



Teilrevision Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG)

Erläuternder Bericht

vom 31. August 2022

Übersicht

Infolge der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» am 13. Februar 2022 werden im neuen Tabakproduktegesetz (TabPG) weitergehende Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings in Zusammenhang mit Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten) eingeführt. Sämtliche Werbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten, die Minderjährige erreichen kann, soll verboten werden. Darüber hinaus sieht dieser Vorentwurf vor, eine nach dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs erforderliche Ergänzung im Tabakproduktegesetz einzufügen: eine Meldepflicht für die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie betreffend ihrer Werbeausgaben.

Am 13. Februar 2022 haben Volk und Stände der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» zugestimmt. Die Initiative verlangt ein Verbot sämtlicher Tabakwerbung, die Kinder und Jugendliche erreichen kann.

Mit diesem Vorentwurf sieht der Bundesrat vor, die gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Initiative in das neue Tabakproduktegesetz vom 1. Oktober 2021 zu integrieren. Dazu sollen darin weitergehende Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings in Zusammenhang mit Tabakprodukten und E-Zigaretten eingefügt werden.

Neu soll Werbung verboten werden, wenn sie Minderjährige erreichen kann. Dies betrifft insbesondere Werbung in der Presse und im Internet. Werbung an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können, wäre ebenfalls unzulässig. Darunter fallen beispielsweise Verkaufsstellen und Festivals. Weiter ist vorgesehen, an solchen Orten auch mobiles Verkaufspersonal zu verbieten. Und schliesslich wäre das Sponsoring von Veranstaltungen, zu denen Minderjährige Zugang haben, durch die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie nicht mehr möglich. Dem Bundesamt für Gesundheit würde die Kompetenz übertragen, die Einhaltung der Vorschriften zur Werbung im Internet zu kontrollieren.

Darüber hinaus sieht dieser Vorentwurf die Einführung eines Artikels vor, der die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie verpflichtet, dem Bundesamt für Gesundheit die Gesamtausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu melden. Damit keine Geschäftsgeheimnisse preisgegeben werden müssen, können die Daten aggregiert eingereicht werden. Individualdaten sollen vom BGÖ ausgenommen werden. Diese Ergänzung ist im Hinblick auf eine allfällige Ratifizierung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs angezeigt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Annahme der Volksinitiative	5
1.2 Tabakproduktegesetz	6
1.3 Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs	6
1.4 Aktivitäten des Bundes im Bereich der Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen	7
1.5 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	8
1.5.1 Verbot der Werbung in Presseerzeugnissen	8
1.5.2 Verbot der Werbung im Internet, in Applikationen und in anderen elektronischen Medien	9
1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	10
2 Vergleich mit dem ausländischen Recht	11
2.1 Recht der Nachbarstaaten im Bereich der Werbung	11
2.2 Europäisches Recht im Bereich der Werbung	11
2.3 Meldung der Werbeausgaben	12
3 Grundzüge des Entwurfs	13
3.1 Die beantragte Neuregelung	13
3.2 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring	14
3.3 Meldung der Werbeausgaben	15
3.4 Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zur Werbung im Internet	16
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	17
5 Auswirkungen	22
5.1 Einleitung	22
5.2 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring	22
5.2.1 Auswirkungen des Entwurfs des TabPG von 2015 (gemäss RFA)	23
5.2.2 Auswirkungen der Initiative	24
5.3 Meldung der Werbeausgaben	26
6 Rechtliche Aspekte	27
6.1 Verfassungsmässigkeit	27
6.1.1 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring	27
6.1.2 Meldung der Werbeausgaben	28
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
6.3 Erlassform	29

1 Ausgangslage

1.1 Annahme der Volksinitiative

Am 13. Februar 2022 haben Volk und Stände der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» zugestimmt. Die Bundesverfassung¹ wurde wie folgt geändert:

Art. 41 Abs. 1 Bst. g

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

- g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden sowie ihre Gesundheit gefördert wird.

Art. 118 Abs. 2 Bst. b

² Er erlässt Vorschriften über:

- b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren; er verbietet namentlich jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreicht;

Art. 197 Ziff. 14

14. Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b (Schutz der Gesundheit)

Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert drei Jahren seit Annahme von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b durch Volk und Stände.

Die neuen Verfassungsartikel verlangen, dass sämtliche Tabakwerbung, die Kinder und Jugendliche erreicht, verboten wird (Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV) und dass Bund und Kantone dazu beitragen, dass die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen gefördert wird (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV).

Das Parlament hat ab dem Zeitpunkt der Annahme der Initiative maximal drei Jahre, das heisst bis zum 13. Februar 2025, Zeit, um die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen zu verabschieden (Art. 197 Ziff. 14 BV).

¹ SR 101

1.2 Tabakproduktegesetz

Das Parlament hat am 1. Oktober 2021 das neue Tabakproduktegesetz² (TabPG) verabschiedet. Dieses Gesetz sieht bereits gewisse Einschränkungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring vor. Namentlich verbietet es Werbung für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten, die sich an Minderjährige richtet. Untersagt ist ausserdem Werbung auf Plakaten und in Kinos sowie die unentgeltliche Abgabe solcher Produkte und das Sponsoring von Veranstaltungen mit internationalem Charakter durch die Tabakindustrie. Hingegen verbietet das Gesetz weder die Werbung an Verkaufsstellen, in der Presse und im Internet (ausser wenn sie auf Minderjährige abzielt) noch das Sponsoring von nationalen Veranstaltungen.

Dieses Gesetz ist noch nicht in Kraft getreten und muss infolge der Annahme der Initiative bereits teilrevidiert werden. Vorzusehen ist insbesondere ein Verbot der Werbung überall dort, wo sie Minderjährige erreichen kann – namentlich in der Presse und im Internet sowie in Verkaufsstellen und an weiteren Orten, die von Minderjährigen besucht werden können. Darüber hinaus sieht dieser Vorentwurf vor, die Verkaufsförderung einzuschränken und das Sponsoring von Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden können, durch die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie zu verbieten.

1.3 Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs

Das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs³ (FCTC) wurde aufgrund der weltweiten starken Zunahme von Krankheiten und Todesfällen in Verbindung mit Tabakkonsum erstellt. Es hält die Grundprinzipien fest, die weltweit für den Umgang mit Tabak und Tabakwaren gelten. Die Konvention verlangt von den Mitgliedstaaten verbindliche Massnahmen zur Tabakprävention. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten unter anderem zu Einschränkungen der Tabakwerbung und des Tabaksponsorings in der Gesetzgebung.

Die Konvention wurde 2003 von der Weltgesundheitsversammlung verabschiedet und ist am 27. Februar 2005 in Kraft getreten. Sie wurde von 182 Parteien⁴ ratifiziert, darunter auch von der Europäischen Union (EU). Die Schweiz hat das FCTC am 25. Juni 2004 unterzeichnet und damit die Bereitschaft des Bundesrates zum Ausdruck gebracht, das Übereinkommen zu ratifizieren.

Die am 1. Oktober 2021 vom Parlament verabschiedete Fassung des Gesetzes erlaubt keine Ratifizierung dieses Abkommens.

² BBl 2021 2327

³ WHO. 2003. *Framework Convention on Tobacco Control, FCTC*, abrufbar unter <https://fctc.who.int/fr/who-fctc/overview>. Abgerufen am 12.07.2022.

⁴ Stand Juli 2022.

1.4 Aktivitäten des Bundes im Bereich der Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen

Der neue Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV verlangt, dass der Bund und die Kantone sich für die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen einsetzen.

Der Bund ist bereits in zahlreichen Bereichen aktiv, um die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Im schulischen Bereich unterstützt er zum Beispiel das Schulnetz²¹ und *éducation21*, die Schulen dabei helfen, gesundheitsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen (z. B. indem sie Schulen für rauchfrei erklären), und Lehrkräften pädagogisches Material sowie Weiterbildungen zu diversen Themen, darunter der Gesundheitsförderung in der Schule, bereitstellen. Auch im ausserschulischen Bereich ist der Bund aktiv. Er unterstützt Dachverbände wie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV). Diese schult Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter in der Frühintervention und sensibilisiert Jugendliche für die Risiken des Konsums psychoaktiver Stoffe.

Im Bereich Sport unterstützt der Bund zudem das Präventionsprogramm *Cool and Clean*, das sich an im Jugendsport tätige Leiterinnen und Leiter sowie Trainerinnen und Trainer richtet und ihnen Tools zur Verfügung stellt, um sie für Themen wie Tabak und Alkohol zu sensibilisieren. Ausserdem stellt er über die Plattform *Safezone.ch* ein Online-Beratungsangebot zu Suchtfragen zur Verfügung. Die kostenlose und anonyme Beratung steht allen offen. Betroffene, namentlich Jugendliche, erhalten hier auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Informationen und Beratung.

Der Tabakpräventionsfonds finanziert unter anderem das nationale Kinder- und Jugendprogramm *Free. Fair. Future*, das die Umsetzung von Präventionsmassnahmen in der Freizeit, in der Schule, im Sport, am Arbeitsplatz und in der Familie vorsieht.

Schliesslich unterstützt die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz die Umsetzung zahlreicher Projekte zur Förderung der Gesundheit und Verhütung von Krankheiten. Diese Aktivitäten werden über die Erhebung eines Zuschlags auf den Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gemäss den Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes (KVG)⁵ finanziert. Viele dieser Aktivitäten richten sich an Kinder und Jugendliche, beispielsweise die im Rahmen der kantonalen Aktionsprogramme umgesetzten Massnahmen, die darauf abzielen, dass sie sich ausgewogen ernähren, mehr bewegen und psychisch gesund bleiben.

Da für die Umsetzung dieses Verfassungsartikels (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV) keine Revision des TabPG notwendig ist, geht dieser Vernehmlassungsentwurf nicht darauf ein. Ausführungen dazu, wie der Bund den Artikel präzisiert, werden in der Botschaft an das Parlament zu finden sein.

1.5 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der neue Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV verbietet jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreicht. Es handelt sich um ein fast ab-

⁵ SR 832.10

solutes Werbeverbot, denn es gibt nur wenige Orte oder Medien, zu denen Minderjährige keinen Zugang haben.

Zur Umsetzung dieses Artikels sieht dieser Vorentwurf namentlich ein allgemeines Verbot der Werbung in der Presse und im Internet vor. Die Schweiz wird sich damit den europäischen Standards in diesem Bereich angleichen (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2).

1.5.1 Verbot der Werbung in Presseerzeugnissen

Im Bereich der Werbung in der Presse verbietet die gewählte Lösung Werbung in allen Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen. Ausgenommen sind lediglich Publikationen, die sich an in der Tabakbranche tätige Personen richten, oder Publikationen der ausländischen Presse, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind.

Dieses umfassende Werbeverbot resultiert aus der Feststellung, dass es keine geeigneten Massnahmen gibt, die sicherstellen, dass Printzeitungen, die Werbung für Tabakprodukte oder E-Zigaretten enthalten, nur von Erwachsenen eingesehen werden. Selbst wenn der Kauf von Printzeitungen Erwachsenen vorbehalten wäre, könnte nicht verhindert werden, dass Minderjährige beispielsweise am Familientisch oder an öffentlichen Orten durch solche Werbung erreicht würden.

Eine geprüfte Lösung hätte darin bestanden, einen bestimmten Anteil an erwachsenen Leserinnen und Lesern zu bestimmen, ab welchem Werbung in gedruckten Publikationen zulässig wäre. In der Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission⁶ ist dieser Anteil beispielsweise mit 80 Prozent der Leserschaft definiert. Eine andere geprüfte Lösung wäre gewesen, eine unterschiedliche Behandlung der Gratispresse und der Bezahlpresse vorzusehen. Also ein grundsätzliches Werbeverbot in Gratiszeitungen während beispielsweise in der Bezahlpresse Werbung im Innenteil von Zeitungen und Zeitschriften erlaubt wäre welche hauptsächlich an Erwachsene mit einem Abonnement verkauft werden.

Diese Lösungen erfüllen die im Verfassungsartikel festgelegte Anforderung nicht und wurden deshalb ausgeschlossen. Das Verbot bezieht sich auf Werbung, die Minderjährige *erreichen kann*. Daraus lässt sich keine Toleranzschwelle ableiten. Nur mit einer Leserschaft, die zu 100 Prozent aus Erwachsenen bestehen würde, könnte diese Anforderung erfüllt werden. Ebenso wenig sinnvoll ist eine Unterscheidung zwischen Bezahl- und Gratispresse, da die meisten Kaufzeitungen einen Anteil Minderjährige Leser aufweist. Beispielsweise verfügen alle Zeitungen in der von Swiss Cigarette⁷ publizierten Liste der Publikationen, die gemäss der oben erwähnten Vereinbarung zugelassen sind, über einen Leseranteil der Altersgruppe 14 bis 17 Jahre. Dazu gehören auch Bezahlzeitungen wie 24 Heures (minderjährige Leser: 3,3 %), BZ/Bund

⁶ Swiss Cigarette. 02.2018. *Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission*. Abrufbar unter www.swiss-cigarette.ch > Themen > Schweizerische Lauterkeitskommission. Abgerufen am 12.07.2022.

⁷ Swiss Cigarette. 04.05.2022. *Liste der zugelassenen Printpublikationen*. Abrufbar unter www.swiss-cigarette.ch > Themen > Schweizerische Lauterkeitskommission > Printpublikationsliste. Abgerufen am 12.07.2022.

(3,5 %) oder die NZZ (3,8 %). Der Anteil der Minderjährigen, der Gratiszeitungen liest, ist nur geringfügig höher (z. B. 5,0 % bei 20 Minuten). Beim Blick (Bezahlzeitung) beträgt der Anteil der unter 18-jährigen Leserinnen und Leser sogar 8,0 Prozent.

Darüber hinaus sind die Werbeausgaben in den bezahlten Printmedien in den letzten Jahren gestiegen und bilden nun den überwiegenden Anteil (93 % der Ausgaben in der Presse 2021⁸), während sie in den kostenlosen Printmedien rückläufig sind (7 % der Ausgaben).

1.5.2 Verbot der Werbung im Internet, in Applikationen und in anderen elektronischen Medien

Die Werbung im Internet, in Applikationen (Englisch *apps*) und in anderen elektronischen Medien umfasst namentlich Werbung auf der Website eines Herstellers, in Onlinezeitungen, in Onlineshops oder als Beitrag (Englisch *post*) in den sozialen Netzwerken. Zur Konkretisierung des mit dem neuen Verfassungsartikel vorgesehenen Verbots wurden mehrere Lösungen in Betracht gezogen.

Eine der geprüften Lösungen hätte in einem Verbot der Werbung in allen diesen Medien bestanden, es sei denn, es sind Massnahmen vorgesehen, die sicherstellen, dass nur Erwachsene Zugang darauf haben. So würde beispielsweise Werbung in Onlinezeitungen oder in Onlineshops erlaubt, sofern die Volljährigkeit der Konsumentin oder des Konsumenten vorab kontrolliert wurde. Eine solche Lösung gilt derzeit für Online-Geldspiele, zu denen Minderjährige gemäss Artikel 72 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017⁹ keinen Zugang haben. In diesem Bereich ist der Zugang zu einem Online-Spielangebot davon abhängig, dass ein Spielerkonto beim Veranstalter besteht. Dieser ist verpflichtet, die Richtigkeit der in diesem Rahmen gemachten Angaben, insbesondere des Geburtsdatums, zu überprüfen (Art. 47 Abs. 1 und 49 der Geldspielverordnung)¹⁰. Diese Lösung wurde nicht berücksichtigt, da sie Kinder und Jugendliche nicht ausreichend vor Werbung schützt und sie trotzdem mit Werbung erreicht werden könnten. Im Unterschied zu Online-Spielangeboten ist bei Onlinezeitungen oder -zeitschriften oder anderen digitalen Diensten vorgesehen, dass das Passwort auf mehreren Geräten verwendet werden kann, damit verschiedene Familienmitglieder dasselbe Abonnement nutzen können – analog einer physischen Zeitung, die von mehreren Familienmitgliedern gelesen wird. So wird ein Kind, welches sich für die Lektüre der entsprechenden elektronisch zur Verfügung stehenden Presseerzeugnisses interessiert, auf seinem eigenen Gerät oder auf einem gemeinsam mit den Eltern verwendeten Gerät Zugang zum Inhalt dieser Dienste haben, selbst wenn beim Abschluss eines Online-Abonnements eine Alterskontrolle mittels Identitätskarte verlangt würde. Dasselbe gilt für Werbung auf Websites wie On-

⁸ BAG. 2022. *Faktenblatt: Werbeeinnahmen im Zusammenhang mit Tabakprodukten in den Medien im Jahr 2021*. Abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch> > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Politische Aufträge zur Tabakprävention > Tabakpolitik der Schweiz > Werbeeinschränkungen für Tabakprodukte. Abgerufen am 17.08.2022.

⁹ SR **935.51**

¹⁰ SR **935.511**

lineshops. Selbst wenn die Website eine Nutzerregistrierung mit Kontrolle der Identitätskarte vorsähe, könnten Minderjährige von Werbung erreicht werden, sofern man sich nicht bei jeder Nutzung ausweisen muss oder wenn das Passwort gespeichert wird, damit man sich nicht bei jedem Besuch der Website erneut ausweisen muss.

Es wurde deshalb eine Lösung gewählt, die ein allgemeines Verbot der Werbung im Internet, in Applikationen und in anderen elektronischen Medien vorsieht. Dies ist insbesondere deshalb angezeigt, weil gedruckte Publikationen vermehrt von Online-Publikationen abgelöst werden und die Nutzung im familiären Rahmen mit den neuen elektronischen Medien möglich wurde. Der Schutz der Minderjährigen muss jedoch unabhängig von der Publikationsform gewährleistet sein. Die gewählte Lösung führt konsequenterweise zu einer Gleichbehandlung von gedruckte und online-Publikationen.

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Der Vorentwurf ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹² über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Nach Artikel 197 Ziffer 14 BV, dem Volk und Stände in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 zugestimmt haben, hat das Parlament maximal drei Jahre, das heisst bis zum 13. Februar 2025, Zeit, um die gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Initiative zu verabschieden. Um diesen verfassungsmässigen Auftrag zu erfüllen, ist die Teilrevision des TabPG angezeigt.

Dieser Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes sieht namentlich stärkere Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten vor. Dadurch können Kinder und Jugendliche besser vor den Mitteln geschützt werden, welche die Industrie zur Förderung des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten einsetzt, und damit einhergehend der Anteil der Raucherinnen und Raucher sowie der Konsumentinnen und Konsumenten solcher Produkte gesenkt werden. Dieser Vorentwurf wird damit einen Beitrag zu der vom Bundesrat am 6. April 2016 verabschiedeten Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024 und der am 11. November 2015 verabschiedeten Nationalen Strategie Sucht 2017–2024¹³ leisten. Diese Strategien sind Teil

¹¹ BBl 2020 1777

¹² BBl 2020 8385

¹³ Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK). 2016. *Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017–2024*. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nichtübertragbare Krankheiten; und BAG (2015). *Nationale Strategie Sucht 2017–2024*. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Sucht Abgerufen am 12.07.2022.

der Strategie Gesundheit2030¹⁴ des Bundesrates, die verschiedene Stossrichtungen umfasst, darunter die verstärkte Prävention nichtübertragbarer Krankheiten.

2 Vergleich mit dem ausländischen Recht

2.1 Recht der Nachbarstaaten im Bereich der Werbung

Alle Nachbarländer der Schweiz sind Mitglied der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Somit regeln sie die Herstellung, die Werbung und das Inverkehrbringen von Tabakprodukten und E-Zigaretten nach den Anforderungen der Richtlinie 2014/40/EU¹⁵ (EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse) und nach der Richtlinie 2003/33/EG¹⁶ (EU-Richtlinie über Werbung und Sponsoring). Auf die EU-Regelung wird nachstehend genauer eingegangen (vgl. Ziff. 2.2). Insbesondere müssen alle Mitgliedstaaten der EU und des EWR die Werbung in der Presse sowie das Sponsoring von Veranstaltungen verbieten, die das Ziel oder die direkte oder indirekte Wirkung haben, Tabakprodukte zu fördern, und an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Mitgliedstaaten bleiben für die Regelung jener Aspekte zuständig, die nicht durch die Gesetzgebung der EU harmonisiert werden, insbesondere für die Werbung auf einzelstaatlicher Ebene. Deshalb gehen die meisten Länder diesbezüglich deutlich weiter. Frankreich, Italien und Österreich untersagen zusätzlich die Plakatwerbung, die Kinowerbung sowie Wettbewerbe und die an Privatpersonen gerichtete Direktwerbung. Italien gestattet keine Werbung in den Verkaufsstellen. In Deutschland sind Aussenwerbung, Plakatwerbung und Kinowerbung bei Filmen, die Minderjährigen zugänglich sind, sowie die unentgeltliche Abgabe von Zigaretten seit dem 1. Januar 2022 verboten. Diese Einschränkungen gelten ab dem 1. Januar 2023 auch für Tabakprodukte zum Erhitzen und ab 1. Januar 2024 für elektronische Zigaretten. In Frankreich und Österreich ist ausserdem das Sponsoring von Veranstaltungen verboten.

2.2 Europäisches Recht im Bereich der Werbung

Die europäische Gesetzgebung umfasst hauptsächlich die EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse (Richtlinie 2014/40/EU) und die EU-Richtlinie über Werbung und Sponsoring (Richtlinie 2003/33/EG). Die Gesetzgebung wird durch verschiedene nicht ver-

¹⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft. 2019. *Die gesundheitspolitische Strategie des Bundesrates 2020–2030*. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Gesundheit2030 > Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrats 2020–2030. Abgerufen am 16.03.2022).

¹⁵ Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 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. L 127 vom 29.4.2014, S. 1, zuletzt geändert durch die Delegierte Richtlinie 2014/109/EU der Kommission vom 10. Oktober 2014, ABl. L 360 vom 17.12.2014, S. 22.

¹⁶ Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. L 152 vom 20.6.2003, S. 16.

bindliche Erlasse ergänzt. Zudem haben alle EU-Mitgliedstaaten das FCTC ratifiziert. Dasselbe gilt für die EU, die das Übereinkommen am 2. Juni 2004 genehmigt hat¹⁷.

Die EU-Richtlinie über Werbung und Sponsoring legt ein absolutes Verbot für Werbung in der Presse und in anderen Printmedien fest, mit Ausnahme von Veröffentlichungen, die ausschliesslich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind, sowie von Veröffentlichungen, die in Drittländern gedruckt und herausgegeben werden, sofern diese Veröffentlichungen nicht hauptsächlich für den Gemeinschaftsmarkt bestimmt sind. Ausserdem sieht sie ein Verbot der Radio- und Internetwerbung sowie ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen vor, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Fernsehwerbung und das TV-Sponsoring für Tabakerzeugnisse unterstehen der EU-Richtlinie über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste¹⁸. Jede Form von audiovisueller kommerzieller Kommunikation für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt¹⁹. Diese Beschränkungen gelten auch für nikotinhaltige E-Zigaretten und Nachfüllbehälter, wie sie in der EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse geregelt sind. Unter Einhaltung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 36 und 114 AEUV)²⁰ können die Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene weitere Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings vorsehen. Dies erklärt das Bestehen unterschiedlicher Regelungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten (vgl. Ziff. 2.1).

2.3 Meldung der Werbeausgaben

Gemäss Angaben der WHO aus dem Jahr 2020²¹ haben 128 Parteien (70 %) des FCTC gemeldet, dass sie ein umfassendes Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte eingeführt haben. 37 Parteien haben erklärt, kein solches Verbot erlassen zu haben. Für die Länder mit einem umfassenden Verbot erübrigt sich die Meldung der Werbeausgaben. Unter den Vertragsparteien, die wie die Schweiz kein umfassendes Verbot eingeführt haben, verlangen namentlich Deutschland und Japan von der Tabakindustrie, dass sie den zuständigen Regierungsbehörden

¹⁷ Beschluss 2004/513/EG des Rates vom 2. Juni 2004 über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums, ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 8.

¹⁸ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1, geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69.

¹⁹ Art. 9 Ziff. 1 Bst. d der Richtlinie 2010/13/EU über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.

²⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

²¹ Sekretariats des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC): *Online-Datenbank zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC Implementation Database)*. Abrufbar unter www.untobaccocontrol.org > Implementation databases > Reports (Treaty provisions) > Show all > Article 13 Tobacco advertising, promotion and sponsorship > C279 – Disclosure of advertising expenditures required. Abgerufen am 12.07.2022.

die Ausgaben für noch zulässige Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring bekanntgeben.

So betragen in Deutschland gemäss dem Jahresbericht 2021²² der Drogenbeauftragten der Bundesregierung die Ausgaben der Tabakindustrie für direkte Werbung in Deutschland²³ im Jahr 2019 rund 54 Millionen Euro. Gegenüber demselben Vorjahreszeitraum bedeutet dies einen Rückgang von rund 9,4 Millionen Euro. In Japan verlangt die Regierung von den drei nationalen Tabakunternehmen, dass sie ihr die Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring in Japan melden, publiziert diese Daten aber nicht. Japan Tobacco (JT) veröffentlicht diese Zahlen jedoch in seinem Geschäftsbericht für den Konzern²⁴.

In den USA, welche FCTC noch nicht ratifiziert haben, werden der US-Bundeshandelskommission (*Federal Trade Commission*) die Werbeausgaben seit 1967 für Zigaretten, seit 1987 für rauchfreie Tabakprodukte²⁵ und seit 2015 für elektronische Zigaretten²⁶ gemeldet. Sie veröffentlicht regelmässige Berichte mit dem Ergebnis dieser Meldungen. Die jüngsten Berichte²⁷ unterscheiden über 25 verschiedene Werbeformen, darunter Werbung in Verkaufsstellen, Verkaufsförderung und Sponsoring

3 Grundzüge des Entwurfs

3.1 Die beantragte Neuregelung

Um die neuen Verfassungsbestimmungen umzusetzen, sieht der Bundesrat vor, im TabPG das Kapitel über die Werbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring mit neuen für Tabakprodukte und E-Zigaretten geltenden Verboten zu ergänzen. Die Tabakprodukte sind in Artikel 3 Buchstabe a TabPG definiert. Die Änderungen betref-

²² Drogenbeauftragten der Bundesregierung. Deutsches Bundesministerium für Gesundheit, *Jahresbericht 2021*, S. 10. Abrufbar unter: www.bundesdrogenbeauftragter.de > Service > Broschüre bestellen > Publikationen > Publikationen der Drogenbeauftragten. Abgerufen am 12.07.2022.

²³ 2019 gab die Tabakindustrie zudem 144 Millionen Euro für Verkaufsförderung und 11 Millionen Euro für Sponsoring aus.

²⁴ Japan Tobacco Group. 14.02.2022. 2021 Earnings Report, S. 22. Abrufbar unter www.jti.com > news and views > JT GROUP 2021 financial results & 2022 forecast 2022. Abgerufen am 20.06.2022.

²⁵ Medienmitteilung der US-Bundeshandelskommission (Federal Trade Commission). 30.3.2021. *FTC Releases Reports on Cigarette and Smokeless Tobacco Sales and Marketing Expenditures for 2019 and Cigarette Report for 2020 and Smokeless Tobacco Report for 2020*. Abrufbar unter www.ftc.com > News and Events > News > Press Releases. Abgerufen am 20.06.2022.

²⁶ Medienmitteilung der US-Bundeshandelskommission (Federal Trade Commission). 17.3.2022. *The Federal Trade Commission's First Report on E-Cigarette Sales and Advertising Reveals Disturbing Trends Affecting the Health of Young Americans*. Abrufbar unter: www.ftc.com > News and Events > News > Press Releases. Abgerufen am 20.06.2022.

²⁷ US-Bundeshandelskommission (Federal Trade Commission). 2021. *Cigarette Report for 2020 and Smokeless Tobacco Report for 2020*. Abrufbar unter <https://www.ftc.gov> > Policy > Reports > Commission and Staff Reports Reports > Federal Trade Commission Cigarette Report for 2020 and Smokeless Tobacco Report for 2020. Abgerufen am 20.06.2022.

fen folglich auch pflanzliche Rauchprodukte, wozu namentlich CBD-haltige Hanfprodukte mit einem THC-Gehalt von unter einem Prozent zählen.

Dieser Vorentwurf sieht vor, dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zur Werbung im Internet zu übertragen.

Darüber hinaus sieht er die Einführung eines Artikels vor, der die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie verpflichtet, dem BAG die Höhe ihrer Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu melden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Änderung von Artikel 41 BV, wonach sich Bund und Kantone für die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen einsetzen, im Rahmen dieses Vorentwurfs zur Revision des TabPG nicht berücksichtigt wird. Wie in Ziffer 1.4 ausgeführt, setzt der Bund die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen bereits über andere Mittel um. Diese werden zu gegebener Zeit in der Botschaft an das Parlament ausgeführt.

3.2 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Artikel 18 Absatz 1 in der vom Parlament im Oktober 2021 verabschiedeten Fassung verbietet Werbung, die sich an Minderjährige *richtet*. Die in dieser Bestimmung aufgeführten Werbeträger und Orte beschränken sich daher auf solche, deren Zielpublikum Minderjährige sind, wie Spielzeug und Zeitschriften für Kinder. Dieser Absatz a wurde grösstenteils aus dem geltenden Recht übernommen. Das Parlament hat während seiner Beratung in Absatz 2 zudem neue Werbeverbote eingeführt, welche die gesamte Bevölkerung betreffen, beispielsweise im öffentlichen Raum, in Kinos oder an Sportveranstaltungen. Hingegen hat es eine Ausnahme für die Verkaufsstellen vorgesehen, in denen Werbung weiterhin zulässig ist.

Damit Werbung auch überall dort untersagt ist, wo sie Minderjährige *erreichen kann*, muss Artikel 18 ergänzt werden. Dieses Verbot betrifft namentlich Werbung in der Presse und im Internet sowie in postalischen Werbesendungen und in elektronischen Werbenachrichten. Ebenso ist Werbung an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können, unzulässig. Darunter fallen beispielsweise Verkaufsstellen und Festivals. Insbesondere sind Stände oder VIP-Zelte in den Farben oder im Design einer Produktmarke oder eines Herstellers von Tabakprodukten oder E-Zigaretten nicht mehr zulässig.

Um diese neuen Verbote zu integrieren, wurde der Artikel neu gegliedert. Die Werbeträger und Orte, für welche das Werbeverbot gilt, sind in Absatz 1 zusammengefasst. Bestimmte allgemeine Verbote, die das Parlament beschlossen hat, werden im Gesetz nicht mehr ausdrücklich aufgeführt. Sie werden künftig durch die «öffentlich zugänglichen Orte, die von Minderjährigen besucht werden können» in Absatz 1 Buchstabe e erfasst, beispielsweise das Verbot in öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln.

Die Bestimmungen bezüglich der Verkaufsförderung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden wurden ebenfalls revidiert (Art. 19). Die vom Parlament verab-

schiedete Fassung verbietet lediglich die Verkaufsförderung durch die unentgeltliche Abgabe solcher Produkte oder die Abgabe von Geschenken und Preisen. Dieser Artikel wird dahingehend geändert, dass eine weitere Form der Verkaufsförderung, nämlich der Direktverkauf durch mobiles Verkaufspersonal, ebenfalls untersagt ist, weil diese Art der Verkaufsförderung für Minderjährige sichtbar ist. Unter mobilem Verkaufspersonal ist das Verkaufspersonal zu verstehen, das, in der Regel ausgestattet mit Accessoires in den Farben oder im Design einer bestimmten Produktmarke, beispielsweise in Restaurants und Bars präsent ist, um die Produkte dieser Marke zu bewerben und zu verkaufen. Ausserdem wird bei der für Zigarren und Zigarillos vorgesehenen Ausnahme eine Präzisierung angebracht: Die direkte, persönlich ausgeführte Verkaufsförderung für solche Produkte ist an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können, nicht gestattet.

Seit der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995²⁸ über die technischen Handelshemmnisse (THG) im Jahre 2010 gilt in der Schweiz das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Bezug auf Produkte, die in der EU rechtmässig verkauft werden. Diese können auf dem Schweizer Markt in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie die Anforderungen der Schweizer Gesetzgebung nicht erfüllen.

Im THG gilt die Gratisabgabe, für die im TabPG ein Verbot vorgesehen ist, als Inverkehrbringung (Art. 3 Bst. d THG). Da das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» dem TabPG vorgeht, bedeutet dies, dass eine Gratisabgabe an Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten von Produkten, die nicht den schweizerischen technischen Vorschriften entsprechen und im EU-Raum rechtmässig in Verkehr sind, möglich wäre. Um zu verhindern, dass dadurch das Verkaufsförderungsverbot des vorliegenden Vorentwurfs (Art. 19 Abs. 1 Bst. a) unterlaufen wird, wird der Bundesrat im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsverordnung eine entsprechende Ausnahme vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» gemäss Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e THG beantragen. Es wird sich um eine Änderung der Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV)²⁹ handeln.

Im Bereich des Sponsorings (Art. 20) vervollständigt dieser Vorentwurf die vorgesehenen vom Parlament beschlossenen Einschränkungen (Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen, wenn diese internationalen Charakter haben oder auf ein minderjähriges Publikum abzielen), indem auch das Sponsoring von Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden können, wie etwa Festivals, verboten wird.

3.3 Meldung der Werbeausgaben

Der neue Artikel 27a verpflichtet die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie, dem BAG die Höhe ihrer Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu melden. Diese Ergänzung ist im Hinblick auf eine allfällige Ratifizierung des FCTC angezeigt.

Das FCTC sieht nämlich in Artikel 13 Absatz 4 Buchstabe d vor, dass Vertragsparteien, die kein umfassendes Verbot der Werbung, der Verkaufsförderung und des

²⁸ SR 946.51

²⁹ SR 946.513.8

Sponsorings erlassen haben, mindestens die Bekanntgabe der zu diesen Zwecken getätigten Ausgaben seitens der Tabakindustrie gegenüber den Gesundheitsbehörden verlangen. Dadurch wird bezweckt, die Transparenz über die Grössenordnung der Werbeausgaben zu verbessern und Werbe-, Verkaufsförderungs- oder Sponsoringaktivitäten zu erkennen helfen, welche durch die Einschränkungen nicht abgedeckt wären oder welche die Tabakindustrie unter Verletzung der Einschränkungen durchführen würde. Die Höhe der Werbeausgaben ist ein wichtiger Indikator. Diese sollten im Prinzip sinken, wenn die neuen Werbebeschränkungen eingehalten werden. Die Verfügbarkeit von Zahlen für die einzelnen Werbeformen, wie es in den USA der Fall ist, bietet den zusätzlichen Vorteil, dass Trends und eventuelle Transfers der Ausgaben von einer Werbeform auf eine andere aufgezeigt werden können.

In der Schweiz sind Daten zu den Werbeausgaben für verschiedene Produkte, einschliesslich Tabakprodukte und elektronische Zigaretten, bei Media Focus erhältlich. Die Datenlage ist jedoch lückenhaft, da wichtige Bereiche der Werbung wie Verkaufsförderung und Sponsoring sowie Werbung an den Verkaufsstellen oder in den sozialen Netzwerken nicht erfasst werden.

Die Pflicht der Industrie zur Meldung der Ausgaben wurde im Parlament bereits während der Beratung zum TabPG diskutiert, der betreffende Artikel schliesslich jedoch aufgrund von Befürchtungen, dass im Rahmen dieser Meldung Geschäftsgeheimnisse preisgegeben werden könnten, fallengelassen.

Die Möglichkeit, dass die Unternehmen ihre Ausgaben gemeinsam melden, wurde aus der dem Parlament unterbreiteten Version übernommen. Darüber hinaus umfasst die vorgeschlagene Bestimmung nun eine absolute Garantie für die Industrie. Der Absatz, der festlegte, dass das BAG keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben darf, wurde geändert. Den Unternehmen wird bei einer Einzelmeldung direkt an das BAG garantiert, dass ihre Meldungen – das heisst der Name des Unternehmens und der gemeldete Betrag – nicht dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ)³⁰ unterliegen und somit in keinem Fall, selbst bei auf das BGÖ gestützten Gesuchen, bekannt gegeben werden dürfen. Die mit dieser Pflicht verbundenen rechtlichen Aspekte der Verfassungsmässigkeit (Verletzung der Wirtschaftsfreiheit) werden in Kapitel 6.1.2 behandelt.

Um den betroffenen Unternehmen die Meldung der Ausgaben und dem BAG die Datenbearbeitung zu erleichtern, ist vorgesehen, ein elektronisches Meldesystem einzurichten.

3.4 Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zur Werbung im Internet

Die Kantone vollziehen das Gesetz, soweit nicht der Bund zuständig ist (Art. 35). Dies gilt auch für die Kontrolle der Einhaltung der Werbeverbote, die grundsätzlich Sache der Kantone ist. Für die Werbung im Internet sieht der neue Artikel 30 Absatz 4 vor, dass diese Kompetenz dem BAG übertragen wird. Die Werbung im Internet stammt

³⁰ SR 152.3

von Unternehmen aus der Schweiz, aber auch aus dem Ausland. In letzterem Fall ist die Kompetenz nicht eindeutig einem Kanton zugeordnet. Mit der Übertragung dieser Aufgabe, welche in Form von Zufallskontrollen durchgeführt wird, an das BAG, sollte eine wirksame Umsetzung der Kontrollen möglich sein, damit diese nur einmal und nicht durch jeden Kanton einzeln durchgeführt werden müssen. Das BAG kann bei festgestellte Übertretungen von in der Schweiz ansässigen Unternehmen die zuständigen kantonalen Behörden beiziehen und ihnen den abschliessenden Entscheid übertragen. Es hat auch die Möglichkeit den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden festgestellte Übertretungen anzuzeigen. Bei Übertretungen von ausländischen Unternehmen interveniert das BAG bei diesen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 18 Einschränkungen der Werbung

Abs. 1 und 2

Absatz 1 zählt die Werbeträger und Orte auf, für welche das Werbeverbot gilt. Absatz 2 verbietet die spezifische Form der Werbung anhand von preisvergleichenden Angaben oder Versprechen von Geschenken.

Die Einleitungssätze von Absatz 1 und 2 wurden ergänzt, um zu verhindern, dass Hersteller und Verkäufer von Tabakprodukten und E-Zigaretten anhand von Hinweisen auf Verkaufsförderung und auf Sponsoring Werbung betreiben können. Mit dieser Änderung gelten alle Verbote nach Absatz 1 und 2, beispielsweise das Verbot von Werbung in der Presse, auch für Hinweise auf Verkaufsförderung und auf Sponsoring. Inserate mit Hinweisen auf Verkaufsförderung und auf Sponsoring tragen nämlich dazu bei, die Sichtbarkeit der Produkte und der Unternehmen zu erhöhen. Hinweise auf Sponsoring erfolgen häufig über die Platzierung von Logos, sei es eines Unternehmens, eines Produkts oder einer Marke, die zum Zweck der Verkaufsförderung von Tabakprodukten oder E-Zigaretten erstellt wurde.

Abs. 1

Werbung ist in Presseerzeugnissen verboten (Bst. a). Alle Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sind betroffen, mit Ausnahme von Publikationen der ausländischen Presse, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind oder die sich an in der Tabak- und E-Zigaretten-Branche tätige Personen richten. Um sicherzustellen, dass keinerlei Werbung Minderjährige erreichen kann, muss sie umfassend verboten werden (vgl. Ziff. 1.5.1).

Werbung ist ebenfalls verboten im Internet (z. B. auf Websites oder in den sozialen Netzwerken), in Applikationen und in anderen elektronischen Medien (z. B. in Videospielen), wenn sich die Werbung oder der Hinweis auf Verkaufsförderung oder auf Sponsoring an den Schweizer Markt richtet (Bst. b).

Das Verbot betrifft jede Kommunikation zu kommerziellen Zwecken, einschliesslich der Kommunikation von Influencern, d. h. von Personen, die für eine Gegenleistung eines im Bereich der Tabakprodukte oder elektronischen Zigaretten tätigen Unternehmens Werbung ins Internet stellen. Nicht als Werbung gilt hingegen die Aufschaltung

eines Videos einer privaten Feier, in welchem Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten sichtbar sind.

Das Verbot betrifft nicht nur Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, sondern auch ausländische Akteure, soweit sich ihre Werbung an den Schweizer Markt richtet. Diese Bedingung gilt namentlich als erfüllt, wenn die Werbung im Zusammenhang mit einem Produktangebot für eine Schweizer Kundschaft steht. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Preis der Produkte in Schweizer Franken angegeben ist, wenn die Ware in die Schweiz geliefert wird oder wenn die Website einen Domain-Namen mit der Endung «.ch» besitzt.

Buchstabe c verbietet Werbung in Kinos. Dieses Verbot wurde vom Parlament bereits im Oktober 2021 beschlossen und betrifft auch Filme, die erst ab 18 Jahren freigegeben sind.

Buchstabe d untersagt Werbung auf allen Werbeträgern, auf denen sie Minderjährige erreichen kann. Die vom Parlament in Artikel 18 Absatz 1 im Oktober 2021 verabschiedete Version verbietet Werbung nur dann, wenn sie sich an Minderjährige richtet.

Abs. 1 Bst. d

Das Plakatwerbeverbot wurde von der vom Parlament verabschiedeten Fassung des Tabakproduktegesetzes übernommen. Es wird auf allen anderen Formen der Aussenwerbung wie z. B. digitale Bildschirme, ausgeweitet.

Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 verbietet die Werbung auf dem Postweg. Für Werbesendungen ist eine Ausnahme vorgesehen, wenn sie neutral verpackt und persönlich an Erwachsene adressiert sind. Unadressierte Werbeflyer dürfen somit nicht in die Briefkästen verteilt werden.

Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 verbietet elektronische Werbenachrichten. Es ist eine Ausnahme vorgesehen für E-Mails oder andere elektronische Nachrichten (z.B. SMS oder WhatsApp), die direkt an Erwachsene adressiert sind.

Abs. 1 Bst. e

Zum einfacheren Verständnis dieses Artikels werden verschiedene vom Parlament beschlossene Verbote unter der Formulierung «öffentlich zugängliche Orte, die von Minderjährigen besucht werden können» zusammengefasst. Es handelt sich um das Verbot folgender Werbung:

- in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
- in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen;
- auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen.

Die in der vom Parlament verabschiedeten Fassung vorgesehene Ausnahme, die Werbung in der Verkaufsstelle erlaubt, hat keine Berechtigung mehr: Kioske und Läden sind Orte, die von Minderjährigen aufgesucht werden, weshalb dort jede Werbung zu untersagen ist.

Die Formulierung in Buchstabe e ermöglicht es, neue Orte zu erfassen, an denen die Werbung nun verboten ist. Dies gilt insbesondere für Festivals, an denen Stände und VIP-Zelte in den Farben oder im Design einer Produktmarke, eines Herstellers von Tabakprodukten oder E-Zigaretten oder einer von einem Hersteller spezifisch für die Präsenz an Veranstaltungsorten geschaffene Marke (z. B. «Rock the Block») nicht mehr möglich sind. Nur Verkaufsstellen ohne Werbung, die verschiedene Tabakprodukte oder E-Zigaretten anbieten, bleiben an Festivals oder Veranstaltungen erlaubt. Verboten sind auch Plakate zur Verkaufsförderung, beispielsweise mit einer Aktion «drei Päckchen zum Preis von zwei». Hinweise auf eine Preisänderung oder Aktion, die direkt auf den Produkten angebracht sind, bleiben aber möglich.

Wenn der Zugang zu einer Veranstaltung oder einem Ort nicht einem volljährigen Publikum mit einer Alterskontrolle vorbehalten ist, ist dort die Werbung für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten verboten. Auch das Verteilen von Flyern oder die Werbung auf Gegenständen zum Beispiel Aschenbechern, Sonnenschirmen oder Schlüsselanhängern ist untersagt. Die vom Parlament bereits verabschiedeten Verbote für Werbung auf Schulmaterial oder Spielzeug sind nicht mehr wörtlich erwähnt, werden aber von dieser Bestimmung abgedeckt.

An Orten, die Erwachsenen vorbehalten sind, bleibt die Werbung zulässig (z. B. in Diskotheken, die den Zutritt erst ab 18 Jahren gestatten). Von diesem Verbot nicht betroffen ist die Markenerweiterung (Englisch *brand stretching*), das heisst die Verwendung einer Tabakprodukte- oder E-Zigaretten-Marke für andere Produktlinien, die in Verkehr gebracht werden. Beispiele wären etwa die Camel-Schuhe oder das Davidoff-Parfum.

Abs. 2

Absatz 2 übernimmt das Verbot der Werbung anhand von preisvergleichenden Angaben oder Versprechen von Geschenken, wie ihn das Parlament verabschiedet hat.

Abs. 3

In Absatz 3 wird auf das 1964 mit dem RTVG eingeführte geltende Verbot der Werbung für Tabakprodukte in Radio und Fernsehen hingewiesen. In diesem Bereich erfolgt keine Änderung.

*Art. 19 Einschränkungen der Verkaufsförderung**Abs. 1*

Absatz 1 legt fest, welche Formen der Verkaufsförderung verboten sind. Dieser Absatz wird ergänzt, um ein Verbot der Verkaufsförderung durch mobiles Verkaufspersonal an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können (z. B. Festivals). Dabei handelt es sich um Verkaufspersonal, das, in der Regel ausgestattet mit Accessoires in den Farben oder im Design einer Produktmarke, Passantinnen und Passanten oder die Kundschaft einer öffentlichen Einrichtung anspricht. Die Präsenz von mobilem Verkaufspersonal ermöglicht nicht nur den Verkauf von Tabakprodukten und E-Zigaretten, sondern ist zugleich auch ein Mittel zur Förderung von deren Konsum, da aktiv auf mögliche Kundinnen und Kunden zugegangen wird. Da diese Form der Verkaufsförderung für Minderjährige sichtbar ist, muss sie an allen Orten, zu denen diese Zugang haben, untersagt werden.

Abs. 2

Absatz 2 führt die Ausnahmen zum Verbot aus. Sie entsprechen den Ausnahmen, die das Parlament beschlossen hat. So bleibt Werbung, die sich ausschliesslich an in der Tabakbranche tätige Personen richtet, erlaubt (Abs. 2 Bst. a). In Buchstabe b wird ergänzt und präzisiert, dass die vom Parlament vorgesehene Ausnahme für die Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos nur an Orten gilt, zu denen Minderjährige keinen Zugang haben.

*Art. 20 Einschränkungen des Sponsorings**Abs. 1 Bst. b*

Die vom Parlament verabschiedete Fassung von Absatz 1 Buchstabe b sah das Verbot des Sponsorings für nationale Veranstaltungen vor, die auf ein minderjähriges Publikum abzielen. Der Vorentwurf schlägt die Änderung dieser Bestimmung vor, sodass ein Sponsoring nur an nationalen Veranstaltungen möglich ist, zu denen Minderjährige keinen Zugang haben, beispielsweise einer Veranstaltung in einer Diskothek, die den Zutritt erst ab 18 Jahren gewährt und eine Alterskontrolle durchführt.

An Festivals oder Veranstaltungen, zu denen Minderjährige Zugang haben, sind von der Tabak- oder E-Zigaretten-Industrie gesponserte VIP-Zonen verboten, auch wenn sie Erwachsenen vorbehalten sind. Solche privilegierte Orte sind für Minderjährige sichtbar und attraktiv, selbst wenn sie keinen Zugang haben.

*Art. 27a Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring**Abs. 1*

Absatz 1 führt die Meldepflicht für die Hersteller und Importeure von Tabakprodukten und E-Zigaretten in Bezug auf ihre Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring in der Schweiz in Zusammenhang mit solchen Produkten ein. Es ist nur ein Betrag zu melden: die Höhe der Ausgaben für sämtliche Marketingaktivitäten,

das heisst für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring, für alle Produkte. Ein Hersteller oder Importeur von verschiedenen Zigarettenmarken ist somit nicht verpflichtet, seine Ausgaben für Werbe-, Verkaufsförderungs- und Sponsoringaktivitäten für jede Marke einzeln auszuweisen, sondern muss lediglich einen Gesamtbetrag für sämtliche Produkte melden. Ebenso muss ein Hersteller oder Importeur von verschiedenen Produktkategorien, zum Beispiel von Zigaretten und E-Zigaretten, nur einen Gesamtbetrag und nicht je einen Betrag pro Produktkategorie melden. Auch ist nicht vorgesehen, dass in der Meldung die verschiedenen verwendeten Werbeträger angegeben werden müssen. Diese Meldung muss jedes Jahr ans BAG erfolgen.

Abs. 2

Absatz 2 präzisiert, dass die Unternehmen oder ihre Branchenverbände falls gewünscht die Möglichkeit haben, ihre Daten gemeinsam zu melden. Sie können zum Beispiel einen Dritten damit beauftragen, die Daten für die gesamte Branche zu sammeln und in aggregierter Form an das BAG weiterzugeben. In diesem Fall müssen die Unternehmen angegeben werden, auf die sich die gemeldete Zahl bezieht. Eine Einzelmeldung direkt an das BAG bleibt weiterhin möglich, damit kein Unternehmen gezwungen ist, seine Daten für die Aggregation einem Dritten bekanntzugeben.

Abs. 3

Absatz 3 garantiert den Unternehmen bei einer Einzelmeldung direkt an das BAG, dass ihre Meldungen – das heisst der Name des Unternehmens und der gemeldete Betrag – nicht dem BGÖ unterliegen und somit in keinem Fall, selbst bei auf das BGÖ gestützten Gesuchen, bekannt gegeben werden dürfen. Damit sieht das TabPG einen Vorbehalt im Sinne von Artikel 4 BGÖ vor und qualifiziert diese Informationen als geheim.

Das private Interesse der Unternehmen, die Höhe ihrer Werbeausgaben geheim zu halten, soll dem öffentlichen Interesse an der Information vorgehen. Wie in der parlamentarischen Beratung vorgebracht, sollte die Höhe der investierten Beträge der einzelnen Unternehmen als Geschäftsgeheimnis betrachtet werden. Dies weil die Bekanntgabe dieser Informationen den Mitbewerbern einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen könnte, was letztendlich zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde. Auch erscheint es nicht gerechtfertigt, Unternehmen, die eine Einzelmeldung tätigen, gegenüber jenen zu benachteiligen, die ihre Ausgaben aggregiert melden. Demgegenüber können die aggregierten Gesamtsummen, wie sie von mehreren Unternehmen oder von den Branchenverbänden gemeldet werden, vom BAG im Rahmen eines Gesuchs nach BGÖ der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Art. 30 Abs. 4

Dieser neue Absatz sieht vor, dem BAG die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zur Werbung im Internet, in Applikationen und in anderen elektronischen Medien zu übertragen. Dies betrifft insbesondere Werbung auf Websites wie Onlineshops, Werbung in Onlinezeitungen sowie Werbung in sozialen Netzwerken. Eine alleinige Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich dürfte einen effizienteren Vollzug ermöglichen, insbesondere wenn es sich um im Ausland ansässige

Unternehmen handelt. Die Kontrolle werden zufällig durchgeführt werden. Eine umfassende Kontrolle ist nicht realisierbar und eine Annäherung an dieses Ziel würde sehr umfangreiche Ressourcen erfordern, was unverhältnismässig wäre. Das BAG kann bei dieser Aufgabe die zuständigen kantonalen Behörden beiziehen und ihr den abschliessenden Entscheid übertragen, wenn die Verletzung von einem in der Schweiz ansässigen Unternehmen begangen wird.

Art. 45 Übertretungen

Abs. 1 Bst. f

Die Klammer in Buchstabe f wird mit Artikel 27a ergänzt, damit die verantwortlichen Personen von Unternehmen, die der Pflicht zur Meldung der Werbeausgaben nicht nachkommen, strafrechtlich verfolgt und für eine Übertretung belangt werden können.

5 Auswirkungen

5.1 Einleitung

Die Teilrevision des TabPG umfasst:

- neue Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte und E-Zigaretten;
- die Pflicht für die Tabak- und E-Zigaretten-Industrie, ihre Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring dem BAG zu melden, eine im Hinblick auf eine allfällige Ratifizierung des FCTC angezeigte Ergänzung.

Die Auswirkungen dieser neuen Bestimmungen wurden bereits in der Botschaft zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»³¹ ausgeführt. Wie in dieser Botschaft erwähnt, gehen die Bestimmungen zur Werbung, zur Verkaufsförderung und zum Sponsoring weiter als die Vorschläge des Bundesrates in seinem ersten Gesetzesentwurf, den er dem Parlament 2015 unterbreitete³². Die Meldepflicht zu den Ausgaben für Tabakwerbung war aber bereits in der Botschaft von 2015 enthalten und somit Teil der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)³³, die für jene Vorlage erstellt worden war. Da die Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes von 2015 bereits im Rahmen dieser RFA evaluiert worden sind, dient diese Untersuchung als Grundlage für die Abschätzung der Auswirkungen der vorliegenden Teilrevision. Bei der Abschätzung der Auswirkungen ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Zigaretten-

³¹ BBl 2020 7049

³² BBl 2015 7049

³³ Gehrig Matthias, Simion Mattia, Abrassart Aurélien & Künzi Kilian (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS). 11.2015: *Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz*, Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Politische Aufträge zur Tabakprävention > Tabakpolitik der Schweiz > neues Tabakproduktegesetz > Dokumente > Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) 2015 zum Tabakproduktegesetz. ABERUFEN am 12.07.2022.

hersteller bereits über eine Selbstregulierung im Bereich der Tabakwerbung³⁴ verfügen, die über die aktuellen gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Neue Verbote, die jedoch bereits in der Selbstregulierung enthalten sind, haben somit in der Praxis keine oder nur geringe Auswirkungen.

5.2 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen hat ein sehr weitgehendes, aber kein absolutes Verbot der Werbung für Tabakprodukte zur Folge.

Es existiert keine spezifische Studie zu den Auswirkungen eines solchen Werbeverbots. Die Botschaft zur Volksinitiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» enthält aber gewisse Angaben zu den Auswirkungen eines solchen Verbots. Diese Schlussfolgerungen stützen sich auf die RFA, die 2015 im Rahmen des ersten Entwurfs des TabPG durchgeführt wurde.

5.2.1 Auswirkungen des Entwurfs des TabPG von 2015 (gemäss RFA)

Die RFA von 2015 hatte die gesundheitlichen und die wirtschaftlichen Auswirkungen des ersten Entwurfs des TabPG untersucht, welcher auch weitgehende Werbeeinschränkungen umfasste. Im Wesentlichen handelte es sich um die folgenden neuen Verbote:

- die Werbung in der Presse, im Internet, auf Plakaten, in Kinos, auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen;
- die Abgabe von Geschenken;
- die Gewährung von zeitlich und örtlich beschränkten Preisnachlässen;
- die unentgeltliche Abgabe von Produkten;
- das Sponsoring von Veranstaltungen mit internationalem Charakter.

In der RFA von 2015 wurden einerseits die durch das Gesetz verursachten Kosten geschätzt, zu denen die Kosten für die Wirtschaft (Regulierungskosten für die Unternehmen, Reduktion der Umsätze) und die Kosten für Bund und Kantone (zusätzliche Vollzugskosten) zählen. Andererseits wurde der Nutzen des Gesetzes beziffert. Der Nutzen ergibt sich als Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens. Die sozialen Kosten errechnen sich aus der Summe der tabakkonsumbedingten direkten Kosten (Kosten im Zusammenhang mit der Behandlung von Erkrankungen) sowie indirekten Kosten (Produktivitätsausfälle, frühzeitige Todesfälle).

Die RFA kam zum Schluss, dass die vorgesehenen Werbeeinschränkungen zu einer Reduktion der Prävalenz der Raucherinnen und Raucher von langfristig um 5,4–9,9 Prozent führen würden. Auf die Gesamtbevölkerung umgerechnet bedeutet dies,

³⁴ Swiss Cigarette. 02.2018. *Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission*. Abrufbar unter www.swiss-cigarette.ch > Themen > Schweizerische Lauterkeitskommission. Abgerufen am 12.07.2022

dass es bis 2060 etwa 10% weniger Raucher geben würde, d. h. die Raucherprävalenz betrüge 24,3% statt 27,1% (2017). Die jährlichen sozialen Kosten des Tabakkonsums würden sich je nach Berechnungsmethode um 229–407 Millionen Franken reduzieren. Die RFA ergab auch, dass der Gesetzesentwurf für die Tabakbranche einen Rückgang des Umsatzes von schätzungsweise durchschnittlich 111–170 Millionen Franken pro Jahr und damit eine Verschiebung von 340–540 Arbeitsplätzen aus der Tabakbranche in andere Wirtschaftszweige zur Folge gehabt hätte. Gemäss den Schätzungen des BAG auf der Basis der Zahlen der RFA von 2015 können von diesen 340–540 in andere Wirtschaftszweige verschobenen Arbeitsplätzen 240–450 auf die Wirkung der Einschränkungen von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zurückgeführt werden. Die Verschiebung der übrigen Arbeitsplätze wäre hauptsächlich auf die Markteinführung der E-Zigaretten zurückzuführen gewesen (brancheninterne Verschiebung), weil ein Teil der Tabakkonsumentinnen und -konsumenten auf E-Zigaretten umgestiegen wäre.

Die Verschiebung von Arbeitsplätzen in andere Wirtschaftszweige ergibt sich aus der Tatsache, dass Personen, die ihr Geld nicht für Tabakwaren oder elektronische Zigaretten ausgeben, ihr Geld in andere Güter und Dienstleistungen investieren (z.B. für Freizeitaktivitäten), und in dieser Branche für entsprechende Umsätze und damit Arbeitsplätze sorgen.

5.2.2 Auswirkungen der Initiative

Im Vergleich zum Entwurf des TabPG von 2015 sehen die in diesem Vorentwurf vorgeschlagenen Vorschriften die folgenden weitergehenden Verbote vor:

- Verbot von Werbung, die Minderjährige erreichen kann:
 - in Verkaufsstellen;
 - an Veranstaltungen;
- Verbot der Verkaufsförderung in Form des Direktverkaufs durch mobiles Verkaufspersonal;
- Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen, die Minderjährigen zugänglich sind (ohne internationalen Charakter).

Diese Bestimmungen dürften umfassendere Einschränkungen der Werbung für Tabakprodukte nach sich ziehen als jene, welche der Bundesrat in seinem Entwurf von 2015 vorgesehen hatte. Dies namentlich aufgrund des Verbots der Werbung in Verkaufsstellen sowie des Verbots des Sponsorings von Veranstaltungen, die Minderjährigen zugänglich sind (z. B. Festivals).

Die RFA³⁵ hat die Auswirkungen auf die einzelnen vom Verbot erfassten Werbeträger untersucht und ihre Auswirkungen abgeschätzt (Reihenfolge und Formulierung wurden an den Vorentwurf angepasst und die aktuellen kantonalen Regelungen wurden berücksichtigt):

- In Presseerzeugnissen: hat spürbare Auswirkungen;
- Im Internet, in Applikationen und anderen elektronischen Medien: hat geringe Auswirkungen, da die Werbung im Internet schon in der Selbstregulierung eingeschränkt ist;
- Im Kino: hat Auswirkungen in 20 Kantonen³⁶, die kein Kinowerbeverbot kennen;
- auf Plakaten und anderen Werbeträgern: wird in neun Kantonen³⁷ spürbare Auswirkungen haben, da sie noch nicht über ein Plakatwerbeverbot oder im Fall von Obwalden und Zürich, nicht über ein vollständiges Plakatwerbeverbot verfügen (Plakate auf Privatgrund erlaubt);
- In postalischen Werbesendungen: hat geringe Auswirkungen, da bereits in der Selbstregulierung auf Erwachsene eingeschränkt;
- An öffentlichen zugänglich Orten, die von Minderjährigen besucht werden:
 - in und an öffentlichen Verkehrsmitteln: betrifft die Schweizer Hersteller von Zigaretten nicht, die diese bereits aufgrund der Selbstregulierung darauf verzichten;
 - Veranstaltungen: wurde in der RFA nicht behandelt, hat einschneidende Auswirkungen, da nun alle Veranstaltungen deren Zugang nicht auf Erwachsene beschränkt ist, darunter fallen (z.B. auch Festivals).
 - in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen: hat beschränkte Auswirkungen, da diese Orte schon teilweise von der Selbstregulierung erfasst werden;
 - Sportplätze und Sportveranstaltungen: hat geringe Auswirkungen, da heute schon *hauptsächlich* von Minderjährigen besuchte Orte geregelt sind, neu alle Sportplätze;
 - am Verkaufspunkt: hat einschneidende Auswirkungen.
- Radio und Fernsehen: Keine Auswirkungen, da die Werbung für Tabakprodukte bereits verboten ist.

In den Bereichen mit relevanten Auswirkungen können diese wie folgt quantifiziert werden. 2021 wurden für Werbung für Tabakprodukte inklusive E-Zigaretten 10,4 Millionen Franken ausgegeben, dies vorwiegend für Werbung in Zeitschriften und Zeitungen (7,03 Millionen), für elektronische und gedruckte Plakate (2,14 Mio.) und in elektronischen Medien (1,24 Millionen); das entspricht 0,2 Prozent der gesamten

³⁵ Gehrig Matthias, Simion Mattia, Abrassart Aurélien & Künzi Kilian (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS). 11.2015: *Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz*, S.74-77. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Politische Aufträge zur Tabakprävention > Tabakpolitik der Schweiz > neues Tabakproduktegesetz > Dokumente > Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) 2015 zum Tabakproduktegesetz. Abgerufen am 12.07.2022.

³⁶ Alle Kantone ausser GE, OW, SG, SO, VS und ZH.

³⁷ AG, AI, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SZ.

Werbeausgaben in der Schweiz. Am relevantesten ist die Tabakwerbung auf elektronischen Plakaten, wo sie 0,9% aller Werbeausgaben ausmacht, in der gedruckten Presse beträgt der Anteil Tabakwerbung 0,5 %. Für das Kino sind Werbeausgaben von 10 Millionen Franken im Jahr 2000 auf seit dem Jahr 2015 null gesunken.³⁸

Betreffend den Auswirkungen des Sponsoringverbots für Festivals hat die Lungenliga im Jahr 2014³⁹ ermittelt, dass der Verzicht auf die Tabaksporingeinnahmen ein Festivalticket um 2 Franken verteuern würde. Dieser Betrag müsste auf die Festivalbesucher überwälzt werden, wenn kein anderer Sponsoringpartner gefunden wird. Gemäss derselben Untersuchung wären 71% der Besucher bereit diesen Betrag zu übernehmen, 22 % nicht.

Für die Tabakwerbung am Verkaufsort, in den sozialen Medien, die Verkaufsförderung und das Sponsoring von Veranstaltungen liegen keine Zahlen für die Schweiz vor.

Zur Abschätzung der Grössenordnung der verschiedenen Werbereiche können Zahlen aus Deutschland⁴⁰ herangezogen werden. Der grösste Posten der Tabakwerbeats wurde 2019 in die Verkaufsförderung (144 Mio. Euro) investiert. Bei der Werbung schlägt v.a. die Plakatwerbung (Aussenwerbung) mit rund 52 Mio. Euro zu Buche. Für das Sponsoring von Anlässen wurden rund 11 Mio. Euro investiert.

Betrachtet man die Werbeausgaben über die Zeit, fällt auf, dass die Werbebudgets in Deutschland von 2008-2019 über die Jahre um die 200 Mio. Euro pro Jahr konstant bleiben mit Extremwerten 192 (2008) und 247 Mio. Euro (2017).

Als Fazit wird festgehalten, dass die Möglichkeiten für Tabakprodukte und E-Zigaretten zu werben durch die Initiative stark reduziert werden. Es kann daher realistischerweise davon ausgegangen werden, dass die sozialen Kosten stärker zurückgehen als in der RFA von 2015 berechnet (229–407 Millionen pro Jahr).

Für die Wirtschaft bietet sich ein differenziertes Bild. Die meisten Firmen werden von dieser Reduktion der sozialen Kosten profitieren, da die Anzahl Personen, die an einer Folgeerkrankung des Rauchens leiden oder sterben, zurückgehen. Damit reduzieren sich diese Produktivitätsverluste. Bei der Tabakbranche und Werbebranche wird es aufgrund des zurückgehenden Tabakkonsums zu Einbussen kommen. Bei der Werbung wird davon ausgegangen, dass sich die Werbetätigkeit in die noch erlaubten Bereiche der Werbung für Erwachsene verlagert, womöglich aber nicht vollständig kompensiert werden kann. Das bedeutet, dass die Werbeeinnahmen für die meisten Medien zurückgehen werden.

³⁸ Media Focus Schweiz GmbH. Daten zu den Werbeausgaben für Tabak 2021. Erhalten via Mediafocus.ch. Bezahlte Daten, nicht veröffentlicht.

³⁹ Medienmitteilung der Lungenliga Schweiz. 24.07.2014. *Tabaksporing: Festival-Besucher sind bereit, 2.-/Ticket mehr zu bezahlen*. Abrufbar unter www.lungenliga.ch > Medien > Archiv Medienmitteilungen. Abgerufen am 12.07.2022

⁴⁰ Drogenbeauftragten der Bundesregierung. Deutsches Bundesministerium für Gesundheit, *Jahresbericht 2021*, S. 10. Abrufbar unter: www.bundesdrogenbeauftragter.de > Service > Broschüre bestellen > Publikationen > Publikationen der Drogenbeauftragten. Abgerufen am 12.07.2022.

5.3 Meldung der Werbeausgaben

Die Meldepflicht zu den Werbeausgaben wird über das Produktmeldesystem umgesetzt, das in den Artikeln 26 und 27 TabPG bereits vorgesehen ist. Diese beiden vom Parlament verabschiedeten Artikel sehen vor, dass Tabakprodukte und E-Zigaretten, die auf dem Markt bereitgestellt werden, dem BAG gemeldet werden müssen. Die Meldung von Produkten umfasst namentlich den Firmennamen und die Produktsammensetzung. In diesem System soll ein zusätzlicher Meldeprozess integriert werden, über den auch die Werbeausgaben aggregiert oder einzeln gemeldet werden können. Dadurch entstehen keine namhaften Zusatzkosten für den Bund.

Für die in der Tabak- und E-Zigaretten-Industrie tätigen Unternehmen hat die jährliche Meldung der Werbeausgaben eine Erhöhung der administrativen Kosten zur Folge. Für Unternehmen, die ihre Produkte bewerben, werden diese natürlich höher ausfallen als für Unternehmen, die dies nicht tun. Eine Umfrage bei im Tabakbereich tätigen Unternehmen im Rahmen der RFA hat ergeben, dass der zusätzliche Aufwand für die Meldung der Ausgaben für ein Unternehmen, das Werbung betreibt, 16 Arbeitsstunden pro Jahr beträgt. 2015 betrieben gemäss der RFA 36 Unternehmen Werbung. Für die übrigen rund 260 Unternehmen, die ihre Produkte nicht beworben haben, wurde ein Arbeitsaufwand von zwei Stunden angenommen (Meldung des Nichtvorliegens von Ausgaben). Die RFA von 2015 berechnete administrative Kosten für die Branche in der Höhe von insgesamt 133 957 Franken pro Jahr für die Umsetzung der Meldepflicht zu den Werbeausgaben.

Das BAG geht davon aus, dass die Anzahl der meldepflichtigen Unternehmen aufgrund der Diversifikation des Produktangebots zugenommen hat. Dafür dürfte der Meldeaufwand für Unternehmen, die ihre Produkte nicht bewerben, bei höchstens 15 Minuten liegen und nicht bei zwei Stunden. Den Schätzungen des BAG zufolge dürfte die Grössenordnung der in der RFA geschätzten Kosten somit nach wie vor zutreffen.

Gemäss vorliegendem Vorschlag könnten die Unternehmen ihre Daten beispielsweise einem Verband oder einer Treuhandfirma melden. Diese Organisation würde sodann die Daten aggregieren und dem BAG einen Gesamtbetrag melden, zusammen mit der Liste der Unternehmen, die ihre Meldepflicht damit erfüllt haben. Das BAG schätzt, dass der Aufwand für den Verband oder die Treuhandfirma für das Zusammenstellen der Daten der Unternehmen und das Verfassen der konsolidierten Meldung an das BAG rund 24 Arbeitsstunden pro Jahr betragen würde. Diese Kosten von Verbänden oder Treuhandfirmen würden auf die meldepflichtigen Unternehmen abgewälzt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

6.1.1 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Dieser Vorentwurf zur Teilrevision des TabPG gründet auf Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV, der infolge der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Schutz der

Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» geändert wurde.

Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren zu erlassen. 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 vorliegend der Konsum von Tabakprodukten – reduzieren. Als stark verbreitete Krankheiten gelten namentlich nichtübertragbare Krankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Das Merkmal der Bösartigkeit bezieht sich auf Krankheiten, die das Leben bedrohen oder erhebliche Beeinträchtigungen der Gesundheit nach sich ziehen. Bösartige Krankheiten sind beispielsweise Krebskrankheiten.

Infolge der Annahme der Initiative wird in einem zweiten Satz ausdrücklich Folgendes erwähnt: Der Bund «verbietet namentlich jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreicht». Die Formulierung «jede Art von Werbung» ist breit auszulegen und schliesst auch die Verkaufsförderung und das Sponsoring mit ein. Die gesetzliche Grundlage ist klar und der Bund ist verpflichtet, sie umzusetzen.

Die Formulierung mit «namentlich» in diesem zweiten Satz ermöglicht fraglos die Anwendung des Werbeverbots auch auf elektronische Zigaretten. Diese gehören ausserdem auch zu den «Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können», nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV. Zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hat der Bund auch hier die Kompetenz, Vorschriften zum Umgang mit solchen Gegenständen zu erlassen.

6.1.2 Meldung der Werbeausgaben

Die Pflicht der Tabak- und E-Zigaretten-Industrie zur Meldung ihrer Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (Art. 27a) könnte in bestimmten Fällen die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV einschränken. Müsste ein Unternehmen seine jährlichen Werbeausgaben nach Produktkategorie oder -marke und für jeden Bereich (Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring) ausweisen, könnte dies als Verletzung seiner Geschäftsgeheimnisse betrachtet werden, zu deren Nichtoffenlegung es grundsätzlich berechtigt ist. Um diese mögliche Beeinträchtigung gering zu halten, muss nur die *Gesamtsumme* der Ausgaben für alle Produktkategorien und Marken für alle Werbebereiche gemeldet werden. Zudem können mehrere Unternehmen ihre Ausgaben gemeinsam melden, so dass die Zuordnung eines Betrags zu einem bestimmten Unternehmen nicht möglich ist. Unter diesen Voraussetzungen wäre die Wirtschaftsfreiheit nicht verletzt.

Die Frage einer eventuellen Beeinträchtigung stellt sich nur noch für diejenigen Unternehmen, die sich für eine Einzelmeldung entscheiden. Eine solche Beeinträchtigung wäre aber insofern gerechtfertigt, als die Behörden ein Interesse daran haben, Kenntnis von den Ausgaben der Industrie für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu haben. Ein Überblick über die investierten Beträge wäre für ihre Präventions- und Vollzugsaufgaben von Nutzen. Die Höhe der Werbeausgaben ist ein wichti-

ger Indikator. Sinken sie, bedeutet dies, dass Werbeverbote umgesetzt werden. Dies könnte den Behörden auch dabei helfen, Werbe-, Verkaufsförderungs- oder Sponsoringaktivitäten zu erkennen, welche durch die Einschränkungen nicht abgedeckt wären oder welche die Industrie unter Verletzung der Einschränkungen durchführen würde. Die Meldepflicht für Werbeausgaben kann zusätzlich den Vorteil besitzen, dass sie die Tabakindustrie von Werbe-, Verkaufsförderungs- oder Sponsoringaktivitäten abhält, welche sie ohne diese Pflicht möglicherweise durchgeführt hätte. Die Behörden haben ein öffentliches Interesse, welches das private Interesse der Industrie an der Geheimhaltung dieser Beträge überwiegt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip scheint damit eingehalten zu sein.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit seinen neuen Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie der Meldepflicht zu den Werbeausgaben ist dieser Vorentwurf mit den Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, die sich aus den internationalen Abkommen ergeben. Er widerspricht auch nicht den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU und den Zielen, die sie mit ihrer Europapolitik verfolgt. Es bestehen namentlich keine bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, die Verpflichtungen in diesem Bereich beinhalten.

Dieser Vorentwurf ist insbesondere mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vereinbar, das am 20. November 1989 in New York abgeschlossen und von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 genehmigt worden ist. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am 24. Februar 1997 ratifiziert; es ist am 26. März 1997 in Kraft getreten⁴¹. Das Übereinkommen nennt den Schutz der Kinder vor Tabakwerbung nicht explizit. Allerdings beauftragt es die Vertragsstaaten, die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, zu fördern (Art. 17 Bst. e) und das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit zu anerkennen (Art. 24). Die weitergehenden Einschränkungen, die im Bereich der Werbung eingeführt werden, stehen damit mit den Zielen des Übereinkommens und den vorgenannten Bestimmungen im Einklang.

Da die Schweiz das FCTC nicht ratifiziert hat, ergeben sich gegenwärtig aus diesem Übereinkommen keine Verpflichtungen für unser Land. Das Schweizer Recht erfüllt dennoch zahlreiche Anforderungen dieses Übereinkommens, namentlich im Bereich des Schutzes vor Passivrauch, der Besteuerung sowie der Warnhinweise auf Zigarettenspackungen. Das TabPG verbietet zudem die Abgabe von Tabakprodukten und E-Zigaretten an Minderjährige. Die im Rahmen der Umsetzung der Initiative eingeführten neuen Einschränkungen erfüllen eine Anforderung des Übereinkommens für Staaten, die kein umfassendes Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring erlassen haben. Diese Anforderung ist in Artikel 13 Absatz 4 Buchstabe e FCTC definiert, der von den Vertragsparteien verlangt, dass sie ein «umfassendes Verbot

⁴¹ SR 0.107

oder Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings im Rundfunk und Fernsehen, in den Printmedien und in anderen Medien wie dem Internet» vorsehen. Mit der Meldepflicht zu den Werbeausgaben für die Tabakindustrie nach Artikel 13 Absatz 4 Buchstabe d FCTC sieht der Vorentwurf eine letzte Ergänzung vor, die im Hinblick auf eine allfällige Ratifizierung des FCTC angezeigt ist.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser Vorentwurf enthält wichtige Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Hersteller und Verkäufer von Tabakprodukten und E-Zigaretten. Insbesondere werden deren Rechte im Bereich der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings eingeschränkt.