

15.075

**Botschaft
zum Bundesgesetz über Tabakprodukte
(TabPG)**

vom 11. November 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über Tabakprodukte (TabPG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2011 M 11.3637 Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabealter für
Tabakprodukte (N 23.12.11, Humbel; S 1.6.12)

2000 P 00.3435 Verbot der Tabakwerbung (N 15.12.00, Tillmanns)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. November 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über Tabakprodukte (E-TabPG) wurde im Anschluss an die Revision des Lebensmittelrechts erarbeitet, die Tabakprodukte vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes ausnimmt. Er regelt die Anforderungen an Tabakprodukte, um den Konsum dieser Produkte zu verringern und die schädlichen Auswirkungen des Konsums zu beschränken. Der Gesetzesentwurf orientiert sich an der heutigen Regelung zu den Tabakprodukten und führt einige Neuerungen und Änderungen ein. Diese betreffen vor allem die Regelung der E-Zigaretten, zusätzliche Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige.

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt die Anforderungen an Tabakprodukte, um den Konsum dieser Produkte zu verringern und die schädlichen Auswirkungen des Konsums zu beschränken. Hinter den beiden angestrebten Zwecken steht die Absicht, den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung und vor allem für die Jugendlichen durch wirksamere Massnahmen zu verbessern.

Gemäss einer Schätzung des Bundesamts für Statistik verursacht der Tabakkonsum in der Schweiz jährlich knapp 9500 Todesfälle, von denen 39 % mit Herz-Kreislauf-Krankheiten, 42 % mit Krebserkrankungen und 19 % mit Atemwegserkrankungen zusammenhängen. Der Tabakkonsum ist somit die häufigste vermeidbare Todesursache in der Schweiz. Tabakprodukte sind besondere Konsumgüter, die bei bestimmungsgemäsem Gebrauch Gesundheitsrisiken nach sich ziehen. Es ist somit gerechtfertigt, für sie eine andere Regelung vorzusehen als für Lebensmittel.

Tabakprodukte sind seit 1955 in der Lebensmittelgesetzgebung geregelt. Seit 1995 besteht eine spezifische Verordnung zu diesen Produkten. Das Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 wurde einer Totalrevision unterzogen, die vorsieht, Tabakprodukte vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Ab dem Inkrafttreten dieser Revision ist eine vierjährige Übergangsfrist vorgesehen, um ein spezifisches Gesetz über Tabakprodukte zu erarbeiten. Der E-TabPG übernimmt zum einen teilweise die heutige Regelung aus dem Lebensmittelbereich, die auf Tabakprodukte anwendbar ist, und enthält zum anderen einige Änderungen und Neuerungen.

Die Grundsätze des geltenden Lebensmittelrechts werden grösstenteils übernommen. Die Pflicht zur Selbstkontrolle bleibt unverändert bestehen. Das Täuschungsverbot wird beibehalten, allerdings nur in Bezug auf die gesundheitsbezogenen Aspekte. Es besteht auch kein Grund, vom derzeitigen System für den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone und die Eidgenössische Zollverwaltung abzuweichen.

Der E-TabPG sieht drei wesentliche Neuerungen vor:

- Eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes: Neu fallen nikotinhal-
tige E-Zigaretten und ähnliche Produkte unter das Tabakproduktegesetz. Sie
sind Tabakprodukten gleichgestellt und im Gesetz ähnlich wie die anderen
Tabakprodukte geregelt. Weiter soll der Bundesrat gewisse Bestimmungen*

des neuen Gesetzes auf nicht nikotinhaltige E-Zigaretten anwenden können, wenn es der Gesundheitsschutz erfordert.

- *Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings im Zusammenhang mit Tabakprodukten: Die Bestimmungen nähern sich dem Schutzniveau an, das auf internationaler Ebene gilt, und übernehmen gewisse kantonale Einschränkungen. Ausserdem berücksichtigen sie die derzeitigen Werbemedien und -träger.*
- *Ein Verbot der Abgabe an Minderjährige: Für die ganze Schweiz wird eine einheitliche Altersgrenze festgelegt. Diese Massnahme entspricht dem Standard auf internationaler Ebene und in den Nachbarländern. Zusätzlich wird die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen, um die Einhaltung der Altersbeschränkung für die Abgabe von Tabakprodukten zu überprüfen.*

Ausserdem werden bestimmte Aspekte des geltenden Rechts geändert:

- *Es wird nur das Bereitstellen auf dem Markt reglementiert (einschliesslich der Einfuhr).*
- *Die Positivliste für Zusatzstoffe und das Bewilligungssystem für die anderen Stoffe werden aufgehoben. Der Bundesrat kann jedoch künftig die Höchstmenge der Zutaten festlegen oder bestimmte Zutaten verbieten.*
- *Das Einspracheverfahren, das im derzeitigen Vollzugssystem vorgesehen ist, wird zugunsten des ordentlichen Beschwerdeverfahrens aufgehoben.*
- *Der Konsum von E-Zigaretten wird künftig in geschlossenen öffentlichen Räumen nicht mehr erlaubt sein.*

Auf kantonaler und internationaler Ebene werden die Regelungen zur Bekämpfung des Tabakkonsums tendenziell restriktiver und wirksamer. Mit dem Regelungsentwurf führt der Bund Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige ein und folgt damit der Entwicklung in den Kantonen, die mehrheitlich Vorschriften in diesen beiden Bereichen erlassen haben. Zugleich passt er sich der europäischen und internationalen Entwicklung an. Die Nachbarländer haben den Verkauf von Tabakprodukten an Minderjährige gemäss dem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) bereits verboten. In Bezug auf die Werbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring sehen das FCTC und die Gesetzgebung der EU weitergehende Einschränkungen vor als das geltende schweizerische Recht. Dank dem E-TabPG nähert sich das Schutzniveau in der Schweiz dem Niveau an, das auf internationaler Ebene und in den Nachbarländern gilt, wobei dasjenige der Schweiz immer noch deutlich tiefer ist.

Nicht im E-TabPG enthalten sind die Bestimmungen zur Tabakbesteuerung; diese sind in einem separaten Gesetz geregelt, dem Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969. Ebenfalls nicht Teil des Gesetzesentwurfs bilden die Bestimmungen zum Passivrauchen, die im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen enthalten sind. Das Verbot von Radio- und Fernsehwerbung für Tabak-

waren bleibt auch künftig im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG) geregelt.

Um die Auswirkungen des neuen Tabakproduktegesetzes für den Bund, die Kantone und die Volkswirtschaft zu beurteilen, wurde eine privates Institut mit einer Regulierungsfolgenabschätzung beauftragt. In dieser Analyse wurde der Schluss gezogen, dass der E-TabPG ein sehr günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	9380
Abkürzungsverzeichnis	9385
1 Grundzüge der Vorlage	9387
1.1 Ausgangslage	9387
1.1.1 Bedeutung der Vorlage	9387
1.1.2 Geltende Regelung	9389
1.1.3 Probleme der geltenden Regelung	9393
1.2 Ergebnis des Vorverfahrens	9396
1.2.1 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	9396
1.2.2 Überarbeitung des Vorentwurfs	9397
1.3 Die beantragte Neuregelung	9397
1.3.1 Gegenstand, Zweck, Geltungsbereich und Grundsätze	9397
1.3.2 E-Zigaretten und ähnliche Produkte	9398
1.3.3 Anforderungen an Tabakprodukte und ihre Verpackungen sowie Einschränkungen des Bereitstellens auf dem Markt	9401
1.3.4 Werbeeinschränkungen	9402
1.3.5 Einschränkungen der Verkaufsförderung	9405
1.3.6 Einschränkungen des Sponsorings	9405
1.3.7 Verbot der Abgabe an Minderjährige und Testkäufe	9406
1.3.8 Meldepflichten	9407
1.3.9 Weitere Aspekte	9407
1.4 Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9409
1.4.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9409
1.4.2 Verworfenе Regelungen	9409
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	9411
1.6 Vergleich mit dem ausländischen Recht	9412
1.6.1 Recht der Nachbarstaaten	9412
1.6.2 Europäisches Recht	9413
1.6.3 Internationales Recht: WHO-Tabakkonvention	9417
1.7 Umsetzung	9420
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9420
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9421
3 Auswirkungen	9451
3.1 Einleitung: Regulierungsfolgenabschätzung	9451
3.2 Auswirkungen auf den Bund	9453
3.2.1 Finanzielle Auswirkungen	9453
3.2.2 Auswirkungen auf den Personalbestand	9454
3.3 Auswirkungen auf die Kantone	9454
3.4 Auswirkungen auf das Fürstentum Liechtenstein	9456

3.5	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	9456
3.5.1	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	9456
3.5.2	Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	9456
3.5.3	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Verteilungseffekte	9458
3.6	Gesundheitsbezogene und soziale Auswirkungen	9459
3.7	Synthese der Kosten und des Nutzens	9461
3.8	Zweckmässigkeit im Vollzug	9463
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	9464
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	9464
4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	9465
5	Rechtliche Aspekte	9465
5.1	Verfassungsmässigkeit	9465
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	9466
5.3	Erlassform	9467
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	9467
	Bundesgesetz über Tabakprodukte (TabPG) (Entwurf)	9471

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidung des Bundesgerichts
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
ChemG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz; SR 813.1)
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
E.	Erwägung
E-AlkHG	Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes (BBl 2012 1493)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EG	Europäische Gemeinschaft
E-TabPG	Entwurf des Tabakproduktegesetzes
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FCTC	Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GoToLab	European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz; SR 812.21)
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (SR 817.02)
LMG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz; SR 817.0)
MSchG	Bundesgesetz vom 28. August 1992 zum Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz; SR 232.11)
nLMG	Neues Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BBl 2011 5571)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.10)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
TabV	Tabakverordnung (SR 817.06)

THG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51)
TobLabNet	WHO Tobacco Laboratory Network
TStG	Bundesgesetz vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (SR 641.31)
VStR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Bedeutung der Vorlage

Tabakprodukte unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht von anderen Konsumgütern des täglichen Bedarfs. Zunächst sind sie die einzigen Konsumgüter, die nicht ohne Gesundheitsrisiko konsumiert werden können, wenn sie nach den Angaben der Hersteller verwendet werden. Denn Tabakpflanzen enthalten einige stark krebserregende Stoffe und vor allem Nikotinderivate, die als tabakspezifische Nitrosamine (tobacco-specific nitrosamines, TSNAs) bezeichnet werden. Diese Stoffe entstehen aus Nikotin, das mit aufgenommenen Düngestoffen aus dem Boden reagiert. Der Prozess der Nitrosaminbildung erfolgt somit vor den Phasen der Trocknung, Fermentierung und Lagerung. Die meisten krebserregenden Stoffe entstehen jedoch bei der Verbrennung des Tabaks. Tabakrauch enthält mindestens 69 krebserzeugende Substanzen sowie toxische Gase wie Kohlenmonoxid und Cyanwasserstoffsäure.¹ Eine zweite Besonderheit der Tabakprodukte besteht darin, dass sie zu einer sehr erheblichen Abhängigkeit führen können.² Zudem tritt die Abhängigkeit rasch ein. Einige Jugendliche, die im Alter von 12–13 Jahren mit Rauchen begonnen haben, können zwar weiterhin unregelmässig Tabakprodukte konsumieren, ohne abhängig zu werden. Bei den meisten von ihnen besteht jedoch bereits mindestens ein Abhängigkeitssymptom, bevor sie täglich zu rauchen beginnen. Und bei einigen lässt sich sogar schon ein solches Symptom feststellen, bevor sie einen Monat lang Tabak konsumiert haben.³ Eine dritte Besonderheit besteht darin, dass die Hälfte der Raucherinnen und Raucher angeben, sie würden den Konsum von Tabakprodukten gerne aufgeben.⁴

Nachdem der Konsum zu Beginn der 2000er-Jahre eine klar rückläufige Tendenz verzeichnete, stagniert der Anteil der Konsumierenden seit einigen Jahren. Zurzeit rauchen 25 % der Personen ab 15 Jahren ein oder mehrere Tabakprodukte – und 17 % rauchen täglich.⁵ Demgegenüber ist der Konsum von Tabakprodukten zum Inhalieren, Schnupfen, Lutschen oder Kauen gering.

Die Toxizität der Tabakprodukte hat erhebliche Auswirkungen auf die Gesundheit. In der Schweiz verursacht der Tabakkonsum jährlich knapp 9500 Todesfälle, von denen 39 % mit Herz-Kreislauf-Krankheiten, 42 % mit Krebserkrankungen und

¹ How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: a Report of the Surgeon General. U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, 2010.

² Nicotine Addiction in Britain. A report of the Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. London, RCP, 2000.

³ DiFranza J. et al. (2000), Initial Symptoms of Nicotine Dependence in Adolescents, Tobacco Control, 9, 313–319.

⁴ Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2014). Suchtmonitoring – Désaccoutumance tabagique en Suisse en 2013, Sucht Schweiz, Lausanne.

⁵ Gmel G. et al. (2014), Suchtmonitoring Schweiz – Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2013, Sucht Schweiz, Lausanne.

19 % mit Atemwegserkrankungen zusammenhängen.⁶ Diese Zahl ist fast fünfmal so hoch wie die Gesamtzahl der Todesfälle, die auf Verkehrsunfälle (296), den Konsum illegaler Drogen (121), Tötungsdelikte (229) und Suizide (1037) zurückzuführen sind. Der Tabakkonsum, verantwortlich für fast 15 % der Todesfälle in der Schweiz, ist die häufigste vermeidbare Todesursache.

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht hat der Tabakkonsum erhebliche Folgen. Abgesehen von den immateriellen Kosten (Einschränkung der Lebensqualität) beliefen sich die Kosten des Tabakkonsums 2007 auf 5,6 Milliarden Franken; davon waren 1,7 Milliarden direkte Kosten (Behandlungskosten) und 3,9 Milliarden indirekte Kosten (Produktivitätseinbüsse).⁷ Der Tabakkonsum beeinträchtigt die Produktivität, da er jedes Jahr 304 000 Krankheitsfälle verursacht sowie einen Ausfall von 4 Millionen Arbeitstagen bei den Personen, die vorübergehend nicht arbeitsfähig sind (Zahlen für das Jahr 1995).⁸ Gemäss einer Analyse der Weltbank wirken sich Massnahmen im Bereich der Tabakprävention in jenen Ländern, in denen mehr Rohtabak konsumiert als produziert wird, volkswirtschaftlich positiv aus: Die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den Unternehmen, die von den Präventionsmassnahmen betroffen sind, werden durch die positive Wirkung auf die Beschäftigung und die Produktion in den anderen Unternehmen mehr als aufgewogen.⁹

Um die negativen Auswirkungen des Tabakkonsums auf die Gesundheit und die Volkswirtschaft zu verringern, möchte der Bundesrat den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung verbessern. Ein wirksamer Schutz beruht auf einer Kombination von Massnahmen, die einerseits auf das persönliche Verhalten ausgerichtet (z. B. Informationen, Beratung und Präventionskampagnen) und andererseits auf strukturelle Massnahmen wie die Reglementierung des Tabakmarktes abgestützt sind. Die derzeitige Regelung zu den Tabakprodukten enthält nur wenige Aspekte der Prävention. Im Vordergrund stehen zwei Bereiche: die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit, die als gesetzliche Grundlage für Präventionskampagnen gegen das Rauchen dient, sowie das Verbot von Werbung, die sich an Jugendliche richtet. 2001 lancierte der Bundesrat das «Nationale Programm zur Tabakprävention 2001–2005», das bis 2008 verlängert wurde. Anschliessend verabschiedete er 2008 ein zweites Programm 2008–2012, das seinerseits bis 2016 verlängert wurde.¹⁰ In Zukunft wird die Tabakprävention in den Rahmen der Nationalen Strategie zur Prävention nicht-übertragbarer Krankheiten fallen, die gegenwärtig erarbeitet wird. In seiner Politik zur Bekämpfung des Tabakkonsums setzt der Bundesrat auf eine kombinierte Prävention, die individuelle und strukturelle Massnahmen umfasst, so wie sie im Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control FCTC) vorgesehen sind. Der vorliegende Entwurf regelt den Tabakmarkt und ist daher als strukturelle Massnahme zu betrachten. Er liefert jedoch auch gesetzliche

⁶ Tabakbedingte Todesfälle in der Schweiz. Schätzung für das Jahr 2012, Bundesamt für Statistik, 2015.

⁷ Fueglistler-Dousse S. et al. (2009), Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé : Tabagisme et consommation excessive d'alcool. IRENE, Universität Neuenburg.

⁸ Vitale S. et al (1998), Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. IRER, Universität Neuenburg.

⁹ Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Weltbank, Washington, 1999.

¹⁰ www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Nationales Programm

Grundlagen für die Information der Öffentlichkeit über die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums.

Da Tabakprodukte besondere Konsumgüter sind, ist es gerechtfertigt, für sie eine andere Regelung vorzusehen als für Lebensmittel. Dennoch orientiert sich das neue Gesetz teilweise am Lebensmittelgesetz, sowohl in der geltenden als auch in der revidierten Fassung (vgl. Ziff. 1.1.3). Bestehende Regelungen wurden nach Bedarf angepasst und neue Elemente aufgenommen, sofern sie für Tabakprodukte relevant sind.

Mit diesem Entwurf werden die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgaberalter für Tabakprodukte» und die Interpellation Parmelin (13.3675) «Tabakkonsum, E-Zigaretten, Gesundheit und Besteuerung. Was ist die Strategie des Bundesrates?» umgesetzt. Zudem wird damit das Postulat Tillmanns (00.3435) «Verbot der Tabakwerbung» teilweise verwirklicht und die Antwort auf die Interpellation Comte (13.3997) «Neues Gesetz über Tabakwaren. Ist eine Differenzierung der Produkte vorgesehen?» genauer ausgeführt.

Im Rahmen der umfassenden Strategie «Gesundheit2020» möchte der Bundesrat die Gesundheitsförderung verstärken und die Zahl der Personen, die an nicht übertragbaren Krankheiten (z. B. Krebs, Herz-Kreislaufkrankungen, Atemwegserkrankungen) erkranken, durch eine bessere Prävention reduzieren. Das neue Tabakproduktegesetz leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele und dämpft zugleich das Kostenwachstum im Gesundheitswesen.

Dieser Entwurf folgt der europäischen und der internationalen Entwicklung, die Bestimmungen des E-TabPG sind moderat und gehen weniger weit als die Gesetzgebungen der meisten europäischen Länder. Da er Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige einführt, ist er insbesondere mit den grundlegenden Anforderungen kompatibel, die sich aus dem FCTC ergeben und sollte in einem zweiten Schritt dessen Ratifizierung ermöglichen. Seit die Schweiz diesen völkerrechtlichen Vertrag 2004 unterzeichnet hat, ist die Ratifizierung des FCTC ein Ziel des Bundesrates. Der Entwurf sieht auch eine Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten vor.

1.1.2 Geltende Regelung

Bundesgesetzgebung im Allgemeinen

Auf Bundesebene sind Tabakprodukte seit 1955 im Lebensmittelrecht geregelt. Gemäss dem geltenden Recht ist Tabak den Lebensmitteln im Sinne des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992¹¹ (LMG) gleichgestellt. Der Inhalt der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005¹² (LGV) gilt auch für Tabakprodukte, mit Ausnahme einiger Bestimmungen (vgl. Art. 1 Abs. 3 LGV). Seit 1995 sind Tabakprodukte zudem in einer spezifischen Verordnung, der Verordnung vom 27. Oktober 2004¹³ über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (TabV), geregelt. Die technischen Bestimmungen, welche die

¹¹ SR 817.0. Vgl. Art. 3 Abs. 3

¹² SR 817.02

¹³ SR 817.06

bildlichen Warnhinweise regeln, sind in der Verordnung des EDI vom 10. Dezember 2007¹⁴ über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten festgelegt.

Im geltenden Recht sind die Anforderungen für die Herstellung und die Abgabe von Tabakprodukten sowie für deren Ein-, Durch- und Ausfuhr geregelt. Im LMG und in der LGV sind mehrere wichtige Grundsätze verankert, die für Tabakprodukte gelten: das Prinzip, dass Tabakprodukte die Gesundheit nicht unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden dürfen, das Täuschungsverbot sowie die Pflicht zur Selbstkontrolle. Ausserdem unterstehen Tabakprodukte den Bestimmungen über den Vollzug und die Finanzierung sowie den Strafbestimmungen des LMG.

Die TabV regelt hauptsächlich:

- die Stoffe, die zur Herstellung von Tabakerzeugnissen zugelassen sind;
- die Anforderungen an Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen;
- den Höchstwert der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxyd-Emissionen bei Zigaretten;
- die Anforderung an das Zündpotenzial von Zigaretten;
- das Verbot von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch (Snus);
- die Meldepflicht der Hersteller und Importeure in Bezug auf die Stoffe, die in den in der Schweiz abgegebenen Erzeugnissen enthalten sind;
- die Anforderungen an die Kennzeichnung und insbesondere die Warnhinweise;
- den Täuschungsschutz;
- das Verbot von Werbung, die an Jugendliche gerichtet ist.

Weitere Bestimmungen zum Tabak sind in den folgenden Gesetzen enthalten: im Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969¹⁵ (TStG), das auch die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung des Tabakpräventionsfonds (TPF) bildet, im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008¹⁶ zum Schutz vor Passivrauchen sowie im Bundesgesetz vom 24. März 2006¹⁷ über Radio und Fernsehen (RTVG), das ein Verbot von Radio- und Fernsehwerbung für Tabakwaren vorsieht. Nach dem auch für die Schweiz bindenden Europäischen Übereinkommen vom 5. Mai 1989¹⁸ über das grenzüberschreitende Fernsehen sind Werbung und Teleshopping für Tabakerzeugnisse verboten.

Bundesgesetzgebung über E-Zigaretten und ähnliche Produkte

Nach geltendem Lebensmittelrecht werden E-Zigaretten und Nachfüllkartuschen (resp. Nachfüllflüssigkeit) als funktionelle Einheit betrachtet und als Gebrauchsgegenstände (vgl. Art. 5 LMG) bzw. als Gegenstände für den Schleimhaut-, Haut- oder Haarkontakt (vgl. Art. 37 LGV) qualifiziert. Bei diesen ist der Zusatz von Substanzen wie beispielsweise Nikotin, die den Erzeugnissen eine pharmakologische Wirkung verleihen, verboten. Für elektronische Zigaretten heisst dies:

¹⁴ SR 817.064

¹⁵ SR 641.31

¹⁶ SR 818.31

¹⁷ SR 784.40

¹⁸ SR 0.784.405

- Nikotinfreie E-Zigaretten dürfen ohne Bewilligung auf den Markt gebracht werden, solange sie den Anforderungen des LMG, insbesondere der Selbstkontrolle, entsprechen (vgl. Art. 23 LMG).
- E-Zigaretten mit Nikotin dürfen nicht auf den Markt gebracht, sondern nur von Privatpersonen für den Eigengebrauch eingeführt werden. Die Menge für den Eigengebrauch ist aktuell auf 150 ml Nachfüllflüssigkeit für 60 Tage begrenzt.¹⁹ Das grundsätzliche Verbot ist vom Bundesverwaltungsgericht anlässlich eines beabsichtigten Imports einer grösseren Menge nikotinhaltiger Kartuschen bestätigt worden.²⁰

Seit der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995²¹ 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. Gemäss diesem Prinzip besteht grundsätzlich die Möglichkeit, nikotinhaltige E-Zigaretten entgegen dem bestehenden Verbot des Inverkehrbringens kommerziell zu importieren oder in der Schweiz herzustellen und zu vermarkten. Dazu müssen jedoch die Bedingungen nach Artikel 16a THG erfüllt sein: Die Produkte müssen den technischen Vorschriften der EU bzw. eines Mitgliedsstaats der EU oder des EWR entsprechen und im betreffenden EU- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig verkauft werden. Die Ausnahmetatbestände nach Artikel 16a Absatz 2 THG sind nicht anwendbar: E-Zigaretten mit Nikotin bzw. Nikotinliquids unterliegen nicht der Zulassungspflicht, es handelt sich nicht um anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung, sie benötigen keine vorgängige Einfuhrbewilligung, sie unterliegen keinem rechtssatzmässig spezifizierten Einfuhrverbot und sie sind nicht in der Liste der Ausnahmen des Bundesrates aufgeführt (Art. 2 Verordnung vom 19. Mai 2010²² über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften). Erfüllen diese Produkte somit die Voraussetzungen nach Artikel 16a Absatz 1 THG, so ist ein Inverkehrbringen in der Schweiz nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip grundsätzlich möglich. Gewähren die technischen Vorschriften der EU ein für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ungenügendes Schutzniveau, kann die Einfuhr mittels einer Allgemeinverfügung verboten werden (vgl. Art. 20 Abs. 5 i.V.m. Art. 19 Abs. 7 THG). Hierfür muss ein kantonales Vollzugsorgan beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) ein entsprechendes Gesuch stellen.

Wird bei diesen Produkten angegeben, dass sie zur Rauchentwöhnung bestimmt sind (Heilwirkung), unterstehen sie dem Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000²³ (HMG). Für das Inverkehrbringen als Arzneimittel ist eine Zulassung erforderlich, die vom Schweizerischen Heilmittelinstitut erteilt wird. Die Hersteller dieser Produkte möchten diese nicht als Erzeugnisse zur Rauchentwöhnung, sondern als Konsumgüter wie Tabakprodukte auf den Markt bringen. Bisher wurde in der Schweiz für keines dieser Produkte eine Zulassung als Arzneimittel beantragt. Werden weder

¹⁹ Informationsschreiben Nr. 146: Elektrische Zigaretten, elektronische Zigaretten, E-Zigarette, Stand 13.09.2010, ersetzt die Versionen vom 12.05.2009 und vom 09.03.2010, Ziff. 4.5, S. 5; www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > E-Zigarette.

²⁰ Urteil vom 24. Aug. 2012, C-7143/2010

²¹ SR 946.51

²² SR 946.513.8

²³ SR 812.21

therapeutische Eigenschaften noch eine Heilwirkung geltend gemacht, können die Produkte nicht in den Geltungsbereich des Heilmittelgesetzes fallen.

Bundesgesetzgebung über Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Auf Bundesebene ist Werbung für Tabakprodukte verboten, wenn sie sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet. Verboten ist insbesondere die Werbung an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten, an Kultur-, Sport- und anderen Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden, in Zeitungen, Zeitschriften und anderen Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind, sowie auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etais, Füllfederhaltern usw.) und auf Spielzeug (Art. 18 Bst. a–c, e und g TabV). Es ist auch verboten, Jugendlichen unentgeltlich Werbegegenstände, mit denen für Tabakprodukte geworben wird (T-Shirts, Mützen, Bälle usw.), sowie Tabakerzeugnisse oder Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen abzugeben (Art. 18 Bst. d und f TabV).

Derzeit zulässig sind hingegen, vorbehaltlich entgegenstehender kantonaler Rechtsvorschriften, die Plakatwerbung auf öffentlichem Grund, die Werbung an den Verkaufsstellen, im Kino gezeigte Werbespots, Zeitungsinserate, das Sponsoring von Kultur- und Sportveranstaltungen, der Verkauf von Markenartikeln mit dem Logo oder Namen einer Zigarettenmarke (sogenannte Diversifikationsprodukte), die direkte Verkaufsförderung mittels Ständen, Hostessen usw. und die Durchführung von Wettbewerben.

Das RTVG enthält ein Werbeverbot für Tabakwaren sowie ein Verbot des Sponsorings von Radio- oder Fernsehsendungen durch Unternehmen oder Marken der Tabakindustrie. Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen sieht in Artikel 18 ein Verbot des Sponsorings von Sendungen durch natürliche oder juristische Personen vor, deren Haupttätigkeit in der Herstellung oder dem Verkauf von Tabakerzeugnissen besteht.

Kantonale Gesetzgebung

In den letzten Jahren wurden die kantonalen Rechtsvorschriften im Bereich der Tabakprävention erheblich verschärft. Im Bereich der Werbung verbieten fünfzehn Kantone, die 83 % der Bevölkerung umfassen, die Plakatwerbung²⁴ und vier die Werbung in Kinos (GE, SG, SO, VS). Zwei Kantone schränken zudem das Sponsoring für Tabakprodukte ein (SO, VS). In den Kantonen Solothurn und Wallis sind Tabakwerbung und -sponsoring auf öffentlichem Grund, auf privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus einsehbar ist, sowie im Kino und bei Kultur- und Sportveranstaltungen verboten. Zweiundzwanzig Kantone verbieten den Verkauf von Tabakprodukten an Jugendliche.²⁵ In zwölf Kantonen gilt das Verbot für Jugendliche unter 16 Jahren²⁶ und in zehn Kantonen für Jugendliche unter 18 Jahren²⁷. Im Bereich des Schutzes vor Passivrauchen haben fünfzehn Kantone Bestimmungen für den Gesundheitsschutz erlassen, die weiter gehen als das Bundesrecht.

²⁴ AR, BE, BL, BS, GE, GR, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

²⁵ Alle Kantone ausser AI, GE, OW, SZ.

²⁶ AG, AR, FR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR, VS, ZH.

²⁷ BE, BL, BS, JU, NE, NW, SH, TI, VD, ZG.

Selbstregulierung der Tabakindustrie

Hinzuweisen ist zudem auf die Selbstregulierung der Tabakindustrie: Seit 1992 haben sich die Schweizer Zigarettenhersteller im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission zu Werbeeinschränkungen verpflichtet. Die Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung der Zigarettenindustrie in der Werbung aus dem Jahr 2005²⁸ verpflichtet die Mitglieder auf freiwilliger Basis, dass sich die Tabakwerbung von Tabakwaren ausschliesslich an erwachsene Konsumentinnen und Konsumenten richten darf. So dürfen in der Werbung keine Personen abgebildet werden, die unter 25 Jahre alt sind. Werbung darf auch nicht suggerieren, dass durch Rauchen Erfolg erzielt werden kann, sei es aus sportlicher, athletischer, gesellschaftlicher, beruflicher oder sexueller Sicht. In der Vereinbarung verpflichten sich die Produzenten zudem, keine Plakate im Umkreis von weniger als 100 Metern von einer wesentlich von Jugendlichen besuchten Schule zu platzieren sowie keine Werbung in Kinos vor 20 Uhr zu zeigen. Tabakwerbung soll zudem nur in Publikationen erfolgen, die mindestens einen Anteil von 80 % an erwachsenen Leserinnen und Lesern haben. Zu diesem Zweck wird zweimal jährlich eine Liste mit zugelassenen Printpublikationen veröffentlicht. Die erwähnte Vereinbarung gilt jedoch nicht für die Produzenten von Feinschnitttabak und von Zigarren sowie für die Anbieter von Eigenmarken. Bei Verstössen kann die Lauterkeitskommission keine Strafmassnahmen verfügen.

1.1.3 Probleme der geltenden Regelung

Aus der derzeitigen Regelung ergeben sich zwei erhebliche Probleme. Das erste ist formeller Art, das zweite betrifft den materiellen Inhalt der Regelung.

In formeller Hinsicht wurde das LMG einer Totalrevision unterzogen, um das schweizerische Lebensmittelrecht an die Bestimmungen der Europäischen Union (EU) anzupassen. Bei dieser Revision geht es darum, die Verpflichtungen zu erfüllen, die sich aus den bilateralen Abkommen ergeben, und der Schweiz zu ermöglichen, sich am europäischen System der Lebensmittelsicherheit zu beteiligen. Ausserdem sollen gewisse technische Handelshemmnisse beseitigt werden.

Da Tabakprodukte nach der europäischen Regelung nicht als Lebensmittel gelten, sieht das neue Bundesgesetz vom 20. Juni 2014²⁹ über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (nLMG) vor, Tabakprodukte von seinem Geltungsbereich auszunehmen. Gemäss einer Übergangsbestimmung gelten für Tabakprodukte bis zum Erlass eines entsprechenden besonderen Bundesgesetzes die bisherigen Bestimmungen des LMG (von 1992), jedoch längstens bis vier Jahre nach dem für 2016 vorgesehenen Inkrafttreten des nLMG (vgl. Art. 73 nLMG).

Da Tabakprodukte bald nicht mehr der Lebensmittelgesetzgebung unterstehen, muss für diese Produkte ein spezifisches Gesetz erarbeitet werden. Unter Berücksichtigung der vierjährigen Übergangsfrist, die im nLMG vorgesehen ist, müsste ein neues Tabakproduktegesetz somit spätestens 2020 in Kraft treten.

²⁸ Vgl. www.faire-werbung.ch/ > Dokumentation
²⁹ BBl 2014 5079

Aus materieller Sicht ist die derzeitige schweizerische Regelung problematisch, weil das Präventionsniveau sowohl inhaltlich schwach ausgeprägt auch im Vergleich mit den Nachbarländern und auf internationaler Ebene erheblich tiefer ist. Abgesehen vom Verbot der Werbung für Tabakwaren in Radio- und Fernsehen besteht einzig eine Einschränkung in Bezug auf «Werbung [...], die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet» (Art. 18 TabV). Diese Bestimmung bereitet jedoch Schwierigkeiten bei der Auslegung und bietet nur einen sehr beschränkten Schutz. Soweit dem Bundesrat bekannt, hat nie eine kantonale Behörde geklärt, ob es notwendig ist, einen «Vorsatz» des Werbefachmanns nachzuweisen (Werbung, die sich «richtet»), noch was genau «speziell» bedeutet (z. B. mehr als die Hälfte der Personen, die der Werbung ausgesetzt sind, müssen Jugendliche sein). Beispielsweise ist die Schweiz das einzige Land in Europa, in dem Tabakwerbung in Zeitungen und Zeitschriften immer noch erlaubt ist. Neben Deutschland und Bulgarien ist sie auch das einzige Land, das Plakatwerbung für Tabakprodukte auf öffentlichem Grund gestattet.

Zudem berücksichtigen die Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings die heutigen Werbemedien und -träger nicht. So wurde 2014 im Rahmen der Beobachtung der Marketingstrategien für Tabakprodukte in der Westschweiz bei einem Besuch von 397 Verkaufsstellen in Kiosken, an Tankstellen und in Lebensmittelgeschäften festgestellt, dass in 52 % der Fälle dort Werbung für Tabakprodukte betrieben wurde; in 30 % dieser Fälle war die Werbung von aussen einsehbar. In 39 % aller besuchten Verkaufsstellen waren die Tabakprodukte oder die Tabakwerbung in der Nähe der Bonbons oder Süssigkeiten platziert.³⁰ Im Rahmen dieser Beobachtung wurde auch festgestellt, dass zahlreiche Schweizer Internetseiten zu Tabakmarken ohne Weiteres für Jugendliche zugänglich sind und dass bestimmte Marken in den sozialen Netzwerken sehr präsent sind, einschliesslich auf Schweizer Internetseiten.³¹ Sowohl das Internet als auch die sozialen Netzwerke werden jedoch besonders von Minderjährigen genutzt.

³⁰ Canevascini M. (2014), Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Lausanne.

³¹ Canevascini M. (2014), Sites internet et réseaux sociaux en lien avec le tabac et événements privés organisés ou parrainés par l'industrie du tabac. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Lausanne.

Übersicht über die wichtigsten Änderungen, die auf Bundesebene vorgesehen sind: Werbung

	LMG	E-TabPG	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Tabakwerbung am Radio / im Fernsehen						
Tabakwerbung, die sich speziell an Jugendliche richtet						
Plakatwerbung	15 Kantone					
Inserate in der Presse						
Werbespots im Kino	4 Kantone		Vor 20 Uhr			
Werbung im Internet						
An Erwachsene gerichtete Mailings						
Werbung auf Gebrauchsartikeln						
Werbung für Diversifikationsprodukte						
Werbung in den Verkaufsstellen						
☐ gestattet ☒ verboten ☒ teilweise verboten						

Obwohl die meisten Kantone strengere Werbeeinschränkungen als der Bund und ein Verbot des Verkaufs an Jugendliche unter 16 oder 18 Jahren eingeführt haben, reichen diese Bestimmungen nicht aus, um einen minimalen Schutz zu gewährleisten.

Die derzeitige Selbstregulierung der Schweizer Zigarettenhersteller hat nur eine begrenzte Wirkung. Trotz der bestehenden Vereinbarung besteht die Möglichkeit, dass ein einziges Tabakinserat in einer der landesweit verbreiteten Gratiszeitungen von 170 000 Leserinnen und Lesern im Alter von 14–18 Jahren gesehen wird. Selbst bei einem Verbot von Kinowerbung vor 20 Uhr erreicht die Tabakwerbung Tausende von Jugendlichen unter 18 Jahren, welche die Abendvorstellung besuchen.

Schliesslich stagniert die Prävalenz des Konsums von Tabakprodukten (Anteil der Konsumentinnen und Konsumenten in der Bevölkerung) seit 2008, während sie zuvor seit 2001 stetig zurückgegangen ist.³² Diese Entwicklung zeigt, dass auf Bundesebene Handlungsbedarf besteht: Die Regelung der Tabakprodukte muss verschärft sowie im Hinblick auf die Prävention wirksamer gestaltet und den heutigen Anforderungen angepasst werden.

³² Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. (2015). Suchtmonitoring Schweiz – Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2014. Sucht Schweiz, Lausanne.

1.2 Ergebnis des Vorverfahrens

1.2.1 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über Tabakprodukte am 21. Mai 2014 eröffnet.³³ Die Vernehmlassung dauerte bis zum 12. September 2014.

Es wurden 136 Stellen zur Vernehmlassung eingeladen: die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), das Fürstentum Liechtenstein, zwölf politische Parteien, drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht Dachverbände der Wirtschaft sowie 86 weitere Organisationen und Verbände. Insgesamt gingen beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) 641 Stellungnahmen ein; darunter befanden sich 337 identische von Tabakverkaufsstellen in der ganzen Schweiz.

Aus Gründen der Textökonomie wird nachstehend der Begriff Gesundheitsorganisation verwendet, der in einem umfassenden Sinn zu verstehen ist. Er beinhaltet auch die Institutionen aus den Bereichen Bildung, Jugend, Konsumentenschutz, Sport und Gesellschaft sowie die kantonalen Stellen, die im Bereich Prävention und Gesundheitsschutz tätig sind. Aus dem gleichen Grund werden die Tabakhandels-, Medien- und Kinounternehmen unter dem Begriff Wirtschaftsorganisationen zusammengefasst.

Am 5. Juni 2015 hat der Bundesrat vom Vernehmlassungsbericht³⁴ Kenntnis genommen; die Ergebnisse der Vernehmlassung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßen die Erarbeitung eines Spezialgesetzes für Tabakprodukte. Die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) spricht sich vorbehaltlos für das Gesetz und seinen Inhalt aus. 19 Kantone stimmen dem Vorentwurf grundsätzlich zu, verlangen jedoch, dass eine oder mehrere Bestimmungen geändert werden. Der Kanton NW lehnt das Gesetz ab. Die Kantone NE und VD fordern eine grundsätzliche Überarbeitung im Sinne der Empfehlungen der Wirtschaftsverbände. Bei den politischen Parteien sind die Meinungen geteilt. Die Grünen, die EVP und die SP wünschen, dass der Vorentwurf stärker auf die Prävention ausgerichtet wird. Die BDP und die CVP begrüßen die Bestimmungen zum Jugendschutz, sprechen sich jedoch gegen eine Verschärfung der Vorschriften im Bereich der Tabakwerbung aus. Die FDP und die SVP lehnen den Vorentwurf ab. Aus Sicht der Gesundheitsorganisationen geht der Vorentwurf nicht weit genug. Sie verlangen unter anderem ein generelles Verbot der Werbung, des Sponsorings und der Verkaufsförderung für Tabakprodukte. Schliesslich sind die Wirtschaftsorganisationen der Auffassung, die neuen Einschränkungen tangierten die Wirtschaftsfreiheit, seien mit dem Gesundheitsschutz nicht ausreichend begründet und verletzen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Einige Themen haben kontroverse Reaktionen ausgelöst, vor allem das Ziel des Vorentwurfs, die Regelung der E-Zigaretten, die Kennzeichnung, das Fehlen eines Nach- und Rückverfolgungssystems (Tracking und Tracing), das Festhalten am

³³ BBl 2014 3737

³⁴ Der Vernehmlassungsbericht kann über die Internet-Site der Bundesbehörden abgerufen werden: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > EDI.

bestehenden Verkaufsverbot für Tabak zum oralen Gebrauch (Snus), die Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte sowie die Kompetenzdelegationen an den Bundesrat.

Angesichts dieser weit auseinanderliegenden Positionen schlägt der Bundesrat vor, die aus seiner Sicht ausgewogene Stossrichtung des Vorentwurfs weitgehend beizubehalten. Die darin vorgeschlagenen Bestimmungen ermöglichen es, die Bevölkerung und insbesondere Jugendliche besser vor den schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums zu schützen.

1.2.2 Überarbeitung des Vorentwurfs

Der Bundesrat gelangte nach der Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse zum Schluss, der Vorentwurf trage den gesundheitsbezogenen Interessen und den Interessen der Tabakbranche bereits ausgewogen Rechnung und erfordere somit keine grundlegende Überarbeitung. Deshalb wurde das EDI beauftragt, einen Gesetzesentwurf vorzulegen und dabei insbesondere die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

- genauere Ausführung der Kompetenzdelegationen an den Bundesrat in den Bereichen Selbstkontrolle (Art. 5 E-TabPG), Warnhinweise (Art. 8 E-TabPG), Meldung (Art. 11 E-TabPG), Einfuhrbeschränkungen (Art. 12 E-TabPG) und internationale Zusammenarbeit (Art. 27 E-TabPG);
- Streichung des Verbots der Abgabe von Tabakprodukten durch Minderjährige.

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Gegenstand, Zweck, Geltungsbereich und Grundsätze

Der vorliegende Gesetzesentwurf verfolgt zwei Zwecke: die Verringerung des Konsums von Tabakprodukten und die Beschränkung der schädlichen Auswirkungen des Konsums. Die Reduktion des Tabakkonsums soll hauptsächlich durch Werbeeinschränkungen, Informationen, Präventionskampagnen und das Verbot der Abgabe an Minderjährige erreicht werden. Das zweite Ziel ist darauf ausgerichtet, die Schädlichkeit der Tabakprodukte zu reduzieren, indem diese Produkte reglementiert werden und beispielsweise bestimmte schädliche Zutaten verboten werden. Diese beiden Ziele setzen die Absicht um, den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung und vor allem für die Jugendlichen durch wirksamere Massnahmen zu verbessern, um die Zahl der Todes- und der Krankheitsfälle in der Schweiz zu verringern, die auf den Konsum von Tabakprodukten zurückzuführen sind.

Im E-TabPG wird nur noch das Bereitstellen der Tabakprodukte auf dem Markt geregelt. Nicht mehr reglementiert sind die anderen Schritte wie die Herstellung oder die Durchfuhr, da diesbezüglich keine Massnahmen für Tabakprodukte notwendig sind. Auch die Ausfuhr ist nicht mehr geregelt. Daraus ergeben sich jedoch auf materieller Ebene keine wesentlichen Änderungen. Die Einfuhr, die in der Definition des Bereitstellens auf dem Markt enthalten ist, untersteht hingegen dem E-TabPG. Die Legaldefinitionen «Bereitstellen auf dem Markt» (Art. 4 E-TabPG)

und «Inverkehrbringen» (Art. 11 Abs. 2 E-TabPG) orientieren sich an der neuen Terminologie des EU-Rechts im Produktebereich. Das Inverkehrbringen umfasst nach dieser neuen Definition nur noch das erstmalige Bereitstellen eines Produktes auf dem Markt im Hinblick auf die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten.

Die wesentlichen, schon im geltenden LMG enthaltenen Grundsätze für Tabakprodukte werden grösstenteils in diesen Gesetzesentwurf übernommen. Ein wichtiger Grundsatz in Bezug auf Tabakprodukte ist die Pflicht zur Selbstkontrolle: Wer Produkte auf dem Markt bereitstellt oder einführt, muss dafür sorgen, dass sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, und die notwendigen Untersuchungen durchführen, um dies nachzuweisen. Der Täuschungsschutz, der erfordert, dass die Angaben auf den Produkten oder in der Werbung die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen dürfen, betrifft nur die gesundheitsbezogenen Aspekte. Bei den Konsumentinnen und Konsumenten dürfen keine falschen Vorstellungen über die gesundheitlichen Auswirkungen, die Gefahren oder die Emissionen des Produkts geweckt werden.

1.3.2 E-Zigaretten und ähnliche Produkte

Der vorliegende Entwurf regelt nicht nur herkömmliche Tabakprodukte, sondern auch zum Inhalieren bestimmte Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden, sowie die Kartuschen und Behälter mit Nachfüllflüssigkeiten für diese Produkte.

Diese Produktkategorie umfasst vor allem die elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten), die wie Zigaretten oder Füllfederhalter aussehen können, sowie deren Nachfüllungen. Ebenfalls in diese Kategorie fallen die elektronischen Zigarren (E-Zigarren) und die elektronischen Wasserpfeifen (E-Shishas) sowie deren Nachfüllungen. Diese Produkte enthalten keinen Tabak, können jedoch nikotinhalzig sein. E-Zigaretten sind in der Schweiz seit 2005 bekannt und werden oft über das Internet bestellt. Sie werden in China, aber auch in Europa und in den Vereinigten Staaten produziert. Gemäss den Angaben der Hersteller sollen sie eine gesunde Alternative zum Tabakkonsum darstellen. Sie bestehen aus einem batteriebetriebenen Gerät und einer auswechselbaren Patrone, die Hilfsstoffe, Aromen und meist auch Nikotin enthält. Wenn der Benutzer am Mundstück zieht, inhaliert er die in der Patrone enthaltenen Stoffe, die durch eine elektrische Heizspirale verdampft oder erhitzt werden. Die Qualität dieser Produkte ist sehr unterschiedlich.³⁵

Die zu verdampfenden Flüssigkeiten von E-Zigaretten enthalten eine Mischung aus Propandiol (Propylenglykol), Glycerin und Wasser in unterschiedlichen Konzentrationen sowie aus Aromen und allenfalls Nikotin.³⁶ Die kurzfristigen, negativen Folgen für die Gesundheit sind Trockenheit und lokale Irritationen, Kopfschmerzen,

³⁵ Etter J.-F., The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?, Genf 2012, S. 11 f. und 12.

³⁶ Elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), Position der Eidg. Kommission für Tabakprävention, Aktualisierung vom Mai 2014, abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Kommission > Stellungnahmen und Medienmitteilungen.

Atembeschwerden, Husten.³⁷ Zu den Langzeitriskien von E-Zigaretten und anderen gleichartigen Produkten ist zurzeit wenig bekannt. In den verfügbaren Studien wurde aufgezeigt, dass im Dampf dieser Produkte, unabhängig davon, ob sie nikotinhalzig sind oder nicht, toxische Stoffe enthalten sein können, wie z. B. Nitrosamine (nur Spuren), Acrolein und Formaldehyd. Schadstoffe werden vor allem dann erzeugt, wenn die Flüssigkeit zu stark erhitzt wird und somit eine Verbrennung stattfindet.³⁸ Ausserdem wurde Nikotin in E-Zigaretten festgestellt, die als nikotinfrei deklariert waren. Werden nikotinhalzige Nachfüllungen versehentlich verschluckt, besteht die Gefahr einer akuten Nikotinvergiftung.³⁹

Die Experten der Tabakprävention sind in Bezug auf E-Zigaretten geteilter Meinung. Einige sehen in diesen Produkten ein Instrument mit einem Potenzial, Gesundheitsrisiken zu reduzieren. Andere sehen die Gefahr, dass die E-Zigarette den Einstieg in die Tabakabhängigkeit fördert und das Rauchen re-normalisiert.⁴⁰ In einem Punkt sind sich die Fachleute allerdings einig: Nikotinhalzige E-Zigaretten sind deutlich weniger schädlich als herkömmliche Zigaretten.⁴¹ Im Rahmen einer Studie, die nach dem Modell der Delphi-Methode von September 2013 bis Februar 2014 von der universitären medizinischen Poliklinik Lausanne durchgeführt wurde (Prof. Jacques Cornuz, Direktor, und Dr. Jérémie Blaser), der «Swiss-Vap Study»⁴², wurden 40 Schweizer Fachleute für Tabakprävention befragt. Diese vertraten übereinstimmend die Auffassung, der Markt für nikotinhalzige elektronische Zigaretten in der Schweiz müsse liberalisiert werden. Die Regelung für diese Produkte sollte jedoch gewisse Bedingungen erfüllen: Verbot des Verkaufs an Minderjährige, Festlegung von Qualitätsstandards, Beschränkung der Werbung, Verbot des Konsums im öffentlichen Raum und Erhebung einer spezifischen Abgabe, die zur Finanzierung der Forschung bestimmt ist. Die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (EKTP) unterstützt die Schlussfolgerungen dieser Studie.⁴³

³⁷ Caponnetto, P., et al. (2013), Efficiency and safety of an eElectronic cigarette (ECLAT) as tobacco cigarettes substitute: a prospective 12-month randomized control design study, PLoS ONE, 8(6), S. e66317.

³⁸ Goniewicz M.L. et al. (2014), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, Tobacco Control, 23, 133–139; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? Indoor Air, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, PLoS One 8(3), S. e57987; Bekki K. et al. (2014), Carbonyl Compounds Generated from Electronic Cigarettes, Int. J. Environ. Res. Public Health 11, 11192–11200; Kosmider L. et al. (2014), Carbonyl Compounds in Electronic Cigarette Vapors – Effects of Nicotine Solvent and Battery Output Voltage, Nicotine Tob. Res., 16, 1319–1326; Jensen R.P. et al. (2015), Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols, N. Engl. J. Med., 372 (4), 392–394.

³⁹ Die letalen Dosen, die in der Literatur meist genannt werden – 40 bis 60 mg für einen Erwachsenen und 0,5 bis 1 mg für ein Kind – sind wahrscheinlich zu tief. Siehe dazu: Mayer B. (2014), How much nicotine kills a human? Arch. Toxicol., 88, 5–7.

⁴⁰ Elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), Position der Eidg. Kommission für Tabakprävention, Aktualisierung vom Mai 2014, abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Kommission > Stellungnahmen und Medienmitteilungen.

⁴¹ Rapport et avis d'experts sur la e-cigarette, Office français de prévention du tabagisme, Paris, Mai 2013.

⁴² Entwurf des offiziellen Berichts der «Swiss-Vap Study» zugänglich auf www.pmu-lausanne.ch.

⁴³ Elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), Position der Eidg. Kommission für Tabakprävention, Aktualisierung vom Mai 2014, abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Kommission > Stellungnahmen und Medienmitteilungen.

Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden, zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin freisetzen (also nikotinhaltige E-Zigaretten) werden den Tabakprodukten gleichgestellt und unterstehen somit der Regelung für Tabakprodukte (Art. 3 Abs. 2 E-TabPG). Diejenigen Produkte, welche kein Nikotin freisetzen (also nikotinfreie E-Zigaretten), können vom Bundesrat für einzelne Bestimmungen des E-TabPG den Tabakprodukten ebenfalls gleichgestellt werden, soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist (Art. 3 Abs. 3 E-TabPG).

Mit der Aufnahme der nikotinhaltigen E-Zigaretten und anderer gleichartiger Produkte in den Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs möchte der Bundesrat den Konsumentinnen und Konsumenten von Tabakprodukten und insbesondere von Zigaretten eine Alternative zu herkömmlichen Zigaretten bieten, damit sie die Möglichkeit haben, weniger schädliche Produkte zu konsumieren. Zudem möchte er sicherstellen, dass die Produkte, die von den Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz verwendet werden, eine angemessene Qualität aufweisen, denn viele Produkte, die derzeit im Ausland bezogen werden, weisen Qualitätsmängel auf. Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an der Richtlinie 2014/40/EU⁴⁴ (Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse), die Vorschriften über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen in der EU enthält (vgl. Ziff. 1.6.2).

Mit der zukünftigen Regelung können nikotinhaltige E-Zigaretten ohne weitere Intervention der Behörden auf dem Markt bereitgestellt werden, sofern sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Sie müssen insbesondere die Anforderungen der Selbstkontrolle erfüllen und dürfen nicht an Minderjährige abgegeben werden. Zudem müssen die nikotinhaltigen E-Zigaretten vor der erstmaligen Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten dem BAG gemeldet werden. Ansonsten sind diese Produkte grundsätzlich gleich geregelt wie die anderen Tabakprodukte. Eine gleich strenge Regelung wie für Tabakprodukte ist nötig, da die Langzeitwirkungen von E-Zigaretten noch nicht bekannt sind und sie ähnlich wie die anderen Tabakprodukte zu Nikotinabhängigkeit führen können. Im Ausführungsrecht sollen die Warnhinweise entsprechend den Eigenheiten der verschiedenen Tabakprodukte ausgestaltet werden.

Den Tabakprodukten nicht generell gleichgestellt sind hingegen Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden, zum Inhalieren bestimmt sind und kein Nikotin freisetzen (nikotinfreie E-Zigaretten). Der Bundesrat kann diese Produkte jedoch für einzelne Bestimmungen des E-TabPG den Tabakprodukten gleichstellen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist. Er kann insbesondere Artikel 7 E-TabPG, der die Zusammensetzung und die Emissionen der Tabakprodukte regelt, für anwendbar erklären, damit schädliche Emissionen verhindert oder eingeschränkt werden können. Es sollten zudem die Bestimmungen über die Werbung, die Verkaufsförderung sowie das Sponsoring auf diese Produkte angewandt werden, um zu verhindern, dass die entsprechenden Bestimmungen auf diesem Weg umgangen werden.

⁴⁴ 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.

Aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse⁴⁵ in diesem Bereich wurden E-Zigaretten zu einem politischen Thema. Diese Vorstösse gehen in die Richtung einer Lockerung der derzeitigen Regelung für E-Zigaretten, die als weniger schädlich betrachtet werden als herkömmliche Zigaretten.

Im Bereich der Tabakbesteuerung hatte die 2011 eingereichte Motion Zanetti (11.3178) «Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer» zur Folge, dass E-Zigaretten von der Tabaksteuer befreit wurden, hauptsächlich weil sie als Produkt zur Rauchentwöhnung betrachtet wurden.

1.3.3 Anforderungen an Tabakprodukte und ihre Verpackungen sowie Einschränkungen des Bereitstellens auf dem Markt

Die Anforderungen an die Zusammensetzung und an die Emissionen der Tabakprodukte sind darauf ausgerichtet, die schädlichen Auswirkungen zu begrenzen; allerdings lassen sich diese nicht vollständig beseitigen. Artikel 7 Absatz 1 E-TabPG sieht vor, dass Tabakprodukte keine Zutaten enthalten dürfen, die bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden. Die anerkannten indirekten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit, wie beispielsweise die Entwicklung von Lungenkrebs nach 20 Jahren Tabakkonsum, werden hingegen bei der Einschränkung der Zusammensetzung der Tabakprodukte nicht berücksichtigt. Jede einzelne Person soll in Kenntnis der Sachlage und im Rahmen ihrer persönlichen Freiheit entscheiden können, ob sie diese Produkte konsumieren möchte oder nicht.

Auf die Positivliste für Zusatzstoffe und das damit einhergehende Bewilligungssystem in der geltenden TabV soll verzichtet werden. Stattdessen wird dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt, gewisse Zutaten zu verbieten und die Höchstmenge bestimmter Zutaten, die für Tabakprodukte verwendet werden, sowie die Höchstmenge für deren Emissionen festzulegen (Art. 7 Abs. 2–4 E-TabPG). Bei Erzeugnissen wie Tabakprodukten, die auf jeden Fall schädlich sind, hat die Beigabe von weiteren Zusatzstoffen in der Regel vernachlässigbare Auswirkungen auf die Gesundheit und erfordert keine verstärkte Überwachung. Es ist somit nicht gerechtfertigt, ein Bewilligungssystem beizubehalten, bei dem jedes Gesuch mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden ist, auch wenn nur wenige Gesuche eingereicht werden.

Da aufgrund der Meldung nach Artikel 21 E-TabPG bekannt ist, welche Zutaten die auf dem Markt bereitgestellten Produkte enthalten, reichen die Festlegung der Höchstmengen und das Verbot bestimmter Stoffe durch den Bundesrat aus, um den Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Falls nach dem im E-TabPG vorgesehenen System ein gefährliches Produkt auf dem Markt bereitgestellt wird, das eine schädliche Zutat enthält, die noch nicht durch die Ausführungsverordnung verboten ist, könnte die Vollzugsbehörde bis zur nächsten Revision der Ausführungsverordnung den Verkauf dieses Produkts gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 E-TabPG verbieten.

⁴⁵ Interpellation Parmelin (13.3675) «Tabakkonsum, E-Zigaretten, Gesundheit und Besteuerung. Was ist die Strategie des Bundesrates?», Interpellation Comte (13.3997) «Neues Gesetz über Tabakwaren. Ist eine Differenzierung der Produkte vorgesehen?», Anfrage Buttet (13.1086) «E-Zigaretten. Dampfen oder nicht dampfen?» und Anfrage Badran (13.1094) «Regelung betreffend E-Zigaretten und Bezug nikotinhaltiger Flüssigkeiten».

Der Bundesrat beabsichtigt nicht, Zutaten zu verbieten, die bisher in der Positivliste der TabV aufgeführt waren, allenfalls mit Ausnahme von Menthol, das bei der Erarbeitung der Ausführungsverordnung einer Überprüfung unterzogen wird. Denn diese Zutat erleichtert die Inhalation des Zigarettenrauchs.

Bei der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten muss die Verpackung der Tabakprodukte bestimmte Angaben und Warnhinweise enthalten (Art. 8 Abs. 1 E-TabPG), damit die Konsumentinnen und Konsumenten insbesondere über die Zusammensetzung der Tabakprodukte und die Gesundheitsrisiken informiert sind. Der Bundesrat bestimmt, welche Angaben und Warnhinweise obligatorisch sind. In Bezug auf die Warnhinweise muss er die Eigenheiten der verschiedenen Produkte berücksichtigen (Art. 8 Abs. 3 E-TabPG). So wird für rauchlose Produkte weiterhin eine weniger strenge Regelung gelten. In Bezug auf die Angaben ist vorgesehen, auf der Verpackung neu die wesentlichen Zutaten aufzuführen, die im Tabakprodukt enthalten sind.

Der Gesetzesentwurf sieht nicht vor, eine «neutrale» Packung einzuführen, und schliesst die Möglichkeit aus, eine solche Verpackung auf dem Verordnungsweg einzuführen. Wie in der Antwort auf die Motion Fridetz (14.3993) «Vereinheitlichung der Aufmachung der Zigarettenpäckchen» erwähnt, geht diese Massnahme dem Bundesrat zu weit. Zudem sind bei der Welthandelsorganisation zurzeit noch mehrere Beschwerden gegen die australische Regelung hängig, mit der «neutrale» Packungen eingeführt wurden.

Das Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch (Snus) wird aufrechterhalten (Art. 10 E-TabPG). Aufgrund der Vielzahl von Schadstoffen, vor allem krebserregenden Stoffen, die diese Produkte enthalten, besteht kein Grund, dieses Verbot in Frage zu stellen. Die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse sieht ebenfalls ein entsprechendes Verbot vor. Mit der Einführung von Artikel 12 E-TabPG erhält der Bundesrat die Möglichkeit, die Menge Snus zu beschränken, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf.

1.3.4 Werbeeinschränkungen

Allgemeine Ausführungen zur Werbung

Werbung dient dazu, die Vorzüge eines Produkts anzupreisen, um dessen Absatz zu fördern. Im Fall der Werbung für Tabakprodukte ist der Inhalt selten informativ und die Werbung spricht vor allem die Gefühlsebene an.⁴⁶ Die Bilder oder Hinweise, die sie dazu verwendet, beruhen auf Werten, die Jugendliche ansprechen: Geschmack von Freiheit, Risiko und Abenteuer, sexuelle Anziehungskraft, Rebellion. Oft arbeitet die Werbung für Tabakprodukte auch mit einem Imagetransfer. Das ist vor allem beim Sponsoring der Fall, mit dem sich das positive Image eines Anlasses – Sport- oder Kulturveranstaltung – auf die Marke des Tabakprodukts übertragen lässt.

Die Steigerung des Absatzes von Tabakprodukten wird entweder durch eine Verlagerung des Konsums von einer Marke auf eine andere oder durch einen vermehrten Konsum erreicht, vor allem bei Jugendlichen, die sich zu regelmässigen Konsumenten

⁴⁶ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention: Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit. Bern, 2011.

tinnen und Konsumenten entwickeln.⁴⁷ In Deutschland wurde in einer breit angelegten Studie aufgezeigt, dass bei Jugendlichen, die in hohem Ausmass Werbung ausgesetzt sind, das Risiko eines Rauchbeginns 46 % höher ist als bei Jugendlichen, die am wenigsten Werbung ausgesetzt sind.⁴⁸ Die Wirkung eines Verbots jeder Form von Werbung wurde in mehreren Ländern untersucht, die eine solche Massnahme getroffen hatten. Damit wurde im Durchschnitt ein Rückgang des Konsums um rund 7 % erreicht.⁴⁹

Im E-TabPG vorgesehene Einschränkungen

Im Hinblick auf einen wirksameren Gesundheitsschutz sind im Entwurf neue Werbeeinschränkungen vorgesehen. Die vorgeschlagenen Einschränkungen beziehen sich auf die Ausgestaltung der Werbung, die Werbeträger sowie die Werbung an gewissen Orten. Um eine Umgehung der Einschränkungen zu verhindern, gelten diese Werbeeinschränkungen auch für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit dem konsumierten Tabakprodukt bilden.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden auf Bundesebene die folgenden Werbearten untersagt sein: Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar ist (heutige Praxis in vierzehn Kantonen), Werbefilme oder -bilder im Kino (in vier Kantonen gilt dies bereits heute), Werbung in Printmedien und in elektronischen Medien sowie Werbung auf Gegenständen, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten stehen, oder die Werbung in und an öffentlichen Verkehrsmitteln. Schon heute haben die meisten Kantone Vorschriften zur Plakatwerbung auf öffentlichem Grund erlassen. In diesem Punkt folgt der Entwurf der Richtung, welche die Kantone bereits eingeschlagen haben, ohne jedoch weiter zu gehen (vgl. Ziff. 1.1.2).

Zulässig bleibt nach dem vorliegenden Entwurf insbesondere Werbung in der Verkaufsstelle von Tabakprodukten, Werbung die persönlich an volljährige Konsumentinnen und Konsumenten gerichtet ist, Werbung in den Printmedien (z. B. Fachjournal) oder in elektronischer Form, die sich direkt an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet, sowie Werbung auf Gegenständen, die im Zusammenhang mit Tabakprodukten stehen (z. B. Aschenbecher, Pfeifenstopfer, Zigarrenschneider).

Das im RTVG enthaltene Verbot von Radio- und Fernsehwerbung soll weiterhin gelten, ebenso wie das bestehende Verbot der Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtet (vgl. Art. 18 TabV).

Ein Vergleich der erarbeiteten Vorschläge für die Regelung von Alkohol und von Tabak zeigt, dass die Werbung auf Gebrauchsartikeln in keinem der beiden Gesetzesentwürfe gestattet ist. Plakatwerbung, Inserate in der Presse und Werbespots im Kino werden zwar durch die Alkoholgesetzgebung eingeschränkt, sind jedoch im Gegensatz zu den Bestimmungen, die im E-TabPG vorgesehen sind, nicht verboten. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass ein Unterschied zwischen Alkohol (in kleinen Mengen nicht toxisch) und Tabak (selbst in kleinen Mengen toxisch) besteht. Im Gegensatz zu Alkohol gibt es bei Tabakrauch keine Schwelle,

⁴⁷ U.S. Department of Health and Human Services (2012), Preventing Tobacco Use among Youth and Young Adults – A Report of the Surgeon General, Rockville, MD, USA.

⁴⁸ Hanewinkel R. et al., (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, *Pediatrics*, 127, e271–e278.

⁴⁹ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

unterhalb der eine Exposition unbedenklich wäre.⁵⁰ Zudem ist zu berücksichtigen, dass mehrere Kantone strengere Bestimmungen für Alkohol erlassen haben, beispielsweise in Bezug auf die Plakatwerbung.

Allgemeine Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit der Einschränkungen

Tabakprodukte sind legale Güter und der Bundesrat erachtet ein absolutes Werbeverbot für solche Produkte als unverhältnismässig.

Mit dem Ziel, die öffentliche Gesundheit zu schützen, soll der Konsum von Tabakprodukten verringert werden. Dazu sind im vorliegenden Entwurf verschiedene Werbebeschränkungen vorgesehen. Diese Beschränkungen können bestimmte Grundrechte verletzen, wie beispielsweise die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Medienfreiheit (Art. 17 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Die Einschränkung dieser Grundrechte ist gemäss Artikel 36 BV unter bestimmten Voraussetzungen zulässig: Erforderlich sind eine gesetzliche Grundlage, ein überwiegendes öffentliches Interesse und die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Ausserdem ist der Kerngehalt der Grundrechte nicht anzutasten.

In einem Fall, bei dem es um Plakatwerbung ging, hat das Bundesgericht (BGer) das Verbot von Plakatwerbung für Tabak, die vom öffentlichen Grund aus sichtbar ist, für verfassungsmässig erklärt.⁵¹ Es hielt insbesondere fest, dass gemäss der Rechtsprechung die geschäftsmässige Werbung grundsätzlich nicht in den Schutzbereich der Pressefreiheit und der Meinungs- und Informationsfreiheit falle. Nur Meinungen, deren Inhalt ideeller Natur sei, würden den Schutz geniessen, der durch diese verfassungsmässigen Freiheiten gewährt werde: Jegliche Äusserung, mit der geschäftliche Ziele verfolgt würden, falle dagegen in den Geltungsbereich der Wirtschaftsfreiheit. In Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit, die in Artikel 27 und 94 BV verankert ist, anerkennt die schweizerische Rechtsprechung, dass diese Freiheit unter anderem das Recht beinhaltet, Werbung für Waren und Dienstleistungen zu betreiben.⁵²

Im oben erwähnten Fall zur Plakatwerbung hat das BGer die Rügen, die von den Beschwerdeführern in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit vorgebracht wurden, auch im Lichte von Artikel 36 BV geprüft. In Bezug auf das öffentliche Interesse vertrat das BGer die Auffassung, der Gesundheitsschutz der Bevölkerung stelle zweifellos ein Ziel von öffentlichem Interesse dar, das die Einschränkung von Grundrechten wie der Wirtschaftsfreiheit rechtfertige.⁵³ Das BGer war der Ansicht, die Einschränkung der Werbung für Tabakprodukte auf öffentlichem Grund sowie auf privatem Grund, der vom öffentlichen Grund her einsehbar sei, stelle eine Massnahme dar, die geeignet sei, den Konsum dieser Produkte einzudämmen, und sei daher verhältnismässig. Schliesslich gelangte das BGer hinsichtlich des Kerngehalts der geltend gemachten Rechte zum Schluss, die Massnahme schränke die Möglichkeit der Beschwerdeführer, ihre Produkte in der Öffentlichkeit bekanntzumachen, nur sehr partiell ein und verhindere die Vermarktung der Produkte nicht.

⁵⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Schutz gegen Passivrauchen. In Erfüllung des Postulates der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) 02.3379 «Schutz vor dem Passivrauchen» vom 9. Juli 2002, BBl **2006** 3695, hier 3696.

⁵¹ BGE **128** I 295

⁵² BGE **118** Ib 356, E. 4c

⁵³ BGE **128** I 295, E. 5 b, bb

Diese Überlegungen lassen sich sinngemäss auch auf die Bereiche Verkaufsförderung und Sponsoring übertragen, die beide ebenfalls darauf ausgerichtet sind, den Konsum eines Tabakprodukts zu steigern.

1.3.5 Einschränkungen der Verkaufsförderung

Mit dem Regelungsentwurf sind die unentgeltliche Abgabe von Tabakprodukten, die Gewährung von zeitlich und örtlich beschränkten sowie an einen bestimmten Personenkreis gerichteten Preisnachlässen, die Abgabe von Geschenken beim Kauf eines solchen Produkts oder von Preisen im Rahmen von Wettbewerben verboten.

Es ist nicht vorgesehen, dass der Staat Einfluss auf die Preisfestsetzung nimmt. Diese bleibt Sache der Tabakindustrie. Hingegen wird es der Branche nicht mehr möglich sein, den Preis der Tabakprodukte kurzzeitig nur an einem bestimmten Ort zu senken, um eine bestimmte Personengruppe anzusprechen (z. B. anlässlich von Festivals, Konzerten, anderen Veranstaltungen). Eine solche Massnahme auf der Ebene der Verkaufspreise trifft alle Hersteller gleichermassen und bewirkt keine Wettbewerbsverzerrung. Bei einem staatlich festgelegten Mindestverkaufspreis wäre dies nicht der Fall, da eine solche Massnahme die Produzenten von Billigprodukten nicht tangieren würde.

1.3.6 Einschränkungen des Sponsorings

Mit dem Entwurf ist es den Herstellern untersagt, Tätigkeiten oder Veranstaltungen in der Schweiz zu sponsern, die internationalen Charakter haben. Dasselbe gilt für das Sponsoring von Personen, die im Rahmen solcher Anlässe auftreten (z. B. Persönlichkeiten aus den Bereichen Sport, Musik, Kunst usw.). Eine solche Einschränkung entspricht den internationalen Standards.

Unter die Bestimmung zum Sponsoring fallen Anlässe oder Veranstaltungen, die teilweise im Ausland stattfinden oder die eine anderweitige grenzüberschreitende Wirkung haben. Der letztere Fall liegt zum Beispiel vor, wenn ein Anlass offiziell über das Fernsehen, das Radio oder das Internet ins Ausland übertragen wird. Dies gilt namentlich für Musikveranstaltungen, die aufgrund ihrer Übertragung in ausländischen Fernsehprogrammen von internationaler Bedeutung sind, zum Beispiel für den Eurovision Song Contest. Im Bereich des Sports würde auch das Sponsoring eines internationalen Tennisturniers oder eines internationalen Pferdesportturniers unter das Verbot fallen.

Hingegen wird es weiterhin möglich sein, Tätigkeiten oder Veranstaltungen ohne grenzüberschreitende Wirkung zu sponsern, zum Beispiel Festivals oder Open-Airs von nationaler Bedeutung, selbst wenn internationale Künstlerinnen und Künstler daran teilnehmen. Dasselbe gilt für eine Buchvernissage auf dem Gebiet der Schweiz oder für eine Ausstellung in einem Museum.

1.3.7

Verbot der Abgabe an Minderjährige und Testkäufe

Die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabebalter für Tabakprodukte» verlangt eine landesweite Vereinheitlichung der Altersbeschränkung für die Abgabe von Tabakprodukten in der Schweiz. In seiner Antwort bekundete der Bundesrat seinen Willen, dieses Alter auf 18 Jahre festzulegen.

Mit Artikel 19 E-TabPG, der den Jugendschutz im Bereich der Tabakprodukte ausbaut, werden die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen zur Umsetzung dieser Motion vorgenommen. Diese neue Bestimmung legt eine gesamtschweizerisch einheitliche Altersgrenze für die Abgabe von Tabakprodukten fest. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die meisten Raucherinnen und Raucher (57,4 %) vor dem Alter von 18 Jahren zu rauchen beginnen.⁵⁴ Das Verbot der Abgabe an Minderjährige signalisiert somit, dass Tabakprodukte keine gewöhnlichen, harmlosen Produkte sind.

Auf kantonaler Ebene ist die Situation gegenwärtig sehr uneinheitlich: In vier Kantonen besteht überhaupt keine diesbezügliche Vorschrift, zehn Kantone haben die Altersgrenze bei 18 Jahren festgesetzt, die übrigen zwölf bei 16 Jahren (vgl. Ziff. 1.1.2).

Das Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige stellt eine international anerkannte Präventionsmassnahme dar. In den meisten Nachbarländern besteht eine entsprechende Vorschrift. Diese stösst zudem in der Gesellschaft allgemein und auch bei der Tabakindustrie auf breite Akzeptanz. Seine Wirksamkeit ist jedoch beschränkt und seine Anwendung nicht unproblematisch.⁵⁵ Damit die Einhaltung des Verbots überprüft werden kann, wird mit dem Entwurf die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen (vgl. Art. 20 E-TabPG).

Die Einhaltung eines altersabhängigen Abgabeverbots wirft bei Tabakprodukten ähnliche Probleme auf wie im Bereich der alkoholischen Getränke. Gemäss statistischen Erhebungen, die im Auftrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) im Alkoholbereich durchgeführt wurden, trägt die Durchführung einer höheren Zahl von Testkäufen dazu bei, die Einhaltung der Altersbeschränkungen zu verbessern. Diese Methode ist seit rund zehn Jahren bekannt und wird in den meisten Kantonen angewandt.⁵⁶ Sie gilt als wirksam, da die Erfahrungen bestätigen, dass der rechtswidrige Alkoholverkauf an Jugendliche tendenziell zurückgeht, wenn Testkäufe durchgeführt werden. Im Übrigen zeigt die Praxis, dass Testkäufe nur dann wirksam sind, wenn die Ergebnisse in einem Verwaltungs- oder Strafverfahren verwendet werden können. Der Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes⁵⁷ (AlkHG), der zurzeit im Parlament beraten wird, schafft deshalb eine gesetzliche Grundlage für Testkäufe. Damit wird der Motion Ingold (11.3677) «Gesetzliche Grundlage für Alkoholtestkäufe» und einem Urteil vom 10. Januar 2012⁵⁸ Folge geleistet, in dem das Bundes-

⁵⁴ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention: Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit. Bern, 2011. S. 6; vgl. auch: Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. Suchtmonitoring Schweiz – Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2013. Sucht Schweiz, Lausanne, 2014.

⁵⁵ Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematics Reviews.

⁵⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Jan. 2012 zur Totalrevision des Alkoholgesetzes, BB1 2012 1315, hier 1376 zu Art. 13.

⁵⁷ BB1 2012 1493

⁵⁸ 6B_334/2011

gericht entschieden hatte, Alkoholestkäufe stellten eine verdeckte Ermittlung dar. Werden die im E-AlkHG festgelegten Rahmenbedingungen eingehalten, können die Ergebnisse eines Alkoholestkaufs künftig in einem Straf- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden. Der Entwurf übernimmt die für den Alkoholbereich vorgesehenen Rahmenbedingungen und ermöglicht damit einen wirksamen Vollzug des Abgabeverbots für Tabakprodukte.

1.3.8 Meldepflichten

Die Artikel 21 und 22 E-TabPG behandeln Meldepflichten zur Produktzusammensetzung und den Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring an den Bund. Die Meldepflicht zur Produktzusammensetzung (Art. 21) wird aus dem geltenden Recht übernommen. Sie dient den Bundesbehörden und der Öffentlichkeit als Informationsquelle der verwendeten Tabakzusatzstoffe (vgl. Art. 10 TabV).

Hinsichtlich der technischen Umsetzung dieser Meldepflichten wird eine möglichst einfache elektronische Lösung angestrebt. Im Bereich der Zusammensetzung von Tabakprodukten besteht ein System, das von den EU-Mitgliedstaaten aufgebaut wurde⁵⁹, zu dem die Schweiz eine mögliche Beteiligung prüfen wird. Sollte dieser Weg für die Produktzusammensetzung nicht gangbar sein, kann der Bund auf die in den Jahren 2012–2014 aufgebaute Anwendungsplattform Verbraucherschutz des BAG zurückgreifen. Mit dieser technischen Infrastruktur können Stoff- und Produktinformationen sowie ihrer Anforderungswerte entgegengenommen werden. Damit verfügt der Bund falls nötig über eine eigene technische Lösung, die jedoch entsprechend angepasst werden müsste. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen für diese Lösung werden auf Verordnungstufe definiert.

1.3.9 Weitere Aspekte

Nachstehend wird das Vollzugssystem erläutert, das im E-TabPG vorgeschlagen wird. Gegenüber dem bisherigen System werden keine substanziellen Änderungen vorgenommen. Besonders wichtig sind die Fragen der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der amtlichen Kontrollen. Die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf die Tabakprodukte weicht in einigen Punkten von der derzeitigen Praxis ab, da diese Produkte nicht mehr den Lebensmitteln gleichgestellt sind.

In Bezug auf den Vollzug des Gesetzes bleibt die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen unverändert. Der Bund stellt hauptsächlich die Überwachung der Einfuhr der Tabakprodukte an der Grenze sicher. Diese Aufgabe wird von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) wahrgenommen. Das BAG ist mit dem Vollzug anderer Aufgaben beauftragt, die gemäss dem Gesetz ausdrücklich dem Bund zustehen, wie die Entgegennahme der Meldungen nach den Artikeln 21 und 22 E-TabPG. Die Kantone vollziehen das Gesetz, soweit nicht der Bund für den Vollzug zuständig ist, d. h. sie kontrollieren hauptsächlich die Tabakprodukte, die im Landesinnern auf dem Markt bereitgestellt werden, die Einhaltung des Verbots der

⁵⁹ Electronic Model Tobacco Control (EMTOC), Website der niederländischen Gesundheits- und Verbraucherschutzbehörden RIVM, www.rivm.nl/en > Topics > Tobacco > EMTOC

Abgabe an Minderjährige sowie die Werbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring für diese Produkte. Um Synergien zu nutzen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, koordinieren die Kantone den Vollzug untereinander. Der Bund bzw. das BAG beaufsichtigt den Vollzug durch die Kantone und kann, soweit ein Interesse an einem einheitlichem Vollzug besteht, auch die Vollzugsmassnahmen und die Informationstätigkeit der Kantone koordinieren (Art. 24 E-TabPG).

Die Formulierung von Artikel 30 E-TabPG weicht vom LMG und vom nLMG ab und orientiert sich an der entsprechenden Bestimmung im Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000⁶⁰ (ChemG). Der Gegenstand der amtlichen Kontrollen ändert sich jedoch nicht, ausser dass er auf E-Zigaretten sowie auf die Bereiche Verkaufsförderung und Sponsoring ausgeweitet wird.

Beim Einspracheverfahren, das heute bei Verfügungen der Vollzugsbehörden gilt, handelt es sich um ein besonderes Verfahren, das die verfügende Behörde verpflichtet, ihre Verfügung auf Verlangen der betroffenen Person nochmals zu überprüfen.⁶¹ Die erlassene Einspracheverfügung untersteht anschliessend dem ordentlichen Beschwerdeverfahren. In einem Bereich wie dem Lebensmittelsektor, in dem sehr viele Verfügungen erlassen werden, ist dieses Verfahren gerechtfertigt, um die Vollzugsbehörde und die höhere Instanz teilweise zu entlasten. Im Bereich der Tabakprodukte, in dem die Zahl der Verfügungen bei Weitem nicht so hoch ist, erscheint es jedoch nicht angemessen. Im Fall einer Widerhandlung wird es somit keine Anfechtung mit Einsprachemöglichkeit mehr geben. Es wird nur noch eine Verfügung erlassen, die dem ordentlichen Beschwerdeverfahren untersteht.

Gegenwärtig ist das Bewilligungssystem nach Artikel 16c THG auf Lebensmittel anwendbar, die in der Schweiz nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Verkehr gebracht werden. Es gilt somit auch für Tabakprodukte, da diese gemäss Artikel 3 LMG Lebensmitteln gleichgestellt sind. Mit dem E-TabPG ist dieses Bewilligungssystem nicht mehr auf Tabakprodukte anwendbar: Diese dürfen direkt in Verkehr gebracht werden, wenn sie die Voraussetzungen von Artikel 16a THG erfüllen. Auch die für Lebensmittel vorgesehene Pflicht zur Angabe des Produktionslandes (Art. 16e Abs. 1 Bst. b THG) fällt dahin. In der Verordnung vom 19. Mai 2010⁶² über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften sind zwei Ausnahmen in Bezug auf Tabakprodukte vorgesehen, die in der Schweiz nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Verkehr gebracht werden. Die erste Ausnahme betrifft die Angabe der Kleinhandelspreise und der Reversnummer oder der Firmenadresse des inländischen Herstellers beziehungsweise Importeurs und die zweite die bildlichen Warnhinweise, die auf den Verpackungen der Tabakprodukte angebracht werden müssen. Diese Ausnahmen werden beibehalten und bei Bedarf ergänzt. In Übereinstimmung mit Artikel 4 THG sollen allfällige Höchstmengen für Zutaten mit den in der EU geltenden Anforderungen abgestimmt werden, um Handelshemmnisse zu vermeiden. Allfällige Abweichungen zur Regelung in der EU wären Gegenstand einer entsprechenden Ausnahme vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip», die durch den Bundesrat zu entscheiden wäre.

⁶⁰ SR 813.1

⁶¹ P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, Bd. II, 3. Aufl., Bern 2011, S. 629.

⁶² SR 946.513.8

1.4

Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.4.1

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Angesichts des Umstands, dass mit der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes die Tabakprodukte vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden, soll mit dem Entwurf des TabPG das Fortbestehen der Regelung dieser Produkte sichergestellt werden. Mit der Neuregelung in einem Tabakproduktegesetz werden wesentliche Aspekte aus dem Lebensmittelgesetz übernommen. Damit ist der Anschluss an die bestehende Gesetzgebung gewährleistet.

Als Neuerung stellt der Gesetzesentwurf nikotinhaltige E-Zigaretten den Tabakprodukten als Konsumgüter gleich. Damit werden diese in der Schweiz erstmals spezialgesetzlich geregelt. Der Vorschlag setzt dabei auf eine liberale und dem Gefährdungspotenzial angepasste Lösung für ein relativ neues Konsumgut und enthält spezifische Regelungen in Bereichen, wo es aus Sicht des Gesundheitsschutzes notwendig erscheint. Das System der Regelung der Tabakzusatzstoffe wird vereinfacht, mit dem Ziel, allfällige Produkteinnovationen einfacher umsetzen und gleichzeitig die Konsumenteninformationen verbessern zu können.

Im Hinblick auf eine ausgewogene Berücksichtigung der Gesundheitsinteressen und der Interessen der betroffenen Branchen (Tabak, Medien, Kultur) wird auf die wirksamste Massnahme (vollständiges Verbot aller Formen von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring) verzichtet. Stattdessen werden wirksame Massnahmen vorgeschlagen, die den Mindestanforderungen des FCTC entsprechen. Die neuen Vorschriften in den Bereichen Abgabe, Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring sollen darüber hinaus gewährleisten, dass der Gesundheitsschutz gezielt verbessert und an die internationalen Standards angepasst wird, wobei das Schutzniveau in der Schweiz immer noch deutlich tiefer ist. Damit wird ein Beitrag zur Tabakprävention und zur Reduktion der Kostensteigerung im Gesundheitswesen gemäss der gesundheitspolitischen Strategie Gesundheit2020 geleistet.

1.4.2

Verworfenne Regelungen

Beim Thema Tabakwerbung hat die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (EKTP) 2011 in ihrem Grundlagenbericht umfassende Verbote anstelle von Teilverböten für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von Tabakerzeugnissen vorgeschlagen, da sonst die Marketingausgaben der Tabakindustrie in die erlaubten Werbeformen fliessen, womit der Präventionseffekt unterlaufen werden kann.⁶³ Auch die Autoren der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) plädieren für umfassende Marketingverbote, um den Gesamtnutzen des E-TabPG zu erhöhen (vgl. Ziff. 3). Aus gesundheitspolitischer Perspektive ist diese Argumentation nachvollziehbar. In der Güterabwägung hat sich der Bundesrat mit der Vorlage jedoch für moderatere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit entschieden. Gleichwohl werden die massenmedialen Formen der Werbung (Plakate, Presse, unadressierte Direktwer-

⁶³ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention, Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit, Bern 2011.

bung) verboten, welche insbesondere auch Kinder und Jugendliche erreichen. Damit setzt der Bundesrat die Empfehlung der Kommission nur teilweise um.

Die Regelung des Abgabalters für Jugendliche ist in der Schweiz breit akzeptiert. Zehn Kantone haben das gesetzliche Alter zum Erwerb von Tabakprodukten auf 18 Jahre festgelegt. 12 Kantone auf 16 Jahre, vier Kantone verzichten auf eine Regelung. Es stellt sich daher die Frage ob 16 oder 18 Jahre angemessen erscheinen. Das Abgabalter 16 Jahre wurde mit folgender Begründung verworfen: Bei alkoholischen Getränken bestehen Alterslimiten für Bier und Wein (16 Jahre) und Spirituosen (18 Jahre). Im Unterschied zum Alkohol gibt es beim Tabak keine Konsummenge, die als gesundheitlich unbedenklich eingestuft werden kann. Zudem ist die Chance, ein rauchfreies Leben zu führen umso grösser, je später der Einstieg in den Tabakkonsum erfolgt. Über die Hälfte der Personen, die als Erwachsene Tabakprodukte konsumieren, haben damit vor dem 18. Lebensjahr begonnen.⁶⁴ Aus diesem Grund sieht auch das FCTC vor, die Alterslimite bei der Schwelle zur Volljährigkeit anzusetzen.

Es ist nicht vorgesehen, mit dem E-TabPG ein Rückverfolgungssystem (Tracking und Tracing) für Tabakprodukte einzuführen. Ein solches System ermöglicht die Identifikation der Packungen eines Produkts und die Nachverfolgung ihrer Transportwege, wie dies gegenwärtig bei den Paketen der Fall ist, die per Post versandt werden. Es ist in zweifacher Hinsicht von Nutzen: Zum einen lässt sich damit der Transportweg der Produkte von der Herstellung bis zum Detailhandel verfolgen und somit der Schmuggel verhindern und bekämpfen. Zum anderen kann mit einem solchen System kontrolliert werden, ob die Produkte den Vorschriften entsprechen, und vor allem können Fälschungen bekämpft werden. In der Schweiz bestehen bereits Rückverfolgungssysteme, die von den Zigarettenherstellern umgesetzt und betrieben werden. In seiner Antwort auf die Interpellationen Diener Lenz (14.3062) «Bekämpfung von Schmuggel und Fälschungen. Tabakproduktegesetz als Basis» und Stöckli (14.4145) «Kampf gegen Zigaretten Schmuggel sowie illegales Herstellen und Fälschen von Tabakprodukten. Unabhängiges Kontrollsystem» hat der Bundesrat daran erinnert, dass das TSStG die Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ist. Zudem vertrat er die Ansicht, dass die Umsetzung des Rückverfolgungssystems abgewartet werden sollte, das in der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse vorgesehen ist. Deshalb beabsichtige er derzeit nicht, ein solches unabhängiges System spezifisch für die Schweiz einzuführen. In den oben erwähnten Antworten hat der Bundesrat ausserdem daran erinnert, dass die EZV im Rahmen der internationalen Polizei- und Zollkooperation in einer Expertengruppe bei Europol mitarbeitet, die sich mit der Bekämpfung des Tabaksmuggels in Europa befasst.

Im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) (vgl. Ziff. 3.1) wurden aufgrund ökonomischer Überlegungen weitere alternative Regelungsvorschläge von den Autoren vorgebracht. Die zentralen Themen werden nachstehend diskutiert.

Gemäss RFA sollte das Marketing für E-Zigaretten nicht eingeschränkt werden, damit möglichst viele Personen von traditionellen Zigaretten auf die weniger schädlichen E-Zigaretten umsteigen. Dies unter der Annahme, dass sich Nichtraucher nicht für E-Zigaretten interessieren. Mit dem E-TabPG wird ein vorsichtigeres

⁶⁴ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention, Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit, Bern 2011, S. 6.

Vorgehen gewählt. Das Potenzial der E-Zigaretten für die Reduktion der tabakbedingten Krankheiten wurde erkannt. Nichtsdestotrotz machen E-Zigaretten abhängig, sind gefährlich für Kinder und über das langfristige Schädlichkeitspotenzial ist wenig bekannt. Es ist auch möglich, dass mit Hilfe der Werbung für E-Zigaretten das Rauchen indirekt verharmlost wird und dass etablierte Zigarettenmarken beworben würden. Es ist zudem möglich, dass neue Konsumentinnen und Konsumenten gewonnen werden, die niemals geraucht haben. Daher wird vorgeschlagen, zwar E-Zigaretten nicht länger durch ein Verbot vom Markt fernzuhalten, sie jedoch gleich streng zu regeln wie Tabakprodukte.

Um die Anpassungskosten für die Umstellung auf neue Packungen möglichst tief zu halten, empfiehlt die RFA eine Umsetzungsfrist von 4 Jahren, statt dem vorgesehenen Jahr. Im E-TabPG soll neben dem legitimen Interesse der Tabak- und E-Zigarettenbranche auch berücksichtigt werden, dass der Nutzen der geänderten Kennzeichnung mit neu aufgedruckten Zutatenlisten, die Konsumentinnen und Konsumenten besser informiert werden sollen. Es wird daher davon ausgegangen, dass dieses Interesse eine kürzere Anpassungsfrist genügend rechtfertigt.

Weiter wurde im Rahmen der RFA in der Befragung der Vollzugsorgane von diesen festgestellt, dass ein dezentralisierter, nicht-koordinierter kantonaler Vollzug der Produkteanalytik (Untersuchung von Tabakprodukten und von E-Zigaretten) nicht zweckmässig sei, aufgrund der wesentlichen Investitionskosten und der Verbreitung der Tabakprodukte in der ganzen Schweiz. Im E-TabPG wird davon ausgegangen, dass die Koordination des Vollzugs nach wie vor Sache der Kantone ist. In vergleichbaren Fällen haben sich kantonale Laboratorien spezialisiert und weisen sich die entsprechenden Proben zur Analyse zu. Dies sollte auch für Tabakprodukte möglich sein. Möglich ist auch, private oder ausländische Laboratorien beizuziehen und die Analysen finanziell abzugelten, ohne entsprechende Investitionen tätigen zu müssen.

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Entwurf legt die Aufgaben des Bundes fest, die sich aus dem Gesetz ableiten. In den folgenden Bereichen haben sich diese Aufgaben nicht geändert: Überwachung der Einfuhr der Tabakprodukte (Art. 23 E-TabPG), Aufsicht über den Vollzug der Kantone (Art. 24 E-TabPG), Bearbeitung der Meldungen zu Produkten im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a E-TabPG (Art. 11 E-TabPG), zum Beispiel Kräuterzigaretten, Bearbeitung der Meldungen zur Zusammensetzung der Tabakprodukte (Art. 21 E-TabPG), Information der Öffentlichkeit (Art. 29 E-TabPG). Daneben werden dem Bund neue Aufgaben übertragen: die Bearbeitung der Meldungen zu Produkten im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b E-TabPG, zum Beispiel nikotinhaltige E-Zigaretten, die Bearbeitung der Meldungen zu den Tabakprodukten (Art. 21 E-TabPG) und zu den Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (Art. 22 E-TabPG), die Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Beaufsichtigung und Koordination des Vollzugs (Art. 25 E-TabPG) in Bezug auf die neuen Themen wie nikotinhaltige E-Zigaretten, das Verbot von Werbung oder der Abgabe an Minderjährige (Art. 14–20, 24 E-TabPG) sowie die Information der Öffentlichkeit über die neuen Themen (Art. 29 E-TabPG).

Die Kosten, die diese zusätzlichen Aufgaben verursachen, werden durch die finanziellen Vorteile, die sich aus der Vorlage ergeben, bei Weitem aufgewogen. In Ziffer

3.1 werden die finanziellen Auswirkungen dieser Aufgaben auf die Bundesfinanzen detailliert dargelegt.

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ist im E-TabPG klar definiert, ohne dass gegenüber der derzeitigen Regelung grundlegende Änderungen vorgenommen werden (vgl. Ziff. 1.3.9). Bund und Kantone tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Kosten, die beim Vollzug anfallen (Art. 37 E-TabPG). Eine Entschädigung durch den Bund ist nicht vorgesehen; die Kantone können jedoch wie der Bund ihre Aufwendungen grösstenteils durch die Erhebung von Gebühren decken (Art. 38 E-TabPG). Wie bisher dürfen bei Kontrollen, bei denen keine Widerhandlung gegen das Gesetz festgestellt wird und die somit nicht zu einer Massnahme führen, keine Gebühren erhoben werden.

1.6 Vergleich mit dem ausländischen Recht

1.6.1 Recht der Nachbarstaaten

Alle Nachbarländer der Schweiz sind Mitglied der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Somit regeln sie die Herstellung, die Werbung und das Inverkehrbringen nach den Anforderungen der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse und nach der Richtlinie 2003/33/EG⁶⁵ (Richtlinie 2003/33/EG über Werbung und Sponsoring), welche die Werbung und das Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen in der EU regelt. Auf die EU-Regelung wird nachstehend genauer eingegangen (vgl. Ziff. 1.6.2). 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 Union harmonisiert werden, insbesondere für die Werbung auf einzelstaatlicher Ebene. Deshalb gehen die meisten Länder diesbezüglich deutlich weiter. Im Bereich der Werbung untersagen Frankreich, Italien und Österreich zusätzlich die Plakatwerbung, die Kinowerbung sowie Wettbewerbe und die an Privatpersonen gerichtete Direktwerbung. Das Sponsoring von rein nationalen Veranstaltungen ist weder in Frankreich noch in Österreich erlaubt. Schliesslich gestattet Italien keine Werbung in den Verkaufsstellen.

Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich, Österreich und Italien werden die auf den Packungen angegebenen Verkaufspreise von den Herstellern frei festgelegt. Diese Preise sind verbindlich, d. h. unabhängig von der gekauften Menge darf keinerlei Rabatt gewährt werden.

In Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien ist der Verkauf von Tabakprodukten an Jugendliche unter 18 Jahren untersagt.

Mit der Annahme der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse wurde die Regelung für nikotinhaltige E-Zigaretten in den Mitgliedstaaten der EU teilweise harmonisiert. Solche Produkte dürfen unter den Voraussetzungen in Verkehr gebracht werden, die in der Richtlinie vorgesehen sind. Vom Geltungsbereich der Richtlinie

⁶⁵ 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.

ausgenommen sind E-Zigaretten und Behälter mit Nachfüllflüssigkeiten, die als Arzneimittel in Verkehr gebracht werden und für die somit eine Genehmigungspflicht nach der Richtlinie 2001/83/EG über Humanarzneimittel⁶⁶ oder die Anforderungen der Richtlinie 93/42/EWG über Medizinprodukte⁶⁷ gelten. Die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse muss bis spätestens 20. Mai 2016 in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden. Bis dahin bestehen in den einzelnen Staaten unterschiedliche Vorschriften: Italien und Frankreich regeln E-Zigaretten wie Konsumgüter, sehen jedoch Einschränkungen vor (Verbot des Verkaufs an Minderjährige, Einschränkungen des Konsums an bestimmten öffentlichen Orten).⁶⁸ Allerdings fallen E-Zigaretten in Frankreich unter die Arzneimittelgesetzgebung, wenn sie als Hilfsmittel zur Rauchentwöhnung angepriesen werden, wenn die Nikotinmenge mindestens 10 mg/ml beträgt oder wenn die Nikotinkonzentration in der E-Liquid-Nachfüllung mindestens 20 mg/ml entspricht. In Österreich sind nikotinhaltige E-Zigaretten wie Arzneimittel geregelt und dürfen nur mit einer Bewilligung auf den Markt gebracht werden. In Deutschland gelten E-Zigaretten als Konsumgüter des täglichen Bedarfs und unterstehen damit den Vorschriften über die allgemeine Produktsicherheit.⁶⁹

1.6.2 Europäisches Recht

Die europäische Politik zur Prävention und Bekämpfung des Tabakkonsums hat sich ab 1985 entwickelt. In jenem Jahr lancierte die Europäische Kommission das erste europäische Programm zur Krebsbekämpfung.⁷⁰ Einer der Schwerpunkte dieses Programms war die Tabakprävention. Für die öffentliche Gesundheit sind jedoch hauptsächlich die Mitgliedstaaten zuständig, da die EU in diesem Bereich abgesehen von wenigen Ausnahmen nur über Unterstützungs- und Kooperationskompetenzen verfügt. Deshalb stützten sich die verschiedenen Richtlinien, die seit Ende der 1980er-Jahre im Tabakbereich erlassen wurden, auf die Bestimmungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes; sie verlangen jedoch, dass bei der Wahl zwischen verschiedenen reglementarischen Optionen ein hoher Gesundheitsschutz angestrebt wird.⁷¹ Die europäische Gesetzgebung umfasst hauptsächlich die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse und die Richtlinie 2003/33/EG über Werbung und

⁶⁶ Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2012/26/EU vom 25. Oktober 2012, ABl. L 299 vom 27.10.2012, S. 1.

⁶⁷ Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte, ABl. L 169 vom 12.7.1993, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2007/47/EG vom 5. September 2007, ABl. L 247 vom 21.9.2007, S. 21.

⁶⁸ Art. 1 der Verordnung vom 26. Juni 2013 des Gesundheitsministeriums, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie Generale, Nr. 176 vom 29. Juli 2013; Artikel L. 3511-2-1 des Code de la santé publique, geändert durch das Loi relatif à la consommation vom 2. Mai 2013.

⁶⁹ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) N° 596/2009 vom 18. Juni 2009, ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14.

⁷⁰ In diesem Rahmen entstanden die ersten europäischen Aktionspläne gegen Krebs, die ab 1987 umgesetzt und im Verlauf der 1990er-Jahre erweitert wurden, indem weitere Anliegen der öffentlichen Gesundheit berücksichtigt wurden.

⁷¹ Früherer Art. 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und derzeitiger Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Sponsoring. Die Gesetzgebung wird durch verschiedene nicht verbindliche Erlasse ergänzt. Zudem haben alle EU-Mitgliedstaaten das FCTC ratifiziert. Dasselbe gilt für die EU, die das Übereinkommen am 2. Juni 2004 genehmigt hat.⁷² Am 20. Dezember 2013 hat die EU auch das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen unterzeichnet.

Die Regelung für Tabakprodukte im Sinne der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse

Die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse, die am 19. Mai 2014 in Kraft getreten ist und welche die Richtlinie 2001/37/EG mit Wirkung am 20. Mai 2016 aufhebt, enthält die Regelungen der EU im Bereich der Herstellung, der Aufmachung und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 20. Mai 2016 in ihrem nationalen Recht umsetzen. Die Richtlinie sieht insbesondere vor:

- die Emissionshöchstwerte für Teer, Nikotin und Kohlenmonoxyd der Zigaretten, die in der EU hergestellt und in Verkehr gebracht werden (Art. 3);
- eine Verpflichtung für die Zigarettenhersteller, den Mitgliedstaaten Folgendes vorzulegen: eine Liste aller bei der Herstellung ihrer Tabakerzeugnisse verwendeten Inhaltsstoffe zusammen mit einer Erklärung, in der die Gründe für deren Hinzufügung zu den betreffenden Tabakerzeugnissen erläutert werden, und den einschlägigen toxikologischen Daten (Art. 5). Erweiterte Meldepflichten gelten für bestimmte Zusatzstoffe in Zigaretten und in Tabak zum Selbstdrehen, die in einer von der Kommission festgelegten Prioritätenliste aufgeführt sind (Art. 6);
- Bestimmungen zur Kennzeichnung und zu den allgemeinen und kombinierten Warnhinweisen (Text und Bild). Letztere müssen je 65 % der Vorder- und Rückseite der Zigarettenpackung einnehmen. Die Richtlinie sieht auch mögliche Erleichterungen für Rauchtabakerzeugnisse mit Ausnahme von Zigaretten, selbstgedrehten Zigaretten und Wasserpfeifen vor (Art. 8–12);
- das Verbot der Verwendung von Beschreibungen, die einen irrigen Eindruck von den Eigenschaften, gesundheitlichen Wirkungen, Risiken oder Emissionen des Erzeugnisses erwecken (Art. 13);
- das Verbot, in der EU, mit Ausnahme von Schweden, bestimmte Tabaktypen zum oralen Gebrauch («Snus») auf den Markt zu bringen (Art. 17);
- das Verbot von charakteristischen Aromen wie Vanille oder Menthol sowie von weiteren Zusatzstoffen, die einer der in Artikel 7 Absatz 6 aufgeführten Kategorien entsprechen (z. B. Vitamine, Koffein usw.) in Zigaretten und in Tabak zum Selbstdrehen. In Bezug auf E-Zigaretten kann das Verbot auf einzelstaatlicher Ebene vorgesehen werden;
- das Verbot von Tabakerzeugnissen, die Zusatzstoffe in Mengen enthalten, welche die toxische oder suchterzeugende Wirkung eines Tabakerzeugnisses oder dessen toxische Eigenschaften signifikant erhöhen (Art. 7 Abs. 9);

⁷² 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.

- Anforderungen an die Verpackung der Erzeugnisse, insbesondere das Verbot von Packungen mit weniger als 20 Zigaretten und die Verwendung von Zigarettenpackungen mit einer standardisierten Form (Quader) (Art. 14);
- das Anbringen eines Erkennungsmerkmals, das die Rückverfolgbarkeit ermöglicht, und eines Sicherheitsmerkmals auf den Packungen. Diese Merkmale sind von der Industrie unabhängig und gelten für Zigaretten ab dem 20. Mai 2019 und für die anderen Tabakprodukte ab dem 20. Mai 2024. Die Kommission legt in Durchführungsrechtsakten die technischen Standards fest, die für den Betrieb dieses Systems notwendig sind (Art. 15 und 16);
- die Verpflichtung zur Meldung neuartiger Typen von Tabakerzeugnissen (Art. 19);
- Vorschriften zum Inverkehrbringen und zur Kennzeichnung von pflanzlichen Raucherzeugnissen (Art. 21) und nikotinhalten elektronischen Zigaretten (Art. 20): Bei den Letzteren wurde die Höchstkonzentration von Nikotin in der Flüssigkeit auf 20 mg pro ml festgelegt. Das Fassungsvermögen der Einwegkartuschen darf höchstens 2 ml betragen und jenes der Nachfüllbehälter höchstens 10 ml. Ausserdem können die Mitgliedstaaten elektronische Zigaretten, die im Hinblick auf die Rauchentwöhnung angeboten werden, weiterhin einer Arzneimittelzulassung unterstellen. Haben drei Mitgliedstaaten nachfüllbare elektronische Zigaretten aus Gründen verboten, die durch ein schweres Risiko für die menschliche Gesundheit gerechtfertigt sind, sieht die Richtlinie zudem vor, dass die Kommission dieses Verbot auf alle Mitgliedstaaten ausdehnen kann.

Die Richtlinie berührt das Recht der Mitgliedstaaten nicht, einzelstaatliche Bestimmungen in Bezug auf jene Gesichtspunkte beizubehalten oder einzuführen, die in der Richtlinie nicht geregelt sind. So wird das Mindestabgabalter von den Mitgliedstaaten festgelegt, die jedoch an Artikel 16 FCTC gebunden sind, mit dem ein Verbot des Verkaufs von Tabakprodukten an Minderjährige angestrebt wird.⁷³ Die Mitgliedstaaten können aus zwingenden Gründen im Zusammenhang mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit auch in den Bereichen, die der Richtlinie unterstehen, strengere innerstaatliche Bestimmungen beibehalten oder gar einführen. Die Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten namentlich die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen eine sogenannte «neutrale» Packung einzuführen,⁷⁴ auf der nur die Warnhinweise und die Marke des Erzeugnisses ohne Logo und Farben aufgedruckt sind.

Die Regelung der Werbung, des Sponsorings und der Verkaufsförderung

Die Richtlinie 2003/33/EG 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

⁷³ Siehe auch die Empfehlung 2003/54 des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Massnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums, ABl. L 22 vom 25.1.2003, S. 31, welche die Mitgliedstaaten auffordert, geeignete Massnahmen zu treffen, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Kinder und Jugendliche zu verhindern.

⁷⁴ Art. 24 der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse.

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. Das Verbot bezieht sich auf die Werbung und das Sponsoring, die darauf ausgerichtet sind, den Verkauf eines Tabakerzeugnisses direkt oder indirekt zu fördern, einschliesslich der kostenlosen Verteilung von Tabakerzeugnissen. Die Fernsehwerbung und das TV-Sponsoring für Tabakerzeugnisse unterstehen der Richtlinie 2010/13/EU über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.⁷⁵ Jede Form von audiovisueller kommerzieller Kommunikation für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt⁷⁶. Unter Einhaltung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und insbesondere der Vorschriften über die Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen können die Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene weitere Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings vorsehen. Dies erklärt, weshalb innerhalb der EU verschiedene Regelungen bestehen, wie in Ziffer 1.6.1 oben dargelegt wird.

Vergleich des vorliegenden Entwurfs mit dem europäischen Recht

Wie das europäische Recht strebt auch der vorliegende Gesetzesentwurf einen hohen Gesundheitsschutz für die Bevölkerung an. Bei einigen Aspekten geht der vorliegende Entwurf in die gleiche Richtung wie die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse. So sehen beide Systeme vor, den Handel mit E-Zigaretten unter gewissen Voraussetzungen zu legalisieren. Auf europäischer Ebene regelt die Gesetzgebung insbesondere den maximal zulässigen Nikotingehalt sowie die obligatorischen Warnhinweise und sieht Werbeeinschränkungen für E-Zigaretten vor. Ebenso bestätigt der vorliegende Entwurf wie die europäische Richtlinie das Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch, das in beiden Rechtsordnungen schon seit Mitte der 90er-Jahre besteht (mit Ausnahme von Schweden). Eine Annäherung zwischen den beiden Regelungen erfolgt auch für die Warnhinweise, die Meldepflicht hinsichtlich der Zusammensetzung der Produkte oder das Verbot der Verwendung von täuschenden Beschreibungen wie «leicht».

Bei anderen Aspekten geht das europäische Recht weiter als der vorliegende Entwurf. So regelt der E-TabPG im Gegensatz zum europäischen Recht weder die Produktion noch die Ausfuhr von Tabakprodukten und die in der Schweiz hergestellten Zigaretten mit hohem Teergehalt dürfen weiterhin exportiert werden. Zudem schränkt der Gesetzesentwurf weder die Form der Packungen ein noch ermöglicht er die Einführung von sogenannten «neutralen» Packungen. Das europäische Recht schränkt die Verwendung von Zusatzstoffen mittels einer Positivliste ein. Zudem verbietet es Zigaretten und Tabak zum Selberdrehen, die «charakteristische» Aromen aufweisen. Demgegenüber ist im schweizerischen Gesetzesentwurf nicht vorgesehen, die Attraktivität dieser Produkte zu vermindern, und Zusatzstoffe können frei verwendet werden: Denn der E-TabPG sieht keine Positivliste vor und die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe kann nur aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt werden. Gewisse Unterschiede bestehen in Bezug auf die Grösse der Warnhinweise und die Angabe der Zusatzstoffe. Schliesslich sieht der schweizerische Gesetzesentwurf nicht vor, die Rückverfolgbarkeit der Produkte zu regeln. In diesem

⁷⁵ 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, ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1.

⁷⁶ Art. 9d der Richtlinie 2010/13/EU über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.

letzteren Punkt müssen Packungen von Tabakerzeugnissen gemäss der europäischen Richtlinie mit einem individuellen Erkennungsmerkmal gekennzeichnet sein und ihre Verbringungen müssen erfasst werden, damit sich diese Produkte in der gesamten Union verfolgen lassen und damit ihre Übereinstimmung mit der Richtlinie überwacht und durchgesetzt werden kann. Zudem schreibt die Richtlinie die Einführung von Sicherheitsmerkmalen vor, die es leichter machen, zu überprüfen, ob Tabakerzeugnisse echt sind oder nicht. Mit diesem System sollen die erheblichen Mengen illegaler, nicht gesetzeskonformer Produkte bekämpft werden, die in Europa in Verkehr gebracht werden. Wie in Ziffer 1.4.2 (Verworfenne Regelungen) dargestellt, beabsichtigt der Bundesrat derzeit nicht, ein unabhängiges staatliches Rückverfolgbarkeitssystem spezifisch für die Schweiz einzuführen.

Die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse belässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen (E-Zigaretten, sogenannte «neutrale» Packungen, Regelung der Zusatzstoffe) strengere Bestimmungen beizubehalten oder zu erlassen. Dies erklärt, weshalb die Vorschriften gewisser europäischer Staaten teilweise noch stärker von der Regelung abweichen, die mit dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagen wird.

Schliesslich trägt der vorliegende Entwurf auch dazu bei, die schweizerischen Bestimmungen an die europäische und internationale Regelung im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring anzunähern, ohne jedoch diesbezüglich ein absolutes Verbot vorzusehen. In der EU sind Tabakwerbung in den Printmedien, am Radio und im Fernsehen sowie das Sponsoring von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung verboten. Da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den nicht harmonisierten Bereichen strengere Vorschriften vorsehen können, bestehen von Staat zu Staat unterschiedliche Regelungen. So haben die meisten EU-Staaten ein Sponsoringverbot für nationale Veranstaltungen sowie zusätzliche Einschränkungen erlassen, die vor allem die Plakatwerbung im öffentlichen Raum sowie die Werbung an den Verkaufsstellen oder auf Gebrauchsartikeln betreffen. Der vorliegende Entwurf orientiert sich vor allem an den Vorschriften, die in den Nachbarländern gelten (siehe Ziff. 1.6.1).

1.6.3 Internationales Recht: WHO-Tabakkonvention

Das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs⁷⁷ (FCTC) ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der unter der Federführung der Weltgesundheitsorganisation ausgehandelt wurde. Es wurde am 21. Mai 2003 von der Weltgesundheitsversammlung verabschiedet und ist seit 27. Februar 2005 in Kraft. In der Geschichte der Vereinten Nationen hat es sich zu einem der Verträge entwickelt, dem die Staaten am raschesten und breitesten beigetreten sind. Unterdessen gehören ihm 180 Vertragsparteien⁷⁸ an, einschliesslich der Europäischen Union.

Die Schweiz hat das FCTC am 25. Juni 2004 unterzeichnet und damit die Bereitschaft des Bundesrates zum Ausdruck gebracht, dem Übereinkommen beizutreten. Vor allem angesichts der eingeführten Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie des Verbots der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige erfüllt der vorliegende Entwurf die grundlegenden Anforderungen,

⁷⁷ Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Abrufbar unter: www.who.int/fctc/fr
⁷⁸ Stand am 1.10.2015.

die sich aus dem Übereinkommen ergeben. Der Bundesrat wird die Bedingungen einer Ratifizierung des FCTC nach der Verabschiedung des Entwurfs prüfen.

Das FCTC wurde erarbeitet, nachdem Krankheiten und Todesfälle im Zusammenhang mit dem Tabakkonsum weltweit stark zugenommen hatten. Dieser Konsum wird durch eine Reihe komplexer Faktoren gefördert, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben, vor allem durch die Liberalisierung des Warenverkehrs. Weitere Faktoren wie die länderübergreifenden Aktivitäten im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring sowie der internationale Verkehr von geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten tragen ebenfalls zur explosiven Zunahme des Tabakkonsums bei.

Das FCTC bekräftigt das Recht aller Menschen auf das für sie erreichbare Höchstmass an Gesundheit. Es stellt einen Meilenstein in der Förderung der öffentlichen Gesundheit dar und bringt eine neue rechtliche Dimension in die internationale Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich ein. Das Übereinkommen sieht ein umfassendes Paket von Massnahmen vor, mit denen sich die negativen Folgen des Tabakkonsums für die Gesundheit und die Wirtschaft weltweit eindämmen lassen.

Die Bestimmungen in Bezug auf die Verminderung der Nachfrage beinhalten insbesondere folgende Massnahmen:

- preisbezogene und steuerliche Massnahmen zur Verminderung der Nachfrage nach Tabak; und
- nicht preisbezogene Massnahmen zur Verminderung der Nachfrage nach Tabak, d. h.:
 - Schutz vor Passivrauchen;
 - Regelung bezüglich der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen;
 - Regelung bezüglich der Bekanntgabe von Angaben über Tabakerzeugnisse;
 - Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen; und
 - Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring (vgl. unten).

Die Bestimmungen im Hinblick auf die Verminderung des Angebots betreffen insbesondere folgende Fragen:

- unerlaubter Handel mit Tabakerzeugnissen; und
- Verkauf an und durch Minderjährige.

Im Bereich der Tabakwerbung, der Förderung des Tabakverkaufs und des Tabak sponsoring sieht das FCTC ein umfassendes Verbot vor und räumt den Vertragsparteien eine Frist von fünf Jahren ein, um geeignete Massnahmen zu treffen (Art. 13 Abs. 2). Ist eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in der Lage, ein umfassendes Verbot zu erlassen, muss sie die Tabakwerbung, die Förderung des Tabakverkaufs und das Tabak sponsoring einschränken (Art. 13 Abs. 3). Gemäss den Ausführungsrichtlinien zu diesem Artikel müssen die Einschränkungen unter Berücksichtigung der Verfassung oder der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Vertragspartei möglichst umfassend sein.

In Artikel 13 Absatz 4 FCTC wird zudem klargestellt, dass diese Einschränkungen gewisse Mindestanforderungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Spon-

soring erfüllen müssen. Diese Mindestanforderungen betreffen das Verbot, ein Tabakprodukt mit Mitteln zu bewerben, die einen falschen Eindruck vom Produkt vermitteln (Bst. a), die Aufnahme von gesundheitsrelevanten Warnhinweisen (Bst. b), das Verbot von Kaufanreizen (Bst. c), die Bekanntgabe der Ausgaben der Tabakindustrie (Bst. d), ein umfassendes Verbot oder Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings im Rundfunk und Fernsehen, in den Printmedien und in anderen Medien wie dem Internet (Bst. e) sowie das Verbot oder Einschränkungen des Sponsorings von internationalen Veranstaltungen und deren Teilnehmern (Bst. f). Die Vertragsparteien werden jedoch aufgefordert, Massnahmen einzuleiten, die über diese Mindestanforderungen hinausgehen. Nach Artikel 30 FCTC sind keine Vorbehalte zum Übereinkommen zulässig.

Das FCTC enthält keine Vorschriften zu nikotinhaltigen E-Zigaretten, da diese Produkte erst nach der Verabschiedung des Übereinkommens aufkamen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat jedoch am 1. September 2014 einen Bericht zu elektronischen Nikotininhalatoren veröffentlicht.⁷⁹ In diesem Bericht wird betont, dass E-Zigaretten, die von den Herstellern oft als Hilfsmittel für die Raucherentwöhnung oder als weniger gesundheitsschädigende Ersatzprodukte für Tabak vermarktet würden, im Interesse der öffentlichen Gesundheit weltweit geregelt werden sollten. Eine solche Regelung sei insbesondere unerlässlich, um die Förderung des Verkaufs von E-Zigaretten bei Nichtrauchernden und Jugendlichen zu verhindern, um die potenziellen Risiken von E-Zigaretten für Konsumierende und Nichtkonsumierende so weit als möglich zu beschränken und um unbegründete gesundheitsbezogene Anpreisungen zu verbieten. Der Bericht gelangt namentlich zum Schluss, aufgrund der derzeitigen Datenlage lasse sich nicht beurteilen, ob E-Zigaretten Raucherinnen und Raucher dabei unterstützten, das Rauchen aufzugeben, oder nicht.

Anlässlich ihrer sechsten Session im Oktober 2014 in Moskau hat die Konferenz der Vertragsparteien (COP) des FCTC einen Beschluss⁸⁰ verabschiedet, der die Vertragsstaaten auffordert, Massnahmen zu treffen, um die potenziellen Risiken von E-Zigaretten für die Gesundheit von Konsumierenden und Nichtkonsumierenden so weit als möglich zu beschränken. Ausserdem wird das Sekretariat des Übereinkommens mit diesem Beschluss aufgefordert, gemeinsam mit der WHO eine Experten-Gruppe einzusetzen, die der COP an ihrer nächsten Session die neuesten Daten zu den gesundheitlichen Folgen von E-Zigaretten vorlegen soll.

Anlässlich ihrer fünften Session im November 2012 in Seoul hatte die COP zudem ein Protokoll zum FCTC verabschiedet, das auf die Beseitigung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen ausgerichtet ist. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Aspekt jeder umfassenden Politik zur Bekämpfung des Tabakkonsums. Dieses Protokoll wird in Kraft treten, wenn die Zahl von 40 Ratifikationen erreicht ist.

⁷⁹ Electronic nicotine delivery systems, Report by WHO from 1 September 2014, FCTC/COP/6/10 Rev.1.

⁸⁰ FCTC/COP6(9)

1.7

Umsetzung

Zurzeit sind die meisten Vorschriften, die für Tabakprodukte gelten, in der TabV und der Verordnung des EDI vom 10. Dezember 2007 über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten enthalten. Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass verschiedene Fragen in Ausführungsverordnungen genauer geregelt werden.

Die Zuständigkeiten und das derzeit geltende Vollzugssystem für den Lebensmittelbereich, einschliesslich der Tabakprodukte, werden im E-TabPG in vereinfachter Form übernommen. Der Bund überwacht den Markt in Bezug auf die Einfuhr und erfüllt die anderen Aufgaben, die ihm nach dem Gesetz ausdrücklich zukommen, während die Kantone die Überwachung des schweizerischen Binnenmarktes sicherstellen. Es besteht kein Grund, vom bestehenden Vollzugssystem abzuweichen, das funktioniert und sich bewährt hat. Allerdings wäre es nicht gerechtfertigt, alle spezifischen Bestimmungen zu übernehmen, die für den Vollzug des Lebensmittelrechts erforderlich sind, da in diesem Bereich ein anderes Schutzniveau notwendig ist als bei den Tabakprodukten.

Im Rahmen der Vernehmlassung hat sich eine von zwanzig kantonalen Stellen, die derzeit für den Vollzug des Tabakprodukterechts zuständig sind, zum Vorentwurf geäussert. Das Beibehalten an der Vollzugsstruktur wurde begrüsst, jedoch sei der Vollzug in der Tabakanalytik besser zu koordinieren. Eine solche Koordination ist mit dem vorliegenden Entwurf möglich und erfolgt typischerweise durch die Kantone.

Der vorliegende Entwurf bringt für den Vollzug im Inland durch die Kantone keine grösseren Neuerungen. E-Zigaretten werden schon heute in der nikotinfreien Form auf ihre Konformität mit den lebensmittelrechtlichen Anforderungen (z. B. Einhaltung der Selbstkontrolle) geprüft. Neu wird die chemikalienrechtliche Konformität zu prüfen sein, wie dies schon heute für viele Produkte gemacht wird. Im Bereich der Werbung bestehen derzeit schon nationale und kantonale Vorschriften, deren Einhaltung von den Kantonen geprüft wird. Die Kontrolle des Verbots der Abgabe an Minderjährige mittels Testkäufen ist bereits vom Alkohol her bekannt. Im Rahmen der Vernehmlassung der Verordnungsentwürfe werden die Kantone sich zu den Details der Umsetzung des Gesetzes und den Übergangsfristen äussern können. An den Warenkontrollen an der Grenze ändert sich nichts.

Weitere Ausführungen zur Zweckmässigkeit im Vollzug können der Ziffer 3.8 entnommen werden.

1.8

Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage kann die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabalter für Tabakprodukte» abgeschrieben werden. Weiter nimmt der Entwurf die im Postulat Tillmanns (00.3435) «Verbot der Tabakwerbung» formulierten Aspekte auf.

Nationalrätin Ruth Humbel fordert in ihrem Vorstoss ein schweizweit einheitliches Abgabalter für Tabakprodukte, da kantonale Unterschiede (keine Limite, 16 oder 18 Jahre) angesichts der Mobilität wenig Sinn machen und auch im Alkoholbereich entsprechende Vorschriften bestehen. Ob die Altersgrenze 16 oder 18 Jahre betragen soll, wurde von der Motionärin offen gelassen. In seiner Stellungnahme hat der

Bundesrat mit Verweis auf die Präventionsstrategie des Nationalen Programms Tabak 2008–2012⁸¹, das bis Ende 2016 verlängert wurde, die Annahme der Motion beantragt.

Nationalrat Pierre Tillmanns verlangt in seinem Vorstoss ein Verbot der Tabakwerbung, da sich die Tabakprävention international verschärft habe und Jugendliche in der Schweiz zunehmend früher in den Tabakkonsum einsteigen. Dies habe mit der Tabakwerbung zu tun, die nachweislich nicht nur dem Markenwechsel diene, sondern generell den Konsum beeinflussen würde und die Gesundheitsschäden aufgrund des Tabakkonsums erwiesen seien. Der Bundesrat hat die Stossrichtung der Motion begrüsst unter dem Hinweis, dass ein striktes Werbeverbot den Konsum gemäss bereits erwähnter Studie⁸² um 7 % reduzieren könne und beantragte die Umwandlung in ein Postulat.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

In *Absatz 1* sind die im E-TabPG geregelten Bereiche aufgeführt. Die Anforderungen an die Tabakprodukte, die in der Schweiz auf dem Markt bereitgestellt werden, und an ihre Verpackung (*Bst. a*) betreffen vor allem die Zusammensetzung und die Emissionen sowie die Angaben und Warnhinweise, die auf der Verpackung angebracht werden müssen. Die Verbote und Einschränkungen für das Bereitstellen auf dem Markt (*Bst. b*) werden in den Artikeln 10 ff. E-TabPG konkretisiert. Der vorliegende Entwurf verbietet bestimmte Tabakprodukte zum oralen Gebrauch und sieht für ausgewählte Produkte vor dem ersten Inverkehrbringen eine Meldepflicht vor.

Die wichtigsten Neuerungen, die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eingeführt werden, sind die Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings (*Bst. c*). Neu gelten die vorgesehenen Einschränkungen nicht nur für Tabakprodukte, sondern auch für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit dem konsumierten Tabakprodukt bilden (vgl. Erläuterung zu Art. 2 Abs. 1). Der Gesetzesentwurf verbietet zudem die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige. Zur Überprüfung der Einhaltung der Altersbeschränkung für die Abgabe von Tabakprodukten können Testkäufe durchgeführt werden (*Bst. d*).

Mit der Regelung der in Absatz 1 aufgeführten Bereiche verfolgt das Gesetz zwei Zwecke (*Abs. 2*): die Verringerung des Konsums von Tabakprodukten (*Bst. a*) sowie die Beschränkung der schädlichen Auswirkungen des Konsums (*Bst. b*). Im Hinblick auf diese beiden Ziele sieht das Gesetz eine Reihe von Massnahmen vor. Auf das erste Ziel ausgerichtet sind zum Beispiel das Verbot der Abgabe an Minderjährige, das Täuschungsverbot, die zusätzlichen Einschränkungen der Werbung, der Ver-

⁸¹ Nationales Programm Tabak 2008–2012. Am 9. Mai 2012 hat der Bundesrat das Programm um weitere vier Jahre bis Ende 2016 verlängert. www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Nationales Programm.

⁸² Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

kaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte sowie eine Information der Öffentlichkeit über die gesundheitlichen Risiken, die mit Tabakprodukten verbunden sind. Mit der Festlegung der Höchstmenge bestimmter gesundheitsgefährdender Zutaten wird hingegen das Ziel verfolgt, die schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten zu beschränken.

Art. 2 Geltungsbereich

Der E-TabPG gilt einerseits für Tabakprodukte. Andererseits gelten die Bestimmungen über Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring auch für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit dem konsumierten Tabakprodukt bilden (*Abs. 1*). Die betreffenden Gegenstände gehen eine Verbindung mit dem Tabakprodukt ein, damit dieses konsumiert werden kann, wie zum Beispiel die Pfeife, die Wasserpfeife, das Zigarettenmundstück, das Zigarettenpapier, die Zigarettenfilter oder das Gerät, das zur Aufnahme der Nachfüllung der E-Zigarette dient. Bei Feuerzeugen ist dies hingegen nicht der Fall.

In *Absatz 2* sind die Bereiche aufgezählt, auf die das Gesetz nicht anwendbar ist. Die im geltenden Recht vorgesehene Ausnahme in Bezug auf den Eigengebrauch wird beibehalten, wobei eine neue Terminologie verwendet wird, die klarer ist und der Realität besser entspricht (*Bst. a und b*). Der Anbau von Tabak sowie die Herstellung, Verarbeitung und Einfuhr von Tabakprodukten zum Eigengebrauch durch Konsumentinnen und Konsumenten sind vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen. Die Einfuhr zum Eigengebrauch durch eine Konsumentin oder einen Konsumenten bezieht sich nur auf den Eigengebrauch der betreffenden Person und schliesst jede Möglichkeit aus, Tabakprodukte für den Gebrauch von mehreren Personen einzuführen, selbst wenn es sich dabei um Mitglieder einer Familie handelt. Im Lebensmittelbereich ist die Ausnahme des Eigengebrauchs darauf ausgerichtet, einen Bereich von der Regelung auszunehmen, in dem ausschliesslich die Eigenverantwortung der Konsumentinnen und Konsumenten gelten soll. Somit schützen die staatlichen Vorschriften die Konsumentinnen und Konsumenten bei ihrer Eigenproduktion und bei der Einfuhr für ihre privaten Zwecke nicht speziell.⁸³ Bei den Tabakprodukten wird mit dieser Ausnahme der gleiche Zweck verfolgt. Mit der Einfügung von Artikel 12 E-TabPG wird allerdings ein kleiner Vorbehalt eingeführt: Dieser Artikel ermöglicht dem Bundesrat, die Menge der Tabakprodukte festzulegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf. Ein ähnlicher Vorbehalt ist auch im neuen Lebensmittelgesetz (Art. 2 Abs. 5 nLMG) vorgesehen.

Entgegen der gegenwärtigen Regelung werden die Durchfuhr und die Ausfuhr von Tabakprodukten vom vorliegenden Gesetz nicht mehr erfasst. Da keine Vorschrift für den Transport vorgesehen ist, macht die Anwendung des Gesetzes auf die Durchfuhr keinen Sinn. Das geltende Recht sieht bereits heute eine Ausnahme für Produkte vor, die ausschliesslich für die Ausfuhr bestimmt sind. Diese müssen den Vorschriften des Bestimmungslandes entsprechen. Die Überprüfung der Einhaltung des ausländischen Rechts ist jedoch schwierig umzusetzen und erfolgt bereits durch das Bestimmungsland. Deshalb erscheint es angemessener, dass die Vollzugsbehörden ihre Kontrollen auf die Produkte konzentrieren, die für den Schweizer Markt bestimmt sind. Damit fallen die Pflicht zur Kennzeichnung der Ware (für die Ausfuhr)

⁸³ Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG), BBl 1989 I 893, S. 918.

und die Pflicht zur Meldung der Ausfuhr an den Kanton dahin. Die Vollzugsbehörden werden somit von diesen Aufgaben entlastet, woraus sich jedoch auf materieller Ebene keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Die Abgrenzung, die im geltenden Recht gegenüber dem HMG besteht, wird aufrechterhalten (*Abs. 3*). Aufgrund der Gleichstellung von nikotinhaltenen E-Zigaretten mit Tabakprodukten wird diese Bestimmung von Bedeutung sein, da es die Heilmittelgesetzgebung ermöglicht, solche Produkte als Arzneimittel zuzulassen. Grundsätzlich fallen E-Zigaretten in den Geltungsbereich des vorliegenden Entwurfs; wird bei diesen Produkten jedoch angegeben, dass sie zur Rauchentwöhnung bestimmt sind (Heilwirkung), unterstehen sie dem HMG und der E-TabPG ist nicht anwendbar. Neu wird zudem eine klare Abgrenzung gegenüber der Betäubungsmittelgesetzgebung vorgenommen. Diese Abgrenzung ist namentlich für Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind (Kräuterzigaretten), und für E-Zigaretten sinnvoll, da sie Betäubungsmittel enthalten könnten.

In Bezug auf die bei E-Zigaretten verwendeten Liquids mit oder ohne Nikotin ist hingegen das ChemG anwendbar. Insbesondere müssen diese Liquids entsprechend der Chemikaliengesetzgebung eingestuft, verpackt und gekennzeichnet werden. Eine allfällige Einschränkung des Geltungsbereichs der Chemikaliengesetzgebung auf diese oder andere Aspekte müsste und könnte später auf Stufe der Ausführungsverordnung vorgenommen werden (vgl. Art. 2 Abs. 4 ChemG).

Art. 3 Tabakprodukte

Der Begriff «Tabakprodukte» ist in diesem Gesetz von zentraler Bedeutung, da damit festgelegt wird, welche Produkte in dessen Geltungsbereich fallen. Zwei Kategorien von Produkten werden künftig den Tabakprodukten gleichgestellt.

Für die Begriffsdefinition Tabakprodukte (*Abs. 1*) wurde die Definition im derzeitigen Artikel 2 Buchstabe d TabV übernommen, wobei die Formulierung der französischen Fassung vereinfacht wurde. Zu den Produkten, die zum Rauchen bestimmt sind, gehören beispielsweise Zigarren, Zigaretten und ähnliche Produkte sowie Schnitt- und Rollentabak. Neu in der Bestimmung aufgeführt sind tabakhaltige Produkte, die zum Inhalieren bestimmt sind. Diese sind an sich bereits in der Begriffsdefinition des geltenden Rechts enthalten (Wortlaut: «insbesondere zum Rauchen [...] bestimmt»). Die ausdrückliche Erwähnung wird vorgesehen, weil solche zum Inhalieren bestimmte Produkte, die erhitzten Tabak (ohne Verbrennung) enthalten, seit ungefähr 2006 auf dem Schweizer Markt erhältlich sind. Der zum Schnupfen bestimmte Tabak wird durch die Nase aufgenommen.

Mit *Absatz 2* werden Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind (z. B. Kräuterzigaretten), und Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin freisetzen (z. B. nikotinhaltige E-Zigaretten), den Tabakprodukten gleichgestellt.

Produkte, die Tabakersatzstoffe enthalten, wie beispielsweise Kräuterzigaretten, gehören neu zur Kategorie der Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind (*Bst. a*). Die Terminologie wurde angepasst, um eine bessere Kohärenz mit den neu aufgenommenen Produkten ohne Tabak zu ermöglichen, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin freisetzen (*Bst. b*). Zu dieser letzteren Kategorie gehören insbesondere die elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten), die elektronischen Zigarren (E-Zigarren) und die elektro-

nischen Shishas (E-Shishas). Erfasst werden nur Produkte, die wie Tabakprodukte verwendet werden. Mit dieser Anforderung kann ausgeschlossen werden, dass andere Inhalationsgeräte (z. B. gegen Erkältungen) in diese Produktkategorie fallen und somit als Tabakprodukte gelten würden. Den Tabakprodukten gleichgestellt sind auch die Kartuschen und Behälter mit Nachfüllflüssigkeiten.

Auf Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmt sind und kein Nikotin freisetzen, ist der E-TabPG grundsätzlich nicht anwendbar. Gemäss *Absatz 3* kann der Bundesrat diese Produkte indessen für einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes den Tabakprodukten gleichstellen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist. Er kann insbesondere die Anwendung des Artikels über die Zusammensetzung und die Emissionen sowie der Artikel zu den Beschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte vorsehen (vgl. Erläuterung in Ziff. 1.3.2).

Wie im geltenden Recht stimmt die Terminologie, die im E-TabPG für die Tabakprodukte verwendet wird, nicht mit der Terminologie des TStG überein. Da die beiden Regelungen unterschiedliche Ziele verfolgen, erscheint eine Vereinheitlichung der Terminologie nicht notwendig. Im Hinblick auf die Besteuerung legt das TStG das Rohmaterial, die Tabakfabrikate und die Ersatzprodukte sehr genau fest. Zu den Ersatzprodukten gehören alle Produkte, die nicht oder nur zum Teil aus Tabak bestehen, aber wie Tabak verwendet werden, selbst wenn sie für den Konsum nicht angezündet werden müssen. Tabakhaltige Produkte, die zum Rauchen bestimmt sind, gehören zu den Tabakfabrikaten, während alle anderen Produkte – beispielsweise Kautabak und Kräuterezigaretten – den Ersatzprodukten zuzuordnen sind. Die E-Zigaretten gehörten ebenfalls zu dieser Kategorie, bis die eidgenössischen Räte im Anschluss an die Motion Zanetti (11.3178) «Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer» 2011 beschlossen, diese Produkte von der Tabaksteuer auszunehmen.

Art. 4 Bereitstellen auf dem Markt

Die verhältnismässig weit gefasste Begriffsdefinition «Bereitstellen auf dem Markt» umfasst das Bereithalten und das Anbieten im Hinblick auf die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten und die Abgabe selber. Unter Bereithalten im Hinblick auf die Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten ist die Tatsache zu verstehen, dass das Produkt bereitgehalten, aufbewahrt oder gelagert wird, das schliesslich an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben wird, wobei die Zahl der Zwischenhändler bis zur Abgabe unerheblich ist. Dies betrifft sowohl die entsprechende Tätigkeit des Grossisten als auch jene des Detailhändlers. Die Einfuhr im Hinblick auf die Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten wird ausdrücklich erwähnt und entspricht dem bisherigen Recht, das sowohl das Abgeben als auch die Einfuhr regelt. Hingegen ist im Begriff «Bereitstellen auf dem Markt» weder die Einfuhr im Hinblick auf die Ausfuhr noch das Bereithalten im Hinblick auf die Ausfuhr enthalten. Die Lagerung und Zwischenlagerung von Tabakprodukten, die für die Ausfuhr bestimmt sind, unterstehen somit nicht diesem Gesetz. Das «Anbieten» umfasst auch (über das Internet) online unterbreitete Angebote. Die Verwendung dieses neuen Begriffs hat indessen im Vergleich mit dem geltenden Recht keine materielle Änderung zur Folge.

2. Abschnitt: Grundsätze

Art. 5 Bereitstellen auf dem Markt und Selbstkontrolle

Der Entwurf verlangt die Gesetzeskonformität zum Zeitpunkt des Bereitstellens auf dem Markt (*Abs. 1*). Auf die Regelung vorgelagerter Produktionsschritte wird verzichtet. Gemäss diesem Grundsatz dürfen Produkte, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, ohne Intervention der Behörden in der Schweiz auf dem Markt bereitgestellt werden. Die Anforderungen in den Artikeln 8 und 9 E-TabPG müssen jedoch erst zum Zeitpunkt der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten erfüllt sein.

Die geltende Verpflichtung zur Selbstkontrolle (Art. 23 LMG) wird als Grundsatz übernommen. Bei den heutigen Produktionsmethoden wird davon ausgegangen, dass die Gesetzeskonformität des Endprodukts in der Regel voraussetzt, dass auch der Herstellungsprozess einwandfrei abgelaufen ist. Im Verhältnis zur Selbstkontrolle ist die amtliche Kontrolle (Art. 30 ff. E-TabPG) subsidiär. Sie entbindet nicht von der Selbstkontrolle.

Absatz 2 verpflichtet den Bundesrat, die Anforderungen an die Selbstkontrolle sowie deren Dokumentation zu regeln. Unter den Begriff der Dokumentation fallen namentlich auch alle Dokumente und Bescheinigungen, welche die Herstellerinnen und Hersteller zum Nachweis der Gesetzeskonformität der Tabakprodukte zuhanden der Vollzugsbehörden zur Verfügung haben müssen. Weiter kann der Bundesrat gewisse Untersuchungsmethoden für obligatorisch erklären. Er stützt sich dabei auf international harmonisierte Normen wie die maschinellen Messungen der Schadstoffgehalte im Rauch von Zigaretten gemäss den entsprechenden ISO-Normen.

Art. 6 Täuschungsschutz

Artikel 6 E-TabPG regelt den Täuschungsschutz unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes. Er sieht vor, dass die Aufmachung, die Kennzeichnung und die Verpackung der Tabakprodukte sowie die Werbung für sie die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen dürfen (*Abs. 1*). Die Tabakprodukte dürfen somit keine täuschenden oder absichtlich fälschen, ungenauen oder unrichtigen Angaben enthalten. Der Grundsatz wird aus dem geltenden Recht (vgl. Art. 17 TabV) übernommen, jedoch auf die gesundheitsbezogenen Aspekte beschränkt. Gegenüber dem bisherigen Recht, das auch weitere Teilaspekte erfasst, sieht dieser Entwurf somit eine Lockerung vor.

Der Täuschungsschutz unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes bezieht sich hier auf Angaben, die falsche Vorstellungen über die gesundheitlichen Auswirkungen, die ein Produkt haben kann oder über die Gefahren oder Emissionen des Produkts wecken (*Abs. 2*). Die Konsumentinnen und Konsumenten haben das Recht, genau zu erfahren, welche Risiken sie eingehen, wenn sie zum Beispiel eine Zigarette rauchen oder eine E-Zigarette konsumieren. Nicht unter diese Bestimmung fallen hingegen Täuschungen, die das Produkt selbst, z. B. seine Zusammensetzung oder seine Herstellung, betreffen.

Es ist verboten, Bezeichnungen, Marken und Bildzeichen oder sonstige Zeichen wie zum Beispiel «light», «leicht», «ultraleicht» oder «mild» zu verwenden, die den Eindruck erwecken, ein Tabakprodukt sei weniger schädlich als andere (*Abs. 3*). Dieses Verbot entspricht dem geltenden Recht. Ausserhalb des Rahmens der Wer-

bekommunikation darf hingegen weiterhin angegeben werden, dass eine Produktsorte weniger schädlich ist als eine andere.

2. Kapitel:

Anforderungen an Tabakprodukte und Verpackungen sowie Einschränkungen des Bereitstellens auf dem Markt

1. Abschnitt: Zusammensetzung und Emissionen der Tabakprodukte

Art. 7

Absatz 1 legt fest, dass Tabakprodukte keine Zutaten enthalten dürfen, die bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden. Dieser Grundsatz wird aus dem geltenden Recht (Art. 13 Abs. 2 LMG) übernommen. Gemäss Botschaft von 1989⁸⁴ zum geltenden Lebensmittelgesetz dient die aktuelle Anforderung dazu, Fremd- und Inhaltsstoffe auszuschliessen, die der Konsument neben Nikotin nicht erwartet. Im vorliegenden Entwurf werden die Fremdstoffe (Rückstände, mikrobielle Verunreinigungen) nicht geregelt, da dies für Tabakprodukte von untergeordneter Bedeutung ist. Weiter werden neu etwas weniger detailliert nur die Zutaten und nicht die in einer Zutat enthaltenen Inhaltsstoffe geregelt. In der Zutat Tabak wären die Inhaltsstoffe beispielsweise Zellulose und Wasser.

Als konkretes Beispiel für eine unerwartete Gesundheitsgefährdung für die Konsumentin oder den Konsumenten ist denkbar, dass aufgrund eines schweren Fabrikationsfehlers eine akute Vergiftung nach dem Konsum einer Zigarette oder eines Produkts auftritt, das zur Inhalation bestimmte Substanzen freisetzt. Aktuell sind Zusatzstoffe in der TabV in einer Positivliste geregelt. Das heisst, alle erlaubten Substanzen und ihre Höchstmengen sind vorgeschrieben. Wer weitere nicht auf der Liste aufgeführte Stoffe verwenden möchte, kann dies in einem Bewilligungsverfahren beantragen (vgl. Art. 6 Abs. 3 TabV). Im Rahmen des Verfahrens wird geprüft, inwiefern die neue Substanz die Gesamtoxizität beeinflusst.

Mit dem Gesetzesentwurf soll das System umgestellt werden. Grundsätzlich werden alle Zutaten erlaubt, der Bundesrat kann jedoch gezielte Ausnahmen festlegen. Soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist, kann er für gewisse Zutaten Höchstmengen festlegen (*Abs. 2*). Ein Beispiel ist hier der in *Folia Liatris* (Hirschzungenblatt, zur Aromatisierung von Tabak) natürlich vorkommende Aromastoff Cumarin, der in höheren Konzentrationen Leberschädigungen bewirken kann. Sollte sich aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu einem späteren Zeitpunkt der Verdacht erhärten, dass gewisse Zutaten zur Erhöhung der Toxizität oder des Suchtpotenzials beitragen oder die Inhalation erleichtern, könnte der Bundesrat diese auf Verordnungsstufe ganz verbieten (*Abs. 3*). Damit wird die Umsetzung bestimmter künftiger internationaler Standards zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten möglich. Als konkretes Beispiel ist ein Verbot von Menthol denkbar, das die Inhalation erleichtert, da es aufgrund seiner leicht anästhesierenden Wirkung die durch den Rauch verursachte Reizung verringert. In der Schweiz können Unternehmen, die ein Tabakprodukt nach dem E-TabPG auf dem Markt bereitstellen, somit

⁸⁴ Botschaft vom 30. Jan. 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), BBl 1989 I 893.

abgesehen von den oben definierten Ausnahmen alle Stoffe als Zutaten verwenden. Sie müssen jedoch im Rahmen der Selbstkontrolle dafür besorgt sein, dass die Tabakprodukte bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit nicht unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden.

Die Umstellung des Systems wird damit begründet, dass die Bedeutung der Zusatzstoffe im Vergleich zur Gesamtoxizität der Tabakprodukte gering ist. Da bei Tabakprodukten und auch bei den bestehenden Zusatzstoffen eine gewisse Toxizität toleriert wird, sind in diesen Bewilligungsverfahren kaum abschlägige Entscheide zu erwarten. Es verlangsamt zudem den Marktzutritt für neue Produkte, und ist für Behörden und Bereitsteller auf dem Markt unnötig aufwändig, selbst wenn nur wenige Gesuche eingereicht werden. In den letzten zehn Jahren wurden lediglich für zwei Stoffe entsprechende Bewilligungen erteilt. Ein weiterer Stoff wurde im Rahmen des Cassis-de-Dijon-Verfahrens (vgl. Art. 16a–16e THG) zugelassen. Nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip können Produkte, die den harmonisierten technischen Vorschriften der EU, oder falls keine oder unvollständig harmonisierte technische Vorschriften eines Mitgliedsstaats der EU oder des EWR bestehen und die Produkte im betreffenden EU- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig verkauft werden, auch in der Schweiz auf den Markt gebracht werden. Dadurch wird die Bedeutung der Schweizer Positivliste für Zusatzstoffe weiter relativiert, was zusätzlich für deren Abschaffung spricht.

Der Bundesrat legt wie bis anhin die Höchstwerte der bekannten Schadstoffe (z. B. Teer, Nikotin, Kohlenmonoxid) im Tabakrauch fest (*Abs. 4*). Es ist nicht beabsichtigt, dass die Schweiz an den derzeitigen Werten Änderungen auf Stufe der Ausführungsverordnung vornimmt. Auch für den Dampf von E-Zigaretten soll der Bundesrat Schadstoffhöchstwerte festlegen können. Dies ist insbesondere nötig, wenn E-Zigaretten beim Konsum zu stark erhitzen, wodurch krebserregende Spaltprodukte entstehen können. Um dem entgegenzuwirken kann der Bundesrat gemäss Absatz 4 technische Normen für anwendbar erklären, um eine Überhitzung zu verhindern.

Absatz 5 findet in den Fällen Anwendung, in denen ein Sachverhalt im Gesetzesrecht nicht oder nur in allgemeiner Weise geregelt ist. Wenn beispielsweise ein Tabakprodukt eine Zutat enthält, die die Konsumentin oder der Konsument nicht erwartet und für welche Anhaltspunkte bestehen, dass sie gesundheitsschädigend sein könnte, muss das BAG vorläufige Massnahmen anordnen können. Die hiermit geschaffene Rechtsgrundlage ermöglicht es, die erforderlichen vorläufigen Massnahmen situationsgerecht entweder in der Form einer befristeten Rechtsverordnung oder auch als Verfügung zu erlassen.

2. Abschnitt: Verpackungen

Art. 8 Kennzeichnung und Warnhinweise

Artikel 8 E-TabPG stellt die gesetzliche Grundlage für die Vorschriften hinsichtlich der Kennzeichnung und der Warnhinweise dar, die derzeit im vierten Abschnitt der TabV (Art. 11–16) enthalten sind, und überlässt ihre Festlegung weiterhin dem Bundesrat.

Gemäss *Absatz 2* legt der Bundesrat fest, welche Angaben obligatorisch sind, und regelt zudem Platzierung und Sprache dieser Angaben. Die Regelung auf Verordnungsstufe wird grösstenteils mit der Regelung in der TabV übereinstimmen. Auf

den Verpackungen von Tabakprodukten müssen insbesondere die Sachbezeichnung, die Firmenbezeichnung des Herstellers, das Produktionsland sowie die Warnhinweise angegeben sein. Auf Stufe der Ausführungsverordnung soll jedoch eine zusätzliche obligatorische Angabe eingeführt werden: Auf der Verpackung sollen auch die wesentlichen Zutaten erwähnt werden, die im Tabakprodukt enthalten sind. Damit soll den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglicht werden, sich einfach und rasch über die Zusammensetzung der von ihnen konsumierten Produkte zu informieren und die verschiedenen Produkte zu vergleichen, die auf dem Markt angeboten werden. Dieses Vorgehen gilt für verschiedene andere Produkte wie Lebensmittel und Kosmetika und es besteht kein Grund, es nicht auch auf Tabakprodukte anzuwenden.

Nach *Absatz 3* bestimmt der Bundesrat, welche Warnhinweise für die verschiedenen Tabakprodukte obligatorisch sind, und berücksichtigt dabei deren Eigenheiten. Wie bisher gilt für rauchlose Produkte eine unterschiedliche Regelung. Der Bundesrat beabsichtigt nicht, die Grösse der Warnhinweise anlässlich der Inkraftsetzung des Gesetzes zu ändern. Die vorliegende Rechtsgrundlage ermöglicht es im Übrigen nicht, auf dem Verordnungsweg «neutrale» Packungen einzuführen.

Gemäss *Absatz 4* bleiben die Bestimmungen des Markenschutzgesetzes vom 28. August 1992⁸⁵ (MSchG) über Angaben zur Herkunft vorbehalten. Es handelt sich um die Artikel 47 ff. MSchG. Wenn ein Hersteller für Produkte, die in den Geltungsbereich des MSchG fallen, die Herkunftsbezeichnung «Schweiz» oder andere Herkunftsangaben im Zusammenhang mit der Schweiz verwenden will, muss er die im MSchG festgelegten Herkunftskriterien erfüllen. Obwohl dies im E-TabPG nicht ausdrücklich definiert ist, gilt das MSchG auch für die Werbung. Die Behörden, die für den Vollzug der Tabakproduktegesetzgebung zuständig sind, sorgen im Rahmen der Überprüfung der Konformität von Produkten und Werbung dafür, dass diese Kriterien eingehalten werden. Für die Angabe des Herstellungslandes soll aber die Tabakproduktegesetzgebung massgebend sein; die entsprechenden Kriterien sollen in der diesbezüglichen Ausführungsverordnung aufgenommen werden.

Art. 9 Zigarettenpackungen

Wie bis anhin sollen Zigaretten nur in Verpackungen von mindestens 20 Stück an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden. Mit dieser Vorgabe kann vermieden werden, dass Vorschriften über die Etikettierung und die Warnhinweise umgangen werden können. Zudem wird sichergestellt, dass keine Kleinpackungen zu zehn Stück, welche aufgrund ihres tiefen Preises für Jugendliche besonders attraktiv sind, in der Schweiz erhältlich sind.

3. Abschnitt:

Einschränkungen des Bereitstellens auf dem Markt und Pflicht nach dem Bereitstellen auf dem Markt

Art. 10 Verbot bestimmter Tabakprodukte zum oralen Gebrauch

Das Verbot von Tabakprodukten zum oralen Gebrauch (z. B. Snus), das in der Schweiz seit 1995 gilt und sich am Recht der EU⁸⁶ orientiert, wird beibehalten. Aus wissenschaftlicher Sicht besteht kein Grund, das Verbot von Tabakprodukten zum oralen Gebrauch zu hinterfragen, da sie eine Vielzahl von Schadstoffen, vor allem krebserzeugende Stoffe, enthalten.⁸⁷ Diese Produkte verursachen nachweislich Speiseröhren- und Mundhöhlenkrebs; kürzlich durchgeführte Studien zeigen zudem, dass Snus die Sterblichkeit nach Herzinfarkten und Schlaganfällen erhöht.⁸⁸ Wahrscheinlich beeinträchtigt Snus auch den Verlauf der Schwangerschaft (Wachstumsverzögerung beim Fötus, Frühgeburten).⁸⁹ Im Übrigen haben Studien gezeigt, dass die Zahl der Personen, die vom Snus- auf den Tabakkonsum umstiegen⁹⁰, höher ist als in umgekehrter Richtung⁹¹. Die Zahl der Tabakkonsumierenden nimmt somit zu, ebenso wie die mit dem Tabakkonsum verbundene Krankheitslast. Überdies weist dieses Produkt ein erhebliches Suchtpotenzial auf,⁹² das fast so gross ist wie jenes von Zigaretten.

Aus wissenschaftlicher Sicht sind snus-ähnliche Produkte von lehmartiger Konsistenz (z. B. Makla africaine® oder ähnliche Produkte) genauso gesundheitsschädlich wie Snus. Das Verbot soll deshalb auf diese Produkte, die in der Schweiz derzeit legal erhältlich sind, ausgedehnt werden. Weiterhin erlaubt bleiben hingegen die bereits heute im Handel legal erhältlichen Kautabake. Um für den Vollzug Unter-

⁸⁶ Vgl. Art. 2 Ziff. 4 der früheren Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen, ABl. L 194 vom 18.7.2001, S. 26, aufgehoben durch die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse.

⁸⁷ International Agency for Research on Cancer (2006), Smokeless Tobacco and some Tobaccospecific Nitrosamines, IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans.

⁸⁸ Boffetta P. et al. (2008), Smokeless Tobacco and Cancer, *Lancet Oncol.*, 9, 667–675; Boffetta P., Straif K. (2009), Use of Smokeless Tobacco and Risk of Myocardial Infarction and Stroke: Systematic Review with Meta-analysis, *BMJ*, 339, b3060; Hansson et al. (2014), Snus (Swedish Smokeless Tobacco) Use and Risk of Stroke: Pooled Analyses of Incidence and Survival, *J Intern Med*, 276, 87–95.

⁸⁹ Wikström A.K. et al. (2010), Effect of Swedish Snuff (Snus) on Preterm Birth. *BJOG*, 117, 1005–1010; Juarez S.P., Merlo J. (2013), The Effect of Swedish Snuff (Snus) on Offspring Birthweight: a Sibling Analysis, *PloS ONE*, 8(6), e65611.

⁹⁰ Grøtvedt L., Forsen L. (2013), Patterns of Snus and Cigarette Use: a Study of Norwegian Men followed from Age 16 to 19, *Tobacco Control*, 22, 382–388; Mejia A.B., Ling P.M. (2010), Tobacco Industry Consumer Research on Smokeless Tobacco Users and Product Development, *Am J Public Health*, 100, 78–87.

⁹¹ Tan J. et al. (2015), A systematic Review of Transitions between Cigarette and Smokeless Tobacco product use in the United States, *BMC Public Health* 15: 258; Zhu S., Wang B. (2009), Quitting Cigarettes completely or Switching to Smokeless Tobacco: do US Data replicate the Swedish Results? *Tobacco Control*, 18, 82–87; Patja K. et al. (2009), Trends of Tobacco Use in Sweden and Finland: do Differences in Tobacco Policy relate to Tobacco Use? *Scand J Public Health*, 37, 153–160.

⁹² Benowitz N.L. (1988) Nicotine and Smokeless Tobacco, *CA Cancer J Clin*, 38(4), 244–247.

scheidungskriterien zwischen erlaubten und verbotenen Produkten festzulegen, werden im Ausführungsrecht entsprechende Präzisierungen aufgenommen.

Gemäss der Formulierung von *Artikel 10* dürfen Tabakprodukte zum oralen Gebrauch nicht mehr «auf dem Markt bereitgestellt» werden. Die in Artikel 5 Absatz 1 TabV verwendeten Begriffe («einführen und «abgeben», «importer» und «vendre») werden damit abgedeckt. In der französischen Fassung der Definition dieser Produkte wird der Ausdruck «particules fines» durch «granulat fin» ersetzt, was dem deutschen Ausdruck «feinkörniges Granulat» besser entspricht; zugleich wird damit eine Verwechslung mit Feinpartikeln im Mikro- oder gar Nanobereich vermieden. Im Übrigen bleibt die Definition gegenüber dem geltenden Recht unverändert. Die Formulierung entspricht der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse (vgl. Ziff. 1.6.2).

Auf politischer Ebene verlangt die parlamentarische Initiative Reimann (13.438) «Gesetzliche Rahmenbedingungen für den Vertrieb von Snus schaffen», dass der Vertrieb dieses Produkts auf dem Schweizer Markt zugelassen wird, da diese Form von Tabakkonsum weniger schädlich sei als das Rauchen von Zigaretten. Während die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) beschlossen hat, dieser Initiative Folge zu leisten, hat sich die ständerätliche Kommission ihr nicht angeschlossen. Am 29. Mai 2015 hat die SGK-N die Beratung dieser Initiative im Hinblick auf das E-TabPG sistiert.

Art. 11 Meldung von Tabakprodukten zur Marktüberwachung

Für neuartige Tabakprodukte, die auf der Basis anderer Ausgangsprodukte hergestellt werden, wie für Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind (z. B. Kräuterezigaretten), gilt eine Notifikationspflicht. Die Inverkehrbringer von Produkten im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 E-TabPG sind damit angehalten, den Bund über ihr Produkt zu informieren (*Abs. 1*). Diese Meldung muss nicht bereits vor dem Import eines Produkts, sondern erst vor der ersten Bereitstellung zur Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten erfolgen. Diese Notifikationspflicht wird aus dem geltenden Recht übernommen und auch auf die neuen Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin freisetzen (nikotinhaltige E-Zigaretten) ausgedehnt. Die Meldung wird damit begründet, dass im Gegensatz zu den Tabakprodukten, deren Toxizität seit Langem bekannt ist, bei der Verwendung anderer Pflanzen als Tabak oder von Flüssigkeiten bei Produkten, die zum Inhalieren bestimmte Substanzen freisetzen, neue giftige Stoffe auftreten könnten, welche die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden. Dank der Meldung kann die Bundesbehörde dies umgehend feststellen und im Gespräch mit der notifizierenden Firma oder über die kantonale Vollzugsbehörde intervenieren.

Bei diesen neuen Produkten ist es wichtig, die Zusammensetzung vor dem Inverkehrbringen zu überprüfen. Bei den anderen Tabakprodukten dient die Meldung der Zusammensetzung nach Artikel 21 E-TabPG eher zur Information der Konsumentinnen und Konsumenten und der Behörden als zur Marktüberwachung.

Absatz 2 definiert den Begriff «Inverkehrbringen», um ihn besser vom Begriff «Bereitstellen auf dem Markt» nach Artikel 4 abgrenzen zu können. Inverkehrbringen ist enger zu verstehen und umfasst nur das erstmalige Bereitstellen im Hinblick auf die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an die Konsumentinnen oder Konsumenten.

Gemäss *Absatz 3* wird der Bundesrat die Einzelheiten dieser Pflicht regeln, wobei beabsichtigt wird, diese Meldung für die Inverkehrbringer möglichst einfach und auf dem elektronischen Weg auszugestalten.

Art. 12 Einfuhrbeschränkungen für Tabakprodukte zum Eigengebrauch

Um die gewerbsmässige Einfuhr zu verhindern und einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes durch die Zollbehörden sicherzustellen, kann der Bundesrat die Menge an Tabakprodukten festlegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf. Dieser Artikel bezieht sich auf Produkte, deren Vertrieb in der Schweiz zwar verboten ist (z. B. Snus), die von den Konsumentinnen und Konsumenten jedoch zum Eigengebrauch eingeführt werden dürfen. Im Übrigen erleichtert eine klar festgelegte Limite für Produkte, die zum Eigengebrauch eingeführt werden dürfen, den Vollzug des Gesetzes an der Grenze.

Art. 13 Pflicht nach dem Bereitstellen auf dem Markt

Wer feststellt, dass ein von ihm auf dem Markt bereitgestelltes Produkt die Gesundheit in unerwarteter Weise gefährden kann, muss sicherstellen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten möglichst wenig geschädigt werden (*Abs. 1*). Wenn Grund zur Annahme besteht, dass ein auf dem Markt bereitgestelltes Tabakprodukt eine solche Gefährdung mit sich bringt, muss der Bereitsteller die erforderlichen Massnahmen treffen, um die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Die betroffenen Tabakprodukte sind unverzüglich aus dem Verkehr zu ziehen, wenn sich andere Mittel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten als unzureichend erweisen. Der Bundesrat kann in der Ausführungsverordnung vorsehen, welche Angaben gemeldet werden müssen, damit die zuständigen Behörden – das zuständige kantonale Laboratorium und das BAG – im Ereignisfall informiert werden (*Abs. 2*).

3. Kapitel: Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings

Art. 14 Werbung

In *Artikel 14* E-TabPG sind die Einschränkungen der Werbung geregelt. Angesprochen sind verschiedene Ausgestaltungen von verbotener Werbung, Werbeträger, die nicht verwendet werden dürfen, und Orte, an denen keine Werbung betrieben werden darf. Diese Bestimmung bezieht sich sowohl auf Werbung für Tabakprodukte als auch auf Werbung für Gegenstände, die beim Konsum eine Verbindung mit den Tabakprodukten eingehen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Pfeifen, Wasserpfeifen und um Geräte zur Aufnahme der Nachfüllung einer E-Zigarette (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1).

In *Buchstabe a* sind die verbotenen Ausgestaltungen von Werbung aufgezählt. Werbung ist untersagt, wenn sie sich speziell an Minderjährige richtet (*Ziff. 1*). Sie darf keinen Nutzen des Konsums von Tabakprodukten für die Gesundheit andeuten. Da die Schädlichkeit dieser Produkte anerkannt ist, wäre es irreführend, in der Werbung das Gegenteil zu behaupten. Ausserdem darf die Werbung den Konsum

von Tabakprodukten nicht idealisieren und nicht mit positiven Vorstellungen wie Erfolg, Gesundheit oder Jugend in Verbindung bringen (*Ziff. 2*).

Gemäss *Ziffer 3* ist Werbung für Tabakprodukte auch verboten, wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken oder anderen Vergünstigungen betrieben wird. Solche Angebote fördern den Konsum von Tabakprodukten. Ausserdem muss vermieden werden, dass Tabakprodukte benutzt werden, um die Konsumentinnen und Konsumenten in ein bestimmtes Geschäft zu locken (Lockvogelangebot).

Buchstabe b verbietet die Werbung auf verschiedenen Werbeträgern. Dabei geht es darum, die Präsenz von Tabakprodukten und von Werbung für Tabakprodukte im Alltag einzuschränken.

- *Ziffer 1* verbietet die Werbung auf Gegenständen, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten stehen. Für diese Bestimmung wurde das geltende Recht übernommen, das an Jugendliche gerichtete Werbung (Art. 18 Bst. b, c und d TabV) auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etuis, Füllfederhaltern usw.), auf Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden, wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen und Badebälle, sowie auf Spielzeug verbietet. Der Geltungsbereich dieses Verbots wird jedoch auf weitere Gegenstände ausgedehnt, wie beispielsweise auf Sonnenschirme, und das Verbot wird nicht mehr auf Werbung beschränkt, die an Jugendliche gerichtet ist. Zulässig ist nur Werbung auf Gegenständen, die in einem direkten Zusammenhang mit Tabakprodukten stehen, wie beispielsweise Aschenbecher, Pfeifentopfer oder Zigarrenschneider. Diese Bestimmung gilt nicht für Markenerweiterungen (*brand extensions*), d. h. für die Verwendung einer bereits für ein Tabakprodukt benutzten Marke oder eines entsprechenden Logos zur Kennzeichnung einer unterschiedlichen Produktlinie, beispielsweise von Parfums, Kleidern oder Schuhen.
- *Ziffer 2* sieht ein Werbeverbot in und an öffentlichen Verkehrsmitteln vor.
- *Ziffer 3* verbietet die Werbung in Publikationen wie Zeitungen, Zeitschriften usw. Bislang bestand ein solches Verbot für Werbung in Zeitungen, Zeitschriften oder andern Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind (Art. 18 Bst. b TabV). Nun wird das Verbot auf alle übrigen Publikationen ausgeweitet, mit Ausnahme von Publikationen, die sich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richten (vgl. *Abs. 2 Bst. b*), und von Publikationen aus dem Ausland, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind (vgl. *Abs. 2 Bst. a*).
- In *Ziffer 4* wird die Werbung für Tabakprodukte auf Plakaten und allen anderen Formen der Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind, einheitlich geregelt. Als Aussenwerbung gelten alle Werbeausgänge, die auf Personen ausgerichtet sind, die sich ausserhalb eines Gebäudes befinden, unabhängig davon, ob sich diese Werbeausgänge ausserhalb oder innerhalb eines Gebäudes befinden, zum Beispiel hinter einer Glaswand. Dies betrifft auch die zahlreichen Plakate, die an privaten Gebäuden angebracht, aber von öffentlichem Grund aus sichtbar sind. Die meisten Kantone haben bereits Vorschriften zu dieser Frage erlassen. In 15 Kantonen besteht ein Verbot für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund und in 14 dieser Kantone sind auch Plakate mit Werbung für Tabakprodukte untersagt, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind. Nicht unter diese Bestim-

mung fällt ein beleuchtetes Firmenschild mit dem Namen eines Geschäfts, das Tabakprodukte verkauft. Vom Verbot ebenfalls nicht betroffen ist die Werbung in den Verkaufsstellen, selbst wenn diese in gewisser Weise von öffentlichem Grund aus einsehbar ist (vgl. *Abs. 3*).

- In *Ziffer 5* wird auf das 1964 mit dem RTVG eingeführte geltende Verbot der Werbung für Tabakprodukte in Radio und Fernsehen hingewiesen. In diesem Bereich werden somit keine Änderungen vorgenommen.
- *Ziffer 6* regelt die Frage von Inhalten, die in gedruckter Form verteilt werden (z. B. durch die Post, private Zustellunternehmen) oder die elektronisch vermittelt werden (z. B. Websites, E-Mails, Applikationen für Mobiltelefone, DVD-Filme, Filme im Internet und Videospiele). Es ist festzustellen, dass die Werbung in den elektronischen Medien eine starke Entwicklung verzeichnet. Für nicht verbotene Werbung, d. h. Werbung, die sich direkt an erwachsene Konsumentinnen und Konsumenten von Tabakprodukten richtet (z. B. Zustellung der Werbung per Post, E-Mail, SMS, MMS usw.), müssen die gleichen Grundlagen gelten wie für die «klassische» Werbung. Eine Werbung für ein Tabakprodukt, die per Mobiltelefon oder über das Internet übermittelt wird (sofern es sich um eine in der Schweiz «domizilierte» Website handelt), muss den Anforderungen dieses Artikels entsprechen. Solche Werbung bleibt indessen zulässig, wenn sie sich direkt an erwachsene Konsumentinnen und Konsumenten richtet.
- *Ziffer 7* regelt die Werbung für Tabakprodukte in Werbespots und anderen Anzeigen, die im Kino gezeigt werden. Bislang wurde diese Frage auf kantonaler Ebene geregelt. Vier Kantone haben diesbezüglich bereits ein Verbot erlassen. Die Ausweitung auf die ganze Schweiz wird eine einheitliche Regelung ermöglichen.

In *Buchstabe c* sind die ortsbezogenen Werbebeschränkungen geregelt. Definiert werden die Orte, an denen Werbung für Tabakprodukte untersagt ist.

- *Ziffer 1* sieht ein Werbeverbot in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen vor, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen, wie beispielsweise Verwaltungsgebäude, Bahnhöfe, Spitäler oder Einkaufszentren. Das Verbot gilt hingegen nicht für Werbung an den Verkaufsstellen, auch wenn sie beispielsweise in Bahnhöfen von aussen sichtbar ist.
- *Ziffer 2* verbietet Werbung auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen. Was die Sportveranstaltungen betrifft, übernimmt *Ziffer 2* das geltende Recht (Art. 18 Bst. g TabV), beschränkt jedoch den Geltungsbereich nicht auf Sportveranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden.
- Zum Zweck des Jugendschutzes übernimmt *Ziffer 3* vollständig das geltende Recht (Art. 18 Bst. a und g TabV). Unter Orten, wo sich hauptsächlich Minderjährige aufhalten, sowie unter Veranstaltungen, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden, sind Schulen, Freizeitzentren, Treffpunkte von Jugendlichen, Discos für Kinder oder Jugendliche usw. zu verstehen.

In *Absatz 2* sind einige Ausnahmen von den Verboten nach *Absatz 1* vorgesehen. *Buchstabe a* regelt den Fall der Publikationen aus dem Ausland, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind. *Buchstabe b* gestattet Werbung für

Tabakprodukte zwischen Fachleuten der Tabakbranche, beispielsweise zwischen einem Hersteller und einem Verkäufer.

Absatz 3 muss in Verbindung mit *Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4* betrachtet werden: das Ziel der Ausnahme gemäss *Absatz 3* ist es, den Herstellern von Tabakprodukten und dem Tabakhandel zu ermöglichen, sich mit Werbung an die Personen in der Verkaufsstelle zu richten, jedoch soll die Werbung von Personen, die sich auf öffentlichem Grund oder ausserhalb der Verkaufsstelle befinden, möglichst nicht einsehbar sein. Werbung, die sich in erster Linie an die Konsumentinnen und Konsumenten in der Verkaufsstelle richtet, ist hingegen erlaubt. Eine Beschriftung mit dem Namen der Verkaufsstelle fällt auch nicht unter das Verbot.

Art. 15 Verkaufsförderung

Erhöhungen des Verkaufspreises aufgrund einer höheren Besteuerung sind eine der wirksamsten Massnahmen im Bereich der Tabakprävention. Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt bei Personen mit geringem Einkommen, wie beispielsweise bei Jugendlichen.⁹³ Mit der Verkaufsförderung werden die Auswirkungen der höheren Besteuerung kompensiert, womit dem Präventionseffekt entgegengewirkt wird. Dies trifft vor allem dann zu, wenn sich die Preisnachlässe an junge Konsumentinnen und Konsumenten oder an Konsumentinnen und Konsumenten richten, die einer benachteiligten sozialen Schicht angehören.

In den USA entsprachen 2011 die den Konsumentinnen und Konsumenten gewährten Preisnachlässe 84 % der gesamten Werbeausgaben, die von den Zigarettenherstellern gemeldet wurden.⁹⁴ Für die Schweiz liegen zwar keine entsprechenden Zahlen vor, doch offensichtlich sind Preisnachlässe auch in unserem Land ein auf breiter Basis angewandtes Marketinginstrument. Im Marketing sind Preisnachlässe eine wichtige Massnahme, um Konsumentinnen und Konsumenten anzusprechen, die besonders preissensitiv sind: Dabei handelt es sich in erster Linie um Jugendliche, die mit dem regelmässigen Konsum von Tabakprodukten beginnen, indem sie selbst Zigaretten kaufen, sowie um Personen aus benachteiligten Gesellschaftsschichten und um Raucherinnen und Raucher, die hauptsächlich aus finanziellen Gründen mit dem Rauchen aufhören möchten. Da Steuer- und Preiserhöhungen zu den wirksamsten Massnahmen im Bereich der Prävention gehören, ist davon auszugehen, dass die Einschränkung von Preisnachlässen eine erhebliche präventive Wirkung hat.

Als Massnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit wird im Entwurf vorgeschlagen, gewisse Arten der Verkaufsförderung für Tabakprodukte sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden zu verbieten (*Abs. 1*). So gehören die unentgeltliche Abgabe von Tabakprodukten (beispielsweise zwei Produkte zum Preis eines Produkts, Abgabe von einzelnen Zigaretten usw.), die Abgabe von Geschenken (beispielsweise Abgabe eines Feuerzeugs beim Kauf einer Packung Zigaretten) und die Abgabe von Preisen (beispielsweise Überreichung eines Preises im Rahmen eines Wettbewerbs) künftig zu den verbotenen Formen der Förderung des Verkaufs von Tabakprodukten.

⁹³ Chaloupka F.J., Yurekli A., Fong G.T. (2012), Tobacco Taxes as a Tobacco Control Strategy. Tobacco Control, 21, 172–180. Holly A. (1999), Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. IEMS, Universität Lausanne, Schweiz.

⁹⁴ Federal Trade Commission (2013), Cigarette Report for 2011, Washington DC, USA.

Dasselbe gilt für zeitlich und örtlich beschränkte sowie an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe (z. B. für die Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung, die während eines kurzen Zeitraums an einem bestimmten Ort durchgeführt wird). Dabei geht es vor allem um die Verkaufsförderung an Festivals, Konzerten und anderen Veranstaltungen. Der Verkauf von Zigaretten und anderen Tabakprodukten zu Vorzugspreisen durch Hostessen, die sich direkt an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Veranstaltung wenden, oder an Verkaufsständen im Rahmen eines Festivals wird somit nicht mehr gestattet sein.

Gestützt auf Artikel 118 Absatz 2 BV kann der Bund Beschränkungen der Verkaufsförderung für Tabakprodukte vorsehen. Einzig Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und nicht in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV), sind ausgeschlossen. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die mit der vorliegenden Regelung verbunden ist, ist jedoch gemäss Artikel 36 BV zulässig, da sie durch ein öffentliches Interesse (Schutz der öffentlichen Gesundheit) gerechtfertigt ist.

Mit der vorgesehenen Einschränkung von Preisnachlässen wird dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen, sowohl in Bezug auf die Eignung als auch hinsichtlich der Angemessenheit und der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn. Es handelt sich nicht um eine generelle Massnahme, die für alle Situationen gilt, sondern um eine Einschränkung, die lediglich in bestimmten Situationen oder für ganz bestimmte Personenkreise anwendbar ist. Damit soll verhindert werden, dass der Konsum von Tabakprodukten mit aggressiven Aktionen gefördert wird.

Im Übrigen kann die Tabakbranche die Preise dieser Produkte frei festlegen. Der Entwurf des TabPG sieht keinen Mindestverkaufspreis vor und gefährdet somit den Preisbildungsmechanismus nicht. Ausserdem wird der Marktmechanismus, der auf dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage beruht, nicht behindert oder ersetzt, und diese Beschränkungen haben keine Verschiebung der Nachfrage zu anderen Produkten zur Folge.

Die Verkaufsförderung, die sich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet – wie beispielsweise an die Betreiberinnen und Betreiber von Tabakgeschäften –, wird nicht eingeschränkt (Abs. 2).

Die EZV kennt die für die Besteuerung gemeldeten Verkaufspreise, jedoch nicht die jeweiligen Preise in den verschiedenen Verkaufsstellen. Sie könnte ihre Daten den Kantonen für den Vollzug des Gesetzes zur Verfügung stellen.

Art. 16 Sponsoring

Das Sponsoring von Veranstaltungen ist für die Hersteller von Tabakprodukten eine Massnahme, mit der sie ihren Produkten ein positives Image verleihen können. Die Begriffsdefinition von «Sponsoring» (Abs. 1) orientiert sich am EU-Recht und insbesondere an Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie 2003/33/EG über Werbung und Sponsoring. Als Sponsoring gilt jede Art von Beitrag zu einer Tätigkeit oder Veranstaltung sowie jede Art von Unterstützung von Einzelpersonen, unabhängig davon, ob der Beitrag in Form von finanziellen Mitteln oder Sachleistungen (z. B. Bereitstellung von Material) oder in Form anderer Vorteile geleistet wird (z. B. Bereitstellung von Räumlichkeiten), mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Konsum von Tabakprodukten oder von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden zu fördern.

Die Kantone Solothurn und Wallis haben bereits Einschränkungen des Sponsorings für Tabakprodukte vorgesehen. Eine solche Einschränkung entspricht den internationalen Standards (vgl. Ziff. 1.6). So ist das Sponsoring von Tätigkeiten und Veranstaltungen in der Schweiz, die internationalen Charakter haben, sowie von Personen verboten, die im Rahmen von entsprechenden Tätigkeiten und Veranstaltungen auftreten (*Abs. 2*).

Von der Regelung werden Tätigkeiten und Veranstaltungen in der Schweiz erfasst, die internationalen Charakter haben, indem sie teilweise im Ausland stattfinden (*Bst. a Ziff. 1*), oder eine sonstige grenzüberschreitende Wirkung haben (*Bst. a Ziff. 2*), indem sie insbesondere über das Fernsehen, Radio oder Internet offiziell in ein oder mehrere andere Länder übertragen oder ausgestrahlt werden, wenn Werbung für eine solche Veranstaltung auch im Ausland betrieben wird oder wenn ein ausländischer Organisator Einladungen an seine Kunden oder an Dritte verteilt. Kurze Filme oder Fotos einer Veranstaltung in der Schweiz, die von Privatpersonen über das Internet verbreitet werden, fallen nicht unter diese Bestimmung. Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand müssten nur das Jazzfestival Montreux (Fernsehübertragung der Konzerte in zahlreiche Länder) und die Art Basel (die auch in Miami und Hongkong stattfindet) auf ein Sponsoring durch eine Tabakmarke verzichten.

Ebenfalls verboten ist Sponsoring von Personen, die im Rahmen von internationalen Veranstaltungen oder Tätigkeiten auftreten, die nicht gesponsert werden dürfen (*Bst. b*). Dabei geht es um Sportlerinnen und Sportler, Musikerinnen und Musiker sowie um andere Künstlerinnen und Künstler. Das Publikum fällt selbstverständlich nicht unter diese Bestimmung. Das Radio- und Fernsehsponsorings bleibt verboten (Art. 12 Abs. 4 RTVG) (*Bst. c*).

In *Absatz 3* wird klargestellt, dass auch die «passive» Seite des Sponsorings vom Verbot erfasst wird. So ist nicht nur das Sponsoring einer Veranstaltung, einer Tätigkeit oder einer beteiligten Person im Sinn von *Absatz 2* verboten, sondern auch das Annehmen von Vorteilen aus einem solchen Sponsoring.

Art. 17 Warnhinweis bei Werbung und Sponsoring

Artikel 17 E-TabPG sieht vor, dass jede Werbung sowie die Hinweise auf Sponsoring zugunsten von Tabakprodukten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, mit einem Warnhinweis versehen sein müssen.

Die bedeutendsten Zigarettenhersteller bringen in ihrer Tabakwerbung schon heute freiwillig Warnhinweise an. Mit der Festlegung dieser Anforderung im Gesetz wird somit bloss die derzeitige Praxis bestätigt. Von dieser Bestimmung wird die gesamte erlaubte Werbung betroffen sein.

Gemäss *Absatz 2* muss der Bundesrat bestimmen, welcher Warnhinweis angebracht werden muss, und dessen Platzierung, Grösse und Sprache regeln. Beim Sponsoring muss noch genau festgelegt werden, unter welchen Umständen ein Warnhinweis sinnvoll ist und wann er unverhältnismässig ist. Deshalb kann der Bundesrat für bestimmte Hinweise auf Sponsoring Ausnahmen vorsehen.

Art. 18 Weitergehende Beschränkungen der Kantone

Analog zum Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008⁹⁵ zum Schutz vor Passivrauchen (vgl. Art. 4) haben die Kantone die Möglichkeit, weitergehende Massnahmen als im Entwurf enthaltene vorzusehen. Der E-TabPG legt ein minimales Schutzniveau in Bezug auf die Werbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring für Tabakprodukte fest. Damit werden die verschiedenen strengeren kantonalen Regelungen berücksichtigt, die in den letzten Jahren erlassen und teilweise in Volksabstimmungen gutgeheissen wurden. Zudem sorgt die vorliegende Bestimmung für Rechtssicherheit.

Zwei Kantone (VS und SO) haben im Bereich des Sponsorings bereits Regeln eingeführt, die weiter gehen als die entsprechenden Bestimmungen im vorliegenden Entwurf. Artikel 18 E-TabPG stellt sicher, dass diese kantonalen Regelungen nicht geändert werden müssen und ihre Gültigkeit bewahren.

4. Kapitel: Abgabe an Minderjährige und Testkäufe

Art. 19 Abgabe an Minderjährige

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige in der ganzen Schweiz vereinheitlicht und untersagt (*Abs. 1*). Damit löst das Bundesrecht die Regelungen in 22 Kantonen ab, die bereits eine Altersgrenze für den Verkauf von Tabakprodukten an Minderjährige festgelegt haben (vgl. Ziff. 1.3.7). Der Begriff «Abgabe» an Minderjährige wurde aus dem Entwurf des AlkHG übernommen. Die Abgabe umfasst nicht nur den Verkauf, sondern auch die kostenlose Abgabe.

Verboten ist auch die Weitergabe von Tabakprodukten mit der Absicht, die Altersbeschränkung zu umgehen. Es ist somit nicht zulässig, wenn eine volljährige Person Zigaretten kauft, um sie einem Minderjährigen abzugeben (*Abs. 2*). Nicht unter diesen Absatz fällt die Abgabe von Zigaretten innerhalb der Familie – beispielsweise wenn Eltern ihren minderjährigen Kindern eine Zigarette geben – und unter minderjährigen Freunden.

Damit die Regelung sowohl den Minderjährigen als auch dem Verkaufspersonal unmissverständlich klar gemacht wird, muss in jeder Verkaufsstelle sichtbar und leserlich auf das Verbot der Abgabe an Minderjährige hingewiesen werden (*Abs. 3*), wie dies auch für alkoholische Getränke gilt.

Grundsätzlich können Tabakprodukte auch mit Hilfe von Automaten verkauft werden. Die Betreiber von Automaten, an denen Tabakprodukte erhältlich sind, müssen jedoch dafür sorgen, dass die Automaten für Minderjährige nicht zugänglich sind. Die eingesetzten technischen Hilfsmittel (beispielsweise ein System, das mit der Identitätskarte funktioniert) müssen verhindern, dass Minderjährige mit dem Bezug von Tabakprodukten am Automaten das Verkaufsverbot umgehen können (*Abs. 4*).

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden Testkäufe durchführen können (*Abs. 1*) und dass die Ergebnisse von Testkäufen in Straf- und Verwaltungsverfahren verwendet werden können, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (*Abs. 3*). Diese Massnahme ist mit dem in Artikel 19 E-TabPG festgelegten Verbot der Abgabe an Minderjährige verknüpft und ermöglicht die Überprüfung der Einhaltung dieses Verbots bei den Detailhändlern und gegebenenfalls entsprechende Interventionen. Diese Bestimmung wurde aus dem Entwurf des AlkHG übernommen, der gegenwärtig im Parlament beraten wird.

Der Begriff «Testkauf» ist als Kauf oder Versuch des Kaufs eines Tabakprodukts durch eine beauftragte minderjährige Person definiert, um die Einhaltung des Verkaufsverbots zu überprüfen (*Abs. 2*). Die gewählte Begriffsdefinition weicht von jener im Entwurf des AlkHG ab. Sie umfasst auch den Versuch des Kaufs.

Konkret geht es darum, Minderjährige beizuziehen, die das erforderliche Alter für den Kauf von Tabakprodukten noch nicht erreicht haben. Die beigezogenen Minderjährigen versuchen in der Folge, in verschiedenen Verkaufsstellen Tabakprodukte zu erwerben. Testkäufe können von den Behörden oder von anerkannten Fachorganisationen unter bestimmten Voraussetzungen durchgeführt werden. Festgestellte Widerhandlungen können zur Anzeige gebracht werden. Deshalb bedarf es hierzu keiner spezifischen Rechtsgrundlage. Problematisch ist indes die Frage, ob Behörden Jugendliche zu Testkäufen beiziehen bzw. Private mit der Durchführung von Testkäufen beauftragen können. Die Behörden können Testkäufe kaum auf eigene Faust durchführen. Deshalb sind sie auf den Beizug Jugendlicher angewiesen.

Die Ergebnisse von Testkäufen können nur unter der Voraussetzung verwendet werden, dass bei der Durchführung der Testkäufe – unabhängig davon, ob sie von staatlichen Behörden oder Privatpersonen vorgenommen werden – ganz bestimmte Mindestanforderungen eingehalten werden, die im Interesse aller Beteiligten festgelegt wurden (*Abs. 3*). Mit der im E-TabPG vorgesehenen Bestimmung sollen sowohl der Schutz der minderjährigen Testkäufer als auch die Rechte der Verkäufer gewährleistet werden. Bei einer Widerhandlung kann nur das Unternehmen strafrechtlich verfolgt werden, nicht aber der Verkäufer (vgl. Art. 40 Abs. 4 E-TabPG). Es ist Sache des Unternehmens, bei Widerhandlungen die Verantwortung zu tragen. Um Widerhandlungen zu vermeiden, muss das Unternehmen sein Personal entsprechend schulen.

Der Bundesrat erlässt auf dem Verordnungsweg die notwendigen Bestimmungen für die Durchführung der Testkäufe (*Abs. 4*). Um die Minderjährigen zu schützen, die für die Durchführung der Testkäufe beigezogen werden, regelt der Bundesrat insbesondere, welche Eignungskriterien diese Minderjährigen erfüllen müssen und in welchem Ausmass sie vorgängig über mögliche Konsequenzen ihrer Mitwirkung in Kenntnis gesetzt werden müssen. Schliesslich muss der Bundesrat die Bedingungen festlegen, mit denen die Anonymität der Testkäufer gewährleistet werden kann. Was den Schutz der getesteten Personen betrifft, regelt der Bundesrat insbesondere, wie die Minderjährigen von den Fachorganisationen oder Behörden vor ihrem Einsatz zu instruieren sind. Er legt auch fest, innerhalb welcher Frist und in welcher Form die betreffenden Verkaufsstellen über die Testergebnisse in Kenntnis zu setzen sind.

5. Kapitel: Meldepflichten

Art. 21 Meldung der Zusammensetzung der Produkte

Diese Bestimmung verpflichtet die Bereitsteller von Tabakprodukten auf dem Markt nach Artikel 3 Absatz 1 E-TabPG wie bis anhin, die Zusammensetzung der Produkte zu melden (*Abs. 1*). Die Meldepflicht wurde mit der totalrevidierten TabV per 2005 eingeführt. Damit erhält das BAG Kenntnis über die für Tabakprodukte verwendeten Stoffe, kann allfällige Risiken abschätzen und die Konsumentinnen und Konsumenten informieren. Der Bundesrat definiert den konkreten Umfang der zu meldenden Daten sowie auch die Modalitäten der Einreichung (*Abs. 2*). Wie bis anhin ist vorgesehen, dass die Meldung auf dem elektronischen Weg erfolgt und das in der EU gebräuchliche Format zulässig sein soll. Zudem soll die Meldung so erfolgen, dass die Geschäftsgeheimnisse geschützt werden, indem beispielsweise das Aromaprofil nicht offengelegt werden muss. Künftig wird das BAG die erhaltenen Informationen im Internet publizieren (*Abs. 3*). In der EU wurde im Rahmen der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse im Jahr 2014 ein elektronisches Meldesystem vorgeschrieben, um die Abrufprozesse für diese Informationen zu vereinfachen. Die Europäische Kommission hat den Auftrag, das Melde- und Publikationsformat festzulegen. Sobald die neuen Melderegeln in der EU festgelegt sind, kann sich die Schweiz an diesen Regeln orientieren, falls sie dies als angemessen erachtet.

Art. 22 Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Die Hersteller und Importeure von Tabakprodukten werden verpflichtet, dem BAG ihre Ausgaben für das Tabakmarketing jährlich zu melden (*Abs. 1*). Diese Massnahme soll die Transparenz erhöhen, damit das Ausmass der Tabakwerbung besser abgeschätzt werden kann. Zudem lässt sich anhand dieser Meldung überprüfen, dass keine Werbung, keine Verkaufsförderung und kein Sponsoring in unzulässigen Bereichen betrieben werden. Diese Massnahme entspricht den Anforderungen des FCTC und gehört zu den Mindestanforderungen, die in der Gesetzgebung geregelt werden müssen. Das FCTC sieht als Mindestanforderung klar vor, dass jede Vertragspartei, die kein umfassendes Verbot vorschreibt, von der Tabakindustrie verlangen muss, dass diese den zuständigen amtlichen Stellen die Ausgaben für die noch nicht verbotenen Werbe-, Verkaufsförderungs- und Sponsoringsaktivitäten bekanntgibt. Diese Stellen können entscheiden, ob sie diese Zahlen nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Der Bundesrat wird gemäss *Absatz 2* die konkret einzureichenden Angaben in den Ausführungsbestimmungen festlegen (z. B. Angaben zu den Werbeinhalten, den Medientypen und ihrer Platzierung sowie die Identität der involvierten Firmen). Das BAG wird die Angaben in anonymisierter Form (keine Firmen- und Markennamen) publizieren, damit Geschäftsgeheimnisse gewahrt bleiben (*Abs. 3*). Die Publikation erfasst den gesamten Schweizer Markt und gruppiert die Angaben jeweils nach den erlaubten Marketingmethoden. Die Statistik soll für ein bestimmtes Jahr die Gesamtausgaben in Schweizer Franken für die Werbung (insbesondere in der Verkaufsstelle), für die Verkaufsförderung (insbesondere zwischen den in der Tabakbranche tätigen Personen) und für Sponsoring (von nationalen Anlässen) enthalten.

6. Kapitel: Vollzug

1. Abschnitt: Bund

Art. 23 Vollzugsaufgaben

Dem Bund obliegt die Marktüberwachung an der Landesgrenze hinsichtlich der Einfuhr von Tabakprodukten (*Abs. 1 Bst. a*). Diese Aufgabe wird von der EZV wahrgenommen. Es wird darauf verzichtet, den Bundesrat ausdrücklich zu ermächtigen, Vollzugsaufgaben an die EZV zu übertragen. Dies ist eine Selbstverständlichkeit, da der Bundesrat die Verwaltung gemäss Artikel 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁹⁶ (RVOG) weitgehend selbst zweckmässig organisieren kann.

Weiter ist der Bund zuständig für die ihm im Gesetz selbst zugewiesenen Aufgaben, wie z. B. die Entgegennahme der nach Artikel 21 und 22 gemeldeten Informationen (*Abs. 1 Bst. b*). Diese Aufgabe wird vom BAG wahrgenommen.

Der Bund kann im Einzelfall Laboranalysen an die Kantone, sprich die kantonalen Laboratorien übertragen (*Abs. 2*). Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Zollfachperson die Gesetzeskonformität vor Ort nicht feststellen kann und die Schadstoffhöchstwerte für Teer unter Laborbedingungen überprüft werden müssen. In solchen Situationen kann die kantonale Vollzugsbehörde, die das Tabakprodukt zur Untersuchung erhält, auch über die zu treffenden Massnahmen entscheiden. Dieser Entscheid der kantonalen Behörden ist wie bisher formell ein kantonaler Entscheid, auch wenn er eingeführte Produkte betrifft. Er kann nach kantonalem Recht angefochten werden. Bei allfälligen Widerhandlungen gegen die Tabakproduktegesetzgebung führen die Kantone das Strafverfahren durch (Art. 43 E-TabPG).

Art. 24 Aufsicht und Koordination

Der Bund, konkret das BAG, soll wie bis anhin den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen durch die Kantone beaufsichtigen (*Abs. 1*). Die Kantone sind auch dafür zuständig, ihre Tätigkeiten untereinander zu koordinieren. Dem Bund obliegt jedoch ebenfalls eine Koordinationsfunktion, wenn die Situation es erfordert, d. h. wenn er feststellt, dass der Vollzug in einem Kanton von jenem in einem anderen Kanton abweicht und eine Intervention notwendig ist. Er kann insbesondere von den Kantonen einen einheitlichen Vollzug fordern und sie anhalten, ihn über ihre Vollzugsmassnahmen zu informieren (*Abs. 2 Bst. a und b*). Die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs ist beispielsweise angezeigt, wenn die Kantone die Zulässigkeit von Produkten oder der dazu geschalteten Werbung unterschiedlich beurteilen und es dadurch zu einer Ungleichbehandlung käme.

Bei der Umsetzung der Vollzugsaufgaben soll jedoch den Kantonen so weit wie nur möglich Handlungsspielraum gewährt werden. Zudem ist die Organisationsautonomie der Kantone gebührend zu respektieren.

⁹⁶ SR 172.010

Art. 25 Grundlagenbeschaffung

Um Kenntnisse über die Marktverhältnisse zu erlangen, kann das BAG eigene Studien durchführen. Dies wird aktuell v.a. im Bereich der substanzübergreifenden Ressortforschung umgesetzt. Ein Beispiel dafür ist das sog. Suchtmonitoring⁹⁷, eine jahresaktuell durchgeführte telefonische Umfrage zur Ermittlung der Konsumdaten bei Alkohol, Tabak und Betäubungsmitteln. Die aktuellen Zahlen zum Tabakkonsum zeigen beispielsweise einen leichten Anstieg von 0,4 % des Anteils der Rauchenden an der Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren im Jahr 2014 im Vergleich zu 2011.⁹⁸

Art. 26 Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

In *Absatz 1* ist vorgesehen, dass der Bundesrat beim Erlass seiner Ausführungsbestimmungen international anerkannte Richtlinien, Empfehlungen und Normen berücksichtigt. Dabei belässt der Bundesrat den Kantonen einen ausreichenden Handlungsspielraum. Er kann das BAG bei technischen oder administrativen Fragen ermächtigen, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen (*Abs. 2*). Dies entspricht weitgehend Artikel 44 nLMG. Zwei Beispiele aus dem geltenden Recht sind das Aktualisieren der technischen Normen im Anhang der TabV und das Festlegen grafischer Gestaltungsregeln bei Bildwarnhinweisen.

Art. 27 Internationale Zusammenarbeit

Gemäss *Absatz 1* arbeiten die zuständigen Bundesbehörden mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie mit internationalen Organisationen zusammen. Dieser Absatz wurde teilweise aus Artikel 45 Absatz 1 nLMG übernommen. Da jedoch im Bereich der Tabakprodukte die Zusammenarbeit in erster Linie mit ausländischen Behörden erfolgt, werden diese ausdrücklich erwähnt. Im Übrigen entspricht der Begriff «internationale Organisationen» eher der beabsichtigten internationalen Zusammenarbeit (beispielsweise mit der WHO, mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, mit der WTO und der EU) als der Begriff «ausländische und internationale Fachstellen».

Eine internationale Zusammenarbeit ist beispielsweise erforderlich, wenn in Bezug auf ein Produkt, das von einem Unternehmen mit Sitz in der Schweiz auf den Schweizer Markt und auf ausländische Märkte gebracht wurde, zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten ein Rückruf oder eine Rücknahme vom Schweizer Markt angeordnet werden muss. Umgekehrt ist auch denkbar, dass die Schweizer Behörden gegebenenfalls von ausländischen Behörden über Risiken in Kenntnis gesetzt werden, die im Zusammenhang mit einem in die Schweiz eingeführten Produkt bestehen. Die Schweiz beteiligt sich auch an einigen Netzwerken in der EU (GoToLab⁹⁹) und auf internationaler Ebene (TobLabNet¹⁰⁰), die sich insbesondere mit Fragen in den Bereichen Produktanalyse und gemeinsame Entwicklung von

⁹⁷ www.suchtmonitoring.ch/de.html

⁹⁸ www.bag.admin.ch > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Suchtmonitoring Schweiz > Suchtmonitoring: Tabak

⁹⁹ Homepage des europäischen Labornetzwerkverbunds GoToLab, siehe <http://web.jrc.ec.europa.eu/project/gotolab/index.html>

¹⁰⁰ Homepage WHO-Labornetzwerks TobLabNet
www.who.int > Programmes > Tobacco Free Initiative (TFI)>Global network > WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet)

Kontrollmethoden beschäftigen. Gestützt auf eine Vereinbarung, welche die Europäische Kommission und das BAG abgeschlossen haben, ist die Schweiz zudem berechtigt, für die bildlichen Warnhinweise auf den Zigarettenpackungen die Bilddatenbank der Kommission zu benutzen.

Die internationale Amtshilfe richtet sich nach Artikel 22 THG. Auf der Grundlage von Artikel 18 THG können Prüfungen und Konformitätsbewertungen auch im Ausland durchgeführt werden. Die daraus resultierenden Berichte und Bescheinigungen werden in der Schweiz anerkannt, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

In *Absatz 2* wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, selbstständig, d.h. ohne sie dem Parlament zu unterbreiten, internationale Abkommen im Bereich der technischen Zusammenarbeit in den folgenden technischen Gebieten zu schliessen: Informationsaustausch mit internationalen Organisationen oder ausländischen Behörden, Teilnahme an internationalen Informationssystemen für Konsumentinnen und Konsumenten oder für Behörden (*Bst. a*) sowie die Teilnahme von Fachleuten aus der Schweiz an internationalen Netzwerken im Bereich der Tabakprävention (*Bst. b*). Ausserdem können weitere internationale Abkommen gemäss Artikel 14 THG abgeschlossen werden, insbesondere bezüglich des Erlasses oder der Änderung von technischen Normen.

2. Abschnitt: Kantone

Art. 28

An der aktuellen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wird nichts geändert. Die Kantone vollziehen die Vorschriften dieses Gesetzes, solange der Vollzug nicht ausdrücklich dem Bund übertragen worden ist (*Abs. 1*). Dies umfasst typischerweise die Marktüberwachung mit den Mitteln der Inspektion, Probenahme und Untersuchung sowie das Überprüfen des Abgabeverbots an Minderjährige und der Werbevorschriften. Wie bisher führen die Kantone zudem die Laboranalysen aus, die ihnen der Bund nach Artikel 23 Absatz 2 E-TabPG übertragen hat, und treffen diesbezüglich den abschliessenden Entscheid (*Abs. 2*). Diese Aufgabe fällt somit ebenfalls eindeutig in den Aufgabenbereich der Kantone. Die Kantone regeln die Aufgaben und Organisation ihrer Vollzugsorgane (*Abs. 3*) und informieren den Bund darüber (*Abs. 4*). Um einen einheitlichen Vollzug in der Schweiz sicherzustellen, koordinieren die Kantone ihre Tätigkeit unter sich (*Abs. 5*). Diese Regelung orientiert sich an den Artikeln 47 und 50 nLMG.

Die Kosten der Kantone aus dieser Vorlage, welche sich aus dem Vollzug von Bundesrecht gemäss Artikel 46 Absatz 1 BV ergeben, sind gemäss gängiger Praxis im Bereich des Gesundheitspolizeirechts ohne Entschädigung durch den Bund zu tragen. Hingegen erlaubt Artikel 38 E-TabPG den Kantonen, ihre Kosten aus den Vollzugsaufgaben weitgehend durch die Erhebung von Gebühren zu decken.

3. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

Art. 29

Nach *Absatz 1* informieren die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen die Öffentlichkeit über bekannte oder vermutete Gesundheitsrisiken der Tabakprodukte. Diese Pflicht besteht bereits im geltenden Recht und bildet unter anderem die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Präventionskampagnen.¹⁰¹

In *Absatz 2* sind die Fälle definiert, in denen die zuständige Behörde die Öffentlichkeit aktiv informiert. Dabei handelt es sich um eine Informationspflicht. Die Information im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit nach *Buchstabe a* kann in Form von Jahresberichten oder in einer anderen geeigneten Form erfolgen. Die Pflicht zur Abgabe von Informationen über diese Tätigkeiten ist neu; sie wird aus Artikel 24 nLMG übernommen. Wenn ein Tabakprodukt auf dem Markt bereitgestellt wurde, das gesundheitsschädigende Zutaten aufweist, sind die Vollzugsbehörden ebenfalls verpflichtet, die Öffentlichkeit über das empfohlene Verhalten gegenüber diesem Produkt zu informieren (*Bst. b*). Die Aufgabe, diese Produkte zurückzurufen oder zurückzunehmen, kommt in erster Linie den Personen zu, die für den Betrieb verantwortlich sind, der das beanstandete Produkt auf dem Markt bereitgestellt hat. Die zuständigen Behörden sind jedoch ihrerseits verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren. Sie müssen namentlich eine Interessenabwägung zwischen der Gefährdung, die sich für die öffentliche Gesundheit ergibt, und den Folgen einer öffentlichen Anprangerung für das betreffende Unternehmen vornehmen. Besteht ein erhebliches Risiko, dass die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten oder von Dritten gefährdet wird, muss die Öffentlichkeit informiert werden. In leichteren Fällen sind weniger einschneidende Massnahmen denkbar, bei denen der Name des verantwortlichen Unternehmens nicht bekannt gegeben werden muss.

Wie derzeit Artikel 12 Absatz 1 LMG gibt *Absatz 3* dem Bund die Möglichkeit, die Öffentlichkeit über wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse zu informieren (diese Bestimmung wurde auch in Art. 24 Abs. 2 nLMG übernommen). Der Inhalt bleibt unverändert, doch diese Möglichkeit wird ausdrücklich auf die kantonalen Behörden ausgedehnt.

4. Abschnitt: Amtliche Kontrollen und Massnahmen

Art. 30 Amtliche Kontrollen

Die Vollzugsbehörden erhalten mit diesem Gesetz die Kompetenz, die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sicherzustellen, den Markt zu überwachen sowie Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von Tabakprodukten zu kontrollieren (*Abs. 1*). Dieses Gesetz wird an der Landesgrenze durch die EZV vollzogen. Die Kantone führen den Vollzug im Inland durch.

Dies ist nur mit der Mitwirkung der von den Kontrollen betroffenen Personen möglich. Die Vollzugsorgane können daher von diesen Personen verlangen, dass Sie Einblick in Geschäftsunterlagen gewähren und Auskünfte erteilen, soweit dies nötig

¹⁰¹ Derzeitige Kampagne des BAG: www.smokefree.ch

ist, um festzustellen, dass die Produkte den gesetzlichen Anforderungen entsprechen (*Abs. 2*). Die Vollzugsbehörden dürfen Auskünfte verlangen (*Bst. a*) und alle relevanten Dokumente, die für die Gewährleistung und Überprüfung der tabakrechtlichen Anforderungen von Bedeutung sind, einsehen und davon auch Kopien erstellen (*Bst. b*). Dazu gehören beispielsweise Rezepturen und Lieferscheine. Das Erstellen von Kopien dient der Dokumentation der Kontrollen und ermöglicht zudem den amtlichen Kontrolleuren, im Anschluss an die Kontrolle die Dokumente genau zu überprüfen und zu analysieren. Damit lassen sich auch Beweise sichern. Nötigenfalls können die Informationen auch bei Dritten beschafft oder die Dokumente mit solchen Dritten verglichen werden. Die Kontrollierten nehmen an den Inspektionen teil und tolerieren sie (*Bst. c*). Zudem können die Vollzugsbehörden von der kontrollierten Person verlangen, dass sie im Rahmen ihrer Aufgabe Zutritt zu sämtlichen Orten, die für die Überprüfung der tabakrechtlichen Anforderungen von Bedeutung sind, erhalten (*Bst. d*). Zudem erlaubt die kontrollierte Person die Probenahmen und stellt Proben auf Nachfrage zur Verfügung (*Bst. e*).

Die Delegationsnorm in *Absatz 3* entspricht teilweise Artikel 25 nLMG. Sie ermöglicht dem Bundesrat anerkannte Verfahren der Probenerhebungen oder der Untersuchung für verbindlich zu erklären. Typischerweise werden dazu international abgestimmte technische Normen bezeichnet. Damit soll eine gewisse Einheitlichkeit des Vollzugs sichergestellt werden, ohne dass der Handlungsspielraum der Kantone unnötig eingeschränkt wird. Auf das Festlegen einer z. B. im Lebensmittelbereich üblichen Kontrollfrequenz wird dagegen verzichtet.

Art. 31 Massnahmen

Diese Bestimmung regelt die Massnahmen, welche im Zusammenhang mit beanstandeten Produkten angeordnet werden können. Ziel jeder Massnahme ist gemäss *Absatz 1* die Wiederherstellung der gesetzlichen Ordnung auf Kosten des kontrollierten Betriebs. Die Bundesverfassung verlangt in diesem Zusammenhang, dass jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Unter Beachtung dieser Prinzipien erlaubt die Regelung in *Absatz 2* den Vollzugsbehörden, das Bereitstellen nicht konformer Produkte auf dem Markt zu untersagen (*Bst. a*), den Rückruf, die Rücknahme oder Vernichtung durch die Verantwortlichen anzuordnen (*Bst. b*) oder diese einzuziehen und zu vernichten (*Bst. c*). Weiter kann die Zurückweisung nicht konformer Produkte an der Grenze verlangt werden (*Bst. d*). Bei nicht konformen Formen von Tabakwerbung, Verkaufsförderung und Sponsoring kann namentlich die Verwendung der Werbemassnahme verboten, die Verkaufsförderung gestoppt oder die Nennung eines Sponsors untersagt werden (*Bst. e–g*).

Gemäss *Absatz 3* sind die kontrollierten Betriebe verpflichtet, die Konformität der Produkte sicherzustellen. Von ihnen kann verlangt werden, dass sie Ursachen der Mängel klären (*Bst. a*), die entsprechenden Massnahmen zu deren Behebung umsetzen (*Bst. b*) und die Vollzugsbehörde darüber informieren (*Bst. c*).

Art. 32 Vorsorgliche Massnahmen

Dieser Artikel übernimmt in weiten Teilen Artikel 36 nLMG. Die hier geregelten vorsorglichen Massnahmen erlauben es, beanstandete Produkte sicherzustellen, wenn dies der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten oder Dritter erfordert (*Abs. 1*) oder ein begründeter Verdacht vorliegt (*Abs. 2*). Gemäss *Absatz 3* ist vorge-

sehen, dass solche sichergestellten Produkte auch amtlich verwahrt werden können. Diese Produkte werden erst wieder frei gegeben, wenn Untersuchungen zeigen, dass sie den Anforderungen entsprechen. Solche vorsorglichen Massnahmen sind im ganzen Vollzugsbereich möglich. So könnte beispielsweise eine Sendung verunreinigter nikotinhaltiger Liquids für E-Zigaretten sichergestellt werden. Die Kosten solcher vorsorglicher Massnahmen trägt der kontrollierte Betrieb, der sie verursacht hat (sog. Verursacherprinzip).

Art. 33 Strafanzeige

Absatz 1 entspricht Artikel 37 nLMG und sieht eine Strafanzeige beim Verstoß gegen die Vorschriften des Tabakproduktegesetzes vor. In der Praxis im Zusammenhang mit der Untersuchung von Lebensmitteln hat sich gezeigt, dass sich die mit dem Gesetz verfolgten Ziele oft besser erreichen lassen, wenn zwischen den Vollzugsbehörden und den betroffenen Betrieben ein klärendes Gespräch stattfindet, anstatt dass repressiv Massnahmen angeordnet werden. Deshalb kann in leichten Fällen auf eine Anzeige verzichtet werden (*Abs. 2*). Den Vollzugsbehörden soll demzufolge beim Einreichen einer Strafanzeige ein breites Ermessen zustehen. Bei der Ausübung dieses Ermessens sind selbstverständlich die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot sowie weitere Verfassungsgrundsätze zu beachten.

5. Abschnitt: Datenbearbeitung

Art. 34 Bearbeitung von Personendaten

Der Inhalt von Artikel 34 E-TabPG wird vollständig aus Artikel 59 nLMG übernommen. Nach Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁰² über den Datenschutz (DSG) dürfen Organe des Bundes Personendaten nur dann bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. *Absatz 1* schafft diese gesetzliche Grundlage für jede Datenbearbeitung im Zusammenhang mit dem Vollzug der Tabakproduktegesetzgebung. Die Datenbearbeitung wird sich auf Personendaten (vgl. Begriffsdefinition in Art. 3 Bst. a DSG) und insbesondere auf besonders schützenswerte Daten (vgl. Art. 3 Bst. c DSG) beziehen, namentlich jene, die Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstrafen betreffen. Der Datenaustausch ist hingegen in den Artikeln 35 und 36 E-TabPG speziell geregelt.

Die Datenbearbeitung muss den allgemeinen Grundsätzen der Datenschutzgesetzgebung entsprechen. Zu diesen gehört das Recht jeder Person, Einsicht in alle Daten zu erhalten, die sie betreffen (Art. 8 DSG), und gegebenenfalls die Berichtigung dieser Daten zu verlangen (Art. 5 DSG).

Allerdings gilt das DSG nicht in jedem Fall. Es wurde darauf verzichtet, es auf die Kantone anwendbar zu erklären. Heute verfügt jeder Kanton über sein eigenes Gesetz in diesem Bereich, das die Betroffenen ausreichend schützt. Sollte ein Kanton in einem Einzelfall von der Standardnorm abweichen, so bleibt Artikel 37 DSG anwendbar, der die oben aufgeführten Bestimmungen beim Vollzug von Bundesrecht für verbindlich erklärt.

¹⁰² SR 235.1

Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, Form und Inhalt der Bearbeitung und des Austauschs der Daten im Einzelnen zu regeln. Ein wichtiger Punkt betrifft die Fristen für die Aufbewahrung und Vernichtung der Daten, die der Bundesrat auch für die kantonalen Daten im Zusammenhang mit dem Tabakprodukterecht verbindlich festlegen wird.

Art. 35 Datenaustausch zwischen schweizerischen Behörden

Der Inhalt von Artikel 35 E-TabPG lehnt sich an Artikel 60 nLMG an. Einzig der Datenaustausch im Hinblick auf die Erfüllung der Berichtspflichten aus völkerrechtlichen Verträgen wird nicht übernommen, da im Tabakbereich kein Vertrag besteht, der eine solche Verpflichtung vorsieht. Um den Vollzug des E-TabPG sicherzustellen, müssen die zuständigen Organe des Bundes und der Kantone ihre Informationen austauschen können. Treten Probleme mit einem auf dem Markt bereitgestellten Produkt auf, muss ein kantonales Vollzugsorgan das zuständige Vollzugsorgan eines anderen Kantons oder die Bundesbehörden davon in Kenntnis setzen können. Damit das BAG überprüfen kann, ob alle in der Einfuhr von Tabakprodukten tätigen Unternehmen der Meldepflicht nach Artikel 21 E-TabPG nachgekommen sind, muss es zudem von der EZV die Liste der Unternehmen anfordern können, die Tabakprodukte importieren.

Absatz 1 verpflichtet die aufgeführten Stellen, die für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben im Rahmen der Tabakproduktegesetzgebung benötigten Daten untereinander auszutauschen. Der Begriff «Vollzugsdaten» deckt sowohl Personendaten als auch weitere Informationen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Tabakproduktegesetzgebung ab, wie die Beanstandungsstatistik oder die Inspektionsergebnisse.

Die Pflicht zur Datenlieferung gilt nur, soweit die angeforderten Daten tatsächlich für den Vollzug einer gesetzlichen Aufgabe notwendig sind und falls die Stelle, die sie verlangt, effektiv mit der betreffenden Vollzugsaufgabe betraut wurde. Andernfalls ist kein Datenaustausch möglich.

Absatz 2 beauftragt den Bundesrat, die Einzelheiten des Datenaustauschs zu regeln, d. h. die Art und Weise des Austauschs und die Form, in der die Daten zur Verfügung gestellt werden müssen. Im Hinblick auf eine effiziente Nutzung der Daten unter Einhaltung der Datenschutzerfordernisse ist dieser letztere Aspekt wichtig.

Art. 36 Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen

Der Inhalt von Artikel 36 E-TabPG wird fast vollumfänglich aus Artikel 61 nLMG übernommen. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, auf die sich Artikel 27 E-TabPG bezieht, tauscht die Schweiz Informationen mit ausländischen Behörden oder Institutionen oder mit internationalen Organisationen aus. Es ist Sache des Bundesrates, die Zuständigkeiten und Verfahren für diesen Datenaustausch festzulegen, um eine effiziente Nutzung der notwendigen Daten sicherzustellen und zugleich die Einhaltung der Datenschutzerfordernisse zu gewährleisten (*Abs. 1*).

Grundsätzlich dürfen keine Daten betreffend administrative oder strafrechtliche Sanktionen, die gegen ein Unternehmen verhängt wurden, ins Ausland übermittelt werden. Erweist sich jedoch die Bekanntgabe solcher Daten zur Abwendung unmittelbar drohender Gefahr für die Gesundheit als unbedingt erforderlich oder ist die Schweiz aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags oder eines Beschlusses einer

internationaler Organisation verpflichtet, solche Daten zur Verfügung zu stellen, ermöglicht das vorliegende Gesetz die Weitergabe dieser besonders schützenswerten Daten (*Abs. 2*). Der erste Fall entspricht faktisch der polizeilichen Generalklausel, die für das gesamte schweizerische Recht gilt. Ausserdem können in schweren Fällen die üblichen Rechtshilfeinstrumente beansprucht werden.

Der Datenaustausch mit ausländischen Behörden oder Institutionen und mit internationalen Organisationen im Rahmen des Vollzugs technischer Vorschriften ist in Artikel 22 THG geregelt.

6. Abschnitt: Finanzierung

Art. 37 Kostenteilung

Artikel 37 E-TabPG übernimmt die Regelung zur Kostenteilung, die in Artikel 44 LMG und in Artikel 57 Absatz 1 nLMG vorgesehen ist. Gemäss diesem Artikel tragen Bund und Kantone in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Kosten für den Vollzug, soweit die ihnen übertragenen Aufgaben nicht durch Gebühren gedeckt werden können (vgl. Art. 38 E-TabPG). Da der zweite Absatz des Artikels 57 nLMG keine rechtliche Bedeutung hat, wurde er nicht übernommen.

Art. 38 Gebühren

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass die zuständigen Bundesbehörden Gebühren für die verschiedenen Kontrollen und Massnahmen erheben können. Diese Bestimmung ist nötig, weil Artikel 46a RVOG nur für Gebühren im Zusammenhang mit Verfügungen und Dienstleistungen, nicht aber im Zusammenhang mit anderen amtlichen Verrichtungen wie z. B. Kontrollen zur Anwendung gelangen darf. Bei den betreffenden Kontrollen und Massnahmen handelt es sich um diejenigen gemäss den Artikeln 30–32 E-TabPG. Damit sorgt der Bund für die nötigen rechtlichen Voraussetzungen, damit die Vollzugsstellen des Bundes ihre Aufwendungen für den Vollzug von Bundesrecht mindestens teilweise durch eigene Gebühren finanzieren können.

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Einzelheiten der Gebührenerhebung zu regeln. Die Einzelheiten betreffen vor allem die Höhe der Gebühren und die Modalitäten der Erhebung. Bei Letzterem geht es in erster Linie darum, den Kreis der Gebührenpflichtigen und allfällige Gebührenarten zu präzisieren. Bei der Gebührenregelung sind zwei wichtige Grundprinzipien zu beachten, nämlich das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip nach Artikel 46a Absatz 3 RVOG. Nach dem Äquivalenzprinzip kann die Gebührenerhebung zur Finanzierung der mit Kontrolltätigkeiten verbundenen Verwaltungskosten grundsätzlich dann als berechtigt betrachtet werden, wenn auch die betroffenen Branchen einen Nutzen aus der Kontrolltätigkeit ziehen. Diese erhöht nämlich das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die betreffenden Produkte. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Gebühren grundsätzlich sämtliche Kosten aus der Aufgabenerfüllung decken sollten.

Mit *Absatz 2* wird festgehalten, dass nur dann Gebühren erhoben werden, wenn die Kontrollen zu Beanstandungen führen. Zu denken ist dabei in erster Linie an den heute im Produkterecht üblichen Grundsatz, dass bei stichprobeweise durchgeführ-

ten Marktkontrollen nur dann Gebühren erhoben werden, wenn bei der Kontrolle Widerhandlungen festgestellt werden, die zu Massnahmen führen.

7. Kapitel: Strafbestimmungen

Gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁰³ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) gelten die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (StGB) für Widerhandlungen, die in den Verwaltungsgesetzen des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit diese nichts anderes bestimmen.

Art. 39 Vergehen

Bei den Strafbestimmungen unterscheidet das Gesetz je nach Schwere der Widerhandlung zwischen Vergehen (Art. 39 E-TabPG) und Übertretungen (Art. 40 E-TabPG): Schwere Verletzungen hochrangiger Rechtsgüter werden als Vergehen, weniger schwere Angriffe als Übertretung sanktioniert. Als Vergehen sind solche Widerhandlungen aufgeführt, welche die Gesundheit von Menschen gefährden. Im Gegensatz zum Verletzungsdelikt, bei dem die Schädigung eines Rechtsgutes vorliegen muss, genügt beim abstrakten Gefährdungsdelikt, dass das geschützte Rechtsgut gefährdet wird (d. h. Schaffung oder Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Verletzung).

Nach *Artikel 39* E-TabPG wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Tabakprodukte auf dem Markt bereitstellt, die bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden. *Absatz 1* sieht eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe für die vorsätzliche Tatbegehung vor.

Absatz 2 präzisiert, dass wer fahrlässig handelt, für Vergehen nach Absatz 1 mit einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft wird.

Mit *Absatz 3* wird sichergestellt, dass die gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 E-TabPG erfolgte Meldung an die Behörden strafmildernd berücksichtigt werden kann.

Art. 40 Übertretungen

In *Absatz 1 Buchstaben a–e* werden die als Übertretung geltenden Tatbestände formuliert. Die vorsätzliche Erfüllung dieser Tatbestände wird mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft. Wie bei den Vergehen sind auch hier die Tatbestände abschliessend aufgezählt.

Nach *Absatz 2* wird, wer fahrlässig handelt, für Übertretungen nach Absatz 1 mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft.

Gemäss *Absatz 3* sind Versuch und Gehilfenschaft strafbar.

Gemäss *Absatz 4* wird ein Unternehmen, dessen Angestellte die Vorschriften über die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige nach Artikel 19 Absatz 1 E-TabPG verletzen, mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft. In *Absatz 5* ist definiert, was als Unternehmen im Sinne des Gesetzes gilt.

Die Strafdrohungen orientieren sich an jenen des nLMG.

¹⁰³ SR 313.0

Art. 41 Verwertbarkeit von Informationen in einem Strafverfahren

Das Verbot des Zwangs zur Selbstbelastung untersagt gegenüber der beschuldigten Person sowohl jegliche Androhung oder Ausübung von physischem Zwang wie auch die Androhung oder Ausfällung von Strafen für den Fall der Aussage- bzw. Mitwirkungsverweigerung. Erkenntnisse, die unter Verletzung dieses Verbots gewonnen wurden, sind im Strafverfahren deshalb nicht verwertbar. Haben die für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes zuständigen Vollzugsbehörden Informationen unter Berufung auf die Mitwirkungspflicht nach Artikel 30 Absatz 2 E-TabPG erlangt, so dürfen diese Informationen in einem Strafverfahren gegen die betreffende Person deshalb nur dann verwendet werden, wenn die Person zustimmt oder die Informationen auch ohne ihre Mitwirkung hätten erlangt werden können.

Art. 42 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, Urkundenfälschung

Das VStrR ist nur direkt anwendbar, wenn die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen durch eine Bundesbehörde erfolgt (vgl. Art. 1 VStrR). Durch *Artikel 42* E-TabPG werden die Strafbestimmungen über Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben und über Urkundenfälschungen nach den Artikeln 6, 7 und 15 VStrR auch für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden für anwendbar erklärt. Abweichend vom sonst anwendbaren allgemeinen Teil des StGB kennt das Verwaltungsstrafrecht in den Artikeln 6 und 7 eine besondere Regelung für Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben und durch Beauftragte. Artikel 6 VStrR erleichtert den Durchgriff auf die Geschäftsleitung, indem bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben neben der natürlichen Person, welche die Tat verübt hat, unter Umständen auch der Geschäftsleiter oder die Geschäftsleiterin, die Arbeitsgeberin oder der Arbeitgeber, die Auftraggeberin oder der Auftraggeber oder die oder der Vertretene bestraft werden kann. Diese sind nämlich häufig mitbeteiligt, ohne dass es sich dabei eindeutig um Mittäterschaft, Anstiftung oder Gehilfenschaft im strafrechtlichen Sinne handeln muss. Die Sonderordnung des Artikels 7 VStrR erlaubt deshalb für leichtere Fälle auf die Ermittlung der nach Artikel 6 VStrR strafbaren Person zu verzichten und an ihrer Stelle das Unternehmen zu bestrafen. Artikel 15 VStrR (Urkundenfälschung, Erschleichung einer falschen Beurkundung) ist ein Spezialtatbestand zur Urkundenfälschung nach Artikel 251 StGB, der speziell Bezug nimmt auf die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes. Die Strafdrohung ist milder als nach Artikel 251 StGB, aber der Tatbestand ist umfassender, weil er unter anderem auch die Täuschung der Verwaltung erfasst.

Art. 43 Strafverfolgung

Absatz 1 stellt klar, dass die Strafverfolgung der Delikte, die im vorliegenden Entwurf und in den entsprechenden Ausführungsvorschriften umschrieben sind, Sache der Kantone ist.

Nach *Absatz 2* ist die EZV für die Strafverfolgung der entsprechenden Bestimmungen dieses Gesetzes oder der Ausführungsvorschriften im Bereich der Einfuhr von Tabakprodukten zuständig, sofern gleichzeitig eine Widerhandlung gegen das Zollgesetz vom 18. März 2005¹⁰⁴ oder das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009¹⁰⁵

¹⁰⁴ SR 631.0

¹⁰⁵ SR 641.20

vorliegt. Liegt bei einer Einfuhr nur eine Widerhandlung gegen das TabPG vor, leitet die EZV den Fall an die zuständige kantonale Behörde weiter.

8. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 44 Änderung anderer Erlasse

*1. Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992*¹⁰⁶

Art. 2 Abs. 4 Bst. c

Mit der vorliegenden Änderung des LMG werden die Produkte, die von der Tabakproduktegesetzgebung erfasst werden, vom Geltungsbereich des LMG ausgenommen. Damit soll sichergestellt werden, dass Produkte nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 (E-Zigaretten) nicht gleichzeitig von beiden Gesetzgebungen erfasst werden. Die Änderung betrifft das geltende Lebensmittelgesetz. Sofern das revidierte Lebensmittelgesetz vor dem E-TabPG in Kraft tritt, muss entsprechend das neue Lebensmittelgesetz angepasst werden. Eine Änderung des neuen Lebensmittelgesetzes würde annähernd gleich lauten. Inhaltlich ergeben sich keine Differenzen in Bezug auf die Abgrenzung des Geltungsbereichs.

*2. Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008*¹⁰⁷ *zum Schutz vor Passivrauchen*

Art. 2 Abs. 1

Mit der Ergänzung von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen wird in Räumen, in denen gegenwärtig ein Rauchverbot besteht, das Rauchen oder Inhalieren folgender Produkte untersagt: der in Artikel 3 Absatz 1 E-TabPG definierten Tabakprodukte, der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a E-TabPG definierten Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind, sowie der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 E-TabPG definierten Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden, zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin bzw. kein Nikotin freisetzen (namentlich nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten). Die geschlossenen Räume, in denen ein Rauchverbot besteht, sind in Artikel 1 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen definiert.

Zu den schädlichen Auswirkungen von nikotinhaltigen und nikotinfreien E-Zigaretten liegen bislang noch kaum Erkenntnisse vor. Ihre Emissionen gelten zwar als weniger schädlich als jene herkömmlicher Zigaretten, doch gleichzeitig sind E-Zigaretten anerkanntermassen nicht harmlos, da ihre Emissionen häufig toxische Stoffe enthalten.¹⁰⁸ Deshalb möchte der Bundesrat Dritte aus gesundheitspolitischen Gründen vor den Emissionen dieser Produkte schützen.

¹⁰⁶ SR 817.0

¹⁰⁷ SR 818.31

¹⁰⁸ Goniewicz M.L. et al. (2013), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, Tobacco Control, March 6; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? Indoor Air, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, PLOS One 8(3), e57987; 60 Millionen Konsumierende, September 2013.

Hinsichtlich der nikotinfreien E-Zigaretten ist ebenfalls vorgesehen, den Konsum in den Räumen zu untersagen, die in Artikel 1 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen definiert sind. Da sich nicht erkennen lässt, ob eine E-Zigarette nikotinhalzig ist oder nicht, könnte das Konsumverbot nikotinhalziger E-Zigaretten leicht umgangen werden. Die konkrete Anwendung eines Verbots, das nur für nikotinhalzige E-Zigaretten gelten würde, wäre somit in der Praxis nicht gewährleistet. Deshalb sieht der Bundesrat eine einheitliche Behandlung dieser beiden Arten von E-Zigaretten vor.

Dasselbe gilt für andere Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden, zum Inhalieren bestimmt sind und Nikotin freisetzen (z. B. E-Shishas).

Ende 2013 wurde ein Verbot des Konsums von E-Zigaretten in öffentlichen Verkehrsmitteln eingeführt. Es hat sich gezeigt, dass es nicht einfach ist, eine herkömmliche Zigarette von den verschiedenen Arten von E-Zigaretten zu unterscheiden. Noch schwieriger ist es, eine nikotinhalzige von einer nikotinfreien E-Zigarette zu unterscheiden.

Abgesehen vom oben erwähnten Schutz der öffentlichen Gesundheit wird das Konsumverbot auch den Vollzug des Gesetzes in Restaurations- und Hotelbetrieben sowie in allen geschlossenen Räumen, in denen ein Rauchverbot gilt, erheblich erleichtern. Diese Bestimmung bietet auch den Vorteil, dass sie zu einer einheitlichen Anwendung des Verbots in der ganzen Schweiz ohne kantonale Unterschiede führt.

Art. 45 Übergangsbestimmung

Tabakprodukte, die zum Bereitstellen auf dem Markt in der Schweiz bestimmt sind und deren Kennzeichnung den Anforderungen in Artikel 8 E-TabPG nicht entspricht, dürfen noch während eines Jahres ab Inkrafttreten dieses Gesetzes nach bisherigem Recht eingeführt und hergestellt werden. Ausserdem können diese Produkte bis zur Erschöpfung der Bestände nach bisherigem Recht an Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden (*Abs. 1*).

Tabakprodukte zum oralen Gebrauch dürfen noch während eines Jahres ab Inkrafttreten dieses Gesetzes nach bisherigem Recht auf dem Markt bereitgestellt werden (*Abs. 2*). Von dieser Regelung sind insbesondere diejenigen Produkte betroffen, die heute mangels adäquater Abgrenzung zu den Tabakprodukten zum Kauen als snusähnliche Produkte auf dem Markt sind.

Nach bisherigem Recht vereinbartes Sponsoring ist bis zum Ablauf des Sponsoringvertrags zulässig, längstens aber bis fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (*Abs. 3*).

3 Auswirkungen

3.1 Einleitung: Regulierungsfolgenabschätzung

Die Auswirkungen des neuen TabPG auf den Bund, die Kantone, die Wirtschaft und auf die Gesellschaft wurden im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durch ein privates Institut untersucht.

Im Mittelpunkt der im Herbst 2015 abgeschlossenen RFA¹⁰⁹ stand die Quantifizierung der Kosten und des Nutzens, die infolge des E-TabPG bei Bund und Kantonen, in der Wirtschaft sowie in der Gesellschaft anfallen dürften. Der vorliegende Entwurf zielt darauf, die Schadenslast des Tabakkonsums zu reduzieren. Da die negativen Auswirkungen des Tabakkonsums ähnlich wie bei der Asbestproblematik erst mit einer zeitlichen Verzögerung eintreten, musste ein langer Beobachtungszeitraum gewählt werden. Konkret wurden im Rahmen der RFA die Auswirkungen des TabPG innerhalb eines Zeitraums von 43 Jahren (anfangs 2018 bis Ende 2060) abgeschätzt.

Die RFA erfolgte auf der Grundlage des Vorentwurfs des TabPG vom 21. Mai 2014, wie er in die Vernehmlassung gegeben wurde. Die vom Bundesrat am 5. Juni 2015 beschlossenen Anpassungen des Gesetzesentwurfs haben keinen Einfluss auf die RFA, da das im E-TabPG gestrichene Thema «Verkauf durch Jugendliche» in der RFA nicht untersucht wurde.

Die RFA wurde als Kosten-Nutzen-Analyse konzipiert. Die Kosten-Nutzen-Analyse basiert auf dem Konzept der Konsumentenrente: Wenn eine Konsumentin ein Gut (oder eine Dienstleistung) kauft und konsumiert, realisiert sie einen Gewinn, den Ökonomen Konsumentenrente nennen. Dieser Gewinn entspricht der Differenz zwischen der Zahlungsbereitschaft der Konsumentin für das Gut, abzüglich des Preises, den die Konsumentin für den Erwerb des Gutes bezahlen muss.¹¹⁰ Bei einer Kosten-Nutzen-Analyse werden drei Arten von Auswirkungen unterschieden:

- *Kosten*: Unter Kosten versteht man Auswirkungen, die zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen. Dazu gehören etwa Vollzugskosten beim Bund (vgl. Ziff. 3.2) und bei den Kantonen (vgl. Ziff. 3.3) sowie Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors und Wirtschaftszweigen, die für die Unternehmen des Tabaksektors Leistungen erbringen (Beispiel: Werbebranche) (vgl. Ziff. 3.5.2).
- *Nutzen*: Unter dem Nutzen versteht man Auswirkungen, die zu einer Erhöhung der sog. Konsumentenrenten führen. Der Nutzen des E-TabPG ist in einer allfälligen Reduktion der Schadenslast aufgrund tabakkonsumbedingter Erkrankungen zu sehen. Es können drei Arten von Nutzen unterschieden werden: (a) Einsparung von Kosten der Behandlung tabakkonsumbedingter Erkrankungen im Gesundheitswesen (direkter Nutzen), (b) Reduktion von Produktionsausfällen in der Wirtschaft infolge tabakkonsumbedingter Morbidität und Mortalität (indirekter Nutzen), (c) Erhöhung der Lebensqualität aufgrund eines besseren Gesundheitszustands und Reduktion der Zahl der Lebensjahre, die aufgrund tabakkonsumbedingter Todesfälle verloren gehen (immaterieller Nutzen).
- *Verteilungseffekte*: Unter Verteilungseffekten versteht man Auswirkungen, die weder zu einer Reduktion noch zu einer Erhöhung der Konsumentenren-

¹⁰⁹ Der RFA-Bericht ist abrufbar unter www.bag.admin.ch > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabakproduktegesetz > Regulierungsfolgenabschätzung. Die Studie wurde gemäss dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft publizierten Handbuch RFA und der entsprechenden Checkliste RFA vorgenommen.

¹¹⁰ Beispiel: Wäre eine Konsumentin z. B. bereit, für einen bestimmten Hamburger bei einem Schnellimbissrestaurant 4 Franken zu bezahlen, beträgt der Preis dieses Hamburgers jedoch nur 2.50 Franken, dann beträgt der Gewinn bzw. die Konsumentenrente der Konsumentin 1.50 Franken.

ten, jedoch zu einer Umverteilung von Konsumentenrenten zwischen verschiedenen Personen bzw. Bevölkerungsgruppen führen (vgl. Ziff. 3.5.3). Ein Beispiel ist die Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer, die resultieren würde, wenn der E-TabPG zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen würde.

Für die Beurteilung, ob der Nutzen des E-TabPG die Kosten übersteigen bzw. ob der Nettonutzen des E-TabPG positiv ist oder nicht, sind Verteilungseffekte irrelevant. Aus Gründen der Transparenz werden die wichtigsten Verteilungseffekte im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen dennoch ausgewiesen.

Die RFA hat ergeben, dass in den Jahren 2018–2060 mit Kosten von durchschnittlich 18,0–21,2 Millionen Franken pro Jahr und mit einem Nutzen von 445–624 Millionen Franken gerechnet werden kann (Diskontfaktor 2 %). Der Nettonutzen liegt damit zwischen 427 und 603 Millionen Franken pro Jahr. Die Kosten fallen im Tabak- und E-Zigarettensektor, beim Bund und den Kantonen an. Der Nutzen verteilt sich auf reduzierte Behandlungskosten im Gesundheitssystem, reduzierte Kosten für Arbeitsplatzabsenzen (Produktionsausfälle) und durch den Erhalt der Lebensqualität in der Bevölkerung resp. vermiedene vorzeitige Todesfälle.

3.2 Auswirkungen auf den Bund

3.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem E-TabPG werden in den Bereichen Meldepflichten, Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für Aufsicht und Vollzugskoordination für die neuen Themen, und Information der Öffentlichkeit neue Aufgaben auf den Bund zukommen. Mit der Regelung der E-Zigaretten mit Nikotin wird eine neue Produktkategorie den Tabakprodukten gleichgestellt. Die führt zu einmaligen und laufenden Anpassungskosten.

Gemäss der RFA wird der E-TabPG beim Bund zu zusätzlichen einmaligen Vollzugskosten von rund 344 000 Franken führen. Die zusätzlichen einmaligen Vollzugskosten sind zu einem grossen Teil auf die Anpassung einer Anwendungsplattform für ein elektronisches Meldeverfahren zurückzuführen. Damit sollen Meldungen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Produkte und den Tabakwerbeausgaben entgegengenommen und publiziert werden.

Zudem wird mit laufenden Vollzugskosten in der Höhe von rund 137 000 Franken pro Jahr für Sach- (rund 25 000 Fr.) und Personalkosten (rund 112 000 Fr.) gerechnet. Die zusätzlichen Mittel werden zur Beschaffung wissenschaftlicher Grundlagen für den Gesetzesvollzug eingesetzt.

Gemäss den Ergebnissen der RFA wird der E-TabPG zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen. Diese Reduktion wird mit einer Reduktion der Einnahmen des Bundes aus der Tabaksteuer verbunden sein. Die Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer in den Jahren 2018–2060 werden in der RFA auf durchschnittlich 115 bis 175 Millionen Franken pro Jahr beziffert. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und den direkten Steuern werden aufgrund einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsausfälle hingegen steigen. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und aus den direkten Steuern die Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer nicht aufwiegen würden. Der Ge-

samteffekt auf die Steuereinnahmen lässt sich jedoch nicht abschliessend beurteilen, da der Effekt auf die Mehrwertsteuer und auf die direkten Steuern im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden konnte.

Sofern sich abzeichnet, dass die Einnahmen aus der Tabaksteuer im gemäss RFA erwarteten Umfang zurückgehen, wird der Bundesrat eine Erhöhung der Tabaksteuer prüfen. Eine Revision des TSStG zur Erneuerung der Kompetenz des Bundesrates zur Anpassung der Tabaksteuer ist zurzeit in Vorbereitung.

3.2.2 Auswirkungen auf den Personalbestand

Die RFA hat ergeben, dass gemäss E-TabPG beim Bund mit einem Mehraufwand von 1205 Stunden pro Jahr zu rechnen ist. Dies entspricht rund einer 60 %-Stelle, die zur Umsetzung folgender Aufgaben benötigt wird: *Prüfung der Notifikationen E-Zigaretten* (Art. 11 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Bst. b E-TabPG), *Bearbeitung Meldepflichten Zusammensetzung und Marketingausgaben* (Art. 21–22 E-TabPG), *Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für Aufsicht und Vollzugskoordination für die neuen Themen* (E-Zigaretten mit Nikotin, Abgabe an Minderjährige, Tabakwerbeeinschränkungen, Art. 14–17, 24 E-TabPG), sowie die *Erarbeitung und Aktualisierung von Informationen für die Öffentlichkeit zu den neuen Themen* (Art. 29 E-TabPG).

Ob sich dieser Mehraufwand für den Bund etaterhöhend auswirken wird oder ob das BAG die Aufgaben intern kompensiert, soll im Rahmen der Erarbeitung des Umsetzungsrechts festgelegt werden.

3.3 Auswirkungen auf die Kantone

Wie unter der geltenden Rechtsordnung ist es Sache der Kantone, zu prüfen, ob die im Markt erhältlichen Tabakprodukte den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Zusammensetzung, Kennzeichnung, Werbung und Abgabe entsprechen. Diese Kontrollen erfolgen einerseits mit Laboranalysen (sog. Produkteanalytik), andererseits auch durch Inspektionen zur Überprüfung der Selbstkontrolle gemäss Artikel 23 LMG, durch Nachgehen von Hinweisen aus der Bevölkerung im Falle unerlaubter Werbung oder bei den aktuell bestehenden kantonalen Abgabevorschriften über Testkäufe.

Neu wird bei den Kantonen die Durchführung der Produkteanalytik für E-Zigaretten mit Nikotin (Laboranalysen), von Tabaktestkäufen (Art. 20 E-TabPG) und der neu flächendeckende Vollzug der Marketingeinschränkungen (Art. 14–17 E-TabPG) zu zusätzlichen Vollzugskosten in der Höhe von rund 376 000 Franken pro Jahr führen. Zudem ist davon auszugehen, dass im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des TabPG eine Prüfkampagne bei E-Zigaretten mit Nikotin durchgeführt werden müsste, deren Kosten in der RFA auf rund 288 000 Franken geschätzt werden.

Produkteanalytik

Im Bereich Produkteanalytik hat die Umfrage im Rahmen der RFA ergeben, dass diese aktuell sehr rudimentär durchgeführt wird und eine zentrale Koordination wünschbar wäre. Dies unter anderem aufgrund hoher Investitionskosten, die sich für

ein einzelnes Laboratorium kaum lohnen. Die RFA geht davon aus, dass im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des E-TabPG (per Annahme das Jahr 2018) pro Liquid-Marke zwei Produkte (z. B. eines mit Nikotin und eines ohne Nikotin) im Rahmen eines «Vaping-Tests» untersucht werden. Da in der Schweiz derzeit rund 50 Liquid-Marken vertrieben werden, rechnen sie im ersten Jahr mit 50 Vaping-Tests, in deren Rahmen jeweils zwei Produkte untersucht werden. In den Folgejahren werden jährlich 10 % neue Marken dazukommen. In der RFA werden die Kosten eines Vaping-Test auf 5769 Franken beziffert. Die RFA geht von einer initialen Prüfkampagne zur Einführung des E-TabPG mit 50 Tests aus, was mit Kosten in der Höhe der erwähnten rund 288 000 Franken verbunden wäre. In den Folgejahren ist gemäss der RFA mit jeweils fünf Tests und jährlichen Kosten in der Höhe von rund 28'800 Franken zu rechnen.

Tabaktestkäufe

Betreffend Tabaktestkäufe wurde in der RFA angenommen, dass die Kantone, die unter der geltenden Rechtsordnung noch keine Tabaktestkäufe durchführen, pro Kopf der Bevölkerung gleich viele Testkäufe durchführen werden wie es in den 6 der 19 an der Befragung im Rahmen der RFA teilnehmenden Kantonen der Fall ist, die bereits unter der geltenden Rechtsordnung Tabaktestkäufe durchführen. Unter dieser Annahme ist damit zu rechnen, dass unter dem E-TabPG pro Jahr insgesamt 918 Tabaktestkäufe, d. h. 501 zusätzliche Testkäufe durchgeführten werden. Die Kosten eines Tabaktestkaufs werden in der RFA analog zum Preis eines Alkoholtestkaufs auf 189 Franken geschätzt. Insgesamt resultiert, dass den Kantonen aufgrund der Tabaktestkäufe zusätzlichen laufende Vollzugskosten in der Höhe von rund 95 000 Franken pro Jahr entstehen werden.

Marketingeinschränkungen

Es ist denkbar, dass die im E-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen für die Kantone – insbesondere für diejenigen, in denen es derzeit keine kantonalen Marketingeinschränkungen gibt – zu zusätzlichen Vollzugskosten führen würden (Screening von Marketingaktivitäten, Sanktionierung von gesetzeswidrigem Verhalten etc.). In 10 von 18 antwortenden Kantonen gab es im Jahr 2014 kantonale Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte. Nur in 2 dieser 10 Kantone waren die kantonalen Marketingeinschränkungen mit Kosten verbunden. Die 8 Kantone, die zusätzliche Kosten erwarten und diese auch quantifizieren konnten, rechnen mit zusätzlichen Aufwänden in der Höhe von kumuliert rund 148 000 Franken pro Jahr. Ausgehend von diesen Angaben wurde in der RFA abgeschätzt, dass aufgrund der im E-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen die Kantone mit einem zusätzlichen Aufwand in der Höhe von rund 253 000 Franken pro Jahr rechnen müssen.

Diesen Vollzugskosten ist gegenüberzustellen, dass die Kantone aufgrund der prognostizierten Reduktion der Gesundheitskosten ihre diesbezüglichen Ausgaben werden reduzieren können. Diese Reduktion der Ausgaben der Kantone im Gesundheitswesen dürften die zusätzlichen Vollzugskosten deutlich übersteigen.

3.4 Auswirkungen auf das Fürstentum Liechtenstein

Die geltende schweizerische Lebensmittelgesetzgebung und damit auch das Tabakproduktrecht ist gemäss Zollvertrag vom 29. März 1923¹¹¹ zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein auch im Fürstentum Liechtenstein anwendbar. Der im Zollvertrag statuierte Zollanschluss wird in Zukunft auch auf den E-TabPG anwendbar sein, der vorliegende E-TabPG in Liechtenstein also in gleicher Weise Anwendung finden wie in der Schweiz. Im Rahmen der Erarbeitung des Ausführungsrechts und des regulären Bereinigungsverfahrens der Anlagen zum Zollvertrag bleibt zu prüfen, ob es Bestimmungen im E-TabPG gibt, die nicht zollvertragsrelevant sind.

3.5 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Neben den erwähnten gesundheitspolitischen Argumenten (vgl. Ziff. 1.1.1), wird die vorliegende Regelung in der RFA ökonomisch wie folgt begründet. Die von Raucherinnen und Raucher verursachten Kosten werden zu einem grossen Teil von der Gesellschaft getragen. Diese externen Kosten müssen aus ökonomischer Sicht mittels Besteuerung internalisiert (d. h. an die Rauchenden teilweise zurück verrechnet) werden. Ansonsten wird mehr geraucht, als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal ist. Gemäss den Autoren der RFA ist jedoch davon auszugehen, dass die externen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz über die Tabaksteuer bereits mehr als abgegolten sind.

Der Nachweis eines Marktversagens genügt aus ökonomischer Sicht nicht, um eine Regulierung im Sinne des E-TabPG zu begründen. Zusätzlich muss nachgewiesen werden, dass der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung («net-benefit-criterion»). Gemäss den Ergebnissen der RFA übertrifft der Nutzen des E-TabPG dessen Kosten deutlich (Nettonutzen von 427 bis 603 Mio. Franken pro Jahr), so dass die Autoren zum Schluss kommen, dass die Regulierung im Sinne des E-TabPG ökonomisch gerechtfertigt ist.

3.5.2 Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Der E-TabPG wird bei den Unternehmen der Wirtschaft zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. Diese werden im Folgenden nach Branchen unterteilt abgeschätzt.

Unternehmen des Tabaksektors

Der E-TabPG wird bei den Unternehmen, die Tabakprodukte auf dem Markt bereitstellen, zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. Aufgrund der Pflicht zur Deklaration der wesentlichen Zutaten werden die Unternehmen des Tabaksektors die Verpackungen der Tabakprodukte, die sie auf dem Markt bereitstellen, anpassen müssen. Die mit dieser Anpassung von geschätzten 3500 verschiedenen Verpackun-

¹¹¹ SR 0.631.112.514

gen verbundenen, einmalig anfallenden Kosten, werden in der RFA auf 17,3 Millionen Franken geschätzt. Laufende, d.h. jährlich wiederkehrende Regulierungskosten sind im Tabaksektor im Wesentlichen aufgrund der im E-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen zu erwarten: Diese werden zu einer Reallokation der Marketingausgaben auf weniger effektive und damit weniger effiziente Marketinginstrumente führen. Ausgehend von einer empirischen Analyse der Auswirkungen der Marketingeinschränkungen, die zwischen 1997 und 2007 auf kantonaler Ebene eingeführt wurden¹¹², wurde in der RFA Evidenz-basiert abgeschätzt, dass die im E-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen zu einer Zunahme der Marketingausgaben der Unternehmen des Tabaksektors in der Höhe von 13,7 Millionen Franken pro Jahr führen werden. Zusätzliche laufende Regulierungskosten in der Höhe von 136 000 bzw. 71 000 Franken sind überdies aufgrund der jährlichen Meldung der Marketingausgaben (Art. 22 E-TabPG) und eines konsequenteren Vollzugs in Zusammenhang mit der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 21 E-TabPG) zu erwarten. Des Weiteren ist in den Jahren 2018–2060 mit einer Reduktion von Unternehmensgewinnen, die an Personen in der Schweiz ausgeschüttet werden, in der Höhe von durchschnittlich 5,9–9,0 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen (Diskontfaktor 2 %). Insgesamt geht die RFA davon aus, dass der E-TabPG in den Jahren 2018–2060 im Tabaksektor Kosten in der Höhe von durchschnittlich 17,5–20,6 Millionen Franken pro Jahr verursachen wird. Angesichts der Wertschöpfung des Tabaksektors, die im Jahr 2011 2,3 Milliarden Franken betrug¹¹³, können diese zusätzlichen Regulierungskosten als gering bezeichnet werden.

Unternehmen, die E-Zigaretten auf den Markt bringen

Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich nur auf Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin vertreiben, da Schweizer Firmen derzeit keine E-Zigaretten mit Nikotin herstellen oder vertreiben dürfen.

Der E-TabPG wird bei den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin auf dem Markt bereitstellen, zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. In Zusammenhang mit der Notifikation vor Markteinführung (Art. 11 E-TabPG), der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 21 E-TabPG) und der Marketingausgaben (Art. 22 E-TabPG) entstehen gemäss der RFA einmalige Regulierungskosten in der Höhe von 495 000 Franken und laufende Regulierungskosten in der Höhe von 90 000 Franken pro Jahr. In diesen Regulierungskosten nicht enthalten sind allfällige Kosten aufgrund einer Regulierung der Zusammensetzung und der Emissionen von E-Zigaretten im Rahmen von Artikel 7 E-TabPG. Diese können noch nicht abgeschätzt werden, da das entsprechende Ausführungsrecht noch nicht bekannt ist. Angesichts des Volumens des Schweizer Marktes für E-Zigaretten ohne Nikotin, das im Jahr 2014 geschätzte 16 Millionen Franken betrug, handelt es sich bei den genannten Regulierungskosten um Kosten, die nicht als vernachlässigbar bezeichnet werden können.

Andererseits wird die Liberalisierung der Vermarktung von E-Zigaretten mit Nikotin dieser Branche zu einem gewissen Aufschwung verhelfen, von dem aufgrund des

¹¹² www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Kantone

¹¹³ KPMG (2013): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA.

angenommenen Einstiegs auch die klassische Tabakbranche profitieren könnte (z. B. durch Übernahmen von E-Zigaretten-Firmen).

Werbe-, Medien- und Marketingbranche

Gemäss den Ergebnissen der RFA wird der E-TabPG nicht zu einer Reduktion des Umsatzes in der Werbe-, Medien- und Marketingbranche, sondern zu einer Zunahme führen. Allerdings wird es innerhalb der Branche zu Umverteilungen kommen: Die Einnahmen der klassischen Werbemedien (Kino, Plakat, Adscreen, Zeitungen und Zeitschriften) werden sinken, die Werbeeinnahmen in den Verkaufsstellen und die Sponsoringeinnahmen von Veranstaltungen werden zunehmen.

Für klassische Plakat- und Printwerbung wurde in den Jahren 2012–2014 im Durchschnitt brutto 19,7 Millionen Franken pro Jahr als Ausgaben deklariert. Dies entspricht ca. 0,4 % der gesamten Brutto-Werbeausgaben. In der RFA wurde abgeschätzt, dass von diesem Betrag lediglich rund die Hälfte als effektive Einnahmen den Werbeträgern (Kino, Zeitungen etc.) zugutekommen. Dies wegen gewährter Rabatte, Berater- und Vermittlerkommissionen. Gemäss der RFA dürfte der E-TabPG zu einer Reduktion der Einnahmen der klassischen Werbemedien in der Höhe von rund 10 Millionen Franken pro Jahr führen (Referenzjahr: 2014).

3.5.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Verteilungseffekte

Gemäss den Ergebnissen der RFA sind vom E-TabPG keine wesentlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, die Preise und die Wettbewerbsintensität zu erwarten. Zwar wird der E-TabPG im Tabaksektor zu einer nicht unwesentlichen Reduktion der Umsätze und der Zahl der Arbeitsplätze führen. Diese Reduktion ist für die Volkswirtschaft jedoch mit keinen wesentlichen Kosten verbunden, da zu erwarten ist, dass in anderen Branchen die Umsätze und die Zahl der Arbeitsplätze in gleichem Umfang zunehmen werden. In Bezug auf die Beschäftigungssituation sind eher positive Effekte zu erwarten, da der E-TabPG zu einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsverluste infolge Krankheit und Tod führen wird. Wie der Bundesrat diesbezüglich in seiner Antwort vom 26. August 2015 auf die Motion Hess (15.3548) ausgeführt hat, stellt der Tabakkonsum eine bedeutende Belastung für die Wirtschaft dar. Er verursacht jedes Jahr 304 000 Krankheitsfälle und weiter einen Verlust von 4 Millionen Arbeitstagen bei den zeitweise nicht erwerbstätigen Personen (Referenzjahr 1995).

Wettbewerbswirkungen

Im Rahmen der RFA (vgl. Ziff. 7.4.5 der RFA) wurden die Wettbewerbswirkungen aufgrund der Marketingeinschränkungen untersucht. Es wurden 3 Wirkungsketten und ihr Einfluss auf den Wettbewerb diskutiert und auch die gemachten Erfahrung in den Kantonen (kein Einfluss der Tabakwerbeverbote auf die Preise), das Wachstum des Feinschnitttabakmarkts und die zunehmende Preiswerbung am Verkaufspunkt berücksichtigt. Die Autoren neigen dazu, dass nicht damit gerechnet werden muss, dass der E-TabPG über eine Schwächung des Wettbewerbs zu zusätzlichen Kosten führen wird, die ihrerseits zu Preissteigerungen und damit zu einer Reduktion der Konsumentenrenten führen werden. Diesbezüglich ist auch zu berücksichtigen, dass die Legalisierung der E-Zigaretten mit Nikotin die klassischen Tabak-

produkte preislich unter Druck setzen könnte, so dass die Konsumentinnen und Konsumenten allenfalls von tieferen Preisen profitieren könnten.

Auswirkung auf die Zigarettenpreise

In der RFA werden die Auswirkungen der zusätzlichen Regulierungskosten, die dem Tabaksektor aufgrund des E-TabPG entstehen werden (vgl. Ziff. 7.4 der RFA), auf die Preise abgeschätzt. Die Produktionspreise pro Packung dürfte sich aufgrund der Regulierungskosten um 2,6 Rappen erhöhen.

Kompensierter Rückgang der Beschäftigung in der Tabaksektor

Der E-TabPG wird gemäss RFA dazu führen, dass der Umsatz und die Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor geringer sein werden, als sie es wären, wenn die geltende Rechtsordnung nicht verändert würde. Hierbei handelt es sich jedoch um einen Verteilungseffekt: In anderen Branchen würden im gleichen Umfang Mehrumsätze resultieren und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Denn die vom E-TabPG «verhinderten Raucherinnen und Raucher» werden die monetären Ressourcen, die sie ohne E-TabPG in den Konsum von Tabakprodukten investiert hätten, anderen Konsumzwecken zuführen. Die Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor aufgrund des E-TabPG in den Jahren 2018–2060 wird in der RFA auf durchschnittlich 111–170 Millionen Franken pro Jahr geschätzt (Diskontfaktor 2 %). Diese Reduktion der Umsätze im Tabaksektor würde in derselben Zeitspanne zu einer Verschiebung von 340–540 Arbeitsplätze vom Tabaksektor in andere Wirtschaftszweige führen.

Weitere Verteilungswirkungen sind die Reduktion der Steuereinnahmen (vgl. Ziff. 3.2.1) und die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen (vgl. Ziff. 3.6).

Standortattraktivität

Die Wirkung des E-TabPG auf die Standortattraktivität wurde im Rahmen der RFA qualitativ untersucht. Die Schweiz ist Sitzland mehrerer bedeutender Tabakkonzerne. Die Regelungen für den Schweizer Markt sind für den Standortentscheid von untergeordneter Bedeutung. Es ist davon auszugehen, dass das vorliegende Gesetz keinen Einfluss auf die Standortattraktivität der Tabakbranche hat. Hingegen dürften mit der Liberalisierung des E-Zigarettenmarktes die Firmen, die heute schon E-Zigaretten ohne Nikotin vertreiben, expandieren, und es dürften neue Firmen gegründet werden.

3.6 Gesundheitsbezogene und soziale Auswirkungen

Nutzen durch Prävalenzreduktion

Der Nutzen des E-TabPG wird dann erreicht, wenn die sozialen Kosten des Rauchens abnehmen und die erwähnten Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und der Atemwege sowie Krebsfälle zurückgehen. Dadurch sinken sowohl die direkten Behandlungskosten als auch die indirekten Kosten durch Absenzen am Arbeitsplatz, mit entsprechenden positiven Auswirkungen auf die Produktivität der Wirtschaft sowie die immateriellen Kosten (Lebensqualitätsverluste, vorzeitige Todesfälle). Die RFA kommt zum Schluss, dass der Anteil der Rauchenden an der Bevölkerung längerfristig (bis 2060) um 7,6 % bis 11,9 % abnehmen wird. Es resultiert in den Jahren 2018–2060 ein Nutzen in der Höhe von durchschnittlich 445–624 Millionen

Franken pro Jahr (Diskontfaktor 2 %). Der Effekt wurde unter den Annahmen berechnet, dass die Tabakwerbeeinschränkungen ähnlich wirken wie es in den Kantonen beobachtet werden konnte, dass E-Zigaretten klassische Zigaretten teilweise verdrängen und die Preissteigerung infolge gestiegener Regulierungskosten auf die Konsumenten überwältigt werden.

Dieses Ergebnis liegt im Bereich des aus der Literatur¹¹⁴ erwarteten Effekts, wonach umfassende Verbote der Tabakwerbung, Verkaufsförderung und des Sponsorings als Einzelmassnahme zu einer Konsumreduktion von 7 % führen können.

Die Reduktion der Prävalenz wäre mit einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums bis im Jahr 2060 zu sehen, die Fueglistler-Dousse et al. (2009) für das Jahr 2007 auf 9,9 Milliarden Franken bezifferten.¹¹⁵ Die Prävalenzreduktion¹¹⁶ würde gemäss RFA über folgende drei Wirkungsketten resultieren:

- *Marketingeinschränkungen:* Die im E-TabPG vorgesehen Marketingeinschränkungen würden unter der Annahme, dass sich schweizweit eine ähnliche Dynamik zeigt wie in den Kantonen zwischen 2002 und 2012, zu einer Reduktion der Prävalenz von langfristig um 5,4–9,9 Prozent führen.
- *Legalisierung der nikotinhaltigen E-Zigaretten:* Die Zunahme des Anteils der Personen, die E-Zigaretten statt klassische Zigaretten konsumieren, führt unter Annahme einer ähnlichen Dynamik wie in Frankreich dazu, dass die Prävalenz um 2,1 Prozent reduziert wird.
- *Preissteigerung:* Die Zunahme der Regulierungskosten und damit einer Verteuerung der Produktion, die auf die Kunden überwältigt wird, ergibt gemäss Abschätzung eine Reduktion der Prävalenz um 0,1 Prozent.

Ausgehend von diesen prognostizierten Auswirkungen des E-TabPG auf die Prävalenz und den Bevölkerungsszenarien des BFS wurde berechnet, dass der Entwurf die Zahl der Raucherinnen und Raucher sowohl kurzfristig als auch langfristig deutlich vermindern wird. In der RFA wurde abgeschätzt, dass die Anzahl Rauchende im Jahr 2060 unter der bis dann gewachsenen Bevölkerung um 142 000–224 000 Personen tiefer sein wird, als wenn das E-TabPG nicht in Kraft gesetzt worden wäre. Aufgrund der unmittelbaren Wirkung des Gesetzes auf die Bevölkerung bis 40 Jahre (Werbeeinschränkungen, Umstieg auf E-Zigaretten mit Nikotin) wird ein relevanter Anteil dieser verhinderten Rauchenden schon in den ersten fünf Jahren nach Einführung des Gesetzes prognostiziert.

Diese Reduktion der Zahl der Raucherinnen und Raucher aufgrund des E-TabPG würde gemäss Schätzung RFA mit einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018–2060 einhergehen, deren Gegenwartswert pro Jahr durchschnittlich wie erwähnt auf 445–624 Millionen Franken beziffert werden kann (Nutzen des E-TabPG). Rund ein Drittel dieses Nutzens ist auf die Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten zurückzuführen, rund zwei Drittel auf die im E-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen. Der Nutzen verteilt sich auf direkten

¹¹⁴ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

¹¹⁵ Fueglistler-Dousse Sylvie, Claude Jeanrenaud, Dimitri Kohler und Joachim Marti (2009): *Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool*, Institut de recherches économiques, Universität Neuenburg.

¹¹⁶ Die Prävalenzreduktion wird vorliegend in Prozent des Werts angegeben (z. B. mit einer Reduktion um 10 % vermindert sich die Prävalenz der Rauchenden von 25 % auf 22,5 %).

Nutzen durch vermiedene Behandlungskosten für Folgeerkrankungen (122–167 Mio. Fr./Jahr), auf indirekten Nutzen durch geringere Produktionsausfälle (161–243 Mio. Fr./Jahr, davon kommen 120–180 Mio. Fr. den Unternehmen zugute) und immateriellen Nutzen durch den Erhalt der Lebensqualität der betroffenen Personen oder vermiedene vorzeitige Todesfälle (162–214 Mio. Fr./Jahr).

Sozialversicherungen und Altersvorsorge

Die Auswirkungen des E-TabPG auf den Haushalt der Sozialversicherungen konnte im Rahmen der RFA nicht quantitativ untersucht werden. Studien zu den USA und zu Deutschland indizieren, dass der E-TabPG bei der obligatorischen Krankenversicherung und bei der Invalidenversicherung zu einer Zunahme der Einnahmen und zu einer Reduktion der Ausgaben führen würde.

Der Effekt auf die obligatorische Altersvorsorge ist unklar, da die bestehenden Studien dazu zu widersprüchlichen Ergebnissen kommen. Es versteht sich von selbst, dass alle notwendigen Massnahmen zu treffen sind, damit die Schweizer Bevölkerung möglichst lange bei guter Gesundheit leben kann, selbst wenn dies zu höheren Ausgaben der Alterswerke führen wird.

3.7 Synthese der Kosten und des Nutzens

Für Bund, Kantone und Unternehmen werden die einmaligen Kosten des E-TabPG gemäss RFA insgesamt auf 18,4 Millionen Franken und die laufenden Kosten für dieselbe Gruppe auf 14,5 Millionen Franken pro Jahr geschätzt (Referenzjahr 2014, ohne Produzentenrente). Bei der Projektion der Kosten des E-TabPG in die Zukunft (2018–2060) wird davon ausgegangen, dass die laufenden Kosten mit dem Trendwachstum der realen Produktivität in den Jahren 1993–2013 und zum Teil proportional zu dem vom Bundesamt für Statistik (BFS) prognostizierten Bevölkerungswachstum steigen werden. Unter dieser Annahme lässt sich abschätzen, dass der E-TabPG in den Jahren 2018–2060 Kosten in der Höhe von durchschnittlich zwischen 18,0 und 21,2 Millionen Franken pro Jahr verursachen wird (inklusive Reduktion der Produzentenrente; Diskontfaktor 2 %).

In der Tabelle 2 sind die laufenden und die einmaligen Kosten (exklusive Reduktion der Produzentenrente) nach den einzelnen, im E-TabPG vorgesehenen Veränderungen für das Referenzjahr 2014 ausgewiesen. Die rund 14,5 Millionen Franken laufenden Kosten verteilen sich auf den Bund mit rund 137 000 Franken, auf die Kantone mit rund 376 000 Franken und auf die Wirtschaft mit rund 14,0 Millionen Franken. Initial fallen einmalige Kosten in der Höhe von 18,4 Mio. Franken an.

Tabelle 2

Einmalige Kosten und laufende Kosten des E-TabPG in Bezug auf das Jahr 2014, exklusive Reduktion der Produzentenrente, Angaben in Franken (Quelle: RFA-Bericht, Tabelle 19)

	Laufende Kosten pro Jahr				Einmalige Kosten			
	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft
Legalisierung E-Zigaretten m. Nikotin	28 845		28 845		288 450		288 450	
Höchstmengen Emissionen	n.a.				n.a.			
Anpassung von Verpackungen					17 434 949			17 434 949
Anpassung Anwendungsplattform für e-Meldung					218 594	218 594		
Notifikation von E-Zigaretten	26 400	1 859		24 541	264 005	18 594		245 411
Jährl. Meldung der Zusammensetzung der Produkte	172 731	49 738		122 994	119 651			119 651
Meldung und Publikation der Marketingausgaben	163 529	13 945		149 584				
Marketingeinschränkungen	13 959 307	28 594	253 015	13 677 699	30 000	30 000		
Tabaktestkäufe	94 571		94 571					
Aufsicht und Koordination	28 594	28 594						
Internationales					76 484	76 484		
Information	14 297	14 297						
Total E-TabPG	14,5 Mio.	137 027	376 431	14,0 Mio.	18,4 Mio.	343 672	288 450	17,8 Mio.

Wie erwähnt ergibt sich der Nutzen des E-TabPG aufgrund einer Reduktion der Zahl der Rauchenden. Der Anteil der Rauchenden wird gemäss RFA langfristig um 7,6 – 11,9 % abnehmen. Diese Reduktion der Zahl der Raucherinnen und Raucher würde mit einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018–2060 einhergehen, deren Gegenwartswert auf durchschnittlich 445–624 Millionen Franken pro Jahr geschätzt wird. In der RFA wurde abgeschätzt, dass die Anzahl Rauchende im Jahr 2060 unter der bis dann gewachsenen Bevölkerung um 142 000–224 000 Personen tiefer sein wird, als wenn das E-TabPG nicht in Kraft gesetzt worden wäre.

Der durchschnittliche jährliche Nutzen des E-TabPG ergibt sich aus reduzierten Kosten für Arbeitsplatzabsenzen (indirekter Nutzen), reduzierten Behandlungskosten im Gesundheitssystem (direkter Nutzen) und aus dem Erhalt der Lebensqualität in der Bevölkerung resp. vermiedener vorzeitiger Todesfälle (immaterieller Nutzen).

Tabelle 3

**Durchschnittlicher jährlicher Nutzen des E-TabPG
(Quelle: RFA-Bericht, Tabelle 23), Diskontfaktor 2 %**

Nutzen pro Jahr (in Mio. Fr.)				
Total	Indirekter Nutzen		Direkter Nutzen	Immaterieller Nutzen
	Total	bezahlte Arbeit	Total	Total
445–624	161–243	120–180	122–167	162–214

Der Nettonutzen des E-TabPG entspricht der Differenz zwischen dem Nutzen des E-TabPG (445–624 Mio. Fr./Jahr) und den Kosten des E-TabPG (18,0–21,2 Mio. Fr./Jahr). Gemäss den Schätzungen der RFA beträgt der Nettonutzen durchschnittlich rund 427–603 Millionen Franken pro Jahr.

An dem Ergebnis, dass der Nettonutzen des E-TabPG positiv ist, besteht gemäss den Autoren der RFA kein Zweifel: Sensitivitäts- und Szenarioanalysen haben gezeigt, dass der Nettonutzen auch dann positiv bleibt, wenn man bei der Berechnung des Nutzens des E-TabPG von sehr pessimistischen Annahmen ausgeht.

3.8 Zweckmässigkeit im Vollzug

Koordination der Tabakanalytik

Im Rahmen der Vernehmlassung hat sich eine kantonale Vollzugsbehörde (von insgesamt 20), die für die Kontrollen im Inland zuständig ist, zum Vorentwurf geäußert. Inhaltlich umfasste die Rückmeldung Kommentare zu E-Zigaretten, jedoch keine zu den vorgeschlagenen Einschränkungen des Marketings oder der Abgabe, für die die betreffende Behörde heute auch nicht zuständig sei. Das Beibehalten an der Vollzugsstruktur wird begrüßt, wobei jedoch darauf hingewiesen wird, dass kaum jeder Kanton die Tabakprodukteanalytik selber durchführen will oder kann. Dies deshalb, weil der Aufwand für die Analytik für Einzelfälle zu gross ist. Eine klarere Regelung diesbezüglich wird gewünscht. Vom Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) ist keine Stellungnahme eingegangen.

Umsetzung der neuen Vorschriften zu E-Zigaretten

Im Bereich der E-Zigaretten werden im Rahmen der Erarbeitung des Verordnungsrechts die entsprechenden technischen Regelungen entworfen. Dabei werden auch die Ergebnisse aus Normierungsverfahren wie beispielsweise in Frankreich mit einbezogen. Es ist denkbar, dass auch Expertinnen und Experten z. B. aus der Wissenschaft, der E-Zigaretten oder Tabak-Branche resp. für den Vollzug konsultiert werden, um die Regelung auf dem aktuellen Stand der Technik und Wissenschaft zu erstellen.

Umsetzung der neuen Vorschriften zur unerlaubten Werbung für Tabakprodukte

Die Kontrolle der Werbevorschriften gehört bereits heute zu den Aufgaben der Kantone. So ist Werbung, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, untersagt. 15 Kantone haben zudem die Plakat-, 4 die Kinowerbung und 2 das Sponsoring von Veranstaltungen verboten. Es ist davon auszugehen, dass sich die neu bundesweit geltenden verschärften Werbevorschriften mit denselben Methoden vollziehen lassen, wie dies bereits heute geschieht. Eigene Beobachtungen oder Inspektionen, Hinweise aus der Bevölkerung, von Konkurrenzfirmen oder Nichtregierungsorganisationen werden entgegengenommen und entsprechend verfolgt. Der Bundesrat wird überdies wo nötig die entsprechenden Präzisierungen auf Verordnungsstufe vornehmen.

Umsetzung der neuen Vorschriften zur Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige

Tabaktestkäufe werden bereits zur Kontrolle der heute geltenden kantonalen Abgabevorschriften durchgeführt. Im Auftrag des BAG wurde ein praktischer Leitfaden zur Umsetzung der heutigen kantonalen Abgabebestimmungen entwickelt. Mit diesem Leitfaden können Testkäufe von allen Kantonen, Gemeinden, Städten und NGO vergleichbar durchgeführt und dokumentiert werden. Der Leitfaden wurde gestützt auf die Erfahrungen im Bereich Alkohol und Tabak in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet und ist seit November 2014 verfügbar. Dieses Dokument kann den vier Kantonen, die aktuell noch keine entsprechenden Bestimmungen kennen, als Grundlage für ihre Vollzugstätigkeit dienen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹¹⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 als Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der WHO-Tabakkonvention (FCTC) angekündigt. Diese geplante Botschaft umfasste auch das vorliegende E-TabPG, das nun separat ohne Genehmigung des FCTC dem Parlament unterbreitet wird.

¹¹⁷ BBl 2012 481, hier 616

4.2

Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist ein Beitrag zur Erreichung der Ziele, die mit dem Nationalen Programm Tabak 2008–2012 angestrebt werden. Dieses vom Bundesrat genehmigte Programm wurde bis 2016 verlängert.¹¹⁸ Mit dem Ausbau der strukturellen Prävention setzt der E-TabPG die Ziele dieses Programms im Bereich der Angleichung des schweizerischen Rechts an die internationale Entwicklung um, insbesondere im Hinblick auf das FCTC. Zudem leistet das Gesetz einen Beitrag zur Erreichung von Ziel 1.3 (Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung intensivieren) der umfassenden Strategie «Gesundheit 2020».¹¹⁹

5

Rechtliche Aspekte

5.1

Verfassungsmässigkeit

Der E-TabPG stützt sich auf die Artikel 95 Absatz 1 und 118 Absatz 2 Buchstaben a und b der Bundesverfassung (BV).

Nach Artikel 118 Absatz 2 BV erlässt der Bund Vorschriften über «den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können.» Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Grundlage des Entwurfs steht Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV. Diese Verfassungsbestimmung bezweckt, die Konsumentinnen und Konsumenten im Verkehr mit gewissen Produkten vor Gesundheitsschädigungen zu schützen. In sachlicher Hinsicht umfasst die Norm den Umgang mit Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit diese die Gesundheit gefährden können. Die in Buchstabe a enthaltene Aufzählung hat nicht abschliessenden Charakter.¹²⁰ Erfasst sind grundsätzlich alle namentlich genannten Waren und Gegenstände, welche die Gesundheit gefährden können, wobei die im Alltag wichtigsten genannt werden (Lebensmittel, Heilmittel, Chemikalien etc.). Tabakprodukte gelten unzweifelhaft als Gegenstände, welche die Gesundheit der Bevölkerung gefährden können.

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-Kreislaufkrankungen. Das Merkmal der Bösartigkeit bezieht sich schliesslich auf Krankheiten, die das Leben bedrohen oder erhebliche Beeinträchtigungen der Gesundheit nach sich ziehen. Bösartige Krankheiten sind beispielsweise Krebskrankheiten.

¹¹⁸ www.bag.admin.ch > Themen > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabak > Nationales Programm

¹¹⁹ www.bag.admin.ch > Themen > Gesundheit2020

¹²⁰ Tomas Poledna, Art. 118, in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg.): *Die schweizerische Bundesverfassung*. St. Galler Kommentar. 2. Aufl. Zürich 2008, Rz. 9.

Ebenfalls in den Ingress des E-TabPG wurde Artikel 95 Absatz 1 BV aufgenommen. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen. Dem Bund wird dabei eine umfassende Kompetenz eingeräumt, unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft das Bereitstellen von Tabakprodukten auf dem Markt durch private Wirtschaftssubjekte unter gesundheitspolizeilichen Aspekten zu regeln.

Die Massnahmen des vorliegenden Entwurfs im Bereich der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings können die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Medienfreiheit (Art. 17 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) einschränken. Die Massnahmen stehen in einem Spannungsfeld zwischen der Wahrnehmung öffentlicher Interessen einerseits und der potenziellen Verletzung von Grundrechten andererseits. Beschränkungen dieser Freiheiten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein.

Die gesetzliche Grundlage wird mit dem Entwurf geschaffen. Die Regelungskompetenz (Art. 3 BV) ergibt sich aus den erwähnten Verfassungsgrundlagen. Das öffentliche Interesse an den Massnahmen zum Schutz der Gesundheit ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Auftrag, den Umgang mit Gegenständen zu regeln, welche die Gesundheit gefährden können, sowie stark verbreitete oder bösartige Krankheiten zu bekämpfen. Die einzelnen Regelungen des Entwurfs sind verhältnismässig. Die allfälligen Eingriffe in die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit sind auf das für die Erreichung des Regelungszwecks Erforderliche beschränkt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Bestimmungen in diesem Entwurf sind mit den Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, die sich aus den Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und aus verschiedenen Freihandels- und Investitionsabkommen ergeben. Der vorliegende Entwurf steht auch im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union (EU) und mit den Zielen, die sie mit ihrer Europapolitik verfolgt.

Als Mitglied der WTO muss die Schweiz beim Erlass von technischen Vorschriften und Normen insbesondere darauf achten, dass sie sich an das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse hält (nachfolgend TBT-Übereinkommen).¹²¹ Gemäss dem TBT-Übereinkommen müssen Entwürfe von nationalen technischen Vorschriften und Normen unter bestimmten Voraussetzungen den Mitgliedsstaaten der WTO gemeldet werden, insbesondere wenn ihr technischer Inhalt vom Inhalt einschlägiger internationaler Vorschriften und Normen, Richtlinien oder Empfehlungen abweicht oder wenn keine internationalen Vorschriften und Normen in diesem Bereich bestehen oder wenn die Vorschriften und Normen unter Umständen beträchtliche Aus-

¹²¹ SR 0.632.20 Anhang 1A.6

wirkungen auf den Handel haben.¹²² Die Schweiz ist auch an das Abkommen vom 21. Juni 2001¹²³ zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und insbesondere dessen Anhang H gebunden, der ein Notifikationsverfahren für Entwürfe von technischen Vorschriften vorsieht, wenn diese internationale oder europäische Normen nicht vollständig übernehmen (Art. 2 von Anhang H). Gemäss den oben erwähnten Regelungen wurde dieser Entwurf bei den Mitgliedsstaaten der WTO und der EFTA zur Notifikation eingereicht. Dies erfolgte parallel zum Vernehmlassungsverfahren. Der Entwurf hat bei unseren Handelspartnern zwei Reaktionen ausgelöst: Kuba und die EU haben Fragen zur künftigen Regelung im Bereich der Warnhinweise, der Grenzwerte für den Schadstoffgehalt und die Zusatzstoffe sowie zur Regelung gestellt, die für E-Zigaretten mit und ohne Nikotin vorgesehen ist. Die Schweiz wies insbesondere darauf hin, die meisten dieser Aspekte würden in einem zweiten Schritt auf Verordnungsstufe geregelt, und informierte zugleich über die derzeit geltenden Regeln in diesen Bereichen. Diese Antworten lösten keine weiteren Fragen oder Reaktionen aus.

Da die Schweiz das FCTC nicht ratifiziert hat, ergeben sich gegenwärtig aus diesem Übereinkommen keine Verpflichtungen für unser Land. In Ziffer 1.6.3 dieser Botschaft wird ein Überblick über die internationalen Bestimmungen vermittelt, die in diesem Übereinkommen enthalten sind.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser Entwurf enthält insbesondere wichtige Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Hersteller, Importeure und Verkäufer von Tabakprodukten. Die sekundären, technischen oder detaillierten Bestimmungen werden auf Stufe der Ausführungsverordnung geregelt.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der vorliegende Entwurf sieht mehrere Bestimmungen vor, mit denen Gesetzgebungskompetenzen übertragen werden. Damit erhält der Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg die konkreten Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die für die Umsetzung des Gesetzes erforderlich sind. Diese Delegationsnormen sind ausreichend festgelegt und ermöglichen eine raschere und effizientere Anpassung an neue wissenschaftliche Erkenntnisse sowie an Änderungen des internationalen Rechts und insbesondere des EU-Rechts. Die Anforderungen, deren Anwendung technische Massnahmen erfordert, sind ebenfalls Gegenstand von Bestimmungen für die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen.

Artikel 3 Absatz 3 E-TabPG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmt

¹²² Im innerstaatlichen Recht wird die Verpflichtung der Schweiz, ihre technischen Vorschriften und Normen im Rahmen des WTO-Übereinkommens und des EFTA-Übereinkommens zu melden, durch die Notifikationsverordnung vom 17. Juni 1996 (NV, SR 946.511) umgesetzt.

¹²³ SR 0.632.31

sind und kein Nikotin freisetzen (beispielsweise nikotinfreie E-Zigaretten), für einzelne Bestimmungen des Gesetzes den Tabakprodukten gleichzustellen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist. Der Bundesrat kann somit eine dem aktuellen Wissensstand entsprechende, gezielte Regelung für diese Produkte vorsehen (z. B. in Bezug auf die Zusammensetzung und die Emissionen oder auf die Werbung).

Artikel 5 Absatz 2 E-TabPG ermächtigt den Bundesrat, die Einzelheiten der Selbstkontrolle und ihrer Dokumentation zu regeln und gewisse Untersuchungsverfahren für verbindlich zu erklären. Die Anwendung des Grundsatzes der Selbstkontrolle durch die Unternehmen, die ein Tabakprodukt auf dem Markt bereitstellen möchten, erfordert die Regelung von Einzelheiten und ergänzende Angaben, die in einer Verordnung festgehalten werden müssen.

Artikel 7 Absätze 2–4 E-TabPG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist, Höchstmengen in Bezug auf bestimmte Zutaten und für Emissionen festzulegen, die besonders gesundheitsgefährdend sind. Ausserdem kann er Zutaten verbieten, die besonders gesundheitsschädigend sind. Die festgelegten Höchstmengen müssen unter Umständen kurzfristig geändert werden können, oder abhängig von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen müssen neue Höchstmengen eingeführt werden können. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, diese Mengen und allfällige Verbote in der Ausführungsverordnung festzuhalten.

Nach Artikel 8 Absätze 2 und 3 E-TabPG hat der Bundesrat festzulegen, mit welchen Angaben und Warnhinweisen die Verpackungen von Tabakprodukten versehen sein müssen. Da diese Detailfragen gegebenenfalls mittel- oder langfristig geändert werden müssen, sind sie nicht auf Gesetzesstufe zu legen.

Artikel 11 Absatz 2 E-TabPG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, den Inhalt und die Modalitäten der Meldung für die Produkte nach Artikel 3 Absatz 2 E-TabPG festzulegen.

Artikel 12 E-TabPG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, eine Mengenbeschränkung für Tabakprodukte festzulegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf. Deshalb sind Vorschriften auf Verordnungsstufe erforderlich.

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 E-TabPG kann der Bundesrat eine Meldung an die zuständige kantonale Behörde und an das BAG vorsehen, wenn ein Produkt schädliche Zutaten enthält, mit denen die Konsumentinnen und Konsumenten nicht rechnen.

Artikel 17 Absatz 2 E-TabPG beauftragt den Bundesrat zu bestimmen, mit welchem Warnhinweis die Werbung für Tabakprodukte und die Hinweise auf Sponsoring versehen sein müssen. Zudem ermöglicht dieser Artikel dem Bundesrat, für bestimmte Hinweise auf Sponsoring Ausnahmen vorzusehen, beispielsweise wenn das Anbringen von Warnhinweisen nicht möglich ist.

Artikel 20 Absatz 4 E-TabPG weist dem Bundesrat die Aufgabe zu, die einzelnen Voraussetzungen von Testkäufen zu regeln. Diese verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren, das bei der Durchführung von Testkäufen zu befolgen ist, müssen sinnvollerweise zum Aufgabenbereich des Bundesrates gehören.

Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 22 Absatz 2 E-TabPG räumen dem Bundesrat die Kompetenz ein, den Inhalt und die Einzelheiten von Meldungen der Zusammensetzung der Produkte und der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu regeln.

Nach Artikel 27 Absatz 2 E-TabPG kann der Bundesrat selbstständig internationale Abkommen im Bereich der technischen Zusammenarbeit zur Umsetzung dieses Gesetzes abschliessen, insbesondere über die Teilnahme der Schweiz an internationalen Informationssystemen für Konsumentinnen und Konsumenten oder für Behörden.

Artikel 30 Absatz 3 E-TabPG weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Einzelheiten der amtlichen Kontrollen von Tabakprodukten zu regeln. Damit sollen die Kantone bei der Koordination ihrer Kontrollen unterstützt werden.

Die Artikel 34–36 E-TabPG beauftragen den Bundesrat, die Bearbeitung und den Austausch von Personendaten, die für den Vollzug der Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich sind, im Detail zu regeln.

In Artikel 38 Absatz 1 E-TabPG ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Gebühren für die Kontrollen und Massnahmen der Vollzugsorgane des Bundes regelt.

