



Erläuternder Bericht Vollzugsverordnung zur Tabakproduktegesetzgebung

vom 29. Januar 2025

A. Ausgangslage

1. Bisheriges Recht

Gestützt auf die Artikel 95 Abs. 1 und 118 Abs. 2 Bst. a und b der Bundesverfassung (BV; SR 101) hat der Bund das Bundesgesetz vom 1. Oktober 2021 über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG; SR 818.32) und die Verordnung vom 28. August 2024 über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPV; SR 818.321) erlassen. Das TabPG dient dem Schutz der Menschen vor den schädlichen Auswirkungen des Tabak- und Nikotinkonsums und soll den Konsum von Tabakprodukten und die Verwendung elektronischer Zigaretten verringern. Es gilt für herkömmliche Tabakprodukte, elektronische Zigaretten und weitere tabak- und nikotinhaltige Produkte. Die TabPV enthält die erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Gemäss Art. 35 Abs. 1 TabPG sind die Kantone für den Vollzug der Tabakproduktegesetzgebung verantwortlich, soweit nicht der Bund zuständig ist. Sie erlassen die für den kantonalen Vollzug erforderlichen Ausführungsbestimmungen und regeln die Aufgaben und die Organisation ihrer Vollzugsorgane (Art. 35 Abs. 3 TabPG).

Bislang wurden Tabakprodukte durch das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (LMG; SR 817.0) geregelt. Im Rahmen der Angleichung des Schweizer Lebensmittelrechts an die EU haben die eidgenössischen Räte bereits 2014 entschieden, Tabak- und Nikotinprodukte ausserhalb des Lebensmittelgesetzes in einem eigenen Tabakproduktegesetz zu regeln.

2. Bisheriger Vollzug

Seit dem Sparprogramm San04 von 2004 wurden im Kanton Zürich keine Tabakprodukte mehr untersucht. Bei Meldungen oder Reklamationen führte das Kantonale Labor Zürich (KLZH) signalbasierte Kontrollen vor Ort durch, um gestützt auf das LMG oder das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (ChemG, SR 813.1) den rechtskonformen Zustand wiederherzustellen. Im Rahmen ihrer regelmässigen und risikobasierten Kontrollen überprüft die Lebensmittelkontrolle zudem bereits heute das Vorhandensein von Jugendschutzhinweisen. Mit dem neuen Tabakproduktegesetz steht dem Vollzug nun ein erweiterter und ein wirkungsvoller Handlungsspielraum zur Verfügung.





3. Neues eidgenössisches Tabakproduktegesetz

Das neue eidgenössische TabPG sowie die dazugehörige TabPV sind am 1. Oktober 2024 in Kraft getreten. Das TabPG gilt für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten, erhitzte Tabakprodukte, Tabakprodukte zum oralen Gebrauch, pflanzliche Raucherwaren (insbesondere THC-arme Hanfrauchwaren mit CBD) sowie sogenannte «gleichartige Produkte». Die Verordnung über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPV; SR 818.321) regelt im Detail, wie die Bestimmungen des TabPG umzusetzen sind. Die Vollzugsaufgaben, die ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, werden von den zuständigen Bundesbehörden wahrgenommen. In allen übrigen Bereichen obliegt der Vollzug des TabPG den Kantonen. Das neue Gesetz sieht dabei einen umfassenden Vollzug durch die Kantone vor. Die zuständige Stelle führt Betriebskontrollen, Produktkontrollen und Testkäufe durch. Im Rahmen der Betriebskontrollen werden die Selbstkontrolle und Konformitätsnachweise der Betriebe durch Inspektionen überprüft. Dabei wird auch die Einhaltung der Abgabeverbote sowie die Einhaltung der Werbe- und Sponsoringbeschränkungen kontrolliert. Verstösse gegen die gesetzlichen Vorgaben führen zur Anordnung von Korrekturmassnahmen. Zudem müssen im Notfall Verkaufsverbote oder Rückrufe angeordnet werden. Produktkontrollen umfassen die Überprüfung der Kennzeichnung wie Warnhinweisen auf den Produkten sowie die Untersuchung der Inhaltsstoffe von Produkten im Labor. Basierend auf den Ergebnissen der Produktkontrollen werden bei Bedarf notwendige Massnahmen eingeleitet und entsprechende Verfügungen erlassen. Das neue TabPG setzt elektronische Zigaretten den Tabakprodukten gleich und stärkt damit den Schutz der Gesundheit von Konsumentinnen und Konsumenten sowie vor Täuschungen. Das Gesetz regelt namentlich die Zusammensetzung der Produkte, indem es verbotene Inhaltsstoffe und Höchstmengen bestimmt. Es legt die Warnhinweise fest, die auf den Verpackungen von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten angebracht sein müssen und enthält Vorschriften zu Einschränkungen bei Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring. Darüber hinaus regelt es die Testkäufe und den Jugendschutz.

B. Neue Vollzugsregelung

Die Zuständigkeit im Bereich der Tabakprävention bleibt weiterhin beim Amt für Gesundheit (AFG), während die gestiegenen Anforderungen an Testkäufe und Kontrollen eine Anpas-



sung der Zuständigkeiten erfordern. Bisher wurden Testkäufe von den Gemeinden im Rahmen der Präventionsarbeit in Auftrag gegeben. Verkäuferinnen und Verkäufer wurden unmittelbar nach den Testkäufen mit den Ergebnissen konfrontiert und zur Verbesserung aufgefordert, falls Tabak oder Alkohol an Minderjährige abgegeben wurde. Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung solcher Testkäufe ist in § 48 Abs. 7 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (GesG; LS 810.1) verankert. Mit der Einführung des neuen TabPG besteht nun auf Bundesebene eine rechtliche Grundlage für die Durchführung dieser Testkäufe. Mit dieser Neuregelung fallen Testkäufe nicht mehr in den Bereich der Prävention, sondern in den Bereich Vollzug der Spezialgesetzgebungen (TabPG). Die Betriebe sind nun im Rahmen ihrer Selbstkontrolle dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass keine Tabakprodukte an Minderjährige abgegeben werden. Die entsprechenden Vorkehrungen (Konzept Personalschulung, Kassensperren, etc.) werden auch bei Betriebskontrollen überprüft. Die Testkäufe dienen dabei als Instrument der Wirksamkeitsüberprüfung der von den Betrieben eingesetzten Massnahmen. Zudem verbietet die neue gesetzliche Regelung die bisherige Praxis, den Betrieb direkt nach einem Testkauf zu konfrontieren. Die Anonymität der bei den Testkäufen eingesetzten Jugendlichen muss gewahrt bleiben. Der Vollzug der Tabakgesetzgebung soll neu zentral durch das KLZH im ganzen Kanton wahrgenommen werden, um einen einheitlichen Vollzug und eine gleichförmige Handhabung der Kontrollen und Testkäufe sicherzustellen. Der Informationsaustausch zwischen dem KLZH und den Gemeinden soll weiterhin gewährleistet bleiben, soweit dies für den Vollzug ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.

C. Kosten

Die Umsetzung der neuen Zuständigkeitsordnung führt zu neuen Aufgaben und setzt zusätzliches Personal beim KLZH voraus (vgl. RRB Nr.496/2024). Gemäss Art. 43 TabPG kann dieser zusätzliche Aufwand nur bei Beanstandungen auf die Betriebe überwält werden, weshalb dem Kanton zusätzliche Kosten entstehen. Im Kanton Zürich unterstehen ungefähr 50 Importeure, 200 Vapeshops und ca. 2000 Verkaufsläden der amtlichen Tabakproduktkontrolle.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. *Zuständigkeit*

Abs. 1: Der Vollzug der TabPG obliegt im Grundsatz neu dem KLZH.

Abs. 2: Für die Information der Öffentlichkeit gemäss Art. 36 TabPG sind gesonderte Zuständigkeiten definiert: Für die Information über Gesundheitsrisiken der Tabakprodukte und der elektronischen Zigaretten sowie wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse im Bereich des Gesundheitsschutzes gemäss Absatz 1 Buchstaben a und b ist das Amt für Gesundheit (AFG) zuständig. Die Information über die Kontrolltätigkeit und deren Wirksamkeit wird gemeinsam vom AFG und vom KLZH wahrgenommen.

Abs. 3: Die bisherigen Zuständigkeiten im Bereich Tabakprävention werden durch die vorliegende Vollzugsverordnung nicht berührt. Sie richten sich weiterhin nach dem Gesundheitsgesetz.

Abs. 4: Laboranalysen und Kontrollen können an Dritte ausgelagert werden. Da das KLZH seit dem Sparprogramm San04 (2004) keine Tabakprodukte mehr analysiert, fehlen ihm die dafür erforderliche Ausrüstung und das entsprechend geschulte Fachpersonal. Folglich werden Laboranalysen an dafür ausgerüstete Labors vergeben. Die Kontrollen der Kennzeichnung, Werbung und Konformitätsunterlagen wären mit den entsprechenden zusätzlichen Ressourcen durch das KLZH möglich.

§ 2. *Häufigkeit der Kontrollen*

Da im Kanton Zürich keine Zigarettenproduktion existiert, wird grundsätzlich auf die Untersuchung von klassischen Tabakprodukten verzichtet. Nur bei Verdachtsmeldungen werden gezielt Kontrollen durchgeführt.

Für eine optimale Bündelung der Ressourcen und ein optimales Verhältnis von Aufwand und Nutzen sollten die Produktkontrollen in jährlich geplanten Kampagnen erfolgen. Es wird eine risikobasierte Probenahme erfolgen.

§ 3. *Häufigkeit der Testkäufe*

Testkäufe sind ein zentrales Element des Jugendschutzes. Sie werden heute als Präventionsmassnahme im Auftrag der Gemeinden durch das Blaue Kreuz durchgeführt, wobei bei Verstössen gegen die Altersgrenzen unterschiedliche Sanktionen verhängt werden. Einzige



Ausnahme ist die Stadt Zürich, wo Testkäufe regelmässig von der Polizei begleitet werden. In etwa 50 Gemeinden im Kanton wurden bisher keine Testkäufe durchgeführt, weder zu Präventionszwecken noch mit Vollzugswirkung. Jährlich werden im ganzen Kanton Zürich durchschnittlich knapp 1000 Testkäufe für Tabak und Alkohol zusammen durchgeführt. In Zukunft sollen die Testkäufe für Alkohol und Tabak unabhängig voneinander und systematisch im ganzen Kanton durchgeführt werden. Bei jährlich 1000 Testkäufen je für Alkohol und für Tabak könnte ein Betrieb etwa alle 3,5 Jahre überprüft werden.

Die Testkäufe werden vom KLZH bei einer der anbietenden Organisationen (z.B. Blaues Kreuz) in Auftrag gegeben. Die Testkäufe werden damit risikobasiert auf die einzelnen Betriebskategorien und Gemeinden über das ganze Jahr verteilt. Das KLZH erhält die Ergebnisse der Testkäufe direkt von der Organisation und übernimmt die Berichterstattung an die Betriebe. Bei fehlbaren Betrieben werden nach kantonsweit gleichförmigem Massstab Massnahmen zur Verbesserung der Selbstkontrolle verfügt. Deren Umsetzung wird im Rahmen neuer Testkäufe oder bei Betriebskontrollen überprüft. Die Testkäufe für Tabakprodukte können zusammen mit jenen für alkoholische Getränke vergeben und durchgeführt werden. Der Zusatzaufwand für die neu vom Bund geforderten Vollzugsaufgaben kann damit reduziert werden. Zudem ermöglicht eine zentrale Vergabe dieser Testkäufe auch eine den Resultaten angepasste Steuerung der dafür eingesetzten Ressourcen.

Die Vorteile dieses neuen Vollzugs sind überzeugend: Testkäufe erfolgen koordiniert und harmonisiert, und die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen können risikobasiert über alle Betriebskategorien und das ganze Kantonsgebiet hinweg verteilt eingesetzt werden. Dies ist besonders vorteilhaft für Unternehmen mit mehreren Filialen im Kanton Zürich: Wenn bei verschiedenen Filialen einer Vertriebskette eine Häufung erfolgreicher Testkäufe festgestellt wird, kann die Zentrale direkt beeinflusst werden, wodurch eine grössere und nachhaltigere Wirkung erzielt werden kann.

Durch die direkte Vergabe dieser Testkäufe erfolgt auch die Rückmeldung der Ergebnisse direkt an die vollziehende Behörde. Verzögerungen oder Informationsverlust durch die Übertragung über weitere Stellen (Gemeinden) kann damit minimiert werden. Die Betriebe können kurz nach dem Testkauf über das Resultat informiert werden. Damit kann unmittelbar Wirkung erzielt werden. Die Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Testkäufe kann zentral und harmonisiert erfolgen.



§ 4. *Informierung der Gemeinden*

Die Gemeinden werden durch die neue Organisation des Vollzugs der Tabakgesetzgebung durch das KLZH vollständig entlastet.

Gemäss den massgeblichen Bestimmungen des heute geltenden Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 ist die Suchtprävention eine Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Auch nach der Totalrevision des Gesundheitsgesetzes soll die Verantwortung für die Sicherstellung der Suchtprävention weiterhin beim Kanton und den Gemeinden verbleiben. Für diese Aufgabe benötigen die Gemeinden die erforderlichen Informationen über die vom KLZH durchgeführten Kontrollen und Testkäufe.

Im Jahresbericht erhalten die Gemeinden eine tabellarische Übersicht über die getesteten Betriebe, einschliesslich Datum und Ort der jeweiligen Testkäufe.

Die Gemeinden behandeln die vom KLZH erhaltenen Betriebs- und Personendaten stets vertraulich und dürfen diese nicht an Dritte weitergeben.

§ 5. *Meldepflicht bei Strafverfahren*

Informationen zu abgeschlossenen Strafverfahren können einen Einfluss auf die Kontrolltätigkeit haben. Aus diesem Grund muss das KLZH jeweils über den Abschluss der Verfahren informiert werden, um die Kontrollfrequenz gegebenenfalls anpassen zu können.

§ 6. *Gebühren*

Abs. 1: Die Vollzugsorgane können Gebühren für die durchgeführten Kontrollen und die getroffenen Massnahmen erheben, es sei denn, die Kontrollen führen zu keinen Beanstandungen. Im Falle von Mängeln sollen die Kosten daher gemäss dem Verursacherprinzip den betroffenen Betrieben auferlegt werden. Bei geringfügigen Mängeln kann auf die Verrechnung verzichtet werden.

Abs. 2: Das KLZH berechnet seine Gebühren gestützt auf die bundesrechtlichen Bestimmungen in Anlehnung an den Tarif des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz. Im Tarif sind insbesondere die Taxpunktzahlen für die einzelnen Vollzugsleistungen (z.B. Laboranalysen) festgelegt. Die Gesundheitsdirektion legt den Taxpunktwert fest. Er beträgt seit dem 1. Januar 2019 Fr. 2.65, was einem Stundenansatz von Fr. 159 entspricht. Dieser

ist derzeit kostendeckend. Unabhängig davon wird der Höchststundenansatz auf Fr. 220 festgesetzt.



E. Auswirkungen

1. Private

Die Betriebe sind verpflichtet, im Rahmen der Selbstkontrolle die Konformität ihrer Produkte sicherzustellen und tragen somit die Verantwortung dafür. Zusätzlich besteht eine Meldepflicht für Herstellerinnen und Hersteller sowie Importeurinnen und Importeure von Tabakprodukten gegenüber dem BAG. Ebenso sind Unternehmen dazu verpflichtet, Rücknahmen oder Rückrufe durchzuführen, falls bei üblichem Gebrauch eine unmittelbare oder unerwartete Gefahr besteht, die Toxizität signifikant erhöht ist oder eine psychotrope Wirkung auftritt.

2. Öffentliche Organe

Die zuständigen Bundesbehörden erfüllen die Vollzugsaufgaben, die ihnen nach dem TabPG ausdrücklich obliegen. Sie arbeiten mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie mit internationalen Organisationen zusammen.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beaufsichtigt den Vollzug des TabPG durch die Kantone. Es koordiniert die Vollzugsmassnahmen und die Informationstätigkeit, wenn dies für einen einheitlichen Vollzug notwendig ist. Das BAG beschafft die für den Vollzug des TabPG erforderlichen wissenschaftlichen Grundlagen.

Soweit der Bund nicht zuständig ist, vollziehen die Kantone das TabG. Sie führen die Laboanalysen durch und treffen diesbezüglich den abschliessenden Entscheid.

3. Finanzielle Auswirkungen

Für die neuen Aufgaben im Vollzug benötigt das KLZH insgesamt zwei Vollzeitstellen. Der Zusatzaufwand fällt in der Leistungsgruppe Nr. 6100, Kantonale Heilmittelkontrolle, Kantonales Labor, Veterinäramt, an. Der zusätzliche Lohnaufwand für die Stellen liegt im Jahr 2025 bei rund Fr. 179 000 (einschliesslich Lohnnebenkosten) und ab dem Jahr 2026 bei rund Fr. 337 000 (einschliesslich Lohnnebenkosten) pro Jahr. Die Stellen können intern nicht kompensiert werden. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 496/2024 vom 15. Mai 2024 wurden im Stellenplan des KLZH mit Wirkung ab 1. Januar 2025 bereits zwei Stellen als Inspektor/in (mit Lohnklasse 17 und 19) geschaffen.



Die Kosten für die Testkäufe betragen bei je 1000 Testkäufen für Alkohol und Tabak ca. CHF 200.- pro Testkauf, total CHF 400'000. Darüber hinaus fallen Kosten für Probenuntersuchungen an, die je nach Analyseumfang variieren: etwa Fr. 55 für eine Volumenbestimmung, durchschnittlich Fr. 200 für die Basisanalytik (geregelt und verbotene Stoffe) und bis zu Fr. 500 für die Detailanalytik (geregelt und verbotene Stoffe). Einzelne Proben können diesen Betrag auch übersteigen. Bei nur 100 Proben pro Jahr ist mit Untersuchungskosten von mindestens Fr. 30 000 zu rechnen. Für diese signalbasierten Laboruntersuchungen wird zudem eine Reserve von Fr. 10 000 empfohlen.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [EntlV, LS 930.11]). Mit dem vorliegenden Neuerlass geht kein administrativer Aufwand für Unternehmen einher. Obwohl die Betriebe zur Selbstkontrolle verpflichtet und damit für die Konformität der Produkte verantwortlich sind und obwohl eine Meldepflicht für Hersteller und Importeure von Tabakprodukten an das BAG sowie eine Pflicht zu Rücknahme & Rückruf besteht, wird durch die VVTabPG den Unternehmen bzw. den Betrieben keinen zusätzlichen Aufwand auferlegt. Die VVTabPG regelt lediglich den Vollzug des TabPG, wodurch ausschliesslich die Kantone mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden.