



15.075 Bundesgesetz über Tabakprodukte
Sitzung SGK-S vom 16. April 2019

Antwort auf die Frage der Kommission vom 19. Februar 2019

Bericht 1: Minimale Anforderungen zur Ratifikation der WHO-Tabakkonvention FCTC (WHO Framework Convention on Tobacco Control)

Bemerkung: Dieses Dokument muss farbig gedruckt werden

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung der Praxis der Schweiz bei der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen
2. Allgemeine Anforderungen der FCTC im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring: umfassendes Verbot oder Einschränkungen
3. Mindestanforderungen der FCTC im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring
4. Unvereinbarkeit des E-TabPG mit den Mindesteinschränkungen der FCTC
5. Vorschläge für Anpassungen des E-TabPG unter Einbezug der Mindesteinschränkungen zur Ratifikation der FCTC

Anhang: Artikel 13 FCTC

1. Zusammenfassung der Praxis der Schweiz bei der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen

Die Schweiz hat die WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control – FCTC)¹ am 25. Juni 2004 unterzeichnet und ist nach wie vor bestrebt, sie im Rahmen der Umsetzung der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten zu ratifizieren. Der dem Parlament 2015 vorgelegte erste Entwurf des Tabakproduktegesetzes entsprach den Mindestanforderungen der FCTC.

Gemäss der gängigen Praxis ratifiziert die Schweiz völkerrechtliche Verträge erst, wenn sie ihre nationale Gesetzgebung angepasst hat (Übereinstimmung mit der Vereinbarung). Die Ratifizierung setzt somit voraus, dass die schweizerische Gesetzgebung bestimmte in der FCTC festgelegte Mindestanforderungen im Bereich der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings erfüllt. Mit dem heutigen Entwurf des TabPG ist dies jedoch nicht der Fall.

2. Allgemeine Anforderungen der FCTC im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring: umfassendes Verbot oder Einschränkungen

Die FCTC sieht ein **umfassendes Verbot** der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings für Tabakprodukte vor. Die Vertragsparteien verfügen über eine Frist von fünf Jahren, um geeignete Massnahmen in diesem Sinne zu treffen (Art. 13 Abs. 2, vgl. Anhang).

Ist eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in der Lage, ein umfassendes Verbot zu erlassen, muss sie die Tabakwerbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring **einschränken** (Art. 13 Abs. 3).

¹ <https://www.who.int/fctc/en/>

Gemäss den (nicht verbindlichen) Leitlinien für die Durchführung dieses Artikels sollten diese Einschränkungen jedoch unter Beachtung der Verfassung möglichst vollständig sein.

Die FCTC (Art. 13 Abs. 4 lit. a bis f) sieht ausserdem vor, dass diese Einschränkungen bestimmte **Mindestanforderungen** im Bereich der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings beinhalten (siehe Ziff. 3 unten).

Hinweis: Im November 2008 hat die Konferenz der Vertragsparteien Leitlinien für die Durchführung von Artikel 13 FCTC² erlassen. Diese Leitlinien geben Hinweise darauf, wie dieser Artikel am besten umzusetzen ist, um die Tabakwerbung, die Verkaufsförderung und das Sponsoring sowohl im Inland wie auch international wirksam zu unterbinden oder einzuschränken.

3. Mindestanforderungen der FCTC im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Diese Mindestanforderungen sind in **Artikel 13 Absatz 4 Buchstaben a bis f FCTC** aufgeführt:

- *lit. a:* Verbot der Förderung des Tabakverkaufs mit Mitteln, die einen **falschen Eindruck** des Produkts erwecken. Diese Anforderung ist mit Artikel 5 E-TabPG erfüllt.
- *lit. b:* Anforderung, dass die Tabakwerbung und die Förderung des Tabakverkaufs sowie das Tabak sponsoring mit einem **Warnhinweis** verbunden sind. Diese Anforderung ist für die Werbung in Artikel 19 E-TabPG erfüllt; für die Verkaufsförderung und das Sponsoring ist sie hingegen nicht erfüllt.
- *lit. c:* Einschränkung des Einsatzes von **Anreizen zum Kauf** von Tabakprodukten. Diese Anforderung ist durch das E-TabPG nicht erfüllt.
- *lit. d:* Anforderung, dass die Tabakindustrie den zuständigen amtlichen Stellen **Ausgaben** für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring **bekannt gibt**. Diese Anforderung ist durch das E-TabPG nicht erfüllt.

Hinweis: Die amtlichen Stellen können beschliessen, diese Zahlen der Öffentlichkeit und der Konferenz der Vertragsparteien zugänglich zu machen. Gemäss den (nicht verbindlichen) Leitlinien für die Durchführung dieses Artikels sollten die Vertragsparteien dafür sorgen, dass diese Informationen der Öffentlichkeit (z. B. mittels Internet) leicht zugänglich sind, wobei das Fabrikationsgeheimnis zu wahren ist.

- *lit. e:* umfassendes Verbot, oder falls die Verfassung dies nicht erlaubt, Einschränkungen der Tabakwerbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings in **Fernsehen, Rundfunk, Printmedien** und gegebenenfalls («as appropriate») in anderen Medien wie beispielsweise **dem Internet**. Diese Anforderung ist im E-TabPG für die Printmedien und das Internet nicht erfüllt.

Die FCTC gewährt den Vertragsparteien für die Umsetzung dieser Bestimmung eine Frist von fünf Jahren.

- *lit. f:* Verbot, oder falls die Verfassung dies nicht erlaubt, Einschränkungen des **Tabak sponsorings von internationalen Veranstaltungen und deren Teilnehmern**. Diese Anforderung ist durch das E-TabPG nicht erfüllt.

Hinweis: Diese Einschränkung gilt sowohl für Sponsoring gegen aussen (aus dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei «exportiertes» Sponsoring) als auch für Sponsoring gegen innen (in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei gelangendes Sponsoring).

² https://www.who.int/fctc/guidelines/article_13.pdf

Artikel 13 Absatz 5 FCTC ermutigt die Vertragsparteien jedoch, über diese Mindest-verpflichtungen hinausgehende Massnahmen einzuleiten.

4. Unvereinbarkeit des E-TabPG mit den Mindesteinschränkungen der FCTC

Um den oben aufgeführten Mindestvorgaben zu entsprechen, sind die folgenden **fünf Massnahmen in das E-TabPG aufzunehmen (Anforderungen gemäss Artikel 13 Absatz 4 Buchstaben b bis f FCTC)**:

Hinweis: Jeder Massnahme wird eine Farbe zugeordnet, die unter Ziffer 5 in den anzupassenden oder hinzuzufügenden Artikeln entsprechend verwendet wird.

- Warnhinweise bei Verkaufsförderung und Sponsoring;
- Einschränkung des Einsatzes von Anreizen für den Kauf von Tabakprodukten;
- Pflicht für die Tabakindustrie zur Bekanntgabe der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring;
- Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings in den Printmedien und in anderen Medien wie dem Internet;
- Einschränkungen des Sponsorings von internationalen Veranstaltungen und von deren Teilnehmern.

Zur Erinnerung: Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der FCTC waren auf dem Markt noch keine elektronischen Zigaretten erhältlich. Aus diesem Grund fehlen in der Konvention entsprechende Bestimmungen. Gemäss den Regelungsoptionen, welche die WHO der Konferenz der Vertragsparteien in Berichten von 2014 (FCTC/COP/6/10 Rev.1)³ und 2016 (FCTC/COP/7/11)⁴ vorschlägt, sollten die Vertragsparteien aber die Einführung von Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings solcher Produkte in Erwägung ziehen. International geht die Entwicklung ebenfalls in diese Richtung (vgl. Bericht «Wie sind die alternativen Produkte [elektronische Zigaretten, erhitzte Tabakprodukte, Snus] in der Europäischen Union und anderen Ländern wie Deutschland, England, Frankreich, Italien und den Vereinigten Staaten von Amerika [USA] geregelt?»).

5. Vorschläge für Anpassungen des E-TabPG unter Einbezug der Mindesteinschränkungen zur Ratifikation der FCTC

Wir schlagen vor, die folgenden Bestimmungen oder Anpassungen in das E-TabPG aufzunehmen und auf diese Weise eine Übereinstimmung mit den Mindestanforderungen der FCTC im Bereich der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings herbeizuführen (vgl. Ziff. 4 für die Farbkennzeichnung).

³ http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-en.pdf

⁴ https://www.who.int/fctc/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf

4. Kapitel Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Art. 3 Begriffe (Bst. ^{fbis} neu, in Verbindung mit neuem Art. 18b)

In diesem Gesetz bedeuten:

- ^{fbis}.Sponsoring: Jede Art von Beitrag zu einer Tätigkeit oder Veranstaltung sowie jede Art von Unterstützung von Personen mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Konsum von Tabakprodukten sowie den Kauf von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden zu fördern.

Art. 18 Einschränkungen der Werbung (Abs. 1^{bis} und 1^{ter} neu)

¹ Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, ist untersagt, wenn sie sich speziell 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, die hauptsächlich für Minderjährige bestimmt sind;
- e. an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden.

^{1bis} Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und 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;

^{1ter} Die Verbote nach Absatz 1^{bis} gelten nicht für:

- a. ausländische Presseerzeugnisse, die nicht hauptsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind;
- b. Werbung, die sich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet.

² Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, in Radio und Fernsehen richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 24. März 2006⁵ über Radio und Fernsehen.

Art. 18a Verkaufsförderung (neu)

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

- a. durch unentgeltliche Abgabe;
- b. durch zeitlich und örtlich beschränkte Preisnachlässe;
- c. durch an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe; oder
- d. durch die Abgabe von Geschenken oder Preisen.

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

Art. 18b Sponsoring (neu)

¹ Sponsoring ist verboten von:

- a. Tätigkeiten und Veranstaltungen in der Schweiz, die internationalen Charakter haben, indem sie:
 1. teilweise im Ausland stattfinden, oder
 2. eine sonstige grenzüberschreitende Wirkung haben;
- b. Personen, die im Rahmen von Tätigkeiten und Veranstaltungen nach Buchstabe a auftreten.
- c. Sendungen in Radio und Fernsehen gemäss den Bestimmungen des RTVG⁶.

² Es ist verboten, aus dem Sponsoring gemäss Absatz 1 Vorteile anzunehmen.

⁵ SR 784.40

⁶ SR 784.40

Art. 19 Warnhinweis bei Werbung und Sponsoring (Abs. 1 ergänzt)

¹ Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden und die Hinweise auf Sponsoring müssen mit dem entsprechenden Warnhinweis nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a oder nach Artikel 14 Absatz 1, mit Ausnahme von Buchstabe b Ziffern 2 und 3, versehen sein.

² Der Bundesrat regelt Platzierung, Grösse und Sprache des Warnhinweises.

Art. 26a Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (neu)

¹ Wer Tabakprodukte herstellt oder einführt, muss dem BAG jährlich die Höhe der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring in der Schweiz im Zusammenhang mit diesen Produkten melden.

² Der Bundesrat regelt den Inhalt und die Modalitäten der Meldung.

Hinweis: Selbst mit der Übernahme dieser Mindestanforderungen bliebe die Schweiz im Bereich der Einschränkungen von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.

Artikel 13

Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring

1. Die Vertragsparteien erkennen an, dass ein umfassendes Verbot der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings den Konsum von Tabakerzeugnissen vermindern würde.
2. Jede Vertragspartei erlässt in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung oder ihren verfassungsrechtlichen Grundsätzen ein umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring. Hierzu gehört nach Maßgabe der rechtlichen Rahmenbedingungen und der technischen Möglichkeiten, die der betreffenden Vertragspartei zur Verfügung stehen, ein umfassendes Verbot der von ihrem Hoheitsgebiet ausgehenden grenzüberschreitenden Werbung und Verkaufsförderung sowie des von dort ausgehenden grenzüberschreitenden Sponsorings. Diesbezüglich ergreift jede Vertragspartei innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für sie geeignete gesetzgeberische, vollziehende, administrative und/oder sonstige Maßnahmen und berichtet hierüber nach Artikel 21.
3. Eine Vertragspartei, die aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in der Lage ist, ein umfassendes Verbot zu erlassen, schränkt alle Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring ein. Hierzu gehören nach Maßgabe der rechtlichen Rahmenbedingungen und der technischen Möglichkeiten, die der betreffenden Vertragspartei zur Verfügung stehen, Einschränkungen oder ein umfassendes Verbot der von ihrem Hoheitsgebiet ausgehenden Werbung und Verkaufsförderung sowie des von dort ausgehenden Sponsorings mit grenzüberschreitender Wirkung. Diesbezüglich ergreift jede Vertragspartei geeignete gesetzgeberische, vollziehende, administrative und/oder sonstige Maßnahmen und berichtet hierüber nach Artikel 21.
4. Als Mindestanforderung und in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung oder ihren verfassungsrechtlichen Grundsätzen
 - a) verbietet jede Vertragspartei alle Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring, die mit Mitteln für ein Tabakerzeugnis werben, die falsch, irreführend, täuschend oder geeignet sind, einen falschen Eindruck über dessen Eigenschaften, gesundheitliche Auswirkungen, Gefahren oder Emissionen zu erwecken;
 - b) verlangt jede Vertragspartei, dass jegliche Tabakwerbung und gegebenenfalls jegliche Förderung des Tabakverkaufs und jegliches Tabak sponsoring mit gesundheitsrelevanten oder sonstigen geeigneten Warnhinweisen oder Aussagen verbunden sind;
 - c) schränkt jede Vertragspartei den Einsatz von unmittelbaren oder mittelbaren Anreizen zum Kauf von Tabakerzeugnissen durch die Öffentlichkeit ein;
 - d) verlangt jede Vertragspartei die Bekanntgabe von Ausgaben seitens der Tabakindustrie für noch nicht verbotene Werbung und Verkaufsförderung sowie noch nicht verbotenes Sponsoring gegenüber zuständigen amtlichen Stellen, sofern kein umfassendes Verbot besteht. Diese Stellen können nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts diese Angaben der Öffentlichkeit und nach Artikel 21 der Konferenz der Vertragsparteien zur Verfügung stellen;
 - e) erlässt jede Vertragspartei innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ein umfassendes Verbot oder, falls eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze hierzu nicht in der Lage ist, schränkt diese Vertragspartei die Tabakwerbung, die Förderung des Tabakverkaufs und das Tabak sponsoring in Rundfunk, Fernsehen, Printmedien und gegebenenfalls anderen Medien wie beispielsweise dem Internet innerhalb dieses Zeitraums ein und
 - f) verbietet jede Vertragspartei das Tabak sponsoring von internationalen Veranstaltungen, Tätigkeiten und/oder deren Teilnehmern oder, falls eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze hierzu nicht in der Lage ist, schränkt diese Vertragspartei dieses Tabak sponsoring ein.
5. Die Vertragsparteien werden ermutigt, über die in Absatz 4 festgelegten Verpflichtungen hinausgehende Maßnahmen einzuleiten.
6. Die Vertragsparteien arbeiten bei der Entwicklung von Technologien und anderen erforderlichen Mitteln zur Erleichterung der Unterbindung grenzüberschreitender Werbung zusammen.
7. Vertragsparteien, die ein Verbot bestimmter Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring erlassen haben, haben das souveräne Recht, diese Formen, wenn sie grenzüberschreitend sind und in ihr Hoheitsgebiet gelangen, in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht zu verbieten und hierfür die gleichen Strafen zu verhängen wie für Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring, die von ihrem Hoheitsgebiet ausgehen. Durch diesen Absatz werden bestimmte Strafen weder gebilligt noch genehmigt.
8. Die Vertragsparteien erwägen die Ausarbeitung eines Protokolls zur Festlegung geeigneter, eine internationale Zusammenarbeit erfordernder Maßnahmen mit dem Ziel eines umfassenden Verbots der grenzüberschreitenden Werbung und Verkaufsförderung und des grenzüberschreitenden Sponsorings.