

Entwurf

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Tabak- und Nikotinkonsum gilt als eines der weltweit bedeutendsten Gesundheitsrisiken. Zahlreiche tödliche Krankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Atemwegserkrankungen und zahlreiche Krebserkrankungen werden auf Rauchen und Passivrauchen zurückgeführt. Auch werden in Österreichs Krankenanstalten jährlich rund 1.500 Personen mit Nikotinvergiftung stationär behandelt. Von den Personen mit der Hauptdiagnose Nikotinvergiftung sind 58% unter vier Jahre, 13% zwischen zehn und vierzehn Jahre und 8% zwischen fünfzehn und neunzehn Jahre alt. Ebenfalls kontinuierlich seit 2020 im Steigen begriffen ist die Anzahl der wegen Nikotinvergiftungen getätigten Anrufe bei der Vergiftungsinformationszentrale – an erster Stelle wegen Zigaretten-/Tabakvergiftungen, bereits an zweiter Stelle wegen Nikotinbeuteln (*Schmutterer/Akartuna*, Tabak- und Nikotinkonsum. Zahlen und Fakten; GÖG, Wien, 2025). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass schon die Nikotinabhängigkeit per se eine nach ICD-11 anerkannte nikotininduzierte psychische Störung ist. Ein besonders hohes Suchtpotential besteht bei Kindern und Jugendlichen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass deren Gehirn noch nicht ganz ausgereift und unter anderen die Emotions- und Verhaltensregulation im Jugendalter nicht fertig ausgebildet sind. Diese Tatsachen machen Kinder und Jugendliche auch besonders anfällig gegenüber Werbung und den Einflüssen von Medien (vgl. *Müller*, Der Anteil der Werbung an der Entstehung von Sucht; Christian-Albrechts-Universität Kiel, 2004).

Im Rahmen des „Global Burden of Disease“-Monitorings wurde für Österreich für das Jahr 2021 geschätzt, dass ca. 8.500 Todesfälle auf das Tabakrauchen (inklusive Passivrauchen) zurückzuführen sind – das sind rund 10% aller Todesfälle.

In „Europas Plan gegen Krebs“, COM(2021) 44 final, wurde angesichts der massiven negativen gesundheitlichen Auswirkungen des Tabakkonsums unter anderen das Ziel formuliert, bis 2040 eine „Generation Rauchfrei“ zu erreichen, in der weniger als 5% der Bevölkerung Tabakerzeugnisse konsumieren. Als Zwischenschritt sollte die Zielsetzung der WHO erreicht werden, den Tabakkonsum bis 2025 um 30% gegenüber 2010 zu senken, was einer Prävalenz des Rauchens in der EU von etwa 20% entspricht. Dabei wird eine rigorose Durchsetzung des EU-Rahmens zur Eindämmung des Tabakkonsums und seine Anpassung an neue Entwicklungen und Markttrends, auch durch strengere Vorschriften für neuartige Produkte (neuartige Tabakerzeugnisse, E-Zigaretten, pflanzliche Raucherzeugnisse), gefordert. Die Europäische Kommission wird weiterhin dem Schutz junger Menschen vor den schädlichen Auswirkungen von Tabak und verwandten Erzeugnissen Vorrang einräumen.

Während der Konsum von Rauchtabakerzeugnissen in Österreich seit dem Jahr 2004 und den seit damals ergriffenen rechtlichen und fachlichen/medizinischen Maßnahmen, insbesondere zum Nichtraucher:innenschutz und zur Regulierung von Tabak- und Nikotinprodukten, kontinuierlich zurückgegangen ist, wird seit 2020 wieder ein Ansteigen des Konsums von tabakhaltigen Produkten verzeichnet. Im Jahr 2022 haben 28% der österreichischen Gesamtbevölkerung im Alter von über 15 Jahren geraucht, die Mehrheit davon (21%) täglich oder fast täglich (Österreichische Bevölkerungsbefragung zu Substanzgebrauch 2004, 2008, 2015, 2020 und 2022). Der Konsum elektronischer Inhalationsprodukte, sowohl von Tabak- als auch von Nikotinprodukten, ist in den letzten Jahren stark angestiegen: In der Gesamtbevölkerung über 15 Jahren hat er sich von 2015 bis 2020 verdoppelt, von 2020 auf 2022 ist er nochmals um das mehr als Dreifache angestiegen. Auch die Umsatzstatistik der Großhändler zeigt einen diesbezüglichen Anstieg um das 7,5-fache innerhalb der

letzten zehn Jahre (*Schmutterer/Klein/Akartuna*, Neue Nikotinerzeugnisse in Österreich; GÖG, Wien, 2023). Dabei enthält das Aerosol von Tabakerhitzern neben dem süchtigmachenden Nikotin viele gesundheitsschädliche und krebsverursachende Substanzen, die insbesondere dem Atemwegs- und Herz-Kreislaufsystem sowohl aktiv Konsumierender als auch anwesender Nichtkonsumierender schaden (*Treede/Hartard/Schaller*, Gesundheitsrisiken von Tabakerhitzern; DKFZ, Heidelberg, 2024).

Bei verwandten Erzeugnissen ist ganz besonders der Konsumanstieg von elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten) und von Nikotinbeutel sowie diese nachahmende Erzeugnisse ohne Nikotin, dafür oft mit aufputschenden Substanzen wie Koffein und Guarana versetzt, zu beachten. Besonders beliebt ist der Konsum dieser Produkte bei Kindern und Jugendlichen. Im Jahr 2022 gab im Rahmen der regelmäßigen HBSC-Studie jede/r fünfte 15-jährige Jugendliche an, im letzten Monat E-Zigaretten genutzt zu haben – im Jahr 2018 betraf dies noch jede/n siebte/n. Im Rahmen der ESPAD-Erhebung 2024 gaben bereits 28% der befragten Jugendlichen an, E-Zigaretten im letzten Monat konsumiert zu haben, 8% gaben täglichen Konsum an (im Jahr 2022/HBSC waren dies noch 1,5%). Während E-Zigaretten häufiger von Mädchen konsumiert werden, ist der Konsum von Nikotinbeuteln häufiger bei Buben zu verzeichnen. Laut HBSC 2022 haben 18,7% der Buben und 8,3% der Mädchen im letzten Monat Nikotinbeutel konsumiert. In der Gesamtbevölkerung hat sich der tägliche Konsum von Nikotinbeuteln von 2020 auf 2022 fast verdoppelt (*Schmutterer/Klein/Akartuna*, Neue Nikotinerzeugnisse in Österreich; GÖG, Wien, 2023). Nachdem in Schulen vermehrt Nikotinvergiftungen unter Schüler:innen aufgefallen waren, wurde mit der Schulordnung 2024, BGBl. II Nr. 126/2024, neben dem Rauchen nunmehr auch der Konsum von Tabak oder Nikotin jeglicher Art und von diesen gleichzuhaltenden Erzeugnissen in der Schule, im dislozierten Unterricht und bei Schulveranstaltungen sowie schulbezogenen Veranstaltungen untersagt.

Um ein hohes gesundheitliches Schutzniveau der Kleinsten zu gewährleisten, wird ein umfassendes Verbot des Wegwerfens von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen einschließlich deren Zubehör und Abfallprodukte auf öffentlichen Spielplätzen normiert.

Im Regierungsübereinkommen 2025-2029 wurden darüber hinaus die Grundfesten für eine strenge Regulierung von neuen Nikotinerzeugnissen sowie E-Zigaretten gelegt. Diese sollen mit dem gegenständlichen Entwurf umgesetzt werden. Zudem sollen Einweg-E-Zigaretten – mit und ohne Nikotin – aufgrund ihrer besonderen Attraktivität bezüglich Aufmachung und Preis für Kinder und Jugendliche sowie aufgrund gehäufter Entsorgungsprobleme und Spontanbrände in der Abfallwirtschaft verboten werden. Nikotinhaltige ebenso wie nikotinfreie verwandte Erzeugnisse wie beispielsweise Nikotinbeutel und vergleichbare Produkte mit anderen, oft aufputschenden Substanzen (Koffein, Guarana, etc.), sollen aus gesundheitsschutzpolitischen Gründen in vergleichbarem Maße wie Tabakerzeugnisse oder E-Zigaretten geregelt und damit einem umfassenden Schutzniveau unterworfen werden. Auch die Regelungen zu verbotenen Stoffen sollen von nikotinhaltigen auf nikotinfreie E-Zigaretten und Liquids ausgedehnt werden.

Dies gilt auch betreffend die Meldeverpflichtung – statt der bisher notwendigen Zulassung – für neuartige Tabakerzeugnisse, was im Ergebnis zu einer Vereinfachung des Zulassungssystems dieser Erzeugnisse führt, wie sie im Regierungsübereinkommen 2025-2029 vereinbart wurde. Ebenfalls der Entbürokratisierung der Verwaltung, der Deregulierung und dem schonenden Umgang mit öffentlichen Ressourcen dient die Minimierung der im TNRSG verankerten Einvernehmensverpflichtungen auf jene Bereiche, in denen eine Zuständigkeit anderer Ressorts für die tatsächliche Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen gegeben ist. Dies entspricht den im Regierungsübereinkommen 2025-2029 verankerten Prinzipien.

In der Vollzugspraxis des TNRSG und der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen sowie der ständigen Judikatur hierzu zeigten sich Probleme, insbesondere in Bezug auf das Versandhandelsverbot des § 2a TNRSG (vgl. VwGH 29. 04. 2025, 2024/11/0084). Es ist daher notwendig, die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zum Versandhandel anzupassen und den Kontroll- und Vollzugsorganen die Möglichkeit des anonymen Erwerbes von Tabak- und verwandten Erzeugnissen, wie sie nunmehr auch tabakfreie Nikotinerzeugnisse und Nikotinersatzprodukte darstellen, zu ermöglichen.

Daneben wird der Durchführungsbeschluss (EU) 2016/586 der Kommission vom 14. 04. 2016 zu den technischen Normen für den Nachfüllmechanismus elektronischer Zigaretten und der Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1735 zur genauen Anordnung des allgemeinen Warnhinweises und der Informationsbotschaft auf in Beuteln verkauftem Tabak zum Selbstdrehen vom 24. 09. 2015, in nationales Recht umgesetzt.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 12 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1939 („Gesundheitswesen“).

Besonderer Teil

Zu § 1 (Begriffsbestimmungen)

§ 1 Z 1b: Es wird der Begriff der elektronischen Zigarette im Hinblick auf derartige Erzeugnisse, die Einwegprodukte darstellen, erweitert.

§ 1 Z 1c: Es wird, unter Zugrundelegung der Entscheidung des VwGH vom 26. 03. 2024, Ra 2021/11/0070, klargestellt, dass Nachfüllbehälter verwandte Erzeugnisse sind. Darüber hinaus werden – entsprechend dem bisherigen Aufbau des TNRSG – die neu aufgenommenen Produktkategorien der tabakfreien Nikotinerzeugnisse und der tabakfreien Nikotinersatzerzeugnisse ebenfalls als verwandte Erzeugnisse definiert.

§ 1 Z 3: Nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik sowie nach aktueller Auslegung der Europäischen Kommission (Schreiben der Europäischen Kommission vom 21.7.2025) sind vom Begriff „Nikotin“ im Sinne der Auslegung der Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG, ABl. Nr. L 127 vom 29. 04. 2014 S. 1 (TPD II) auch alle „Nikotinalkaloide“ umfasst, einschließlich Nikotinsalze und ohne Unterschied, ob pflanzlichen oder synthetischen Ursprungs. Die Definition von „Nikotin“ wird daher entsprechend angepasst.

§ 1 Z 6 bis 7a und Z 10: Es erfolgt eine Anpassung entsprechend den bestehenden einschlägigen materiellrechtlichen Vorschriften dieses Gesetzes, indem „verwandte Erzeugnisse“ in die Definitionen des § 1 Z 6 bis 7a und Z 10 aufgenommen werden.

§ 1 Z 12: In der Vollzugspraxis des TNRSG und der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen sowie der ständigen Judikatur hierzu zeigten sich Probleme, insbesondere in Bezug auf das Versandhandelsverbot des § 2a TNRSG (vgl. VwGH 29. 04. 2025, 2024/11/0084). Es ist daher notwendig, die Definition von „Versandhandel“ um den Vorgang des Anbietens zu erweitern. Dies entspricht auch dem Telos des Artikel 6 der Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011.

§ 1 Z 14: Dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechend werden regelmäßig neue Produkte entwickelt, die zwar tabakfrei sind, jedoch Nikotin in teilweise sehr hohen Dosen enthalten. Produkte wie Nikotinbeutel, Nikotin-Schnupfpulver oder Nikotin-Zahnstocher werden nunmehr von dieser neuen Definition von „tabakfreien Nikotinerzeugnissen“ erfasst. Nikotinplaster zur Raucherentwöhnung sind ein Kombinationsprodukt aus Arzneimittel und Medizinprodukt, die wegen Überwiegen des Wirkstoffes als Arzneimittel zu qualifizieren sind, weshalb diese nicht dem Geltungsbereich des TNRSG unterliegen (vgl. § 15 TNRSG).

Der Begriff der nikotinhaltigen Erzeugnisse umfasst neben den bereits bekannten Erzeugnissen (beispielsweise Nikotinpouches oder nikotinhaltige Zahnstocher) alle nikotinhaltigen, aber tabakfreien Erzeugnisse. Bei der Kategorie der nikotinhaltigen Erzeugnisse handelt es sich nämlich um eine dynamische und derzeit noch nicht abgeschlossene Entwicklung sowohl im Hinblick auf mögliche Erzeugnisse als auch im Hinblick auf deren Konsum.

§ 1 Z 15: Tabakfreie oder nikotinfreie Erzeugnisse, beispielsweise zum oralen/nasalen Gebrauch, die wie Tabak- oder tabakfreie Nikotinerzeugnisse konsumiert werden, etwa koffeinhaltige/aromatisierte Pulver zum nasalen Gebrauch oder CBD/kräuter-haltige Beutel oder Säckchen zum oralen Gebrauch, die derzeit materiellrechtlich nicht geregelt sind, aber aufgrund ihrer analogen Anwendung und steigenden Beliebtheit bei Kindern und Jugendlichen als Einstiegsprodukte für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse gelten, werden nunmehr als tabakfreies Nikotinersatzerzeugnis in den Regelungsbereich des TNRSG einbezogen.

Zu § 2 (Verbot des Inverkehrbringens)

§ 2 Abs. 1: Das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten, die nicht den angeführten einschlägigen Bestimmungen des TNRSG oder nach diesem erlassenen Verordnungen entsprechen, wird auf tabakfreie Nikotinerzeugnisse und tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse ausgedehnt. Diese strengeren Regelungen sind notwendig, um der rasanten Entwicklung im Bereich der angeführten Produkte, die große gesundheitliche Gefahren bergen und deren Konsum exponentiell rasch steigt, insbesondere auch in der besonders sensiblen Fokusgruppe der jungen Menschen, entgegenzutreten.

Darüber hinaus wird ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten statuiert. Nikotinhaltige elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) besitzen grundsätzlich hohes Suchtpotential und bergen eine Reihe von gesundheitlichen Risiken. Dennoch werden sie in der Allgemeinheit oftmals fälschlich als

harmlose Lifestyle-Produkte oder auch als „gesündere Alternative“ zu Tabakerzeugnissen betrachtet. Der Versuch eine verharmlosende Terminologie zu etablieren, scheint in der Praxis aufgegangen zu sein. Viele unterschiedliche Varianten von E-Zigaretten sind in den letzten Jahren auf den Markt gekommen. E-Zigaretten bieten die größte Anzahl von Geschmacksrichtungen aller Tabak- und Nikotinerzeugnisse. Davon, aber auch vom Design vieler Geräte, aktuell insbesondere von Einweg-Varianten, fühlen sich besonders Jugendliche und junge Erwachsene angesprochen (*Treede/Hartard/Heidt/Kahnert/Schaller, Risiken von E-Zigaretten und Tabakerhitzern; Deutsches Krebsforschungsinstitut - DKFZ, Heidelberg, 2023*). Das hohe Risiko, dass E-Zigaretten ein Einstiegsprodukt in die Nikotinabhängigkeit darstellen, ist vielen von ihnen nicht bewusst. Seit einiger Zeit werden Einweg-E-Zigaretten vor allem bei Jugendlichen immer beliebter. Diese sind klein, das Design ist meist bunt, die Verpackungen auffällig und preislich sind sie für die Sofortnutzung deutlich günstiger als Mehrweggeräte.

Die gesundheitlichen Risiken, die auf den Konsum „normaler“ E-Zigaretten zurückzuführen sind, gelten im Wesentlichen gleichermaßen für Einweg-E-Zigaretten. Allerdings ist eine allgemein gültige gesundheitliche Bewertung schwierig, weil es bei Füllvolumen, Geräteleistung und -technologie, Inhalten der Liquids etc. enorme Unterschiede gibt. Dadurch variiert auch die Menge und Zusammensetzung des produzierten Aerosols, von freigesetztem Nikotin und den Schadstoffen, sodass die konkreten Risiken jeweils produktbezogen festgestellt werden müssten.

Nach derzeitigem Wissensstand ist jedoch von folgenden generellen Risiken auszugehen: Krebserregende Substanzen, die im Aerosol nachgewiesen wurden, sind insbesondere Formaldehyd, Acetaldehyd, Acrolein, reaktive Sauerstoffverbindungen und Metalle wie Nickel, Chrom und Blei.

Beispiele für bisher bekannte E-Zigaretten-bedingte Gesundheitsgefahren sind Lungenerkrankungen, Erhöhung von Herzfrequenz und Blutdruck, Schädigung von Gefäßinnenwänden, Zellen und Erbsubstanz, oxidativer Stress, Beeinträchtigung von Immunsystem und Wundheilung. Ein Konsum dieser Erzeugnisse in der Schwangerschaft kann die Lungenentwicklung des Kindes stören, zu niedrigerem Geburtsgewicht und Längenwachstum sowie zu Schwangerschaftskomplikationen führen.

Dazu kommt, dass Nikotin stark abhängig macht und die Gehirnentwicklung bei Jugendlichen beeinträchtigt. Neue Einweg-Zigaretten haben ein sehr hohes Suchtpotential für junge (bis dahin) Nichtraucher:innen (*Falarowski/Pieper/Rabenstein/et.al., Disposable e-cigarettes and their nicotine delivery, usage pattern, and subjective effects in occasionally smoking adults; Nature, Scientific Reports, 2025; Birch/Jackson/Kock/Dockrell/Brown, Rapid growth in disposable e-cigarette vaping among young adults in Great Britain from 2021 to 2022: a repeat cross-sectional survey; Addiction, Wiley-Online Library, 2022*).

2022 wurden in Deutschland 250 Modelle von Einweg-E-Zigaretten amtlich geprüft. Im Ergebnis war keine einzige der untersuchten Proben wegen bestehender gravierender Mängel verkehrsfähig (*Kirsch/Kröner/Lange/et.al., Amtliche Untersuchungsergebnisse von Einweg-Zigaretten aus dem Jahr 2022 in Deutschland; Journal of Consumer Protection and Food Safety, Springer, 2024*).

Die Tendenz beim Konsum der neue(re)n Produkte ist weltweit, so auch in Österreich, generell steigend. Bei Einweg-E-Zigaretten ist der Anstieg überdurchschnittlich hoch, speziell bei Jugendlichen (*Treede/Hartard/Heidt/Kahnert/Schaller, Risiken von E-Zigaretten und Tabakerhitzern; Deutsches Krebsforschungsinstitut - DKFZ, Heidelberg, 2023; Rahofer/Sternberg/Rüther/Rabenstein, Neue Konsumformen von Nikotin; PSYCH up2date, Thieme-Verlag, 2025; Hammond/Reid/Burkhalter/East, Use of disposable e-cigarettes among youth who vape in Canada, England and the United States: Repeat cross-sectional surveys, 2017-2023; Addiction, Wiley-Online Library, 2024*).

Die verschiedenen Geschmacksrichtungen, Verpackungsoptionen, Designs und Farben, die leichte Verfügbarkeit im Online-Handel (Verschleierung des Alters), der niedrige Preis und, dass die Produkte nach Gebrauch weggeworfen und durch andere neue und immer attraktiver werdende Produkte ersetzt werden, macht sie für Jugendliche besonders ansprechend (*Treede/Hartard/Heidt/Kahnert/Schaller, Risiken von E-Zigaretten und Tabakerhitzern; Deutsches Krebsforschungsinstitut - DKFZ, Heidelberg, 2023; Notley, Varkey, Pope, Dawkins, Ward, Young people's use of disposable vapes; A qualitative study; Addiction, Wiley-Online Library, 2024*).

Besonders problematisch ist das oftmals sehr offensive Social Media- bzw. Influencer-Marketing, da dort Alters- oder Gesundheitswarnungen praktisch nicht vorkommen. Zudem ist das im TNRSG normierte Werbe- und Sponsoringverbot auf solchen Plattformen in Anbetracht der Unüberschaubarkeit von Social Media-Kanälen und -Beiträgen praktisch kaum durchsetzbar. Der VfGH hat in seinem Erkenntnis vom 12.10.2016, G 159/2016-10, im gleichgelagerten Fall eines Verbotes des Inverkehrbringens von Kautabak, ein solches als verhältnismäßig, sachlich gerechtfertigt und im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gelegen, angesehen.

Einweg-E-Zigaretten sind mittlerweile in mehreren Ländern verboten, so in Belgien, Frankreich und Großbritannien und einigen Kantonen der Schweiz – an einem bundesweiten Verbot wird gearbeitet. In den Niederlanden sind aromatisierte E-Zigaretten (andere Aromen als Tabakgeschmack) verboten.

Lithium-Batterien in Einweg-E-Zigaretten können unter anderem auch bei der Entsorgung Brände verursachen (z. B. bei Beschädigung im Zuge des Umladens von Restmüll). Bei achtloser Entsorgung (Littering) sind verschiedene Inhaltsstoffe schädlich für die Natur. Deshalb treten auch die ARGE Österreichischer Abfallwirtschaftsverbände und der europäische Dachverband Municipal Waste Europe für ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten ein. Laut Global 2000 landen in Österreich jährlich etwa drei Millionen Lithium-Batterien im Restmüll.

§ 2 Abs. 2a legt die Mindestfüllmenge von Packungen von tabakfreien Nikotinerzeugnissen mit 15 Konsumeinheiten fest.

Zu § 5 (Allgemeine Warnhinweise und Informationsbotschaften für Rauchtabakerzeugnisse)

§ 5 Abs. 4a und 4b setzen den Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1735 zur genauen Anordnung des allgemeinen Warnhinweises und der Informationsbotschaft auf in Beuteln verkauftem Tabak zum Selbstdrehen vom 24. 09. 2015 in nationales Recht um.

Entsprechend den im Regierungsübereinkommen 2025-2029 verankerten Prinzipien der Entbürokratisierung der Verwaltung, der Deregulierung und dem schonenden Umgang mit öffentlichen Ressourcen entfällt in § 5 Abs. 8 die Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesminister für Finanzen.

Zu § 5a (Kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise für Rauchtabakerzeugnisse)

Entsprechend den im Regierungsübereinkommen 2025-2029 verankerten Prinzipien der Entbürokratisierung der Verwaltung, der Deregulierung und dem schonenden Umgang mit öffentlichen Ressourcen entfällt in § 5a Abs. 4 und Abs. 5 die Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesminister für Finanzen.

Zu § 8d (Meldung von Inhaltsstoffen tabakfreier Nikotinerzeugnisse und von Tabakersatzerzeugnissen)

§ 8d normiert – analog zu Tabak- und verwandten Erzeugnissen – eine Meldeverpflichtung für Herstellerinnen bzw. Hersteller oder Importeurinnen bzw. Importeure für tabakfreie Nikotinerzeugnisse bzw. Tabakersatzerzeugnisse. Die Meldung hat mindestens sechs Monate vor dem beabsichtigten Inverkehrbringen (erstmalig) über ein elektronisches Meldeportal zu erfolgen. In weiterer Folge müssen die Meldungen bei Produktänderungen aktualisiert werden.

Zu § 9 (Kontrolle)

§ 9 erweitert die Kontrollbefugnisse des Tabakbüros der Österreichischen Agentur für Gesundheits- und Ernährungssicherheit auf tabakfreie Nikotinerzeugnisse bzw. tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse.

§ 9 Abs. 8a ermächtigt Mitarbeiter des Büros für Tabakkoordination, verdeckte Einkäufe (Mystery-Shopping) zum Zwecke der Marktüberwachung vorzunehmen. Dies entspricht den Intentionen des Artikel 14 der Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011.

Entsprechend den im Regierungsübereinkommen 2025-2029 verankerten Prinzipien der Entbürokratisierung der Verwaltung, der Deregulierung und dem schonenden Umgang mit öffentlichen Ressourcen entfällt in § 9 Abs. 9 aufgrund des Wegfalls der Zulassungspflicht für neuartige Tabakerzeugnisse der letzte Satz.

Zu § 10 (Amtliche Untersuchung)

§ 10 erstreckt den Marktüberwachungsbereich auf tabakfreie Nikotinerzeugnisse bzw. tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse.

Zu § 10b (Inverkehrbringen elektronischer Zigaretten)

Abs. 7 verwendet nunmehr eine unionsrechtskonforme Terminologie, indem insgesamt auf die Legaldefinition von „Liquids“ an Stelle von nikotinhaltigen Flüssigkeiten abgestellt wird. Zudem wird die Unterscheidung zwischen nikotinhaltigen und nicht nikotinhaltigen Liquids in Z 1, 3 und 4 bereinigt.

Abs. 8 setzt den Durchführungsbeschluss (EU) 2016/586 der Kommission vom 14. April 2016 zu den technischen Normen für den Nachfüllmechanismus elektronischer Zigaretten in nationales Recht um.

Zu § 10c (Details zur Verpackung elektronischer Zigaretten)

Abs. 1 Z 1 setzt den Durchführungsbeschluss (EU) 2016/586 der Kommission vom 14. April 2016 zu den technischen Normen für den Nachfüllmechanismus elektronischer Zigaretten in nationales Recht um.

Zu § 10h (Tabakfreie Nikotinerzeugnisse)

Durch dieses Bundesgesetz sollen Regelungen für nikotinhaltige, aber tabakfreie Erzeugnisse (beispielsweise Nikotinbeutel, auch als „Nicotpouches“, „Nikotinsäckchen“, „Nikotin-Lutschsäckchen“ oder „Nicopods“ bekannt), die bislang weder dem Regelungsregime der Richtlinie 2014/40/EU, des TNRSG noch des LMSVG unterworfen waren, getroffen werden.

Diese Erzeugnisse stellen im Wesentlichen Substitutionsprodukte zum verbotenen Tabak zum oralen Gebrauch (Snus et.al.) dar und üben insbesondere für Kinder und Jugendliche eine starke Attraktivität aus, wobei schon ein kurzfristiger Konsum zu einer raschen Nikotingewöhnung und somit zu einer Nikotinabhängigkeit führen kann. Davon abgesehen können nikotinhaltige Erzeugnisse zum Kauen oder Lutschen unauffällig konsumiert werden, auch dort, wo Rauchverbot herrscht.

Im Gegensatz zu Tabak zum oralen Gebrauch oder Kautabak enthalten Nikotinbeutel jedoch keinen Tabak, sondern Nikotin in unterschiedlichen Konzentrationen. Dieses wird in Form von Nikotin, Nikotinsalz oder an Kunststoff (Polymetacrylsäure) gebundenem Nikotin zugesetzt. Als Trägerstoffe fungieren oft Cellulose (-pulver), Pflanzenfasern oder Tee (*Camellia sinensis*).

Diese kleinen durchlässigen Portionsbeutel werden in der Regel analog dem Tabak zum oralen Gebrauch konsumiert. Der Portionsbeutel wird unter der Oberlippe platziert und für ca. 20 bis 30 Minuten dort belassen. Durch die Feuchtigkeit (Speichel) wird unter anderen Nikotin herausgelöst und über die Mundschleimhaut vom Körper aufgenommen.

Nikotin ist akut toxisch und hat eine starke suchterzeugende Wirkung. Gemäß Verordnung (EG) 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen wird Nikotin als H300, H310 und H330 („Lebensgefahr bei Verschlucken, Hautkontakt oder Einatmen“) klassifiziert. Auf Grund des Nikotingehalts unterliegen Nikotinbeutel (ab einem bestimmten Nikotingehalt) den Vorgaben des Chemikalienrechts und müssen daher entsprechende Gefahrenhinweise aufweisen. Ab einem Grenzwert von 16,7 Milligramm pro Gramm Nikotin (Einstufung: akut toxisch, Kategorie 3 – H301) muss gemäß § 41 in Verbindung mit § 35 des Chemikaliengesetzes 1996, BGBI. I Nr. 53/1997 idGf, in Verbindung mit Anhang VI der CLP-Verordnung für den Erwerb zudem eine Giftbezugsberechtigung eingeholt werden.

In Österreichs Krankenanstalten werden jährlich rund 1.500 Personen mit Nikotinvergiftung stationär behandelt. Von den Personen mit der Hauptdiagnose Nikotinvergiftung sind 58% unter vier Jahre, 13% zwischen zehn und vierzehn Jahre und 8% zwischen fünfzehn und neunzehn Jahre alt. Ebenfalls kontinuierlich seit 2020 im Steigen begriffen ist die Anzahl der wegen Nikotinvergiftungen getätigten Anrufe bei der Vergiftungsinformationszentrale – an erster Stelle wegen Zigaretten-/Tabakvergiftungen, bereits an zweiter Stelle wegen Nikotinbeuteln. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass schon die Nikotinabhängigkeit per se eine nach ICD-11 anerkannte nikotininduzierte psychische Störung ist. Ein besonders hohes Suchtpotential besteht bei Kindern und Jugendlichen.

Laut HBSC 2022 haben 18,7% der Buben und 8,3% der Mädchen im letzten Monat Nikotinbeutel konsumiert. In der Gesamtbevölkerung hat sich der tägliche Konsum von Nikotinbeuteln von 2020 auf 2022 fast verdoppelt. Nachdem in Schulen vermehrt Nikotinvergiftungen unter Schüler:innen aufgefallen sind, wurde mit der Schulordnung 2024, BGBI. II Nr. 126/2024, neben dem Rauchen bereits auch der Konsum von Tabak oder Nikotin jeglicher Art und von diesen gleichzuhaltenden Erzeugnissen in der Schule, im dislozierten Unterricht und bei Schulveranstaltungen sowie schulbezogenen Veranstaltungen untersagt.

Es ist daher aus gesundheits-, sucht- und jugendschutzpolitischen Gründen dringend geboten, tabakfreie Nikotinerzeugnisse hinsichtlich der Inhaltsstoffe und der Kennzeichnung analog zu den Bestimmungen für Tabak- und verwandte Erzeugnisse zu regeln. Während der Jugendschutz grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, ist der Schutz der menschlichen Gesundheit Aufgabe des Bundes. Eine Sicherstellung des Gesundheitsschutzes insbesondere von Jugendlichen kann nur dann in Österreich gewährleistet werden, wenn ein bundesweit einheitliches Abgabeverbot an unter 18-Jährige, ein Werbeverbot sowie ein Versandhandelsverbot bestehen. Der VfGH hat bereits in Bezug auf das Versandhandelsverbot für E-Zigaretten ausgesprochen, dass es sich bei diesem um ein wirksames Instrument handelt, um den Erwerb von tabakähnlichen Waren durch Jugendliche einzudämmen, da sich der Erwerb über den Versand einfacher darstellt als im stationären Einzelhandel (VfSlg 20.151/2017). Angesichts der besonderen Gefährdung Jugendlicher durch tabakfreie Nikotinerzeugnisse ist es daher erforderlich, auch ein Werbeverbot vorzusehen. Durch die Einbeziehung in die Begriffsbestimmung des

§ 1 Z 1e werden die entsprechenden Verbote für verwandte Erzeugnisse auch auf tabakfreie Nikotinerzeugnisse und tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse erstreckt.

Nach Abs. 3 müssen der gesundheitsbezogene Warnhinweis und die Informationsbotschaft an der Seite oder am Boden jeder Packung und Außenverpackung unablösbar angebracht werden. Unablösbar bedeutet, dass diese ohne Zerstörung oder Unkenntlichmachung nicht von einer Packung oder Außenverpackung entfernt werden können. Ist diese Voraussetzung erfüllt, ist auch die Verwendung von Etiketten zulässig.

Aromastoffe, die in tabakfreien Nikotinerzeugnissen enthalten sind, dürfen nur in der Liste der Inhaltsstoffe angegeben werden.

Abs. 7 beschränkt den höchstzulässigen Nikotingehalt von nikotinhaltigen Erzeugnissen auf maximal 16,6 Milligramm pro Gramm sowie die Gesamtmasse auf 1,6 Gramm pro Konsumeinheit. Dieser Grenzwert für den Nikotinhöchstgehalt beruht auf einer Empfehlung des beim BMASGPK eingerichteten wissenschaftlichen Beirates „Inhaltsstoffe“, welcher sich – gestützt auf Berechnungen des deutschen Bundesinstitutes für Risikoforschung – im Hinblick auf die suchterzeugende Wirkung von nikotinhaltigen Erzeugnissen und den Schutz von Kindern und Jugendlichen insbesondere hinsichtlich der Gefahr von unbeabsichtigtem Verschlucken und der damit einhergehenden Vergiftungsgefahr – für eine maximale Konzentration von 16,6 Milligramm Nikotin pro Gramm ausgesprochen hat.

Zu § 10i (Tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse)

Eine weitere und bislang weder dem Regelungsregime der Richtlinie 2014/40/EU, dem TNRSG noch dem LMSVG unterliegende Produktgruppe stellen Erzeugnisse (Surrogate) dar, die weder Tabak noch Nikotin enthalten (etwa pulverförmige Stoffe, die nasal – ähnlich wie Schnupftabak – konsumiert werden oder beispielsweise CBD/kräuterhaltige/koffeinhaltige Portionsbeutel zum oralen Gebrauch, die einen stimulierenden oder beruhigenden Effekt entfalten sollen).

In diese Produktgruppe fallen auch Erzeugnisse, die mittels Wasserpfeife konsumiert werden (aromatisierte Dampfsteine, Dampfpaste, etc.).

Tabakersatzerzeugnisse stellen vor allem für Kinder und Jugendliche einen attraktiven und niederschwelligen Einstieg in den Konsum von Tabak und verwandten Erzeugnissen dar.

Diese Erzeugnisse sollen daher in Analogie zu den Bestimmungen für Tabak- und verwandte Erzeugnisse, vor allem hinsichtlich Inhaltsstoffen, Verpackung, Kennzeichnung und Warnhinweisen, reguliert werden.

Zu § 11 (Werbung)

Abs. 8 stellt klar, dass neben den Tabakerzeugnissen auch die verwandten Erzeugnisse von der Ausnahme in Tabaktrafiken umfasst sind.

Zu § 12 (Umfassender Nichtraucherinnen- und Nichtraucherschutz)

Abs. 5 bezieht in die Regelungen des Rauchverbots im Sinne der einschlägigen Bestimmungen des TNRSG aufgrund der mit passivem Konsum von inhalierter Tabak- und Nikotinerzeugnissen bestehenden Gesundheitsgefahren nunmehr explizit Erzeugnisse ein, die mittels Verbrennungsprozesses oder Inhalation konsumiert werden.

Das achtlose Wegwerfen der Reste von Tabak- und verwandten Erzeugnissen ist weit verbreitet. So hat etwa eine Untersuchung zu Zigaretten-Littering ergeben, dass besonders in der Nähe von Restaurants, Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, Bildungszentren, Supermärkten, Spielplätzen und um Sitzbänke eine hohe Konzentration von Zigarettenstummeln festzustellen ist.

Die in den Erzeugnissen selbst, deren Zubehör und auch deren Abfallprodukten enthaltenen Schadstoffe bergen für Kinder, besonders für Kleinkinder, enorme gesundheitliche Gefährdungen. Nikotin, das in allen Tabakerzeugnissen, in den meisten E-Zigaretten und – oft in ganz besonders hohen Konzentrationen – in neuartigen tabakfreien Produkten wie Nikotinbeuteln enthalten ist, ist ein Nervengift. In den letzten Jahren war ein sprunghafter Anstieg von Nikotin-Intoxikationen nach Kontakt mit oder Konsum von Liquids von E-Zigaretten, Nikotinpflastern, Nikotinkaugummis, oder auch Pfeifen- bzw. Kautabak zu verzeichnen. Bei Kleinindern kann schon die in einer Zigarette enthaltene Menge an Nikotin zu schweren Intoxikationen oder gar zum Tode führen. In Produkten, die einem Erhitzungs- oder Verbrennungsprozess unterliegen, bilden sich zudem noch verschiedene weitere Schadstoffe.

Die gesundheitsgefährdenden Substanzen befinden sich auch in Abfallprodukten, wie zB Zigarettenstummeln oder bereits konsumierten Nikotinbeuteln. Kleinkinder heben oft Dinge vom Boden auf und nehmen sie in den Mund. Sie können noch nicht unterscheiden, was davon „harmlos“ oder für sie gefährlich ist. Deshalb muss es Ziel sein, Umgebungen, in denen sich Kinder aufhalten und spielen,

möglichst frei von solchen Gefährdungen zu halten. Dies trägt auch dazu bei, Eltern, Erziehungsberechtige und weitere Betreuungspersonen zu entlasten, denen es vor allem auf Spielplätzen nicht möglich ist, ihre Kinder jeden einzelnen Moment voll im Blick zu haben, vor allem, wenn sie mehr als ein Kind beaufsichtigen.

Um Kinder vor den Gesundheitsgefahren durch Lutschen an oder Verschlucken von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen bzw. von Abfallprodukten daraus zu schützen, normiert Abs. 7 nunmehr ein Verbot, solche Erzeugnisse auf im Freien befindlichen öffentlichen Spielplätzen wegzwerfen. Dieses Verbot steht gemäß § 14 Abs. 6 unter Verwaltungsstrafsanktion.

Als Kinderspielplätze im Sinne dieser Bestimmung gelten jene Flächen, die Freizeitaktivitäten von Kindern oder Jugendlichen dauerhaft dienen, abgegrenzt und als solche gekennzeichnet sind. Die Widmung, Abgrenzung und Kennzeichnung obliegt den jeweiligen Spielplatzbetreiberinnen und -betreibern.

Zu § 13 (Nichtraucherinnen- und Nichtraucherschutz in sonstigen Räumen öffentlicher Orte)

In Abs. 4 werden die verwandten Erzeugnisse auf solche eingeschränkt, die mittels Verbrennungsprozess oder Inhalation konsumiert werden.

Zu § 13b (Kennzeichnungspflicht)

Abs. 3a sieht eine spezielle Kennzeichnungspflicht für das Verbot gemäß § 12 Abs. 7 auf öffentlichen Spielplätze gemäß § 12 Abs. 7 vor. Demgemäß ist das Wegwerfverbot durch einen deutlich wahrnehmbaren Hinweis (etwa in der Benutzungsordnung) zu kennzeichnen. Ein deutlich wahrnehmbarer Hinweis kann aber etwa auch in Form eines entsprechenden Symbols erfolgen.

Zu § 14 (Strafbestimmungen)

Abs. 1 Z 5 legt nunmehr auch Strafbestimmungen für die Missachtung der Bestimmungen hinsichtlich des Erscheinungsbildes für tabakfreie Nikotinerzeugnisse oder tabakfreie Nikotinersatzerzeugnisse fest.

Abs. 1 Z 8 regelt Sanktionen für Verstöße im Sinne des Artikel 41 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/1020. Artikel 41 überträgt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Marktüberwachungsverordnung vorzusehen.

Durch Abs. 2 wird rechtlich klargestellt, dass der Verweis auf §§ 10d und 10e sowohl für Tabak- als auch für verwandte Erzeugnisse gilt.

Abs. 6 sanktioniert Verstöße gegen § 12 Abs. 7. Die im Vergleich zu Abs. 5 höhere Strafdrohung trägt der besonderen Gesundheitsgefahr Rechnung, der durch § 12 Abs. 7 begegnet werden soll.

Zu §§ 18 bis 20 (Übergangs-, Vollzugs- und Schlussbestimmungen)

§ 18 Abs. 17 regelt das Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes. Die Verkaufsregelung legt fest, dass jene Erzeugnisse, welche vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Tabakgesetznovelle bereits produziert oder in Verkehr gebracht wurden, aber nicht den neuen Bestimmungen entsprechen, noch bis 30 Juni 2026 verkauft werden dürfen. Für die nunmehr verbotenen elektronischen Zigaretten, die Einwegprodukte sind, gilt eine Abverkaufsfrist bis längstens 31. Dezember 2026.

Mit dieser Vorschrift soll den Inverkehrbringenden – darunter sind sämtliche in der Vertriebskette eingebundenen Wirtschaftsteilnehmer, vom Hersteller/Produzenten bis zur letzten Verkaufsstelle, im Sinne der Auslegung des Begriffes „Inverkehrbringen“ in Berücksichtigung des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 16. Mai 2025, Rechtssache C-717/23 (Bundesminister für Gesundheit), ECLI:EU:C:2025:351, zu verstehen – eine Möglichkeit zum zeitlich begrenzten Verkauf bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bei ihnen vorrätiger Erzeugnisse eingeräumt werden. Diese Verkaufsbestimmung dient der Rechtssicherheit und -klarheit der Rechtsunterworfenen. Darüber hinaus sollen wirtschaftliche Härtefälle hintangehalten werden.

In § 19 entfällt im Sinne der Verwaltungsvereinfachung die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesminister für Finanzen in Bezug auf die §§ 5 Abs. 8, 5a Abs. 4 und 5.

§ 20 führt den mit diesem Bundesgesetz in nationales Recht umgesetzten Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1735 der Kommission vom 24. September 2015 „zur genauen Anordnung des allgemeinen Warnhinweises und der Informationsbotschaft auf in Beuteln verkauftem Tabak zum Selbstdrehen“ sowie den Durchführungsbeschluss (EU) 2016/586 der Kommission vom 14. April 2016 „zu den technischen Normen für den Nachfüllmechanismus elektronischer Zigaretten“ an.