



Bern, 5. Dezember 2025

Revision der Verordnung über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakprodukte- verordnung, TabPV)

Vernehmlassung

Erläuternder Bericht

Übersicht

Nach der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» hat das Parlament weitergehende Einschränkungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) in das Tabakproduktegesetz (TabPG) aufgenommen. Diese Vorlage zur Revision der Tabakprodukteverordnung setzt die Revision des TabPG um. Sie betrifft primär Regelungen, die an den Bundesrat delegiert wurden oder die präzisiert werden müssen. Hinzu kommen weitere Änderungsvorschläge, die auf den Erfahrungen seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Oktober 2024 basieren.

Ausgangslage

Das Parlament hat am 20. Juni 2025 die Revision des Tabakproduktegesetzes verabschiedet (BBl 2025 2038). Diese führt weitergehende Einschränkungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte und E-Zigaretten ein. Sie resultierte aus der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» durch Volk und Stände am 13. Februar 2022.

Inhalt der Vorlage

Dieser Entwurf zur Revision der Tabakprodukteverordnung (TabPV) setzt die Revision des TabPG um. Einige Bestimmungen des Gesetzes sehen Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vor oder müssen präzisiert werden. Diese Bestimmungen werden mit der Vorlage konkretisiert.

Das revidierte Gesetz verbietet Werbung in der Presse. Eine Ausnahme ist für Werbung im Innenteil von Publikationen vorgesehen, die mehrheitlich über Abonnemente verkauft werden und deren Leserschaft zu mindestens 98 Prozent aus Erwachsenen besteht. Wer solche Werbung schaltet, muss zudem bestimmte Elemente dokumentieren, die belegen, dass die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt sind. Diese Dokumente sind drei Jahre lang aufzubewahren und können von den zuständigen kantonalen Behörden kontrolliert werden. Die Vorlage führt auch die Kriterien auf, anhand derer bestimmt werden kann, ob im Internet geschaltete Werbung auf den Schweizer Markt ausgerichtet ist.

Weiter präzisiert die Vorlage, was unter direkter und persönlich ausgeführter Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos zu verstehen ist. Im Bereich des Sponsorings legt sie fest, welche Massnahmen als geeignet gelten, um sicherzustellen, dass die Werbung an Veranstaltungen oder Anlässen, die von der Tabak- oder E-Zigarettenindustrie gesponsert werden, für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist.

Die Vorlage legt die Anforderungen an die Systeme zur Alterskontrolle fest, die für den Verkauf über das Internet oder mittels Automaten sowie für Werbung im Internet obligatorisch sind. Sie legt auch die Gebühren fest, die das Bundesamt für Gesundheit für

seine neue Aufgabe der Kontrolle der Einhaltung der Werbeeinschränkungen im Internet und der Erfüllung der Anforderungen an Alterskontrollsysteme erheben kann.

Ein neuer Anhang legt die Menge der nicht dem TabPG oder der TabPV entsprechenden Produkte fest, die als Durchschnittsverbrauch für den Eigengebrauch eingeführt werden darf.

Schliesslich schlägt die Vorlage Anpassungen vor, die auf den Erfahrungen bei der Umsetzung des TabPG seit dem 1. Oktober 2024 basieren. Dazu gehören Präzisierungen zur Grösse der Elemente, aus denen ein kombinierter Warnhinweis besteht, oder ein neuer Anhang, der die zulässigen Einfuhrmengen für den Eigengebrauch von nicht dem TabPG entsprechenden Produkten festlegt.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 13. Februar 2022 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» angenommen. Die daraus resultierenden neuen Verfassungsbestimmungen sehen vor, dass sämtliche Tabakwerbung, die Kinder und Jugendliche erreicht, verboten wird (Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV), und dass Bund und Kantone die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen fördern (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV).

Zur Umsetzung von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV hat der Bundesrat dem Parlament am 24. Mai 2023 eine Vorlage zur Teilrevision des Tabakproduktegesetzes (TabPG) unterbreitet¹. Das revidierte Gesetz wurde am 20. Juni 2025 vom Parlament verabschiedet². Es führt weitergehende Einschränkungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte und E-Zigaretten ein.

Werbung: Werbung ist verboten:

- in der Presse mit Ausnahme von Publikationen, die mehrheitlich über Abonnemente verkauft werden und deren Leserschaft zu mindestens 98 Prozent aus Erwachsenen besteht;
- an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können, wie z. B. Verkaufsstellen, ausser es ist sichergestellt, dass die Werbung für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist;
- auf Werbeträgern, auf denen sie Minderjährige erreichen kann, z. B. Prospekte (Flyer);
- im Internet, ausser es besteht ein System zur Alterskontrolle. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) kontrolliert die Einhaltung der Werbeeinschränkungen im Internet und die Erfüllung der Anforderungen an Alterskontrollsysteme.

Verkaufsförderung: Direkte und persönlich ausgeführte Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos, z. B. mittels Degustationen, bleibt mit dem revidierten Gesetz möglich. Das Parlament hat jedoch eine Präzisierung dieser Ausnahme vorgenommen: Diese Verkaufsförderung darf sich nur an Erwachsene richten. Ebenso bleibt der Verkauf durch mobiles Verkaufspersonal zulässig, das aber keine Werbung machen darf.

¹ BBl 2023 1478

² BBl 2025 2038

Insbesondere darf seine Kleidung weder das Logo noch die Farben einer Produktmarke oder eines Unternehmens tragen.

Sponsoring: Das Sponsoring von Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden können, ist künftig untersagt, ausser wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung vor Ort für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist.

Diese Vorlage betrifft Regelungen, die an den Bundesrat delegiert wurden oder die präzisiert werden müssen. Dazu gehören insbesondere die Anforderungen an das Alterskontrollsystem für Werbung online sowie für den Verkauf online oder an Automaten.

Die Vorlage sieht weitere Anpassungen vor, die auf den Erfahrungen bei der Umsetzung des TabPG seit dem 1. Oktober 2024 basieren. Dazu gehören Präzisierungen zur Grösse der Elemente, aus denen ein kombinierter Warnhinweis besteht, oder ein neuer Anhang, der die zulässigen Einfuhrmengen für den Eigengebrauch von nicht dem TabPG entsprechenden Produkten festlegt.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Eine geprüfte und verworfene Lösung betrifft die Dokumente, die im Rahmen von Alterskontrollsystemen online oder bei Verkaufsautomaten als Nachweis der Volljährigkeit akzeptiert werden. Diese Vorlage sieht vor, als Nachweis einen amtlichen Ausweis, die elektronische Identität nach dem E-ID-Gesetz vom 20. Dezember 2024³ oder ein anderes elektronisches Identifikationsmittel anzuerkennen, das der Vertrauensstufe 3 der Norm ISO/IEC 29115:2013(E)⁴ entspricht (Art. 20f Abs. 1). Die Option, auch Dokumente wie den SwissPass oder einen Studierendenausweis zu akzeptieren, wurde verworfen, weil diese Ausweise weniger fälschungssicher sind. Da es sich dabei nicht um amtliche Dokumente handelt, kann der Gesetzgeber auch keine Anforderungen an ihren Erhalt stellen. Dies ist insofern problematisch, als die Art und Weise, wie die Identität vor der Ausstellung solcher Dokumente geprüft wird, sehr stark variieren kann. Zudem wäre es unter der Vielzahl an bestehenden Ausweisen mit Foto und Geburtsdatum schwierig zu bestimmen, welche akzeptiert werden und welche nicht. Als Referenz bei dieser Frage haben die Gesetzgebungen im Bereich Geldspiele und elektronisches Patientendossier gedient.

³ BBl 2025 20

⁴ Die Norm kann bei der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV, www.snv.ch) gegen Verrechnung bezogen oder beim BAG, Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Bern kostenlos eingesehen werden.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Werbung im Internet und System zur Alterskontrolle

Die Regelung der Nachbarländer der Schweiz und der EU im Bereich Werbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten wird in der Botschaft zur Teilrevision des TabPG im Einzelnen behandelt⁵. Im Allgemeinen gehen die Einschränkungen der Werbung in diesen Ländern deutlich weiter als die in dieser Vorlage vorgesehenen. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2003/33/EG⁶ über Werbung und Sponsoring für Tabakerzeugnisse ist die Werbung für Tabakprodukte in der Presse und im Internet grundsätzlich verboten. Ausgenommen sind lediglich Veröffentlichungen, die ausschliesslich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind. Angesichts des Werbeverbots gibt es in diesen Ländern kein System zur Alterskontrolle im Internet, wie es diese Vorlage vorsieht.

Verkauf im Internet und System der Alterskontrolle

Der Onlineverkauf von Tabakprodukten ist in der EU erlaubt, es gibt jedoch keine Vorgaben zur Alterskontrolle bei diesem Handel. Die EU empfiehlt den Mitgliedstaaten aber Massnahmen zu treffen, um den Verkauf von Tabak an Minderjährige nach dem von der EU und ihren Mitgliedern ratifizierten WHO-Rahmenübereinkommen zu verhindern. Eine dieser Massnahmen ist z. B. die Pflicht für Verkäufer, sich zu vergewissern, dass die Käuferinnen und Käufer das erforderliche Mindestalter haben. Es steht den Mitgliedstaaten frei, strengere Regelungen zu erlassen, was einige Länder auch getan haben. So ist der Versandhandel (inkl. online) von Tabakprodukten in Frankreich, Italien und Österreich verboten.

In Deutschland schreibt das Jugendschutzgesetz⁷ vor, dass Onlinehändler das Alter der Käuferinnen und Käufer von Tabakprodukten überprüfen müssen. Es gibt keine verbindlichen technischen Vorschriften in dieser Hinsicht. In der Begründung des Gesetzesentwurfs⁸ werden als Beispiele die Überprüfung anhand von Personalausweisnummern oder der Postadressenidentifikation genannt. Verstösse werden von den lokalen Behörden sanktioniert.

⁵ BBl 2023 1478

⁶ 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. Juni 2003, S. 16.

⁷ Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist. Verfügbar unter: www.gesetze-im-internet.de > Gesetze / Verordnungen > J > JuSchG.

⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015). Referentenentwurf, verfügbar unter: www.bmbfsfj.bund.de > Ministerium > Gesetze > Gesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas. Abgerufen am 8. Juli 2025.

Daneben wurden von der Europäischen Kommission neue Leitlinien zum Jugendschutz im Internet herausgegeben⁹. Sie basieren auf der Gesetzgebung für digitale Dienste¹⁰ und empfehlen insbesondere anonymisierte Kontrollen, die Einhaltung des Datenminimierungsprinzips (Erhebung eines Minimums an Daten) und den Beizug eines unabhängigen Dritten. Dieser überprüft die Identität und das Alter der Personen, ohne zu wissen, welche Plattform sie verwendet. Die Plattform hat anschliessend keinen Zugriff auf die Identität der Person, sondern erhält lediglich die Bestätigung, dass diese das erforderliche Mindestalter hat. Es ist auch vorgesehen, dass die Alterskontrolle in die gesicherte elektronische Identität integriert werden kann, die die Bevölkerung ab 2026 in einer App auf dem Mobiltelefon speichern kann (Brieftasche für die digitale Identität). Im Sommer 2025 fand in fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien) eine Testphase statt.

Bereitstellung auf dem Markt

Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) 2019/1020 vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011¹¹ gelten online angebotene Produkte als auf dem Markt bereitgestellt, wenn sich das Angebot an Endnutzerinnen und Endnutzer in der EU richtet. Ein Verkaufsangebot gilt als an Endnutzerinnen und Endnutzer in der EU gerichtet, wenn der betreffende Wirtschaftsakteur seine Tätigkeiten in irgendeiner Weise auf einen Mitgliedstaat ausrichtet. Wie die Botschaft zur Teilrevision des TabPG festhält¹², diene dieser Artikel als Grundlage bei der Ausarbeitung der Kriterien von Artikel 20b dieser Vorlage um zu bestimmen, ob eine Werbung auf den Schweizer Markt ausgerichtet ist.

⁹ Leitlinien der Europäischen Kommission vom 14. Juli 2025 für Massnahmen zur Gewährleistung eines hohen Masses an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen im Internet gemäss Artikel 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065, C/2025/5519.

¹⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1-102 (vgl. Art. 28).

¹¹ 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 Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1.

¹² BBl 2023 1478

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der Revision des TabPG wurden zwei Regelungen an den Bundesrat delegiert, die mit dieser Vorlage konkretisiert werden: erstens die Festlegung der Kriterien, anhand derer sich bestimmen lässt, ob eine Werbung oder ein Hinweis auf eine Verkaufsförderung oder ein Sponsoring auf den Schweizer Markt ausgerichtet ist (Art. 20*b*), und zweitens die Regelung der Anforderungen an das Alterskontrollsystem im Internet und beim Verkauf mittels Automaten (Art. 20*e–20h*). Mit der Vorlage werden weitere Elemente im Zuge der Gesetzesrevision präzisiert. Artikel 20*a* hält fest, was bei der Ausnahme vom Werbeverbot in der Presse zu dokumentieren ist. Artikel 20*c* präzisiert, was unter direkter und persönlich ausgeführter Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos zu verstehen ist. Artikel 20*d* legt fest, welche Massnahmen als geeignet gelten, um sicherzustellen, dass die Werbung an Veranstaltungen, die von der Tabak- oder E-Zigarettenindustrie gesponsert werden, für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist. Ausserdem werden die Gebühren festgelegt, die das BAG für seine neue Aufgabe der Kontrolle der Einhaltung der Werbeeinschränkungen im Internet und der Erfüllung der Anforderungen an Alterskontrollsysteme erheben kann (Art. 46*a–46c*).

Darüber hinaus sieht die Vorlage verschiedene Anpassungen vor, die auf den Erfahrungen bei der Umsetzung des TabPG seit dem 1. Oktober 2024 basieren. So wird das Verhältnis der einzelnen Elemente präzisiert, aus denen kombinierte Warnhinweise zusammengesetzt sind (Art. 18). Im neuen Anhang 3*a* werden die Einfuhrbeschränkungen für den Eigengebrauch von Produkten aufgeführt, die nicht dem Gesetz oder der Verordnung entsprechen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Geltungsbereich und Gegenstand

Absatz 2 wird um die neu in der Verordnung geregelten Elemente ergänzt. Zum einen sind dies die Anforderungen und Kriterien für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (Bst. *d^{bis}—d^{quater}*). Sie beziehen sich auf die neuen Artikel 20*a–20d* über Werbung in der Presse, auf den Schweizer Markt ausgerichtete Werbung im Internet, Verkaufsförderung von Zigarren und Zigarillos sowie Sponsoring von Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden. Zum andern sind es die Alterskontrolle im Internet und beim Verkauf mittels Automaten (Bst. *d^{quinqies}*) nach den Artikeln 20*e–20h* sowie die Gebühren für die Kontrollen durch das BAG (Bst. *j*) nach den neuen Artikeln 46*a–46c*.

Art. 14 Warnhinweis zu krebserregenden Stoffen

Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b TabPG müssen Tabakprodukte zum Rauchen folgenden Warnhinweis tragen «Tabakrauch enthält über 70 Stoffe, die krebserregend sind». Dieser Warnhinweis muss in den drei Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch angebracht sein. Der neue Artikel 14 Absatz 1 dieser Vorlage präzisiert, dass dieser Warnhinweis mindestens 50 Prozent einer der seitlichen Oberflächen der Verpackung bedecken muss. Dies entspricht der europäischen Regelung (Art. 9 Abs. 3 Richtlinie 2014/40/EU über Tabakerzeugnisse¹³).

Bei Verpackungen ohne Seitenflächen, z. B. rechteckige Beutel für Tabak zum Selbstdrehen, sieht Absatz 2 vor, dass der Warnhinweis zu krebserregenden Stoffen auf einer anderen Aussenfläche oder auf einer Innenfläche angebracht sein muss, die bei geöffneter Packung zu sehen ist (z. B. auf der Rückseite des Deckels einer zylinderförmigen Verpackung). In jedem Fall muss der Warnhinweis mindestens 50 Prozent der Oberfläche bedecken. Diese Lösung ist mit dem EU-Recht vereinbar, insofern kein Handelshemmnis für aus der EU eingeführte Produkte entsteht. So ist es z. B. bei rechteckigen Beuteln gemäss EU-Recht¹⁴ zulässig, den Warnhinweis zu krebserregenden Stoffen auf der Innenseite, die bei geöffneter Packung sichtbar ist, oder bei Standbeuteln auf der Aussenseite des Packungsbodens anzubringen.

Eine Übergangsbestimmung (Art. 49 Abs. 2) sieht vor, dass die neuen Regeln gleichzeitig mit dem ersten Serienwechsel der kombinierten Warnhinweise, d. h. per 1. Januar 2028, in Kraft treten. Auf diese Weise können die Änderungen bei der Gestaltung der neuen Verpackungen mit den kombinierten Warnhinweisen der Serie 2 berücksichtigt werden. Ihre Umsetzung dürfte somit keine zusätzlichen Kosten für die Hersteller verursachen.

Absatz 3 (bisher Absatz 2) wurde lediglich sprachlich vereinfacht.

¹³ 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. April 2014, S. 1; zuletzt geändert durch die Delegierte Richtlinie 2014/109/EU der Kommission, ABl. L 360 vom 17. Dezember 2014, S. 22.

¹⁴ 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, ABl. L 252 vom 29.9.2015, S. 49.

Art. 18 Fläche der kombinierten Warnhinweise

Artikel 18 legt das Verhältnis der einzelnen Elemente fest, aus denen kombinierte Warnhinweise bestehen, wenn der Text unter oder neben der Fotografie platziert ist. Mit dem TabPG wurde im Oktober 2024 eine neue Vorlage für die Darstellung dieser Elemente eingeführt. Die Fläche für die Informationen zur Raucherentwöhnung wurde im Vergleich zum alten Recht von 12% auf 20% vergrössert. Diese neuen Proportionen müssen in Artikel 18 der Verordnung noch angepasst werden. Die Druckvorlagen, welche die Elemente in unveränderlichen Proportionen enthalten und der Branche seit Oktober 2024 zur Verfügung stehen, entsprechen bereits den neuen Proportionen, die in diesem Artikel aufgeführt sind. Für Unternehmen, welche die veränderlichen Druckvorlagen verwendet und die Information zur Raucherentwöhnung auf 12% statt 20% der Fläche der Warnhinweise abgedruckt haben, ist eine Übergangsfrist bis zum nächsten Serienwechsel vorgesehen (Art. 49 Abs. 2).

Ebenso variiert je nach Format der Fotografie (Hoch- oder Querformat) und Art der Verpackung (z. B. rechteckiger Beutel) die Anordnung des Textes und der Fotografie und entsprechend auch der Anteil dieser Elemente. Beim Verhältnis Text zur Fotografie und Informationen über die Raucherentwöhnung gilt eine Marge von 5 Prozent (Abs. 2). So können bei der Gestaltung etwas kleinere oder grössere Texte vorgesehen werden, wenn damit die Gesamtwirkung verbessert wird.

Art. 20a Werbung in der Presse

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a TabPG untersagt Werbung in der Presse, d. h. in schriftlichen Erzeugnissen. Ausgenommen ist Werbung im Innenteil von Publikationen, die mehrheitlich über Abonnemente verkauft werden und deren Leserschaft zu mindestens 98 Prozent aus Erwachsenen besteht. Stand heute gibt es somit vierzig Publikationen in denen Werbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten noch erscheinen kann, jedoch nicht auf der Titelseite oder der Rückseite, sondern lediglich im Innenteil.

Nach dem neuen Artikel 20a müssen Herausgeber, die Werbung schalten möchten, in erster Linie sicherstellen, dass die im Gesetz aufgeführten und im vorliegenden Absatz 1 Buchstabe a übernommenen beiden Kriterien erfüllt sind:

- Mehr als die Hälfte der Auflage muss im Abonnement verkauft werden; dies schliesst den Einzelverkauf, beispielsweise an Kiosken, aus.
- Die Publikation darf nicht von mehr als 2 Prozent Minderjährigen gelesen werden.

Derzeit gibt es einige Studien zur Zusammensetzung der Leserschaft verschiedener Zeitungen. Um von den kantonalen Behörden als Nachweis dafür akzeptiert zu werden, dass die Publikation von mindestens 98 Prozent der Erwachsenen gelesen wird, müssen die Nachweise der Leserschaft auf einer Methodik nach dem aktuellen Stand der

Wissenschaft im Bereich Medienforschung basieren (Abs. 4, Bst. a)¹⁵. Das bedeutet insbesondere, dass eine als Referenz herangezogene Leserschaftsstudie auf repräsentativen Stichproben ausreichender Grösse basieren muss und nicht verzerrt sein darf. Die Resultate müssen zudem überprüfbar sein. Die kantonale Behörde muss nachvollziehen können, welche Daten verwendet und wie sie ausgewertet wurden. Es sind die aktuellsten verfügbaren Nachweise zu verwenden (Abs. 4, Bst. b). Das Referenzdatum ist immer das Datum der ersten Schaltung der Werbung. Sie können aus dem Vorjahr stammen, wenn für das laufende Jahr keine vorliegen. Die Daten, die als Berechnungsgrundlage für die Nachweise dienen, dürfen aber älter als ein Jahr sein. In der Regel werden Daten aus mehreren Jahren einbezogen. Dies ist bei Publikationen mit tiefer Auflage besonders wichtig, da die Anzahl der Leserinnen und Leser zu gering ist, als dass die Daten nur eines Jahres zuverlässig wären.

Die Herausgeber sind ebenfalls verpflichtet, bestimmte Elemente zu dokumentieren, (Abs. 1 Bst. b—d) und diese Unterlagen mindestens drei Jahre lang aufzubewahren (Abs. 2). Dabei handelt es sich um den Namen der entsprechenden Publikation, die Erscheinungsdaten der Werbung sowie eine Kopie der Seite der Publikation mit der Werbung beim ersten Erscheinen. Werbungen erscheinen oft mehrmals: Es muss aber nicht jedes Mal, sondern nur beim ersten Mal eine Kopie aufbewahrt werden. Diese Dokumentation ist angesichts der Vielzahl an Publikationen, die unter die Ausnahme fallen, im Hinblick auf die Kontrolle durch die kantonalen Behörden wichtig. Die Kontrolle würde ansonsten komplex und kostenintensiv ausfallen, müssten die Behörden doch zahlreiche Publikationen abonnieren und sie alle nach Werbung für Tabakprodukte oder E-Zigaretten durchforsten, was kaum praktikabel wäre.

Bei einer Kontrolle setzen die kantonalen Behörden eine angemessene Frist für die Vorlage der erforderlichen Dokumente fest, wenn diese nicht sofort von demjenigen vorgelegt werden können, der die Werbung verbreitet hat.

Art. 20b Auf den Schweizer Markt ausgerichtete Werbung im Internet

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b TabPG untersagt Werbung einschliesslich Hinweisen auf Verkaufsförderung oder Sponsoring im Internet, wenn diese auf den Schweizer Markt ausgerichtet sind. Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn ein System zur Alterskontrolle gewährleistet, dass die Werbung Minderjährige nicht erreicht (siehe Erläuterungen zu Art. 20e—20h). Der Artikel überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Kriterien festzulegen, anhand derer bestimmt wird, ob eine Werbung auf den Schweizer

¹⁵ WEMF AG für Werbemedienforschung: Schweizer Leserschaftsstudie «Mach Basic» Daten zur Struktur der Leserschaft zahlreicher Publikationen, und die Studie «Auflagenbulletin» enthält Angaben, ob eine Publikation mehrheitlich über Abonnemente verkauft wird oder ob es sich um eine Gratispublikation handelt. Verfügbar unter: www.wemf.ch > Medienstudien > Mach Basic. Abgerufen am 19. Juni 2025.

Markt ausgerichtet ist. Wie in der Botschaft vom 24. Mai 2023 zur Teilrevision des TabPG¹⁶ ausgeführt, hat sich der Bundesrat dabei auf Artikel 6 der Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten¹⁷ gestützt, wonach online verkaufte Produkte als auf dem Markt bereitgestellt gelten, wenn sich das Angebot an Endnutzerinnen und Endnutzer in der EU richtet.

Artikel 20b konkretisiert gewisse Kriterien zur Bestimmung, ob eine Werbung oder Hinweise auf Verkaufsförderung oder Sponsoring auf den Schweizer Markt ausgerichtet sind. Diese Kriterien sind weder kumulativ noch abschliessend. Es handelt sich um den Domainnamen mit einem Bezug zur Schweiz, wie «.ch» oder «Switzerland» (Bst. a), die Verwendung von Deutsch, Französisch, Italienisch oder Rätoromanisch für die Werbung, das Angebot oder die Bestellung (Bst. b), die Preisangabe in Schweizer Franken oder die Möglichkeit, in Schweizer Franken zu bezahlen (Bst. c) sowie die Möglichkeit, die Produkte in die Schweiz liefern zu lassen (Bst. d). Werbung im Internet verweist zunehmend mittels Link direkt auf einen Onlineshop. Ähnliche Kriterien werden bei der Kontrolle der Werbeeinschränkungen für Spirituosen verwendet, wie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) im entsprechenden Leitfaden ¹⁸ ausführt.

Art. 20c Direkte und persönliche ausgeführte Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos

Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b TabPG sieht eine Ausnahme vom Verbot der Verkaufsförderung von Tabakprodukten und E-Zigaretten vor. Ausgenommen ist die direkte und persönlich ausgeführte Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos mittels Degustationen oder Kundenpromotionen. Sie darf sich nur an Erwachsene richten.

In der parlamentarischen Debatte wurde angeführt, dass diese Art Verkaufsförderung in geschlossenen Räumen stattfinden und sich an eine definierte Kundschaft richten muss.

Artikel 20c Absatz 1 legt nun fest, dass sich die Verkaufsförderung an die Kundschaft des für die Verkaufsförderung zuständigen Unternehmens richten muss. Es müssen Personen sein, die bereits Produkte des Unternehmens gekauft haben, nicht potenzielle Neukundinnen und Neukunden. Diese Art der Verkaufsförderung ist somit einem

¹⁶ BBl 2023 1478

¹⁷ 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 Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011.

¹⁸ BAZG (November 2024), Leitfaden zur Spirituosenwerbung Werbebeschränkungen für Spirituosen, verfügbar unter: www.bazg.admin.ch > Themen > Alkohol > Werbung. Abgerufen am 7. April 2024.

bestimmten Kreis von Personen vorbehalten, die im Prinzip eine Einladung zum Anlass erhalten. Es handelt sich nicht um «Massendegustationen» für ein breites Publikum.

Diese Art der Verkaufsförderung findet oft im Rahmen öffentlich zugänglicher Veranstaltungen wie Messen statt. Sie kann auch in den Räumlichkeiten eines Unternehmens, das Zigarren oder Zigarillos herstellt oder vertreibt, oder in einem für den Anlass reservierten Fachgeschäft stattfinden. Findet die Verkaufsförderung an einem öffentlich zugänglichen Ort statt, muss sie in einem speziell dafür vorgesehenen Bereich durchgeführt werden, der klar abgegrenzt und den von anderen Bereichen der Veranstaltung getrennt ist. Er muss aber nicht ganz geschlossen und auch nicht für Minderjährige verboten sein. Eltern können ihre Kinder mitnehmen, die Degustation ist aber den Erwachsenen vorbehalten. Zur Erinnerung: Artikel 23 TabPG verbietet die Abgabe – auch die kostenlose – von Tabakprodukten und E-Zigaretten an Minderjährige.

Art. 20d Geeignete Massnahmen betreffend das Sponsoring

Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b TabPG verbietet Sponsoring für Veranstaltungen in der Schweiz, die von Minderjährigen besucht werden können. Eine Ausnahme ist jedoch vorgesehen, wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung vor Ort für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist. Diese Vorlage legt nun fest, was unter «geeigneten Massnahmen» zu verstehen ist. Die Werbung darf von ausserhalb des Orts, an dem sie sich befindet, in keiner Weise sichtbar sein (Abs. 1 Bst. a). Das bedeutet, dass der Bereich, in dem sich die Werbung befindet, geschlossen sein muss und keine Möglichkeit besteht hineinzusehen. Zudem muss der Zutritt Minderjährigen untersagt sein (Abs. 1 Bst. b). Dieses Verbot muss am Eingang deutlich sichtbar (Abs. 2) und in ausreichender Grösse angebracht sein. Eine Alterskontrolle muss am Eingang zum Ort, wo sich die Werbung befindet, durchgeführt werden (Abs. 3). Das Dokument, mit dem das Alter der Person festgestellt werden kann, muss nicht die Anforderungen von Artikel 20f Absatz 1 erfüllen. Es kann auch ein Ausweis wie z. B. ein Führerschein, ein Studierendenausweis oder der SwissPass genügen. Es steht den für den Vollzug zuständigen Kantonen aber frei, diesbezügliche Anforderungen festzulegen.

Art. 20e Grundsatz

Nach Artikel 23a TabPG ist ein System zur Alterskontrolle für die Abgabe von Tabakprodukten oder E-Zigaretten online oder mittels Automaten obligatorisch. Ein Alterskontrollsystem ist auch bei Onlinewerbung erforderlich. Dem Bundesrat wurde die Aufgabe übertragen, die Anforderungen an das System zu regeln und dabei in anderen Bereichen angewandte Lösungen sowie die technologischen Entwicklungen zu berücksichtigen (Art. 23a Abs. 3 TabPG). Die vorgesehenen neuen Bestimmungen (Art. 20e–20h) orientieren sich deshalb an den Gesetzgebungen bezüglich Geldspiele, Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele sowie elektronisches Patientendossier.

Welches Alterskontrollsystem konkret gewählt wird, bleibt dem Betreiber überlassen. Das System muss eine zuverlässige Feststellung des Alters der Nutzerin oder des Nutzers auf der Grundlage eines Nachweises nach Artikel 20f Absatz 1 ermöglichen. Alle

Anforderungen des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020¹⁹ (DSG) müssen erfüllt sein. Nur die für die Alterskontrolle nötigen Daten dürfen erhoben werden, und diese dürfen nicht über den festgelegten Zweck – die Alterskontrolle – hinaus aufbewahrt werden. Aufgrund des Datenminimierungsprinzips müssen mobile Applikationen oder andere Technologien, die die Überprüfung des Alters ermöglichen, die Volljährigkeit mit einem Minimum an Informationen, insbesondere ohne Angabe des Namens oder des Geburtsdatums, korrekt nachweisen können.

Art. 20f Nachweis der Volljährigkeit

Es werden verschiedene anerkannte Nachweise akzeptiert (Abs. 1): ein amtlicher Ausweis für Schweizer Staatsangehörige (Bst. a), ein Ausweis für Ausländerinnen und Ausländer (Bst. b), der vom Bund ausgestellte elektronische Identitätsnachweis für natürliche Personen E-ID (Bst. c) oder jedes andere elektronische Identifikationsmittel, sofern es bestimmte Qualitätsstandards erfüllt (Bst. d). Andere Dokumente wie ein Studierendenausweis einer Universität oder eine Kreditkarte genügen nicht, um die Anforderungen der Alterskontrolle zu erfüllen, ebenso wenig wie die einfache Eingabe des Alters oder des Geburtsdatums oder das Anklicken eines Kästchens zur Bestätigung der Volljährigkeit.

Bei den Anforderungen an elektronische Ausweise (Bst. d) wurde eine Lösung gewählt, die sich an der Verordnung vom 27. März 2017²⁰ über das elektronische Patientendossier orientiert. Sie verlangt hinsichtlich der Qualität der Identifikation der Nutzerinnen und Nutzer die Einhaltung der internationalen Norm ISO/IEC 29115:2013. Diese Norm beschreibt verschiedene Vertrauensstufen für die Identitätsprüfung und die Anmeldung bei IT-Systemen. Die Vertrauensstufe 3 (Level of Assurance LoA 3) erlaubt sicherzustellen, dass die im elektronischen Ausweis enthaltenen Informationen, auch das Alter, korrekt sind. Zum Vergleich entspräche die Selbstdeklaration des Alters (z. B. durch Anklicken einer Schaltfläche «ich bin 18 Jahre alt») der Vertrauensstufe 1. Die Überprüfung der Identität erfolgt auf der Basis amtlicher Ausweise, die entweder persönlich

¹⁹ SR 235.1

²⁰ SR 816.11

oder bei einem gleichwertigen Onlineverfahren vorgelegt werden müssen. Derzeit erfüllen mehrere von privaten Stellen ausgestellte elektronische Identifikationsmittel diese Norm, z. B. die SwissID²¹ oder die TrustID²².

Im Bereich der digitalen Medien könnte das gemeinsame Schweizer Medien-Login (OneLog²³) angepasst werden, um die Norm ISO/IEC 29115:2013 (LoA 3) zu erfüllen, wenn dies nicht bereits der Fall ist.

In Fällen, in denen ein Dokument in physischer Form zum Nachweis der Volljährigkeit verwendet wird (Abs. 1, Bst. a und b), ist ein Authentifizierungsverfahren erforderlich, damit der Verkäufer sich vergewissern kann, dass die natürliche Person, die die Bestellung aufgibt oder Zugang zu Werbung wünscht, tatsächlich diejenige ist, die im Ausweis aufgeführt ist (Abs. 2).

Das Authentifizierungsverfahren muss dem aktuellen Stand der technologischen Entwicklungen entsprechen. Die Authentifizierung kann z. B. durch einen Videoanruf, bei dem der Verkäufer die Person sehen kann, erfolgen. Der Käufer kann auch den Ausweis elektronisch zustellen und dies mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. Ein solcher Prozess ist für die Identifikationsmittel nach den Buchstaben c und d nicht nötig, da die Identifikation dort bereits verlässlich durch Dritte (z.B. bei der e-ID durch eine Bundesbehörde) durchgeführt wurde.

Art. 20g Alterskontrolle

Absatz 1 präzisiert, wann die Kontrolle durchgeführt werden muss, je nachdem, ob es sich um den Verkauf eines Produkts online oder am Automaten oder um Werbung im Internet handelt. Nach den Buchstaben a und b muss die Alterskontrolle vor dem Verkaufsabschluss oder unmittelbar vor dem Zugang zu einer bestimmten Werbung erfolgen. Werden Tabakprodukte und E-Zigaretten über Automaten verkauft, darf das Produkt erst nach Nachweis der Volljährigkeit zugänglich sein (Bst. c).

Die in Absatz 1 vorgesehenen Kontrollen müssen jedes Mal durchgeführt werden, wenn die betreffende Situation eintritt. Bestellt eine Person mehrmals Produkte im Internet, so findet die Kontrolle vor jeder Bestellung statt. Wenn hingegen die Person über ein Benutzerkonto bei dem Unternehmen verfügt, das ihr Alter kontrollieren muss,

²¹ Herausgegeben von der Schweizerischen Post AG. Beschreibung verfügbar unter www.post.ch > Geschäftslösungen > Identifikation > SwissID. Abgerufen am 8. Juli 2025.

²² Herausgegeben von Elca Securities AG. Beschreibung verfügbar unter www.trustid.ch. Abgerufen am 8. Juli 2025.

²³ OneLog - Das Schweizer Medien-Login. Beschreibung verfügbar unter: www.onelog.ch. Abgerufen am 8. Juli 2025.

und sie sich mit dem Benutzerkonto verbindet, zum Beispiel, um eine Bestellung aufzugeben, so ist dieses Unternehmen nicht verpflichtet, den Benutzer innerhalb des darauffolgenden Jahres nach der letzten Kontrolle erneut zum Nachweis seiner Volljährigkeit aufzufordern.

Dies gilt auch für Kunden, die über ein Konto bei einem elektronischen Medium verfügen, das Werbung verbreitet: Sobald der Kunde über sein Konto angemeldet ist, kann er auf die Werbung zugreifen, ohne sich bei jedem Zugriff auf die Inhalte des Mediums einer Alterskontrolle unterziehen zu müssen. Die nachfolgenden Bedingungen müssen hingegen erfüllt sein (Abs. 2). Zuerst muss die kontrollierte Person zustimmen, dass die personenbezogenen Daten zum Nachweis ihrer Volljährigkeit durch das Unternehmen während zwölf Monaten aufbewahrt werden (Bst. a). Grundsätzlich dürfen die erhobenen Daten nicht vom Unternehmen aufbewahrt werden, sondern müssen nach Abschluss der Kontrolle vernichtet werden (vgl. Ziffer 6.4 Datenschutz). Wenn der Verkäufer beispielsweise im Rahmen der Alterskontrolle die Kopie eines Ausweises auf Papier oder elektronisch erhält, muss er diese grundsätzlich nach der Kontrolle vernichten oder löschen. Denn die erhobenen Daten dürfen nur zum Zweck der Alterskontrolle verwendet werden (Art. 23 Abs. 2 TabPG). Weiter muss das Verfahren zur Anmeldung am Benutzerkonto der kontrollierten Person mindestens zwei Authentifizierungsfaktoren umfassen, d. h. sie muss ihr Benutzerpasswort und zusätzlich z. B. einen Code eingeben, den sie per Mail oder SMS erhält.

Es handelt sich dabei um eine pragmatische Lösung für regelmässige Kundinnen und Kunden, damit sie ihr Alter nicht vor jeder Bestellung oder vor jedem Zugang zu einem elektronischen Medium nachweisen müssen. Die Daten dürfen jedoch nicht länger als ein Jahr aufbewahrt werden: Nach Ablauf dieser Frist muss eine erneute Überprüfung vorgenommen werden. Zu beachten ist, dass auch das Alter der Kundinnen und Kunden überprüft werden muss, die bei Inkrafttreten dieser Bestimmung bereits ein Konto beim Unternehmen haben.

Art. 20h Dokumentation

Damit die Vollzugsbehörden einfach überprüfen können, ob das Alterskontrollsystem den gesetzlichen Anforderungen entspricht, verpflichtet dieser Artikel diejenigen, die ein solches System anwenden müssen, sei es für den Verkauf oder die Werbung im Internet oder für den Verkauf über Automaten, bestimmte Informationen zu dokumentieren (Abs. 1): Es muss genau beschrieben werden, welches System gewählt wurde und welche Daten dieses System erhebt (z. B. Name, Vorname, Geburtsdatum oder Angabe, dass die Person volljährig ist). Die Daten selbst müssen hingegen nicht gespeichert werden, sondern sind nach erfolgter Kontrolle zu vernichten.

Bei einer Kontrolle setzen die Behörden von Bund oder Kantonen eine angemessene Frist für die Zustellung der erforderlichen Unterlagen, wenn diese vom Betreiber des Alterskontrollsystems nicht sofort vorgelegt werden können.

Art. 22 Konformitätsnachweis

Das Wort «flüssig» wird aus Kohärenzgründen aus dem Einleitungssatz von Absatz 1 gestrichen, da die in Buchstabe c aufgeführten Nikotinprodukte zum Schnupfen keine Flüssigkeit enthalten.

Art. 25 Meldung von Produkten

Nach Artikel 26 Absatz 1 TabPG müssen Hersteller oder Importeure von Tabakprodukten oder E-Zigaretten diese dem BAG melden. Die Meldung muss verschiedene in Artikel 27 Absätze 1 und 2 TabPG aufgeführte Angaben enthalten. Um über aktuelle Daten zu verfügen, präzisiert der neue Absatz 2^{bis}, dass die Dokumente nach Artikel 27 Absatz 2 TabPG zum Zeitpunkt der Bereitstellung des Produkts auf dem Markt nicht älter sein dürfen als sechs Monate. Diese Bestimmung gilt auch für Dokumente zu einem Produkt, dessen Zusammensetzung geändert wird und das deshalb nach Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a Ziffern 2 und 3 neu gemeldet werden muss. Dies betrifft z.B. den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt von Zigaretten oder den Nikotingehalt von Produkten mit nikotinhaltiger Flüssigkeit. Diese Bestimmung gilt ab Inkrafttreten der Revision des Gesetzes und der Verordnung. Sie gilt nicht für Dokumente, die zu vor diesem Datum gemeldeten Produkten vorgelegt wurden.

Art. 26 Angaben über die Zusammensetzung

Die Produktmeldung enthält die Produktzusammensetzung einschliesslich der Zusatzstoffe. Zur Wahrung des Fabrikationsgeheimnisses wie in Artikel 27 Absatz 4 TabPG vorgesehen, dürfen bestimmte Zutaten in einer einzigen Kategorie zusammengefasst werden, sofern sie nicht über einen gewissen Grenzwert hinaus vorhanden sind. Für Tabakprodukte sind dies Zutaten mit einem Gewichtsprozent von weniger als 0,1 Prozent des Rohtabaks (Abs. 2 Bst. a). Dieser Absatz wird angepasst, damit diese Möglichkeit auch für Produkte ohne Tabak gilt.

Art. 29 Einfuhrbeschränkung für Produkte zum Eigengebrauch

Das TabPG und die TabPV gelten nicht für Produkte, die Konsumentinnen und Konsumenten für den Eigengebrauch einführen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c TabPG). Wer Produkte konsumiert, die nicht dem schweizerischen Recht entsprechen, tut dies auf eigenes Risiko. Zur Verhinderung einer gewerbsmässigen Einfuhr kann der Bundesrat aber die Menge an Tabakprodukten und E-Zigaretten beschränken, die von Konsumentinnen und Konsumenten eingeführt werden darf (Art. 29 TabPG). Die Einfuhr ist auf einen Durchschnittsverbrauch für 30 Tage beschränkt, weshalb Absatz 1 Buchstabe c neu vorsieht, dass diese Menge erst nach Ablauf dieser Frist erneut eingeführt werden darf. Die Höchstmengen sind in Anhang 3a für die einzelnen Produkte festgelegt. Sie entsprechen einem geschätzten Durchschnittsverbrauch für 30 Tage (Abs. 1 Bst. b). Das BAG ist für die bedarfsweise Anpassung dieses Anhangs zuständig (Art. 47 Bst. c).

Art. 34 Kontrollen durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Der neue Buchstabe d gibt dem BAZG die Möglichkeit zur Vernichtung von Produkten. Diese Massnahme ist erforderlich, wenn ein Importeur auf das nicht konforme Produkt verzichtet, weil eine Rücksendung nicht möglich oder nicht gewünscht ist.

Art. 46a Gebührenpflicht

Das BAG ist neu dafür zuständig, die Einhaltung der Werbeeinschränkungen und die Konformität der Alterskontrollsysteme im Internet zu kontrollieren (Art. 30 Abs. 4 TabPG). Entsprechend sind die Gebühren im Zusammenhang mit diesbezüglichen Vollzugsentscheiden festzulegen. Dabei wurden die gesetzlichen Regelungen im Bereich Lebensmittel und Chemikalien herangezogen. Die Erhebung von Gebühren ist nur möglich, wenn die Kontrolle zu Beanstandungen geführt hat (Abs. 1).

Im Übrigen gilt die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (Allg-GebV)²⁴ (Abs. 2).

Art. 46b Gebührenbemessung

Die Gebühren werden ausgehend von der für die Ausführung der Aufgabe effektiv benötigten Zeit (Abs. 1) für einen Aufwand ab einer Stunde (Abs. 3) berechnet.

Art. 46c Auslagen

Die Auslagen werden gesondert berechnet. Artikel 6 Absatz 2 AllgGebV²⁵ definiert die Auslagen: Dazu gehören Kosten für beigezogene Dritte, Kosten für die Beschaffung von Unterlagen, Übermittlungs- und Kommunikationskosten (z. B. Einschreiben) und Reise- und Transportkosten.

Im Kontext der Nachweisprüfung sind z. B. Kosten im Zusammenhang mit dem Kauf von Daten oder Studien zur Werbung im Internet der Tabak- und E-Zigarettenindustrie zu nennen. Auch ein Beitrag an die Kosten für ein allfälliges IT-Tool zur Kontrolle der Werbung im Internet könnte berücksichtigt werden.

Art. 47 Anpassung der Anhänge

Ein neuer Buchstabe c wird angefügt, der dem BAG die Kompetenz zur Anpassung des neuen Anhangs 3a zu den als Durchschnittsverbrauch geltenden Mengen erteilt. Ist eine Anpassung erforderlich, kann das BAG sie entsprechend rasch vornehmen.

²⁴ SR 172.041.1

²⁵ SR 172.041.1

Art. 49 *Übergangsbestimmungen*

Beim Inkrafttreten der TabPV per 1. Oktober 2024 wurde den Herstellern und Importeuren eine Frist für die Meldung von bereits in Verkehr befindlichen Produkten eingeräumt. Diese Frist ist abgelaufen. Absatz 2 wird deshalb aufgehoben und durch einen neuen Absatz 2 ersetzt, der sich aus der Änderung der Artikel 14 Absatz 1 und 18 ergibt. Eine Übergangsbestimmung ist vorgesehen, damit die neue Bestimmung zur Grösse des Warnhinweises zu krebserregenden Stoffen zum gleichen Zeitpunkt wie der erste Serienwechsel der kombinierten Warnhinweise in Kraft tritt, d. h. per 1. Januar 2028. Dies gilt auch für Änderungen der Anteile der Flächen, aus denen sich die kombinierten Warnhinweise zusammensetzen (vgl. Art. 18).

Anhang 1 Technische Gestaltungsregeln für Warnhinweise

Die Ziffern 1.1 Buchstabe a und 2.1.6 Buchstabe b von Anhang 1 werden so geändert, dass die in der Verordnung vorgeschriebenen Schriftarten der aktuellen Bezeichnung auf der Plattform Myfonts entsprechen. Optisch ändert sich nichts am Schriftbild, da weiterhin die gleiche Schriftart verwendet wird.

Anhang 3a Als Durchschnittsverbrauch für 30 Tage geltende Menge

Zur Verhinderung einer gewerbsmässigen Einfuhr kann der Bundesrat die Menge an nicht TabPG-konformen Tabakprodukten oder E-Zigaretten beschränken, die Konsumentinnen und Konsumenten für den Eigengebrauch einführen dürfen (Art. 29 TabPG). Anhang 3a legt die entsprechenden Höchstmengen fest.

Zur Festlegung dieser Höchstmengen wurden die verfügbaren Daten zum Durchschnittsverbrauch der verschiedenen Produkte in der Schweiz ausgewertet²⁶. Um die Umsetzung zu erleichtern und eine Vielzahl unterschiedlicher Höchstmengen zu vermeiden, wurden ausserdem die in der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV)²⁷ festgelegten Freimengen berücksichtigt. Die festgelegten Höchstmengen sind hoch genug, um den durchschnittlichen Monatsverbrauch sämtlicher Produkte in den einzelnen Kategorien abzudecken.

²⁶ Die Daten stammen aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2022, verfügbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Gesundheit > Erhebungen > Schweizerische Gesundheitsbefragung, und Erhebung Gesundheit und Lifestyle 2023, verfügbar unter: www.bag.admin.ch > Forschung > Forschung im BAG. Abgerufen am 26. Mai 2025.

²⁷ SR 631.01

Es wurden sechs Kategorien definiert. Für Zigaretten (inkl. Kräuter- oder Hanf-Zigaretten) wurde die Höchstmenge auf 250 Stück festgelegt. Das Gleiche gilt für Nachfüllmaterial für Tabak zum Erhitzen.

Für Zigarren und Zigarillos wurde die Höchstmenge tiefer angesetzt. Ihr monatlicher Durchschnittsverbrauch ist tiefer als der von Zigaretten. Anders als bei anderen Kategorien besteht hier eine Differenz zur Zollfreimenge in der ZV von 250 Zigarren oder Zigarillos.

Bei den E-Zigaretten wird eine Höchstmenge in Millilitern statt Stückzahl vorgeschlagen. Konsumentinnen und Konsumenten können E-Zigaretten und Nachfüllmaterial nach Wahl einführen, die Gesamtmenge darf aber 50 ml Flüssigkeit nicht überschreiten.

Die letzte Kategorie umfasst alle anderen im TabPG und der TabPV geregelten Produkte. Dazu gehören insbesondere Tabak zum Selbstdrehen, Produkte ohne Tabak oder andere Pflanzen für Wasserpfeifen (Stein, Gel, Creme), Snus und Nikotinprodukte ohne Tabak zum oralen Gebrauch.

Änderung anderer Erlasse

Änderung der Zollverordnung vom 1. November 2006²⁸

Dieser Artikel legt die Höchstmengen an Flüssigkeit für E-Zigaretten fest, die für den Eigengebrauch zollfrei sind. Diese Höchstmenge gilt sowohl für Nachfüllmaterial als auch für befüllte Einweg-E-Zigaretten. Bisher galt eine unterschiedlich Höchstmenge für Einweg-E-Zigaretten (25 Stück) und nikotinhaltige Flüssigkeiten (250 ml). Die vorgeschlagene Änderung schafft eine nachvollziehbare und leicht anwendbare Berechnungsgrundlage nach der Höchstmenge in der TabPV für nicht TabPG-konforme E-Zigaretten, die Konsumentinnen oder Konsumenten für den Eigengebrauch einführen dürfen.

Änderung der Zollverordnung des EFD vom 4. April 2007²⁹

Für Flüssigkeiten von E-Zigaretten ist künftig eine einheitliche Höchstmenge von 50 ml vorgesehen (Änderung der ZV vom 1. November 2006). Der Pauschalansatz für nikotinhaltige Kartuschen wird deshalb aufgehoben und der Pauschalansatz für elektronische Einwegzigaretten, der pro Stück festgelegt war, wird angepasst.

²⁸ SR 631.01

²⁹ SR 631.011

5 Auswirkungen

Auswirkungen der Teilrevision TabPG

Die Auswirkungen der vom Parlament im Juni 2025 verabschiedeten Teilrevision des TabPG sind in der dazugehörigen Botschaft eingehend beschrieben. Sie wurden auf der Grundlage der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) für den Gesetzesentwurf 2015³⁰ geschätzt, der ebenfalls Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings vorsah.

Zusammenfassend hält die Botschaft von 2023 fest, dass die Teilrevision weitergehende Einschränkungen gegenüber der Vorlage von 2015 vorsieht: Die jährlichen sozialen Kosten des Tabakkonsums sollten damit stärker zurückgehen als in der RFA von 2015 berechnet (zwischen 229 und 407 Mio. pro Jahr).

Auch die Auswirkungen auf die Wirtschaft würden stärker ausfallen, sowohl in Bezug auf die Reduktion der Produktivitätsverluste dank besserer Gesundheit der Arbeitnehmenden als auch in Bezug auf sinkende Werbeeinnahmen für die meisten Medien.

Das Parlament hat gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Ausnahme vom Werbeverbot in der Presse (Art. 18 Abs. 1 Bst. a TabPG);
- Ausnahme vom Werbeverbot an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können (Art. 18 Abs. 1 Bst. e TabPG);
- Ausnahme vom Verkaufsverbot durch mobiles Personal (Art. 19 Abs. 1 Bst. c TabPG);
- Möglichkeit der Verkaufsförderung für Zigarren und Zigarillos an Orten, die für Minderjährige zugänglich sind (Art. 19 Abs. 2 Bst. b TabPG);
- Ausnahme vom Sponsoringverbot an Veranstaltungen, die Minderjährigen offenstehen (Art. 20 Abs. 1 Bst. b TabPG);

³⁰ Gehrig M., Simion M., Abrassart A. & Künzi K., Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2015), *Regulierungsfolgenabschätzung*, Dokument verfügbar unter: www.bag.admin.ch > Politik & Gesetze > Nationale Gesundheitspolitik > Politische Aufträge > Tabakprävention > Tabakpolitik der Schweiz > Tabakproduktegesetz > Dokumente: Regulierungsfolgenabschätzung zur 1. Fassung und zum überarbeiteten TabPG. Abgefragt am 26. Mai 2025.

- Aufhebung der Meldepflicht für Werbeausgaben der Industrie (Art. 27a E-TabPG).

Die Auswirkungen der Gesetzesrevision auf die Industrie dürften somit etwas geringer ausfallen als in der Botschaft beschrieben. Das Gleiche gilt für die positiven Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung sowie die Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums dank sinkender Raucherprävalenz. Aufgrund der eingeführten Ausnahmen wird sich das Gesetz auch auf diese Aspekte weniger stark auswirken.

Auswirkungen der Revision TabPV

Nachfolgend werden die Auswirkungen spezifischer Aspekte beschrieben, die in der Verordnung geregelt sind. Ebenfalls erläutert werden die Auswirkungen der vom Parlament vorgenommenen Anpassungen.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen auf den Bund betreffen die Kontrolle der Werbung im Internet. Sie wurden bereits in der Botschaft zur Teilrevision des Gesetzes erläutert³¹.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Werbung

Dieser Verordnungsentwurf führt nicht zu zusätzlichen Aufgaben für die Kantone. Die Ausnahme bei der Werbung in der Presse (erlaubt in Publikationen, die mehrheitlich über Abonnemente verkauft werden und deren Leserschaft zu mindestens 98 Prozent aus Erwachsenen besteht) erschwert aber die Kontrollen der Kantone. Denn um festzustellen, ob eine Werbung in der Presse die gesetzlichen Vorgaben erfüllt, müssen die Kantone prüfen, ob die Kriterien für die Ausnahme erfüllt sind. Es gibt gegenwärtig keine unabhängige Studie zum Anteil volljähriger Leserinnen und Leser der Titel, sondern lediglich eine Studie eines privaten Instituts³² im Auftrag der Schweizer Verleger.

Die Arbeit der kantonalen Behörden wird jedoch dadurch erleichtert, dass bestimmte Informationen und Nachweise zu veröffentlichter Werbung dokumentiert werden müssen. Ausserdem werden die Kantone von der Kontrolle der Werbung im Internet entbunden, die nun in die Kompetenz des Bundes fällt.

³¹ BBI 2023 1478

³² WEMF AG für Werbemedienforschung, Studie Mach Basis, verfügbar unter: www.wemf.ch > Medienstudien > Mach Basic. Abgerufen am 9. Juli 2025.

Sponsoring

Erschwert wird der Vollzug auch hinsichtlich der Ausnahme für Sponsoring, das erlaubt bleibt, wenn die Werbung vor Ort für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist. Bei gesponserten Veranstaltungen müssen die Kantone punktuell kontrollieren, ob die Werbung ausserhalb des Orts, an dem sie sich befindet, tatsächlich nicht sichtbar ist und ob für den Zugang zu diesen Orten eine Alterskontrolle erfolgt.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Werbung in der Presse

Wer in der Presse Werbung für Tabakprodukte oder E-Zigaretten schaltet, muss nach Artikel 20a nachweisen, dass die betreffenden Publikationen den festgelegten Kriterien entsprechen. Die Person oder Stelle, die Werbung schalten will, muss somit nachweisen können, dass die Publikationen mehrheitlich über Abonnemente verkauft werden und ihre Leserschaft zu mindestens 98 Prozent aus Erwachsenen besteht. Derzeit stellt z. B. eine Studie der privaten Organisation WEMF³³ Informationen u. a. zum Alter der Leserschaft für rund 250 Publikationen zur Verfügung. Ebenso gibt die WEMF jedes Jahr eine Studie zu den Auflagen der Schweizer Presse³⁴ heraus, die Angaben zum Anteil der Abonnementsverkäufe verschiedener Publikationen enthält. Die Beschaffungskosten für die Daten aus diesen Studien belaufen sich nach Schätzung des BAG auf einige Tausend Franken pro Jahr.

Sponsoring: geeignete Massnahmen

Artikel 20d präzisiert, welche Massnahmen als geeignet gelten um sicherzustellen, dass Werbung an einer von der Tabak- oder E-Zigarettenindustrie gesponserten Veranstaltung für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist. Die Werbung darf von aussen nicht sichtbar sein (Abs. 1 Bst. a), und das Alter muss beim Eingang kontrolliert werden (Abs. 3). Dabei handelt es sich z. B. um einem bestimmten Publikum vorbehaltene Zelte an Festivals. Ausgehend von den Tarifen nach dem Gesamtarbeitsvertrag des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen³⁵ muss die

³³ WEMF AG für Werbemedienforschung, Studie Mach Basis, verfügbar unter: www.wemf.ch > Medienstudien > Mach Basic. Abgerufen am 9. Juli 2025.

³⁴ WEMF AG für Werbemedienforschung, Auflagenbeglaubigung, verfügbar unter: www.wemf.ch > Audits > WEMF / KS-Auflagenbeglaubigung. Abgerufen am 9. Juli 2025.

³⁵ Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen (Juni 2014), verfügbar unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen >

Tabak- oder E-Zigarettenindustrie zur Durchführung einer Alterskontrolle beim Sponsoring eines mehrtätigen Festivals mit einigen Hundert bis einigen Tausend Franken rechnen.

Alterskontrolle

Das Verkaufsverbot an Minderjährige ist nicht neu. Es ist bereits im per 1. Oktober 2024 in Kraft getretenen TabPG enthalten. Die Unternehmen müssen somit bereits über eine Lösung zur Sicherstellung der Einhaltung des Verkaufsverbots an Minderjährige verfügen. Kundinnen und Kunden mit einem Click bestätigen zu lassen, dass sie 18 Jahre alt sind, ist dafür nicht ausreichend. Zusätzliche Kosten für Unternehmen, die Produkte verkaufen, sind somit nicht zu erwarten, insofern das Alter der Käuferinnen und Käufer bereits kontrolliert werden muss. Mit der Revision des TabPG hält Artikel^{23a} nun ausdrücklich fest, dass ein System zur Alterskontrolle für die Abgabe von Tabakprodukten und E-Zigaretten online oder an Automaten sowie bei Werbung online einzurichten ist. Dieser Entwurf präzisiert die Anforderungen an diese Alterskontrollsysteme: Die Kontrolle muss auf einem amtlichen Ausweis oder auf einer vom Staat (z. B. E-ID) oder von einer privaten Stelle (z. B. SwissID) ausgestellten elektronischen Identität beruhen. In einigen Fällen ist ausserdem eine Authentifizierung erforderlich. Hinsichtlich der Durchführung hat das Unternehmen die Wahl, die Kontrolle selbst vorzunehmen oder eine externe Stelle damit zu beauftragen. Nimmt es die Kontrolle selbst vor, hängen die Kosten vom gewählten System ab, bei externer Vergabe werden sie auf 1—2 Franken pro Überprüfung geschätzt.

Das Unternehmen kann einen amtlichen Ausweis physisch überprüfen, z. B. bei der Eröffnung eines Kundenkontos an einer Verkaufsstelle oder bei der Abgabe eines Jetons für den Verkauf am Automaten. Es kann sich auch eine Kopie eines amtlichen Ausweises zusenden lassen und zusätzlich ein Authentifizierungsverfahren z. B. mittels Videoanruf durchführen. Zur Überprüfung einer E-ID wird den Unternehmen grundsätzlich ein kostenloses Tool zur Verfügung gestellt, mit dem die Überprüfung kostenlos ist. Die Anpassung des Tools an das System des Unternehmens kann hingegen einmalige Kosten von einigen Hundert bis einigen Tausend Franken nach sich ziehen.

6 Rechtliche Aspekte

Die rechtlichen Aspekte wurden in der Botschaft zur Teilrevision des TabPG im Einzelnen behandelt. Nachfolgend wird nur auf die wichtigsten Elemente eingegangen.

Gesamtarbeitsverträge > Gesamtarbeitsverträge Bund > Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge > GAV für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen.

6.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Diese Vorlage ist mit ihrer Neuregelung der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie widerspricht weder den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU noch den Zielen der schweizerischen Europapolitik. Es bestehen keine bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, die Verpflichtungen im Bereich Tabakprodukte und E-Zigaretten beinhalten.

Als Mitglied der WTO muss die Schweiz bei der Verabschiedung technischer Vorschriften darauf achten, dass sie das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen)³⁶ einhält. Gemäss diesem Abkommen müssen Entwürfe für nationale technische Vorschriften unter bestimmten Voraussetzungen den WTO-Mitgliedstaaten notifiziert werden, insbesondere wenn ihr technischer Inhalt von den einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen abweicht, wenn es keine internationalen Normen in diesem Bereich gibt oder wenn die Vorschriften erhebliche Auswirkungen auf den Handel haben können. Ausgehend davon wird der vorliegende Entwurf parallel zum Vernehmlassungsverfahren den WTO-Mitgliedstaaten notifiziert.

Da die Schweiz das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) nicht ratifiziert hat, ergeben sich derzeit keine Verpflichtungen daraus.

6.2 Erlassform

Diese Vorlage betrifft zum einen Regelungen, die vom TabPG ausdrücklich an den Bundesrat delegiert wurden oder die präzisiert werden müssen. Zum andern schlägt sie Anpassungen einzelner Artikel basierend auf den Erfahrungen bei der Umsetzung des TabPG seit dem 1. Oktober 2024 vor. Die Form einer Bundesratsverordnung ist daher angezeigt.

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Diese Vorlage sieht eine neue Kompetenzdelegation an das BAG vor, damit das BAG die als Durchschnittsverbrauch geltenden Mengen in Anhang 3a anpassen kann. Ist eine Anpassung erforderlich, kann das BAG sie entsprechend rasch vornehmen.

³⁶ Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen): im Rahmen des Abkommens von 1995 über die Welthandelsorganisation (WTO) abgeschlossen, ergänzt es die Grundsätze des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Verfügbar unter: www.wto.org > documents > legal texts > Agreement on Technical Barriers to Trade.

6.4 Datenschutz

Die Verwendung von Alterskontrollsystemen kann für Betreiber von Internetseiten, auf denen Tabakprodukte oder E-Zigaretten verkauft oder beworben werden, datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen (vgl. Ziff. 4 zu Art. 20e—20h). Hier gelten die Regeln des DSG. Diese sind ausreichend, um den Datenschutz im Bereich der Alterskontrolle zu gewährleisten. Gemäss den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung dürfen nur die Daten erhoben werden, die nötig sind. Diese dürfen ausschliesslich zur Kontrolle des Alters verwendet werden, worauf Artikel 23a Absatz 2 TabPG ausdrücklich hinweist. Die erhobenen Daten müssen somit nach der Kontrolle grundsätzlich vernichtet oder gelöscht werden. Mit Zustimmung der betroffenen Person dürfen sie aber nach Artikel 20g Absatz 2 Buchstabe a ein Jahr lang aufbewahrt werden.

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

ABI	Amtsblatt der Europäischen Union
AllgGebV	Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (SR 172.041.1)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBl	Bundesblatt
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Bundesamtblatt in Deutschland)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (SR°235.1)
EFD	Eidgenössische Finanzdepartement
E-ID	Elektronische Identität
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
FCTC	Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs
GATT	Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947
ISO/IEC	International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission
LoA	Level of Assurance
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TabPG	Bundesgesetz über Tabakprodukte vom 1. Oktober 2021 (SR°818.32)
TabPV	Tabakprodukteverordnung vom 28. August 2024 (SR°818.321)
TBT	technische Handelshemmnisse

WHO Weltgesundheitsorganisation

WTO Welthandelsorganisation

ZV Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR° 631.01)

Titel Rechtstext (Entwurf)