



23.049 s Tabakproduktegesetz (TabPG). Teilrevision
Sitzung SGK-N vom 18. Januar 2024

Auftrag der Kommission vom 16. November 2023

Bericht 7: Inkraftsetzung des TabPG und des revidierten TabPG aufgrund inhaltlicher Differenzen zwischen den beiden Erlassen

Die Verwaltung wird beauftragt, in einem Bericht Stellung zu nehmen zur Möglichkeit der zeitgleichen Inkraftsetzung des TabPG und des revidierten TabPG (revTabPG) aufgrund sich abzeichnender inhaltlicher Differenzen zwischen den beiden Erlassen.

Inhalt

1. Beziehung zwischen Art. 18 Abs. 2 Bst. e TabPG und Art. 18 Abs. 1 Bst. e revTabPG
 - a. Werbung in und an öffentlichen Gebäuden (Art. 18 Abs. 2 Bst. e TabPG)
 - b. Werbung an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können (Art. 18 Abs. 1 Bst. e revTabPG)
 - c. Differenz zwischen den beiden Bestimmungen
 - d. Vom Ständerat eingeführte Ausnahme
2. Möglichkeit der Einflussnahme auf die Inkraftsetzung des TabPG und des revTabPG sowie mögliche Varianten
 - a. Kompetenz des Bundesrates
 - b. Mögliche Varianten
3. Schlussfolgerung

1. Beziehung zwischen Art. 18 Abs. 2 Bst. e TabPG und Art. 18 Abs. 1 Bst. e revTabPG

Der vom Parlament 2021 angenommene Artikel 18 Absatz 2 TabPG enthält eine Liste von Verboten in Bezug auf die Werbung. So ist Werbung untersagt:

- a. wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken betrieben wird;
- b. auf Plakaten auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund einsehbar sind;
- c. in Kinos;
- d. in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
- e. in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen;
- f. auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen.

Nach der Annahme der Volksinitiative «Kinder ohne Tabakwerbung» musste Artikel 18 TabPG wesentlich umformuliert werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Lesbarkeit zu verbessern. Die Botschaft¹ zu dieser Änderung präzisiert, dass unter der Formulierung «öffentlich

¹ BBl 2023 1478, S. 27

zugängliche Orte, die von Minderjährigen besucht werden können» gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e des revTabPG folgende Verbote zusammengefasst werden:

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

Bei der vorliegenden Frage geht es um die Beziehung zwischen dem Verbot der Werbung *in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen* und jener an *öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können*.

a) Werbung in und an öffentlichen Gebäuden (Art. 18 Abs. 2 Bst. e TabPG)

Das Verbot der Werbung in und an öffentlichen Gebäuden wurde aus der Vorlage des TabPG von 2015 übernommen. In der Botschaft² wurden damals als Beispiele Verwaltungsgebäude, Bahnhöfe, Spitäler oder Einkaufszentren genannt. Das Ziel war klar, Werbung in und an diesen Gebäuden allgemein zu untersagen.

b) Werbung an öffentlich zugänglichen Orten, die von Minderjährigen besucht werden können (Art. 18 Abs. 1 Bst. e revTabPG)

Der neue Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV, der aufgrund der Annahme der Volksinitiative «Kinder ohne Tabakwerbung» abgeändert wurde, untersagt jegliche Werbung, die Kinder und Jugendliche erreichen kann. Die Botschaft des Bundesrates³ präzisiert, dass bestimmte allgemeine Verbote, die in der vom Parlament 2021 verabschiedeten Fassung enthalten waren, im Gesetz nicht mehr explizit aufgeführt sind, da sie nun unter «öffentlich zugängliche Orte, die von Minderjährigen besucht werden können» in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e revTabPG fallen, beispielsweise das Verbot der Werbung in öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln. Die Formulierung in Buchstabe e ermöglicht es, neue Orte zu erfassen, an denen die Werbung nun verboten ist. Dies gilt insbesondere für Festivals, an denen VIP-Stände und VIP-Zelte mit dem Logo einer Produktmarke, eines Herstellers von Tabakprodukten oder E-Zigaretten oder einer von einem Hersteller spezifisch für die Präsenz an Veranstaltungsorten geschaffene Marke (z. B. «Rock the Block») nicht mehr möglich sind. Nur an Veranstaltungen oder Orten, die den Einlass mit einem Alterskontrollsystem Erwachsenen vorbehalten, ist Werbung für Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten weiterhin erlaubt.

Diese Beispiele aus der Botschaft zeigen, dass die «*öffentlich zugänglichen Orte, die von Minderjährigen besucht werden können*», ganzheitlich zu betrachten sind. Als Ort gilt ein Gebäude, aber auch ein Festival. Es geht nicht darum, innerhalb dieser Orte besondere Räume vorzusehen, die für Minderjährige verboten sind.

Die Revision des Gesetzes aufgrund der Initiative dient dazu, das TabPG mit neuen Verböten betreffend Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu ergänzen. Ziel ist es nicht, weniger weit zu gehen als das Gesetz oder gewisse vom Parlament 2021 angenommene Bestimmungen zu ersetzen: Diese bleiben gültig und werden durch neue Einschränkungen ergänzt, auch wenn Artikel 18 formell überarbeitet werden musste.

c) Differenz zwischen den beiden Bestimmungen

Was die Werbung in und an öffentlichen Gebäuden betrifft, haben Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e TabPG und der Vorschlag des Bundesrates für einen neuen Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e revTabPG dieselbe Wirkung, nämlich jede Werbung an diesen Orten zu untersagen. Dieses Verbot wird ab

² BBI 2015 9379, S. 9433

³ BBI 2023 1478, S. 20

Inkraftsetzung des TabPG gelten und bleibt nach der Inkraftsetzung des revidierten TabPG gültig. Die Änderung ist rein formeller Art – Lesbarkeit des Artikels, Doppelspurigkeiten vermeiden – und nicht inhaltlicher Art. Sie schafft keine Rechtsunsicherheit.

d) Vom Ständerat eingeführte Ausnahme

Die von der Kommission hervorgehobene Divergenz ist das Ergebnis der vom Ständerat angenommenen Fassung. Der Ständerat hat nämlich beschlossen, dass Werbung erlaubt bleiben soll, wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist. Das heisst, dass innerhalb eines bestimmten Ortes Erwachsenen vorbehaltene Räume eingerichtet werden dürfen, in denen Werbung möglich ist. Diese Werbung darf jedoch von ausserhalb des betreffenden Raums nicht sichtbar sein und der Erwachsenen vorbehaltene Bereich muss mit einem Alterskontrollsystem ausgestattet sein.

Mit dieser Ausnahme könnte folglich die Situation nach Inkrafttreten des revidierten TabPG für viele für Minderjährige zugängliche Orte wie Festivals, Bahnhöfe, Flughäfen oder Geschäfte anders aussehen. Zum Beispiel Festivals: Mit dem TabPG 2021 und der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision ist Werbung auf dem gesamten Festivalgelände verboten, einschliesslich in allfälligen speziell für Erwachsene eingerichteten Räumen. Mit der vom Ständerat eingeführten Änderung hätten Festivals die Möglichkeit, den Zugang zu einem bestimmten Raum (z. B. einem VIP-Zelt) auf Erwachsene zu beschränken und darin Werbung für Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten anzubringen, sofern diese von ausserhalb nicht sichtbar ist.

An der Sitzung vom 16. November 2023 wurde der besondere Fall der Flughäfen erwähnt: Wird die vom Ständerat beschlossene Ausnahme auch vom Nationalrat angenommen, müssen die Flughäfen ihre Verträge mit der Tabak- und der E-Zigarettenindustrie betreffend die Werbung in Fumoirs unter Umständen mehrmals anpassen (Werbung verboten gemäss beschlossenen Gesetz 2021 / Werbung erlaubt gemäss Anpassungen des Ständerats bei den Artikeln 18 und 20. revTabPG).

Dass der Ständerat eine solche Ausnahme einführen wollte, zeigt ferner, dass es ohne diesen Zusatz effektiv nicht möglich wäre, innerhalb öffentlicher Orte, die von Minderjährigen besucht werden können, besondere Räume für Erwachsene vorzusehen. Das Verbot in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e revTabPG gemäss dem Vorschlag des Bundesrates ist somit absolut.

2. Möglichkeit der Einflussnahme auf die Inkraftsetzung des TabPG und des revTabPG sowie mögliche Varianten

a) Kompetenz des Bundesrates

Es ist Aufgabe des Bundesrates, das Datum der Inkraftsetzung des vom Parlament am 1. Oktober 2021 verabschiedeten TabPG festzulegen (Art. 51 Abs. 3 TabPG). Das TabPG ist noch nicht in Kraft, aber bereits Gegenstand einer derzeit im Parlament behandelten Revision. In der Herbstsession 2023 hat der Ständerat eine Ausnahme eingeführt, mit der die Revisionsvorlage gegenüber dem TabPG gelockert wird, was das Verbot der Werbung in Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen, angeht (Art. 18 Abs. 2 Bst. e TabPG). Um betroffene Einrichtungen nicht zu verpflichten, nach der Inkraftsetzung des TabPG Massnahmen zu treffen, die dann bei der Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes nicht mehr gültig sind, könnte der Bundesrat eine Sonderregelung für die Inkraftsetzung vorsehen.

Diese Frage stellt sich allerdings nur, wenn der Nationalrat die vom Ständerat beschlossene Ausnahme gutheisst.

b) Mögliche Varianten

i) Zeitgleiche Inkraftsetzung der beiden Erlasse

Für eine zeitgleiche Inkraftsetzung des TabPG und des revTabPG könnte der Bundesrat die gleichzeitige Inkraftsetzung der beiden Erlasse vorsehen. Da die Revision des TabPG auch eine Anpassung der Tabakprodukteverordnung (TabPV) erfordert, die derzeit zur Umsetzung des TabPG erarbeitet wird, wird eine Inkraftsetzung der beiden Erlasse nicht vor 2026 möglich sein.

Als Erstes gilt es die Annahme des revidierten TabPG durch das Parlament abzuwarten. Danach braucht es eine weitere Vernehmlassung zur TabPV: Diese könnte sich auf die infolge der Gesetzesrevision geänderten Artikel und die nach der ersten Vernehmlassung (die am 12. Oktober 2023 endete) angepassten Artikel konzentrieren.

Ein solcher Prozess würde zu einer zu grossen Verzögerung beim Inkrafttreten der anderen Massnahmen des TabPG führen, z. B. betreffend das Verkaufsverbot an Minderjährige, die Möglichkeit für die Kantone, Testkäufe durchzuführen, die zu strafrechtlichen Sanktionen führen, die Verwendung neuer Warnhinweise auf den Zigarettenpackungen, usw.

Ausserdem würde es die Inkraftsetzung des TabPG vor Ablauf der im Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (LMG)⁴ vorgesehenen Übergangsfrist verhindern. Artikel 73 LMG schreibt vor, dass das frühere Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 für Tabakprodukte bis zum Erlass eines entsprechenden besonderen Bundesgesetzes gilt. Die ursprüngliche Frist von vier Jahren wurde 2021 bereits um vier Jahre verlängert und läuft am 30. April 2025 ab. Mit der im Sommer 2024 geplanten Inkraftsetzung des TabPG würde sichergestellt, dass die Tabakprodukte innerhalb der vom LMG gesetzten Frist durch ein neues separates Gesetz geregelt würden.

Bei einer Inkraftsetzung der beiden Erlasse nach der Übergangsfrist des LMG müsste diese Frist somit erneut verlängert werden. Dazu müsste eine parlamentarische Initiative (Art. 107 ParlG) eingereicht und von den beiden Räten angenommen werden, um das LMG rasch anzupassen.

Aus Sicht der Verwaltung kommt diese Variante nicht in Frage.

ii) Zeitversetzte Inkraftsetzung des Verbots von Werbung in öffentlichen Gebäuden

Eine andere Option bestünde darin, das Inkrafttreten von Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e TabPG (Verbot der Werbung in Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen) aufzuschieben. Dies hätte den Vorteil, dass das TabPG innerhalb der im LMG festgelegten Frist in Kraft treten würde, womit ein zusätzliches Verfahren vermieden würde. Die Verwaltung sieht auch keinen Nutzen darin, die betreffende Bestimmung nur für eine kurze Zeit in Kraft zu setzen und sie dann wieder ändern zu müssen. Die vorliegende Variante erscheint daher sinnvoll.

Dann würde das Beschlussdispositiv zur TabPV das Datum der Inkraftsetzung des Gesetzes und eine Ausnahme für Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e TabPG mit späterer Inkraftsetzung beinhalten.

3. Schlussfolgerung

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e revTabPG, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, ermöglicht keine Ausnahme vom Verbot der Werbung innerhalb eines Ortes, der von Minderjährigen besucht werden kann. Der «Ort» umfasst das ganze Areal, d. h. beispielsweise das ganze Festivalgelände oder das ganze Flughafengebäude. Dies geht aus der Botschaft des Bundesrates zum revidierten TabPG klar hervor. Die Bestimmung ist somit nicht weniger restriktiv als die vom Parlament 2021 verabschiedete Fassung. Beide Versionen sehen keine Ausnahme vor und haben folglich dieselbe Wirkung. Der

⁴ SR 817.0

Ständerat hat jedoch eine andere Fassung angenommen, indem er eine Ausnahme in dieselbe Bestimmung einfügte.

Folgt der Nationalrat dem Ständerat, hält die Verwaltung nur eine zeitversetzte Inkraftsetzung von Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e TabPG für sinnvoll. Die Variante, die Inkraftsetzung des gesamten TabPG auf 2026 (geplantes Datum für die Inkraftsetzung des revidierten TabPG) zu verschieben, kommt nicht in Frage, da sich das Inkrafttreten der anderen Massnahmen des TabPG zu stark verzögern würde und die Übergangsfrist des LMG erneut verlängert werden müsste.

Die Verwaltung sieht auch keinen Nutzen darin, die betreffende Bestimmung nur für eine kurze Zeit in Kraft zu setzen. Das spätere Inkrafttreten vom Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e könnte in der TabPV festgehalten werden.

Die Situation wird nach der Frühlingssession neu beurteilt. Folgt der Nationalrat dem Ständerat, wird Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e TabPG zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden.

Bemerkung:

Das Bundesamt für Justiz hat Kapitel 1 des vorliegenden Berichts überprüft.