zur Begründung der möglichst raschen Umsetzung eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten aus, dass die fachgerechte Entsorgung der Produkte ein Problem und damit eine grosse Umweltbelastung darstelle. Der Regierungsrat teilt diese Bedenken. Zwar bietet die Swiss Vape Trade Association (SVTA) seit 2023 gemeinsam mit SENS eRecycling mittels spezifischen Recyclingstellen eine

⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1326020024000487?via%3Dihub>.

⁶ <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/tabakkonsum-alter-15>.

Lösung zur umweltgerechten Entsorgung von Einweg-E-Zigaretten an. Für elektronische Zigaretten und elektronische Einweg-Zigaretten besteht gemäss Art. 5 und Art. 6 der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (SR 814.620; VREG) überdies eine gesetzliche Rückgabe- und Rücknahmepflicht. Dies unterstützt zu Recht, dass ein Produkt korrekt entsorgt und nicht weggeworfen wird. Es löst allerdings das Problem, dass überhaupt Einwegprodukte in den Verkehr gelangen, nicht abschliessend. Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten würde diese Herausforderung lösen.

3.3 Erforderlichkeit einer kantonalen Regelung zwecks zeitnaher Umsetzung des Motionsanliegens

Gemäss der Motion ergibt sich der zeitliche Handlungsbedarf aus dem Umstand, dass die eidgenössische Motion „Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars)“ (23.3109) allenfalls nicht zeitnah umgesetzt wird. Seit der Einreichung der vorliegenden kantonalen Motion hat das eidgenössische Parlament am 4. Juni 2025 zwar die eidgenössische Motion überwiesen. Der parlamentarische Wille für ein nationales Verbot von Einweg-E-Zigaretten ist damit erstellt. Ob das beschlossene eidgenössische Verbot allerdings tatsächlich rascher realisiert wird als ein kantonales Verbot, ist fraglich. Die Erfahrungen bei der Ausarbeitung des TabPG haben gezeigt, dass Jahre vergehen können, bis ein Bundesgesetz bereinigt ist und in Kraft gesetzt wird. Eine kantonale Regelung beansprucht von der Initiierung bis zur Inkraftsetzung hingegen üblicherweise nur zwei Jahre. Es ist also wahrscheinlich, dass eine kantonale Gesetzgebung vor einem Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden kann. Zentral ist jedoch, die Gesundheit von Jugendlichen und Minderjährigen so rasch wie möglich zu schützen. Auch aus diesen Überlegungen teilt der Regierungsrat das Motionsanliegen.

4. Zusammenfassung

Der Regierungsrat teilt die Motionsanliegen, den Gesundheitsschutz minderjähriger Personen sicherzustellen und die Umwelt vor weggeworfenen Einweg-E-Zigaretten zu schützen. Er begrüsst daher ein kantonales Verbot, insbesondere auch mit Blick auf die potenziell lange Bearbeitungsdauer eines entsprechenden Bundesgesetzes. Das Risiko, dass ein kantonales Verbot von Einweg-E-Zigaretten bundesrechtswidrig und damit nichtig wäre, stuft der Regierungsrat als vertretbar ein. Er verfolgt das entsprechende Verfahren gegen das kantonale Verbot des Kantons Wallis vor Bundesgericht.

717

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

