

Eidgenössisches Departement des Innern  
Bundesamt für Gesundheit BAG  
Herr Michael Anderegg  
Schwarzenburgstrasse 157  
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:  
[gever@bag.admin.ch](mailto:gever@bag.admin.ch); [tabakprodukte@bag.admin.ch](mailto:tabakprodukte@bag.admin.ch)

30. November 2022

## **Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG)**

Sehr geehrter Herr Anderegg, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. August 2022 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung bedanken wir uns.

Das Parlament hat in der Herbstsession 2021 das Tabakproduktegesetz nach intensiven Beratungen verabschiedet. In Bezug auf die Frage, wie weit Werbung reguliert werden soll, kam es danach auf Grund der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» zur Abstimmung. Die Volksinitiative wurde am 13. Februar 2022 angenommen; im Bereich Werberegulierung besteht damit auf Basis des Volkssentscheides Anpassungsbedarf.

Der Entwurf des Bundesrates geht nun aber weit über den Gegenstand der Volksabstimmung hinaus. Die vorgeschlagene Umsetzung der Initiative ist unverhältnismässig und überschüssend, weshalb die Vorlage in ihrer jetzigen Form von economie suisse abgelehnt wird. Die Vorlage muss substantiell überarbeitet und auf die Themen der Volksabstimmung reduziert werden. Basis bildet das vom Parlament 2021 verabschiedete Tabakproduktegesetz.

### **1 Einleitende Bemerkungen**

Die Schweizer Stimmberechtigten haben am 13. Februar 2022 die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» an der Urne angenommen. Die Initiative will Tabakwerbung überall dort verbieten, wo Kinder und Jugendliche sie sehen können, zum Beispiel in der Presse, auf Plakaten, im Internet, im Kino, in Kiosken oder an Veranstaltungen. Für elektronische Zigaretten würden die gleichen Regeln gelten. Erlaubt wäre weiterhin Werbung, die nur Erwachsene erreichen kann bzw. sich an Orten befindet, zu denen Minderjährige keinen Zugang haben. Da die Initiative damit namentlich beim Zugang Jugendlicher zu Tabakwerbung, über das vom Parlament 2021 beschlossene Tabakproduktegesetz hinausgeht, galt es, im Rahmen der

Umsetzung der Volksinitiative konkrete Anpassungen vorzuschlagen. Nachdem das Tabakproduktegesetz nach intensiver parlamentarischer Debatte erst gerade verabschiedet worden war, erscheint es naheliegend, dass die der Initiative geschuldeten Anpassungen auf Basis dieses Gesetzes erfolgen.

Der Vorentwurf zur Teilrevision des Tabakproduktegesetzes konzentriert sich nun aber nicht ausschliesslich auf das Thema, das Gegenstand der Volksabstimmung war, sondern geht weit darüber hinaus. Der Vorentwurf greift insbesondere auch Themen auf, bei denen das Parlament abschliessend diskutiert und beschlossen hatte und die nichts mit der Volksabstimmung zu tun haben. Damit überdehnt der Bundesrat den aus der Volksabstimmung hervorgehenden Auftrag und stellt ohne erkennbaren Grund die Autorität der Legislative und die Gewaltenteilung in Frage (Ziff. 2).

In Bezug auf das Thema, über welches an der Urne abgestimmt worden war, sieht der Vorentwurf eine äusserst weitgehende und klar überschliessende Umsetzung vor, welche jegliche Verhältnismässigkeit vermissen lässt (Ziff. 3).

Damit ist der Vorentwurf sowohl aus staatspolitischer wie auch ordnungspolitischer Sicht abzulehnen. Wenn ein Vorentwurf zur Umsetzung einer Volksinitiative nicht nur ausschliesslich den Willen der Initianten berücksichtigt, sondern sogar darüber hinausgeht und den Eindruck weckt, die Exekutive verfolge eigene Interessen, respektive Anliegen der Verwaltung, ist dies problematisch. Ein solches Vorgehen widerspricht sowohl dem Staatsverständnis als auch der Gewaltenteilung und somit unserer Verfassung. Insbesondere vor diesem Hintergrund wird der Vorentwurf in dieser Form abgelehnt. Er muss auf Basis der vom Parlament durchberateten Vorlage und im Sinne eines möglichst schonenden Ausgleichs der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen grundlegend überarbeitet und gekürzt werden.

## **2 Ignorieren der Entscheide der Legislative**

Das Tabakproduktegesetz hat eine lange Vorgeschichte. Bereits 2016 wurde es im Parlament beraten und unter anderem aufgrund der zu weitgehenden Werbeeinschränkungen nochmals an den Bundesrat zurückgewiesen. Ende 2020 kam der zweite Entwurf ins Parlament und wurde nach intensiven Beratungen in der Herbstsession 2021 verabschiedet.

Es ist unbestritten, dass die Annahme der Volksinitiative eine Teilrevision des noch nicht in Kraft getretenen Gesetzes im Sinne einer Verschärfung der Bestimmungen zur Werbeeinschränkung mit dem Ziel eines stärkeren Jugendschutzes erfordert. Dies betrifft insbesondere Artikel 18 des Vorentwurfes.

Höchst bedenklich ist es, dass der Entwurf Bestimmungen enthält, die nichts mit der Umsetzung der Volksinitiative zu tun haben. Im Parlament wurde explizit entschieden die Pflicht zur Meldung von Werbeausgaben an die staatlichen Behörden nicht im Gesetz aufzunehmen. Warum diese Bestimmung, die nichts mit der Volksinitiative zu tun hat, nun Teil der Umsetzung derselben sein soll, ist unverständlich. Im Erläuternden Bericht steht, dass dies eine erforderliche Ergänzung im Sinne des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs sei. Dass diese Meldepflicht notwendig für die Ratifizierung des WHO Abkommen sei, war bereits zur Zeit der parlamentarischen Debatte Diskussion. Das Parlament hat im Wissen darüber und trotz den wiederholten Hinweisen von Herrn Bundesrat Alain Berset auf eine Einführung einer solchen Meldepflicht verzichtet. Seitdem gibt es keine neuen Erkenntnisse, die eine Wiedererwägung dieses Punktes im Parlament rechtfertigten. Der Entscheid des Parlamentes, keine Meldepflicht von Marketingausgaben einzuführen, muss respektiert werden, denn er basiert auf dem normalen parlamentarisch und demokratisch korrekten Gesetzgebungsprozess.

Wenn Entscheide des Parlamentes seitens Behörden nicht akzeptiert und einfach so lange wieder aufgebracht werden, bis sie angenommen werden, führt das nicht nur zu einer unnötigen Verzögerung anderer Vorlagen aufgrund des sowieso schon engen Zeitplans, sondern untergräbt die Kompetenz der Bundesversammlung, Gesetze zu erlassen. Ein solches Vorgehen der Behörden ist sowohl aus staats- wie auch ordnungspolitischen Gründen klar abzulehnen.

### **3 Fragwürdiges Technologieverständnis des Vorentwurfes**

Der präsentierte Vorentwurf geht weit über den von der Volksinitiative vorgegebenen Auftrag hinaus. Faktisch führt er ein totales Werbeverbot ein. Dies ist staatspolitisch in höchstem Masse bedenklich und völlig unverständlich. Weder die Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein noch der Umsetzungsvorschlag der Initianten gehen so weit, ein faktisch vollständiges Werbeverbot im gesamten Print- und Onlinebereich vorzusehen.

Im erläuternden Bericht behauptet der Bundesrat, dass ein Totalverbot im Onlinebereich notwendig sei, weil keine geeigneten Massnahmen bestünden, um sicherzustellen, dass Werbung in Online-Zeitungen und –Zeitschriften oder Ähnlichem nur von Erwachsenen eingesehen werden können.

Diese veraltete und technologiefeindliche Haltung seitens der Bundesverwaltung ist unverständlich; sie missachtet und ignoriert die bereits vorhandenen und geplanten technischen Möglichkeiten wie z.B. das Mittel der E-ID.

Hervorzuheben ist hierbei, dass der Vorentwurf auch widersprüchlich ist. Der Bundesrat hatte am 31. August und somit am gleichen Tag, an dem er den hier besprochenen Entwurf veröffentlichte, in seiner Antwort zur Interpellation Feri (22.3733) «Hohe Verstossquoten bei Testkäufen im Online-Handel. Wo besteht Handlungsbedarf?» das Bestehen solcher technologischen Möglichkeiten ausdrücklich bestätigt. In Bezug auf die Altersprüfung bei Alkoholkäufen von Jugendlichen im Onlinebereich sagt der Bundesrat: «Die Tests des Blauen Kreuzes haben gezeigt, dass verlässliche Systeme zur Altersprüfung für den Onlinehandel existieren und angewendet werden. Es ist an den Anbietern, solche Systeme zu implementieren und den Jugendschutz sicherzustellen». Auch im neuen Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele wird der Zugang zu bestimmten Plattformen von einer Alterskontrolle abhängig gemacht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese und künftige technologischen Möglichkeiten zur Alterskontrolle nicht auch bei der Online-Werbung eingesetzt werden können.

Ein totales Werbeverbot im Onlinebereich ist somit offensichtlich überschüssig. Die Begründung der Unmöglichkeit einer Altersprüfung verkennt die Tatsache, dass solche technischen Möglichkeiten heute bereits eingesetzt und in Zukunft weiterentwickelt werden. Mit der Swiss ID beispielsweise wird voraussichtlich in wenigen Jahren der erwachsenen Bevölkerung eine effektive und schnelle Möglichkeit der Identifikation im Internet zur Verfügung stehen. Bereits heute bieten Zeitungsportale an, die Swiss ID zur Installation eines Kontos zu nutzen. Die grossen Technologieanbieter stehen kurz vor der Lancierung eines biometrischen und plattformübergreifenden Passwortes, welches die Person identifiziert und nicht mehr weitergegeben werden kann. Diese Innovationen und das vorhandene Potential dürfen nicht durch eine diskriminierende technologiefeindliche Regelung missachtet werden. Es würde damit auch ein gefährliches Präjudiz für weitere Konsumgüter geschaffen, indem sowohl bestehende als auch künftige Technologien im Jugendschutz einfach ignoriert werden können.

Nicht nur im Onlinebereich überschiesst der Entwurf der Teilrevision. Auch im Bereich der Printmedien schlägt er vor, den Jugendschutz durch ein totales Werbeverbot sicherzustellen, anstatt eine weniger extreme und trotzdem effektive Alternative zu wählen.

Der Bundesrat führt aus: «Selbst, wenn der Kauf [von Zeitungen, die Tabakwerbung enthalten] Erwachsenen vorbehalten wäre, kann nicht verhindert werden, dass Minderjährige beispielsweise am Familientisch durch solche Werbung erreicht würden».

Unser Alltag ist von Gefahren geprägt. Unbestritten brauchen dabei Kinder und Jugendliche besonderen Schutz. Eltern junger Kinder sichern Steckdosen und schliessen Medikamente weg. Auf der anderen Seite sorgen Schutznormen für Steckdosen und spezielle Verpackungen dafür, dass das Risiko für die Kinder verringert wird. Niemandem käme es in den Sinn, den Verkauf gefährlicher Medikamente an Eltern zu untersagen oder Steckdosen völlig zu verbieten. Regulierung erfolgt entlang dem relevanten Risiko, für Totalverbote besteht in unserer freien Gesellschaft kein Raum.

Es ist daher auch im vorliegenden Fall Sache der Eltern, wie sie den Zugang ihrer Kinder zu den als gefährlich identifizierten Werbebotschaften angehen wollen. Der Bundesrat kann den Eltern nicht die Erziehungskompetenz absprechen. Solche weit in die Privatsphäre eingreifende Verbote des Staates schränken die Wahlfreiheit des mündigen Bürgers in einem nicht akzeptablen Ausmass ein.

#### **4 Angemessene Umsetzungsfrist**

Laut aktuellem Fahrplan des Bundesrates soll das Tabakproduktegesetz Anfang 2024 in Kraft treten. Die Umsetzung der Teilrevision aufgrund der Initiative ist auf Anfang 2025 geplant. Die Inkraftsetzung des Gesetzes bedingt umfangreiche Massnahmen. Dies ist insbesondere bei Verkaufsstellen mit aufwändigen Eingriffen verbunden. Durch eine gestaffelte Einführung der Regeln wären kurz hintereinander Anpassungen für die Verkaufsstellen notwendig, was einen erheblichen Mehraufwand generieren würde. Auch im Sinne der Nachhaltigkeit und der Rechtssicherheit ist deshalb auf eine etappenweise Anpassung des TaPG zu verzichten. Stattdessen sollen sowohl das Gesetz als auch die revidierte Version zeitgleich Anfang 2025 in Kraft gesetzt werden. Sollte dies nicht möglich sein, ist sicherzustellen, dass Unternehmen aufgrund der etappenweisen Umsetzung auf unnötige Aufwendungen verzichten können.

Zusammengefasst, wird der Vorentwurf in seiner jetzigen Form abgelehnt. Materiell, weil er weit über den verfassungsmässigen Auftrag hinauschießt und ein totales Werbeverbot einführt; formell, weil er die gesetzgeberische Arbeit des Parlaments in wichtigen Bereichen ignoriert und grundlegende staatspolitische Prinzipien verletzt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Erich Herzog  
Mitglied der Geschäftsleitung

Leonie Ritscher  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Wettbewerb &  
Regulatorisches