15.075 Bundesgesetz über Tabakprodukte
Sitzung SGK-S vom 5. November 2020

Bericht 15:
Umsetzung von Werbeeinschränkungen

Dieser Bericht legt einerseits dar, wie gewisse Werbeeinschränkungen konkret umgesetzt werden könnten in Bezug auf den Jugendschutz. Andererseits scheint es auch wichtig, die Möglichkeiten zu beschreiben, bei den Werbeeinschränkungen über die Fassung des Ständerats hinauszugehen. Würden *alle* neuen Einschränkungen angenommen, käme dies materiell der Fassung des Gesetzesentwurfs von 2015 gleich. Der Bericht legt also auch dar, wie solche zusätzlichen Einschränkungen im TabPG-Entwurf umgesetzt werden könnten.

I. Jugendschutz mit verschiedenen Einschränkungen

1. Presse und Internet

Aktuelle Fassung TabPG-Entwurf des Bundesrats:

Werbung in der Presse und im Internet ist erlaubt, ausser in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen, die hauptsächlich für Minderjährige bestimmt sind (z. B. Kinderbücher, People-Magazine für Jugendliche).

Fassung Ständerat / TabPG-Entwurf 2015 / Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»:

Werbung in der Presse und im Internet ist generell untersagt. Dies betrifft jede Werbung in den Print- und elektronischen Medien, einschliesslich beispielsweise in den audiovisuellen Medien.

Ausnahmen bleiben in folgenden Bereichen möglich: Verteilen von Prospekten oder Versenden von Werbung per E-Mail an Erwachsene, Werbung auf Internetseiten oder in audiovisuellen Medien (Filme, Games) für über 18-Jährige, Werbung in ausländischen Presseerzeugnissen, oder Werbung, die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet.

2. Auf Plakaten

Aktuelle Fassung TabPG-Entwurf des Bundesrats und Fassung des Ständerats:

Plakatwerbung ist nur an Orten verboten, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden, oder an Veranstaltungen, an denen hauptsächlich Minderjährige teilnehmen (z. B. Konzerte für Kinder).

Fassung TabPG-Entwurf 2015:

Werbung ist verboten auf Plakaten und anderen Formen der Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar ist. Die einzige Ausnahme betrifft die Werbung in der Verkaufsstelle.

Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»:

Das Verbot ginge noch weiter, denn es würde auch die Werbung in der Verkaufsstelle betreffen, beispielsweise in den Kiosken, da sie Minderjährige *erreichen* könnte. Erlaubt bliebe sie hingegen an Verkaufsorten, die für Erwachsene bestimmt sind (z. B. in Fachgeschäften für Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten) in denen Minderjährige keinen Zutritt haben.

3. Im Kino

Aktuelle Fassung TabPG-Entwurf des Bundesrats und Fassung des Ständerats:

Werbung in den Kinos bleibt erlaubt, unabhängig vom Zielpublikum.

Fassung TabPG-Entwurf 2015:

Werbung in den Kinos wird vollständig verboten, unabhängig vom Zielpublikum.

Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»:

Werbung in den Kinos ist verboten, wenn sie Minderjährige erreicht. Sie bleibt also erlaubt bei Kinovorführungen, zu denen nur Erwachsene Zutritt haben.

II. Umsetzung der wichtigsten Einschränkungen des Entwurf 2015 im neuen Entwurf des Ständerats 2019

Mit den in den Ziffern II. und III. aufgeführten Massnahmen würde die Fassung des Ständerats materiell die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs der Botschaft des Bundesrats aus dem Jahr 2015 übernehmen. Formell wären die Bestimmungen leicht anders gegliedert. Die zentralen Massnahmen betreffen die Plakat- und Kinowerbung, Preisnachlässe und das Sponsoring. In Ziffer IV sind die Gesetzesanpassungen zusammengefasst. Ziffer V zeigt die noch erlaubten Werbeformen auf.

1. Auf Plakaten

Verbieten der Werbung auf Plakaten und anderen Formen der Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind.

Dieses Verbot gälte für alle Plakate, die sich an Personen ausserhalb von Gebäuden richten, unabhängig davon, ob sie sich ausserhalb oder innerhalb von Gebäuden, beispielsweise hinter einer Glaswand, befinden. Ebenfalls betroffen wären Plakate an privaten Gebäuden, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind.

Die Werbung in der Verkaufsstelle könnte davon ausgenommen werden, trotz einer gewissen Einsehbarkeit von öffentlichem Grund aus. 16 Kantone verbieten diese Form der Werbung bereits.

- Änderungsvorschlag: Art. 18 Abs. 1bis Bst. c

  ^{1bis} Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, untersagt:

  c. auf Plakaten und allen anderen Formen der Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind;

2. Im Kino

Verbieten der Werbung in Werbespots und anderen Anzeigen, die in Kinos gezeigt werden.

Dies ist bereits in 6 Kanonen der Fall.

- Änderungsvorschlag: Art. 18 Abs. 1bis Bst. d
  ^{1bis} Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, untersagt:
  d. in Werbespots und anderen Anzeigen, die im Kino gezeigt werden;

3. Preisnachlässe

Der Ständerat verbietet die Verkaufsförderung von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten, wenn sie geschieht:

- durch die unentgeltliche Abgabe, oder
- durch die Abgabe von Geschenken beim Kauf solcher Produkte oder die Abgabe von Preisen, beispielsweise bei Wettbewerben.

Das zusätzliche *Verbot von Preisnachlässen auf öffentlichen Verkaufspreisen* wäre keine allgemeine, in jeder Situation geltende Massnahme, sondern eine Einschränkung, die nur in bestimmten Situationen oder für bestimmte Personenkreise gilt. Damit soll die Förderung des Konsums durch aggressive Aktionen verhindert werden.

Das Verbot beträfe zwei Arten von Preisnachlässen:

- zeitlich und örtliche beschränkte Preisnachlässe. Dazu gehören Preisnachlässe, die Detailhändler ihren Kunden gewähren, oder die Verkaufsförderung bei Veranstaltungen, die über eine kurze Zeit an einem bestimmten Ort stattfinden (z. B. Festivals, Konzerte). Der Verkauf zu Vorzugspreisen durch Personal, das sich direkt an die Teilnehmenden richtet, oder an Ständen auf dem Festivalgelände wäre damit nicht mehr erlaubt.
- an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe, beispielsweise an Adressaten von Direktwerbung.

- Änderungsvorschlag: Art. 18*a* Abs. 1 Bst. c und d
  ^{1} Die Förderung des Verkaufs von Tabakprodukten und von elektronischen Zigaretten sowie von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, ist verboten, wenn sie geschieht:
  c. durch zeitlich und örtlich beschränkte Preisnachlässe;
  d. durch an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe.

4. Sponsoring von Veranstaltungen für Minderjährige, die nationalen Charakter haben

Der Ständerat hat ein Sponsoringverbot von Veranstaltungen:

- die in der Schweiz stattfinden, aber internationalen Charakter haben; oder
- die von Bund, Kantonen und Gemeinden organisiert werden.

Das Sponsoring von Tätigkeiten oder Veranstaltungen, die keine grenzüberschreitende Wirkung haben, wie Festivals oder Openairs von nationaler Bedeutung, auch wenn daran internationale Künstlerinnen und Künstler teilnehmen, sowie von Buchpremieren in der Schweiz oder Ausstellungen im Museum ist damit weiterhin möglich.

Dies auch, wenn sich die Veranstaltungen hauptsächlich an ein minderjähriges Publikum richten. Die ursprüngliche Version des Bundesrats sprach lediglich von «Werbung»: Der Begriff war im weiten Sinn zu verstehen, der auch die Verkaufsförderung und das Sponsoring umfasst. Die Einschränkungen beschränkten sich auf diejenigen Formen der Werbung – und damit auch der Verkaufsförderung und des Sponsorings – die sich speziell an Minderjährige richteten. Mit der Einführung von getrennten Artikeln für die Verkaufsförderung und das Sponsoring wird die «Werbung» von Artikel 18 nun im engeren Sinn verstanden und schliesst das Sponsoring nicht mehr ein. Dies dürfte eine unbeabsichtigte Konsequenz dieser Anpassung sein, die zu korrigieren ist. Um das Sponsoring von nationalen Events für Minderjährige durch die Tabak- oder E-Zigarettenindustrie wie schon im geltenden Recht zu verhindern, wäre eine Ergänzung von Artikel 18b vorzunehmen, da dieses Verbot nicht in Artikel 18 Absatz 1 enthalten ist, der nur die Werbung im engeren Sinn ohne das Sponsoring betrifft.

- Änderungsvorschlag: Art. 18*b* Sponsoring
  [1] Sponsoring ist verboten für Veranstaltungen in der Schweiz, wenn sie:
  a. internationalen Charakter haben; oder
  b. auf ein minderjähriges Publikum abzielen.
  [2] Bei von Bund, Kantonen und Gemeinden organisierten Veranstaltungen und Tätigkeiten darf kein Sponsoring erfolgen.

III. Weitere Einschränkungsmöglichkeiten zur Umsetzung der übrigen Einschränkungen im Entwurf 2015

Neben den in Ziffer II aufgeführten wichtigsten Einschränkungen könnte Artikel 18 Absatz 1bis mit Einschränkungen in weiteren Bereichen ergänzt werden. Auch diese Einschränkungen waren bereits im Gesetzesentwurf von 2015 enthalten.

1. Andeuten von Nutzen

Verbieten jeder Art von Werbung, die einen Nutzen der Tabakprodukte oder elektronischen Zigaretten für die Gesundheit andeutet, ihren Konsum idealisiert oder ihn mit einem positiven Gefühl wie Erfolg, Gesundheit oder Jugend in Verbindung bringt.

2. Gegenstände, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten stehen

Verbieten jeder Werbung auf Gegenständen ohne Bezug zu Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten.

Dieses Verbot würde weiter gehen als das Werbeverbot auf Gegenständen, die speziell für Minderjährige bestimmt sind, wie Schulmaterial oder Spielzeug. Es würde auch für Gegenstände wie Sonnenschirme, Abfalleimer vor Kiosken usw. gelten. Erlaubt bliebe nur die Werbung auf Gegenständen mit direktem Bezug zu Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten wie Aschenbecher, Pfeifenstopfer oder Zigarrenabschneider.

3. In und an öffentlichen Verkehrsmitteln

Verbieten jeder Werbung in und an öffentlichen Verkehrsmitteln.

4. In und auf Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen

Verbieten jeder Werbung beispielsweise in Verwaltungsgebäuden, Bahnhöfen, Spitälern oder Einkaufszentren.

Soll Werbung in der Verkaufsstelle erlaubt bleiben, wäre eine Ausnahme in diesem Sinn vorzusehen (z. B. wäre Werbung in Verkaufsstellen in Bahnhöfen zulässig, auch wenn sie von aussen einsehbar ist).

5. Auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen

Verbieten von Werbung an Sportveranstaltungen, nicht nur solche, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden.

- Änderungsvorschlag: Art. 18 Abs. 1bis Bst. e- i, Abs. 1ter Einleitungssatz und Abs. 1^{quater}

1bis Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, untersagt:
e. wenn sie einen Nutzen der Tabakprodukte oder elektronischen Zigaretten für die Gesundheit andeutet oder diese Produkte mit einem positiven Lebensgefühl in Verbindung bringt;
f. auf Gegenständen, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten stehen;
g. in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
h. in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen;
i. auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen.
1ter Die Verbote nach Absatz 1bis Buchstaben a und b gelten nicht für:
a. ausländische Presseerzeugnisse, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind;
b. Werbung, die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet.
1^{quater} Das Verbot nach Absatz 1bis Buchstabe h gilt nicht für Werbung in der Verkaufsstelle.

IV. Neue Fassung der Artikel 18, 18*a* und 18*b*

Mit allen neuen Einschränkungen hätten die Artikel 18, 18*a* und 18*b* folgenden Wortlaut (im Vergleich zur Version des Ständerats):

Art. 18 Einschränkungen der Werbung
1 Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, ist untersagt, wenn sie sich an Minderjährige richtet; verboten ist insbesondere die Werbung:
a. auf Schulmaterial;
b. auf Spielzeug;
c. auf Werbegegenständen, die an Minderjährige abgegeben werden;
d. in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie auf Internetseiten, die für Minderjährige bestimmt sind oder von Minderjährigen eingesehen werden;
e. an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden.

[1bis] Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, untersagt:

a. wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken oder anderen Vergünstigungen betrieben wird;

b. in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie im Internet;

c. auf Plakaten und allen anderen Formen der Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind;

d. in Werbespots und anderen Anzeigen, die im Kino gezeigt werden;

e. wenn sie einen Nutzen der Tabakprodukte oder elektronischen Zigaretten für die Gesundheit andeutet oder diese Produkte mit einem positiven Lebensgefühl in Verbindung bringt;

f. auf Gegenständen, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten stehen;

g. in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;

h. in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen;

i. auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen.

[1ter] Die Verbote nach Absatz 1[bis] Buchstaben a und b gelten nicht für:

a. ausländische Presseerzeugnisse, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind;

b. Werbung, die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet.

[1quater] Das Verbot nach Absatz 1[bis] Buchstabe h gilt nicht für Werbung in der Verkaufsstelle.

Art. 18*a* Verkaufsförderung

[1] Die Förderung des Verkaufs von Tabakprodukten und von elektronischen Zigaretten sowie von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, ist verboten, wenn sie geschieht:

a. durch die unentgeltliche Abgabe; ~~oder~~

b. durch die Abgabe von Geschenken oder Preisen;

c. durch zeitlich und örtlich beschränkte Preisnachlässe; oder

d. durch an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe.

[2] Ausgenommen ist solche Verkaufsförderung, die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet.

Art. 18*b* Sponsoring

[1] Sponsoring ist verboten für Veranstaltungen in der Schweiz, wenn sie:

a. internationalen Charakter haben; oder

b. auf ein minderjähriges Publikum abzielen.

[2] Bei von Bund, Kantonen und Gemeinden organisierten Veranstaltungen und Tätigkeiten darf kein Sponsoring erfolgen.

V. Weiterhin erlaubte Werbung

Würden alle Einschränkungen in den Gesetzesentwurf aufgenommen, wäre Werbung noch in folgender Form möglich:

- an Orten, an denen Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten verkauft werden;
- wenn sie sich direkt an volljährige Konsumentinnen und Konsumenten richtet (z. B. Verteilung von Prospekten, Versand von Mails an Erwachsene);
- wenn sie sich an in der Tabakbranche tätige Personen richtet;
- auf Gegenständen, die im Zusammenhang mit Tabakprodukten oder elektronischen Zigaretten stehen;
- im Rahmen des Sponsorings von nationalen Veranstaltungen, die nicht auf Minderjährige abzielen und keinen internationalen Charakter haben.