



An den Grossen Rat

24.5397.02

GD/P245397

Basel, 12. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 11. Februar 2025

Motion Christoph Hochuli und Konsorten betreffend «Verbot von Einweg-E-Zigaretten»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 die nachstehende Motion Christoph Hochuli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«E-Zigaretten haben sich in den letzten Jahren gegenüber herkömmlichen Tabakzigaretten als möglicherweise weniger schädliche Alternative und gleichzeitig als neue NikotinSuchtmittel etabliert. Zielpublikum der nicht nachfüllbaren E-Zigaretten sind – ähnlich wie in den 90er-Jahren bei den Alcopops – offensichtlich Jugendliche. Die Einweg-Vapes sind billig, bunt, schmecken zum Beispiel nach Mango, Wassermelone oder Schokolade und werden nach einer bestimmten Anzahl Zügen weggeworfen. Untersuchungen zeigen, dass die fruchtig-süssen Aromen viele junge Menschen zum Ausprobieren und zur Nikotinsucht verführen. Die Aufmachung der Einweg-E-Zigaretten in knalligen Farben, die optisch kaum von Leuchtstiften zu unterscheiden sind, führt dazu, dass sie von Lehrpersonen und Eltern oft unbemerkt bleiben. Mit einem baldigen Verkaufsverbot von Einweg-E-Zigaretten würden der Jugendschutz gestärkt und tausende Jugendliche vor der Abhängigkeit bewahrt. Zusätzlich zum gesundheitlichen Schaden, den die Einwegvarianten der E-Zigarette anrichten, stellen sie ein grosses Umweltproblem dar. Sie bestehen aus einer Kunststoffoder Metallhülle und enthalten eine Lithiumbatterie zum Verdampfen der Flüssigkeit. Anstatt im Recycling landen die gebrauchten Einweg-E-Zigaretten millionenfach im Müll oder schlimmstenfalls in der Natur. Eine korrekte Entsorgung der Bestandteile und der Batterien wäre aber wichtig, um Rohstoffe möglichst vollständig zurückzugewinnen und Risiken für die Umwelt zu vermeiden. In einigen Ländern wurden Verfahren eingeleitet, um Einweg-E-Zigaretten einzuschränken oder zu verbieten. In der Schweiz ist auf Bundesebene eine Motion hängig, um den Verkauf von Einweg-E-Zigaretten zu verbieten. Der Bundesrat lehnt die Motion ab, der Nationalrat hat ihr zugestimmt. Ob und wann ein Verbot auf nationaler Ebene tatsächlich kommen wird, ist mit Blick auf das langjährige Trauerspiel um das Tabakproduktegesetz fraglich und offen. Mit dem neuen Tabakproduktegesetz, das am 1. Oktober 2024 in Kraft tritt, wird der Verkauf an Minderjährige schweizweit untersagt. Der Kanton Jura hat anfangs September 2024 ein kantonales, generelles Verbot für Einweg-E-Zigaretten beschlossen. Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, im Kanton Basel-Stadt so rasch wie möglich ebenfalls ein generelles Verkaufsverbot für Einweg-E-Zigaretten zu erlassen.

Christoph Hochuli, Brigitte Gysin, Andrea Elisabeth Knellwolf, Melanie Eberhard, Andrea Strahm, Thomas Widmer-Huber, Oliver Thommen, Bülent Pekerman, Fleur Weibel, Bruno Lötscher-Steiger, Lukas Faesch, Philip Karger, Niggi Daniel Rechsteiner, Melanie Nussbaumer, Oliver Bolliger, Fina Girard, Anouk Feurer, Christian C. Moesch»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «im Kanton Basel-Stadt so rasch wie möglich ebenfalls ein generelles Verkaufsverbot für Einweg-E-Zigaretten zu erlassen».

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss Art. 118 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Die Kompetenzen im Gesundheitsbereich sind fragmentarischer Natur, grundsätzlich liegt die Kompetenz bei den Kantonen (vgl. BGE 139 I 242 E. 3.1). Für die in Art. 118 Abs. 2 BV umschriebenen Bereiche liegen gemäss Lehre umfassende und nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenzen vor (vgl. POLEDNA/RÜTSCHÉ in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 4. Aufl. 2023, Art. 118, Rz 22). Während Art. 118 Abs. 2 lit. a dem Bund die Ermächtigung zur Regelung des Umgangs mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können erteilt, geht es in Abs. 2 lit. b um die Kompetenz Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren erlassen zu können. Die Massnahmen des Bundes müssen in einem Bezug zu den in Buchstabe b zu «bekämpfenden» Krankheiten stehen oder zumindest die für diese Krankheiten anerkannten Risikofaktoren – wie z.B. der Konsum von Tabakprodukten – reduzieren (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. November 2018, BBl 2019 919, S. 993).

Der Bund hat von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und unter anderem gestützt auf Art. 118 Abs. 2 lit. a und b BV das Bundesgesetz über die Tabakprodukte und elektronische Zigaretten vom 1. Oktober 2021 (Tabakproduktegesetz, TabPG, SR 818.32) erlassen. Seit dem 1. Oktober 2024 ist es in Kraft. Davor gab es in verschiedenen Erlassen Regelungen zu Tabakprodukten. Mit dem TabPG soll der Mensch vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und der Verwendung von E-Zigaretten geschützt werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a TabPG; Botschaft des Bundesrates vom 30. November 2018, BBl 2019 919, S. 920). Es ist zu prüfen, ob für die Kantone bezüglich eines Verkaufsverbots auch nach Erlass des Tabakproduktegesetzes

noch eine Regelungsmöglichkeit besteht, oder der Bund die Thematik aktuell abschliessend geregelt hat.

Es wurde ein gesamtschweizerisches Abgabe- und somit auch Verkaufsverbot von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten an Minderjährige eingeführt (Art. 23 Abs. 1 TabPG). Davor war dies kantonal unterschiedlich geregelt. Weitergehende Verbote wurden in den Vernehmlassungen diskutiert, aber vom Parlament nicht beschlossen. Im Tabakproduktegesetz findet sich im Moment allein in Art. 22 die Ermächtigung an die Kantone strengere, und somit vom Bundesgesetz abweichende Regelungen zu erlassen. Dabei geht es um Werbung und Verkaufsförderung von Tabakprodukten. Weitere Ermächtigungen für strengere oder andere Regelungen gibt es für die Kantone nicht. Aufgrund der Entstehungsgeschichte, der Materialien, des Zwecks des Tabakproduktegesetzes und dem Umstand, dass es bezüglich der Werbung und Verkaufsförderung, aber nicht für den Verkauf eine Regelungsermächtigung für die Kantone gibt, ist zu schliessen, dass die Kantone bezüglich eines Verkaufsverbots aktuell keine strengeren Regeln erlassen dürfen.

Auf Bundesebene sind zur selben Thematik im Jahre 2023 verschiedene Vorstösse lanciert worden (z.B. Motion Clivaz Nr. 23.3109 «Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten [Puff Bars]»). Diese wurde den zuständigen Kommissionen zur Behandlung überwiesen.

Art. 74 BV sieht vor, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (vgl. Art. 74 Abs. 3 BV). Es liegt eine umfassende und konkurrierende Kompetenz des Bundes im Verhältnis zum Kanton vor (vgl. MORELL/VALLENDER/HETTICH in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 4. Aufl. 2023, Art. 74, Rz 11). Der Kanton kann bis zur Kompetenzausübung durch den Bund in diesem Bereich tätig sein. Das Umweltschutzgesetz des Bundes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) delegiert die Kompetenz zum Verbot des Inverkehrbringens von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind und deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt (z.B. Single Use Plastics), dem Bundesrat (vgl. Art. 30a lit. a). Der Bundesrat hat bisher keinen Gebrauch von dieser Kompetenz gemacht. Auch gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung hat der Kanton keine Kompetenz zum Erlass eines generellen Verkaufsverbots.

Da der Bund von seiner Kompetenz im Bereich des Gesundheitsschutzes Gebrauch gemacht hat, die im vorliegend betroffenen Teilbereich umfassend ausgestaltet ist und explizit kein generelles Verkaufsverbot von Einweg-E-Zigaretten im Tabakproduktegesetz legiferiert hat, besteht kein Raum mehr für die Kantone ein generelles Verkaufsverbot für Einweg-E-Zigaretten zu erlassen. Auch gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung besteht für den Kanton keine Kompetenz das gewünschte Verkaufsverbot zu erlassen, weshalb sich die Motion als rechtlich unzulässig erweist.

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst gegen höherrangiges Recht und ist deshalb als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zur inhaltlichen Beurteilung der Motion

2.1 Verkauf von Einweg-E-Zigaretten

2.1.1 Gesundheitliche Risiken

Seit 2020 sind in der Schweiz neue elektronische Einwegzigaretten, bekannt als «Puff Bars», auf dem Markt, die vor allem bei Jugendlichen in der Vor- und Pubertät immer populärer werden. Diese Produkte sind besonders attraktiv, weil sie günstig sind, eine Vielzahl an Aromastoffen bieten und

leicht erhältlich sind. Viele Jugendliche konsumieren sie, da sie eine vermeintlich weniger schädliche Alternative zu herkömmlichen Zigaretten darstellen. Allerdings enthalten die meisten dieser Einwegprodukte Nikotin, das ein hohes Suchtpotenzial aufweist, und tragen somit zur Förderung des Suchtverhaltens bei.

Der Nikotingehalt dieser Produkte kann in einigen Fällen die gesetzlich erlaubte Grenze von 20 mg/ml überschreiten – eine Menge, die mehreren Hundert Zügen von herkömmlichen Zigaretten entspricht, also mehr als einer ganzen Packung. Zusätzlich enthalten «Puff Bars» häufig Nikotin in Form von Nikotinsalz, das zwar nicht gefährlicher ist als reines Nikotin, jedoch ein viel stärkeres Suchtpotenzial hat. Besondere Besorgnis erregt dies bei jungen Konsumentinnen und Konsumenten, deren Gehirn sich noch in der Entwicklung befindet und daher besonders anfällig für Suchtverhalten ist. Diese Einweg-E-Zigaretten sind nicht nur durch ihre auffälligen Farben und fruchtigen Aromen für Jugendliche besonders ansprechend, sondern werden auch aggressiv über soziale Medien beworben, um diese Zielgruppe zu erreichen.

2.1.2 Ökologische Risiken

Neben gesundheitlichen Bedenken werfen elektronische Einwegzigaretten auch ökologische Fragen auf (Hendlin YH. Alert: Public Health Implications of Electronic Cigarette Waste. Am J Public Health. 2018 Nov;108(11):1489–1490). Da sie nicht wieder aufgeladen oder recycelt werden können, sondern mit einer Lithium-Ionen-Batterie ausgestattet sind, die nicht ersetzt werden kann, sind sie aus Sicht der Kreislaufwirtschaft problematisch. Viele dieser Geräte landen im normalen Abfall oder sogar in der Natur, wodurch sie zur Verschmutzung beitragen. Zudem ist es fraglich, ob sie eine wirkliche Alternative für die Tabakprävention darstellen, da wiederaufladbare elektronische Zigaretten auf dem Markt erhältlich sind, die weniger umweltbelastend und potenziell weniger gesundheitsschädlich sind.

Eine kürzlich durchgeführte Studie von Unisanté in Lausanne und der «Gesundheitsförderung Wallis» hat das Ausmass dieses Problems in der Westschweiz bestätigt. Etwa 59% der Jugendlichen zwischen 14 und 25 Jahren haben bereits solche Zigaretten konsumiert, wobei 12% angaben, dies regelmässig zu tun (mehr als zehn Tage in den letzten 30 Tagen). Bei den 14- bis 17-Jährigen liegt dieser Anteil bei 9%.

Angesichts dieser Ergebnisse und basierend auf einem Konsens von Experten wurde am 1. Februar 2023 in der «Revue Médicale Suisse» die Empfehlung ausgesprochen, den Verkauf von elektronischen Einwegzigaretten zu verbieten.

2.2 Politische Vorstösse auf Bundesebene sowie in anderen Kantonen

Wie einleitend bereits erwähnt, hat auf Bundesebene der Nationalrat eine entsprechende Motion des Walliser Nationalrats Christophe Clivaz (Grüne) betreffend Verbot von Einweg E-Zigaretten vom 9. März 2023 (Nr. 23.3109) am 12. Juni 2024 – entgegen dem Antrag des Bundesrats – mit 122 zu 63 Stimmen bei vier Enthaltungen angenommen. Demnach soll der Bundesrat das TabPG so anpassen, dass Einweg E-Zigaretten in der Schweiz nicht mehr zum Verkauf angeboten werden dürfen. In einem nächsten Schritt wird auch der Ständerat, voraussichtlich im Frühling 2025, über ein Verbot von Einweg E-Zigaretten entscheiden.

Der Bundesrat hat in seiner ablehnenden Stellungnahme zur Motion am 24. Mai 2023 darauf hingewiesen, dass es derzeit in der EU kein Verbot für elektronische Einwegzigaretten gebe und ein Verkaufsverbot, das nur für die Schweiz gelte, ein neues technisches Handelshemmnis darstellen würde. Er betonte, dass solche Massnahmen im Einklang mit den Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz stehen müssten. Inzwischen hat die EU-Kommission allerdings der Entscheidung diverser EU-Staaten wie Frankreich und Belgien zugestimmt, Einweg-E-Zigaretten zu verbieten. Dies soll helfen, Gesundheitsrisiken durch Nikotinabhängigkeit und Umweltprobleme

durch nicht recycelbaren Abfall zu reduzieren. Auch Deutschland und Irland planen ähnliche Verbote.

In Bezug auf die Gesundheitspolitik führte der Bundesrat in seiner Stellungnahme weiter aus, dass mehrere Gesetzesänderungen geplant seien, um den Schutz der Bevölkerung, insbesondere der Jugend, zu stärken. Ab dem Jahr 2024 werde der Verkauf an Minderjährige verboten, Werbung eingeschränkt und der Nikotingehalt auf 20 mg/ml begrenzt. Zudem werde eine höhere Steuer auf Einweg-E-Zigaretten eingeführt, um Jugendliche abzuschrecken und den Gesundheitsschutz zu fördern. Alle diese Änderungen wurden mit Inkrafttreten des TabPG inzwischen umgesetzt und traten per 1. Oktober 2024 in Kraft.

Zum Thema Umweltproblematik stellte der Bundesrat schliesslich klar, dass bereits Vorschriften zur Rücknahme und umweltgerechten Entsorgung von elektronischen Zigaretten bestehen. Die Stiftung SENS¹ arbeite an einer Lösung zur Verbesserung des Recyclings. Abschliessend wies der Bundesrat darauf hin, dass ein Verbot von Einwegzigaretten aufgrund ihrer Umweltbelastung auf Grundlage des Umweltschutzgesetzes geprüft werden könnte, wobei der Nutzen und die Umweltauswirkungen mit Blick auf die Verhältnismässigkeit sorgfältig abgewogen und auch mildere Mittel geprüft werden müssten.

Blickt man auf die Rechtslage in den Kantonen, ist festzuhalten, dass der Kanton Wallis kürzlich als erster Kanton ein Verbot von Einweg E-Zigaretten beschlossen hat. Das Verbot wurde vom Grossen Rat des Kantons Wallis am 14. November 2024 im Zuge einer Änderung des Gesundheitsgesetzes verabschiedet. Bereits am 4. September 2024 hat im Kanton Jura das Parlament mit 55 zu 2 Stimmen einer entsprechenden Motion zugestimmt, wonach Einweg E-Zigaretten verboten werden sollen.

3. Beurteilung eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten

Auch wenn ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten unter dem Gesichtspunkt des Jugend- und Umweltschutzes begrüssenswert ist, müsste eine entsprechende Regelung auf Bundesebene statuiert werden. Ein kantonales Verbot hingegen verstösst gegen höherrangiges Recht, so dass die Motion, wie einleitend aufgezeigt, als rechtlich unzulässig anzusehen ist.

Im Übrigen stellt sich auch aus staatspolitischer Sicht die Frage, ob unterschiedliche Regelungen der Kantone betreffend den Verkauf von Tabakprodukten überhaupt sinnvoll wären. Ein derartiger gesetzgeberischer Flickenteppich innerhalb der kleinräumigen Schweiz wäre nicht nur in Bezug auf die Rechtssicherheit problematisch, sondern würde dazu führen, dass Konsumentinnen und Konsumenten sich ihre Produkte einfach in Kantonen besorgen, in denen der Verkauf (noch) zulässig wäre, oder die Produkte im Internet bestellen. Solche Entwicklungen wären auch nicht im Sinne eines schweizweit einheitlichen Vollzugs der Tabakproduktegesetzgebung, welcher eigentlich ein wesentliches Ziel des neuen TabPG des Bundes war.

Zudem ist nicht auszuschliessen, dass sich in den Kantonen Wallis oder Jura die kantonalen Gerichte mit der rechtlichen Zulässigkeit eines kantonalen Verbots von Einweg-E-Zigaretten befassen werden.

Der Regierungsrat wird die Entwicklungen auf Bundesebene sowie in den anderen Kantonen weiterverfolgen und dem Grossen Rat zu gegebener Zeit erneut berichten. Er erachtet es daher als sinnvoll, die Motion als Anzug entgegzunehmen.

¹ SENS eRecycling – Stiftung für Recycling von Elektro- und Elektronikgeräten.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Christoph Hochuli und Konsorten betreffend Verbot von Einweg-E-Zigaretten dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin