



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG)

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf

Dezember 2017

Übersicht

Der zweite Vorentwurf für ein Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) wurde erarbeitet, nachdem das Parlament die Rückweisung des ersten Entwurfs an den Bundesrat beschlossen hatte. Mit dem Gesetz soll der Mensch vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten) geschützt werden. Es werden einige Neuerungen und Änderungen gegenüber dem geltenden Recht eingeführt. Sie betreffen vor allem die Regelung der elektronischen Zigaretten, der Tabakprodukte zum Erhitzen und der Tabakprodukte zum oralen Gebrauch (Snus), die Anpassung der Werbeeinschränkungen an die in den letzten Jahren aufgekommenen Werbeträger sowie ein Abgabeverbot an Minderjährige.

Der vorliegende Vorentwurf wurde erarbeitet, nachdem das Parlament den ersten Entwurf des Tabakproduktegesetzes zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen hatte. Die Rückweisung erfolgte mit dem Auftrag, beim zweiten Entwurf den Schutz der Kinder und Jugendlichen insbesondere durch die Verankerung des Mindestalters 18 für den Erwerb von Tabakprodukten und das Verbot von speziell an Minderjährige gerichteter Werbung zu verstärken. Weiter wurde der Bundesrat beauftragt, auf die vorgeschlagenen Einschränkungen im Bereich Werbung, Sponsoring und Verkaufsförderung zu verzichten und die wichtigsten Punkte der Tabakverordnung in das Gesetz zu überführen. Schliesslich sollen mit dem Gesetz Alternativprodukte wie E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und Snus differenziert geregelt werden.

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.

Die 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. Das revidierte Gesetz ist am 1. Mai 2017 in Kraft getreten und nimmt Tabakprodukte künftig von seinem Geltungsbereich aus. Ab seinem Inkrafttreten ist eine vierjährige Übergangsfrist vorgesehen, um ein spezifisches Gesetz über Tabakprodukte zu erarbeiten. Aufgrund der Rückweisung des ersten Entwurfs ist diese Frist nicht mehr ausreichend. Sie muss um zwei Jahre verlängert werden.

Mit dem Gesetz soll der Mensch vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten geschützt werden. Das TabPG übernimmt grösstenteils die Grundsätze des Lebensmittelrechts, die auf Tabakprodukte anwendbar sind, wie die Pflicht zur Selbstkontrolle. Zudem enthält es einige Neuerungen und Änderungen.

Der Vorentwurf TabPG (VE-TabPG) sieht drei wesentliche Neuerungen vor:

- Die spezifische Regelung der Alternativprodukte: Nikotinhaltige E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und Tabakprodukte zum oralen Gebrauch (Snus) können in der Schweiz mit differenzierter Regelung (z. B. besondere Warnhinweise) vermarktet werden. Nikotinfreie E-Zigaretten sol-*

len unter gewisse Bestimmungen des Gesetzes fallen, wenn es der Schutz der Minderjährigen erfordert oder wenn sie mit nikotinhaltigen Produkten verwechselt werden könnten.

- *Die Anpassung der Werbeeinschränkungen an die in den letzten Jahren aufgekommene Werbeträger: Um Minderjährige besser zu schützen, ist mit dem vorliegenden Vorentwurf ein Werbeverbot für Tabakprodukte und E-Zigaretten in Gratiszeitungen, im Internet und an einigen strategischen Orten in den Verkaufsstellen (z. B. neben Bonbons) vorgesehen.*
- *Ein Verbot der Abgabe an Minderjährige: Um diese besonders verletzbare Gruppe besser zu schützen, wird für die ganze Schweiz eine einheitliche Altersgrenze festgelegt. Zudem wird die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen, um die Einhaltung des Verbots zu überprüfen.*

Als wesentliche Änderungen gegenüber dem geltenden Recht sind vorgesehen:

- *Eine Zutat kann künftig verwendet werden, wenn sie nicht auf der Liste der verbotenen Zutaten aufgeführt ist.*
- *Die Verwendung von E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen in geschlossenen öffentlichen Räumen ist nicht mehr erlaubt.*

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 Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring ist die Schweiz abgesehen von Andorra und Monaco das Land in Europa mit den schwächsten Einschränkungen. Einige Mindestvorgaben des FCTC in diesem Bereich sind im VE-TabPG nicht enthalten. Der vorliegende Vorentwurf ist deshalb trotz des Abgabeverbots von Tabakprodukten an Minderjährige nicht mit den Anforderungen aus dem Übereinkommen vereinbar. Da die Ratifizierung ein Ziel des Bundesrats im Rahmen der Umsetzung der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten bleibt, wird dieser die Voraussetzungen für eine Ratifizierung nach der Verabschiedung des TabPG durch das Parlament neu prüfen.

In diesem Vorentwurf nicht enthalten sind die Bestimmungen zur Tabakbesteuerung und zum Passivrauchen. Das im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG) enthaltene Verbot von Radio- und Fernsehwerbung für Tabakwaren wird auf alle Produkte ausgeweitet, für die das TabPG gilt. Im Bereich der Werbung haben die Kantone die Möglichkeit, strengere Regelungen vorzusehen.

Die beim ersten Gesetzesentwurf durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung wurde aktualisiert. In dieser Analyse wurde der Schluss gezogen, dass das VE-TabPG ein sehr günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist.

Übersicht	2
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Grundzüge der Vorlage	8
1.1 Ausgangslage	8
1.1.1 Bedeutung der Vorlage	8
1.1.2 Geltende Regelung	10
1.1.3 Probleme der geltenden Regelung	14
1.2 Parlamentarische Debatten zum ersten Entwurf	15
1.3 Die beantragte Neuregelung	16
1.3.1 Zweck, Geltungsbereich und Grundsätze	16
1.3.2 Produktkategorien	16
1.3.3 Anforderungen an die Produkte und ihre Verpackungen	21
1.3.4 Werbung	22
1.3.5 Verbot der Abgabe an Minderjährige und Testkäufe	24
1.3.6 Meldung	25
1.3.7 Weitere Aspekte	25
1.4 Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	26
1.4.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	26
1.4.2 Verworfenne Regelungen	26
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	27
1.6 Vergleich mit dem ausländischen Recht	28
1.6.1 Recht der Nachbarstaaten	28
1.6.2 Europäisches Recht	29
1.6.3 Internationales Recht: WHO-Tabakkonvention	33
1.7 Umsetzung	35
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	36
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	36
3 Auswirkungen	65
3.1 Einleitung: Regulierungsfolgenabschätzung	65
3.2 Auswirkungen auf den Bund	66
3.3 Auswirkungen auf die Kantone	67
3.4 Auswirkungen auf das Fürstentum Liechtenstein	68
3.5 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	68
3.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	68
3.5.2 Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	68
3.5.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Verteilungseffekte	69
3.6 Gesundheitsbezogene und soziale Auswirkungen	70
3.7 Synthese der Kosten und des Nutzens	72
4 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	72
5 Rechtliche Aspekte	73

5.1	Verfassungsmässigkeit	73
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	74
5.3	Erlassform	75
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	75

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
aLMG	Altes Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz; AS 1995 1469)
aLGV	Alte Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (AS 2005 5451)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheid 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
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EG	Europäische Gemeinschaft
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 16. Dezember 2016 (SR 817.02)
LMG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz; SR 817.0)
MSchG	Bundesgesetz vom 28. August 1992 zum Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz; SR 232.11)
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)
VE-TabPG	Vorentwurf Tabakproduktegesetz (Vernehmlassungsversion)
VStR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsver- fahrensgesetz; SR 172.021)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation

Erläuternder Bericht

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 (*tobacco-specific nitrosamines*, TSNA). Die meisten krebserregenden Stoffe entstehen jedoch bei der Verbrennung des Tabaks. Tabakrauch enthält mindestens 69 krebserzeugende Substanzen sowie toxische Gase wie Kohlenmonoxid und Blausäure.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 (z. B. dringendes Verlangen nach gewisser Abstinenzzeit), 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 in der Bevölkerung seit 2011. Zurzeit rauchen 25 % der Personen ab 15 Jahren ein oder mehrere Tabakprodukte – und 18 % rauchen täglich.⁵ Demgegenüber ist der Konsum von Tabakprodukten zum Erhitzen, 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 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. Zudem leiden 400 000 Personen an

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. (2016), Suchtmonitoring Schweiz – Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2015, *Sucht Schweiz*, Lausanne.

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

einer nicht reversiblen Erkrankung der Atemwege, der Chronisch Obstruktiven Lungenkrankheit (CPOD)⁷; 85 % von ihnen sind Raucherinnen und Raucher.

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 (Produktivitätseinbusse).⁸ 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).⁹ Gemäss einer Analyse der Weltbank wirken sich Massnahmen im Bereich der Tabakprävention in jenen Ländern, in denen wie in der Schweiz 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.¹⁰

Um die negativen Auswirkungen des Tabakkonsums auf die Gesundheit und die Volkswirtschaft zu verringern, möchte der Bundesrat den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung und insbesondere die Jugend mit Massnahmen verbessern, 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 Minderjährige richtet.

Die Tabakprävention ist Teil der vom Bundesrat am 6. April 2016 verabschiedeten Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024¹¹. Der Bundesrat hat die Strategie zu einer der fünf Prioritäten seiner Agenda Gesundheit2020 erklärt und als zentrales Ziel der Legislaturperiode 2016–2019 definiert. In seiner Politik zur Bekämpfung des Tabakkonsums setzt der Bundesrat auf eine kombinierte Prävention, die individuelle und strukturelle Massnahmen umfasst. Der vorliegende Vorentwurf regelt den Tabakmarkt und ist daher als strukturelle Massnahme zu betrachten. Er liefert jedoch auch gesetzliche Grundlagen für die Information der Öffentlichkeit über die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums und das Verbot von speziell an Minderjährige gerichteter Werbung.

Mit diesem Vorentwurf werden die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabalter für Tabakprodukte» und die Interpellation Parmelin (13.3675) «Tabakkonsum, E-Zigaretten, Gesundheit und Besteuerung. Was ist die

7 Brändli O., Rüssi E. (2008), CPOD – eine chronische Krankheit auf dem Vormarsch, Schweizerische Ärztezeitung (Saez) 89 (45), S. 1949 f., abrufbar unter: <https://saez.ch/article/doi/saez.2008.13922>.

8 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.

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

10 Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control, World Bank, Washington, 1999.

11 www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien

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.

Dieser Vorentwurf orientiert sich an der europäischen und der internationalen Entwicklung; seine Bestimmungen sind jedoch moderat und gehen weniger weit als die Gesetzgebungen der meisten europäischen Länder. Einige Mindestvorgaben des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring sind im VE-TabPG nicht enthalten. Der vorliegende Vorentwurf ist deshalb trotz des Abgabeverbots von Tabakprodukten an Minderjährige nicht mit den Anforderungen aus dem FCTC vereinbar.

1.1.2 **Geltende Regelung**

Bundesgesetzgebung im Allgemeinen

Auf Bundesebene sind Tabak, Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen seit 1955 im Lebensmittelrecht geregelt. Das Lebensmittelgesetz (LMG)¹² wurde totalrevidiert, um das schweizerische Lebensmittelrecht an die Bestimmungen der Europäischen Union (EU) anzupassen. Das neue LMG nimmt Tabakprodukte künftig von seinem Geltungsbereich aus. Bis zum Erlass eines besonderen Bundesgesetzes sind diese aber weiterhin dem alten Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (aLMG) unterstellt.¹³ Seit 1995 sind Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen zudem in einer spezifischen Verordnung vom 27. Oktober 2004 (TabV)¹⁴ geregelt. Die technischen Bestimmungen, welche die bildlichen Warnhinweise regeln, sind in der Verordnung des EDI vom 10. Dezember 2007 über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten¹⁵ festgelegt.

Im geltenden Recht sind die Anforderungen für die Herstellung und die Abgabe von Tabakprodukten sowie für deren Ein-, Durch- und Ausfuhr geregelt. Im Lebensmittelrecht 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 aLMG.

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;

¹² SR 817.0

¹³ AS 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095. Vgl. Art. 3 Abs. 3

¹⁴ SR 817.06

¹⁵ SR 817.064

- 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 (s. Abb. 1);
- den Täuschungsschutz;
- das Verbot von Werbung, die an Jugendliche gerichtet ist.

Abbildung 1

Zwei Beispiele kombinierter Warnhinweise, die gegenwärtig auf der Verpackung von Tabakprodukten zum Rauchen aufgedruckt sein müssen



Weitere Bestimmungen zum Tabak sind in den folgenden Gesetzen enthalten: im Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969 (TStG)¹⁶, das auch die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung des Tabakpräventionsfonds (TPF) bildet, im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen¹⁷ sowie das Verbot von Radio- und Fernsehwerbung für Tabakwaren im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)¹⁸. Nach dem auch für die Schweiz bindenden Europäischen Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen¹⁹ sind Werbung und Teleshopping für Tabakerzeugnisse verboten.

Seit der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG)²⁰ im Jahr 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, auch der schweizerischen Regelung nicht entsprechende Tabakprodukte kommerziell zu importieren, sofern die Bedingungen nach Artikel 16a THG erfüllt sind: Die Produkte müssen den

¹⁶ SR 641.31

¹⁷ SR 818.31

¹⁸ SR 784.40

¹⁹ SR 0.784.405

²⁰ SR 946.51

technischen Vorschriften der EU bzw. eines Mitgliedsstaats der EU oder des EWR entsprechen und im betreffenden EU- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig verkauft werden. Für Lebensmittel (einschliesslich Tabak) ist zudem eine Bewilligung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) erforderlich (Art. 16c THG). In Bezug auf Tabakprodukte wurde einzig die Allgemeinverfügung vom 3. Juni 2011²¹ zur Vermarktung von nach deutschem Recht hergestellten Tabakprodukten zum Schnupfen erlassen.

Bundesgesetzgebung über E-Zigaretten

Nach dem schweizerischen Lebensmittelrecht gehören E-Zigaretten zur Kategorie der Gebrauchsgegenstände (vgl. Art. 5 LMG) bzw. genauer der Gegenstände für den Schleimhaut-, Haut- oder Haarkontakt im Sinne von Artikel 61 der Lebensmittelverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV)²². Bei diesen ist der Zusatz von Substanzen wie beispielsweise Nikotin, die den Erzeugnissen eine pharmakologische Wirkung verleihen, verboten. Somit ist zu unterscheiden zwischen:

- nikotinfreien E-Zigaretten, die ohne Bewilligung vermarktet werden dürfen, solange sie den Anforderungen des LMG, insbesondere der Selbstkontrolle, genügen (vgl. Art. 26 LMG).
- nikotinhaltigen E-Zigaretten, die nicht vermarktet werden dürfen, aber für den Eigengebrauch eingeführt werden können.

Das THG gilt für E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin; die Ausnahmen nach Artikel 16a Absatz 2 THG sind für sie nicht anwendbar. Da jedoch die technischen Vorschriften der EU ein für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ungenügendes Schutzniveau gewährten, wurden die kommerzielle Einfuhr und das Inverkehrbringen nikotinhaltiger E-Zigaretten vom BLV mittels einer Allgemeinverfügung vom 12. November 2015²³ (gestützt auf Art. 20 Abs. 5 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 Bst. a und Abs. 7 THG) verboten. Insbesondere können beim Inverkehrbringen von E-Zigaretten gestützt auf Artikel 16a Absatz 1 THG weder der Schutz der Jugend noch der Schutz vor Passivrauchen gewährleistet werden.

Wird bei den E-Zigaretten angegeben, dass sie zur Raucherentwöhnung bestimmt sind (Heilwirkung), unterstehen sie dem Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000²⁴ (HMG). Für das Inverkehrbringen als Arzneimittel ist eine Zulassung erforderlich, die vom Schweizerischen Heilmittelinstitut erteilt wird. Die Hersteller von nikotinhaltigen E-Zigaretten möchten diese jedoch grundsätzlich nicht als Erzeugnisse zur Raucherentwöhnung, sondern als Konsumgüter wie Tabakprodukte auf den Markt bringen. Bisher wurde in der Schweiz für keines dieser Produkte eine Zulassung als Arzneimittel erteilt (Stand Oktober 2017).

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

²¹ BBL 2011 4527

²² SR 817.02

²³ BBl 2015 7788

²⁴ SR 812.21

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 Tabakprodukte 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 und im Internet gezeigte Werbespots, Zeitungsinserate, das Sponsoring von Kultur- und Sportveranstaltungen, der Verkauf von Artikeln mit dem Logo oder Namen einer Zigarettenmarke (sogenannte Diversifikationsprodukte), die direkte Verkaufsförderung mittels Ständen, Hostessen usw. und die Durchführung von Wettbewerben.

Das RTVG enthält in Artikel 10 Absatz 1 sowie in Artikel 12 Absatz 4 ein Werbeverbot für Tabakwaren sowie ein Verbot des Sponsorings von Radio- oder Fernsehsendungen durch Unternehmen oder Marken der Tabakindustrie. Eine analoge Bestimmung ist in den Artikeln 15 und 18 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen enthalten.

Kantonale Gesetzgebung

In den letzten Jahren wurden die kantonalen Rechtsvorschriften im Bereich der Tabakprävention erheblich verschärft. Im Bereich der Werbung verbieten sechzehn Kantone, die 76 % der Bevölkerung umfassen, die Plakatwerbung²⁵, und sechs die Werbung in Kinos (GE, OW, SG, SO, VS, ZH). 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. Dreiundzwanzig Kantone verbieten den Verkauf von Tabakprodukten an Jugendliche²⁶, zwölf für Jugendliche unter 16 Jahren²⁷ und elf für Jugendliche unter 18 Jahren²⁸. Im Bereich des Schutzes vor Passivrauchen haben fünfzehn Kantone Bestimmungen für den Gesundheitsschutz erlassen, die weiter gehen als das Bundesrecht.

Selbstregulierung der Zigarettenindustrie

Hinzuweisen ist zudem auf die Selbstregulierung der Zigarettenindustrie: 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 2005²⁹ 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 Jugendli-

²⁵ AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

²⁶ Alle Kantone ausser AI, GE, SZ.

²⁷ AG, AR, FR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR, VS, ZH.

²⁸ BE, BL, BS, JU, NE, NW, OW, SH, TI, VD, ZG.

²⁹ Vgl. www.faire-werbung.ch/ > Dokumentation

chen 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 Printpublikation veröffentlicht. Die erwähnte Vereinbarung gilt jedoch nicht für die Produzenten von Tabak zum Selbstdrehen 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 verschiedene Probleme formeller und materieller Art.

Da Tabakprodukte besondere Konsumgüter sind, die nicht ohne Gesundheitsrisiko konsumiert werden können, ist es gerechtfertigt, für sie eine andere Regelung vorzusehen als für Lebensmittel. Dennoch orientiert sich das neue Gesetz teilweise am Lebensmittelgesetz. Bestehende Regelungen wurden nach Bedarf angepasst und neue Elemente aufgenommen, sofern sie für Tabakprodukte relevant sind. In formeller Hinsicht wurde das aLMG einer Totalrevision unterzogen, um das schweizerische Lebensmittelrecht an die Bestimmungen der EU anzupassen. Das neue LMG nimmt Tabakprodukte von seinem Geltungsbereich aus. Gemäss einer Übergangsbestimmung gelten für Tabakprodukte aber bis zum Erlass eines entsprechenden besonderen Bundesgesetzes die Bestimmungen des aLMG, jedoch längstens bis vier Jahre nach dem Inkrafttreten des LMG (vgl. Art. 73 LMG). Da das LMG per 1. Mai 2017 in Kraft getreten ist, müsste ein neues Tabakproduktegesetz spätestens am 1. Mai 2021 in Kraft treten. Durch die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat verschiebt sich das Inkrafttreten des neuen Tabakgesetzes aber um etwa zwei Jahre. Die Übergangsfrist von Artikel 73 LMG muss entsprechend um zwei Jahre verlängert werden.

Aus materieller Sicht ergeben sich zwei erhebliche Probleme. Das erste betrifft den geringen Schutz der Minderjährigen. Die meisten Kantone haben strengere Werbeeinschränkungen als der Bund und ein Verbot des Verkaufs an Jugendliche unter 16 oder 18 Jahren eingeführt. 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 richtet» (Art. 18 TabV). Die Einschränkung soll künftig konkreter formuliert werden, um der heutigen Werbepraxis besser gerecht zu werden. Bisher nicht berücksichtigt wurde beispielsweise der Werbekanal, der heute alle Minderjährigen erreicht: das Internet. Im Rahmen der Beobachtung der Marketingstrategien für Tabakprodukte in der Westschweiz wurde 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.³⁰ Das Internet wie auch die sozialen Netzwerke werden aber besonders von Minderjährigen genutzt. Zudem ergab der Besuch von 397 Verkaufsstellen in Kiosken, an Tankstellen und in Lebensmittelgeschäften im Rahmen dieser Beobachtung 2014, dass die

³⁰ 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.

Tabakprodukte oder die Tabakwerbung in 39 % der besuchten Verkaufsstellen neben Bonbons oder Süssigkeiten platziert waren.³¹

Die derzeitige Selbstregulierung der Schweizer Zigarettenhersteller hat nur eine begrenzte Wirkung. Trotz der bestehenden Vereinbarung kann es sein, dass ein einziges Tabakinserat in einer der landesweit verbreiteten Gratiszeitungen (meistens auf den *People*-Seiten) von 170 000 Leserinnen und Lesern im Alter von 14–18 Jahren gesehen wird. Daher besteht auch bei diesem Vertriebskanal Handlungsbedarf.

Das zweite Problem in materieller Hinsicht besteht darin, dass die bisherige Regelung den neusten technologischen Entwicklungen und insbesondere den Alternativprodukten nicht Rechnung trägt. Alternativprodukte sind bisher in der Schweiz entweder verboten (nikotinhaltige E-Zigaretten) oder, wenn sie legalisiert sind, keiner differenzierten Regelung unterstellt (neuartige Tabakprodukte zum Erhitzen). Die Anerkennung dieser Alternativprodukte und die Erarbeitung spezifischer Vorschriften könnten Raucherinnen und Raucher herkömmlicher Zigaretten dazu bewegen, auf ein weniger schädliches Produkt umzusteigen.

1.2 Parlamentarische Debatten zum ersten Entwurf

Eine erste Botschaft zum Bundesgesetz über Tabakprodukte (TabPG)³² wurde dem Parlament am 11. November 2015 (15.075) überwiesen. Am 21. April 2016 stellte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) einen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat. Nach den Beratungen vom 9. und 14. Juni 2016 folgte der Ständerat dem Rückweisungsantrag; seines Erachtens sollte die Tabakwerbung nicht weiter eingeschränkt werden.³³ Am 8. Dezember 2016 folgte der Nationalrat dem Ständerat und stimmte dem Rückweisungsantrag mit 101 zu 75 Stimmen bei 14 Enthaltungen zu.³⁴ Die Vorlage ging der Mehrheit zu weit. Der Bundesrat wurde beauftragt, einen neuen Vorentwurf zu erarbeiten.

Der vorliegende Vorentwurf ist somit der zweite Entwurf des Tabakproduktegesetzes. Er trägt dem Rückweisungsantrag des Parlaments Rechnung, welcher den Bundesrat beauftragt, den Kinder- und Jugendschutz insbesondere mit dem Mindestalter 18 für den Kauf von Tabakprodukten und dem Verbot von speziell an Minderjährige gerichteter Werbung zu stärken, auf die vorgeschlagenen Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings zu verzichten und die wichtigsten Punkte der Tabakverordnung in das Gesetz zu überführen. Schliesslich sollen mit dem Gesetz Alternativprodukte wie E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und Snus differenziert geregelt werden.

³¹ Canevascini M. (2014), *Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats*, CIPRET-Vaud, Lausanne.

³² BBl 2015 9379

³³ AB 2016 S. 437–442 und AB 2016 S. 485–490

³⁴ AB 2016 N 2098–2105

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Zweck, Geltungsbereich und Grundsätze

Mit dem vorliegenden Vorentwurf soll der Mensch vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten geschützt werden. Erreicht werden soll die Reduktion der schädlichen Auswirkungen hauptsächlich durch die Legalisierung von Alternativprodukten, Vorschriften zur Zusammensetzung und den Emissionen der Produkte, Werbebeschränkungen gegenüber Minderjährigen, Information und ein Abgabeverbot an Minderjährige. Dieses Ziel setzt die Absicht um, den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung und vor allem für die Jugendlichen durch Massnahmen sicherzustellen, um die Zahl der Todes- und der Krankheitsfälle in der Schweiz zu verringern, die auf den Konsum von Tabakprodukten zurückzuführen sind.

Im VE-TabPG wird nur noch das Bereitstellen der Tabakprodukte und der nikotinhaltigen E-Zigaretten auf dem Markt geregelt. Nicht mehr reglementiert sind die anderen Schritte wie die Herstellung oder die Durchfuhr. Für diese Etappen sind keine spezifischen Massnahmen für Tabakprodukte notwendig. Auch die Ausfuhr ist nicht mehr geregelt. Die dem Bereitstellen auf dem Markt gleichgestellte Einfuhr untersteht hingegen dem Gesetz. Die Legaldefinitionen «Bereitstellen auf dem Markt» (Art. 3 Bst. g) und «Inverkehrbringen» (Art. 23 Abs. 2) 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, im aLMG enthaltenen Grundsätze für Tabakprodukte werden grösstenteils in diesen Gesetzesentwurf übernommen. Der Täuschungsschutz, der erfordert, dass die Angaben auf den Produkten oder in der Werbung die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen dürfen, betrifft aber nur noch 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. Ebenfalls 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.

1.3.2 Produktkategorien

Neu definierte Produktkategorien

Zu den im geltenden Recht bestehenden Tabakprodukten und den im VE-TabPG neu zu legalisierenden Alternativprodukten (z. B. E-Zigaretten, Snus) wurden zahlreiche Überlegungen angestellt. Die Produkte wurden neu definierten Kategorien zugeteilt, die eine auf die einzelnen Produkte abgestimmte Regulierung ermöglichen. Ähnliche Produkte wurden zusammengefasst und einer ihren Besonderheiten und Risiken entsprechenden Regelung unterstellt. Verschiedene Aspekte werden künftig differenziert geregelt, insbesondere die Anforderungen an die Zusammensetzung, die Meldepflicht und vor allem die Warnhinweise.

Produkteübersicht

<i>Kategorien</i>	Tabakprodukte (TabP)				Elektronische Zigaretten (E-Zig)	
<i>Unterkategorien</i>	TabP zum Rauchen	TabP zum Erhitzen	TabP zum oralen Gebrauch oder Schnupfen	Pflanzliches Rauchprodukt	Nikotinhaltige E-Zig	Nikotinfreie E-Zig
<i>Produktbeispiele</i>	- Zigaretten - Zigarren - Zigarillos - Wasserpfeifentabak - Tabak zum Selbstdrehen - Rollentabak	- Tabakstäbchen - Tabak kapseln - Erhitzer für Produkte zum Erhitzen	- Kautabak - Snus - Tabakbonbons - Schnupftabak	- Kräuterzigaretten - Hanf mit geringem THC-Gehalt	- Flüssigkeit, Nachfüllung für nikotinhaltige E-Zig - Erhitzer für E-Zig	- Flüssigkeit, Nachfüllung für nikotinfreie E-Zig - Erhitzer für E-Zig

Tabakprodukte zum Erhitzen

Es handelt sich um Geräte, die ein tabakhaltiges Produkt erhitzen, damit man den dabei entstehenden Dampf inhalieren kann. Das tabakhaltige Produkt wird in irgendeiner Form erhitzt, aber nicht verbrannt. In manchen Geräten wird eine Flüssigkeit erhitzt oder verdampft. Für die einzelnen Produkte hat der Hersteller jeweils grundsätzlich eine Höchsttemperatur definiert, die unter der Verbrennungstemperatur liegt. Gegenüber dem Rauch einer herkömmlichen Zigarette verringert dieser Prozess die Entstehung toxischer Stoffe erheblich, ohne sie jedoch ganz zu verhindern. Die Tabakhersteller propagieren diese Zigaretten als «Produkte mit reduziertem Risiko».

Der VE-TabPG sieht angepasste Warnhinweise sowie eine Meldung an das BAG vor dem ersten Inverkehrbringen vor. Die Meldung ermöglicht die Aufsicht über diesen komplexen, rasch expandierenden Markt.

Tabakprodukte zum oralen Gebrauch und Tabakprodukte zum Schnupfen

Diesen Produkten ist gemeinsam, dass ihr Konsum ohne Verbrennungsprozess erfolgt. Zur Kategorie der Tabakprodukte zum oralen Gebrauch gehören Tabak zum Kauen und Snus. Snus besteht aus Tabak in Pulverform oder fein geschnittenem, aromatisiertem und teils in Portionenbeuteln abgepackten Tabak, der zwischen Lippe und Zahnfleisch konsumiert wird.

Da Snus nicht geraucht wird, entstehen deutlich weniger toxische Stoffe als beim Rauchen. Snus bleibt aber dennoch toxisch. Der Konsum von Snus kann Krebs des Verdauungstraktes hervorrufen; ausserdem erhöht Snus die Sterblichkeit nach Herz-

infarkten und Schlaganfällen.³⁵ Man könnte versucht sein zu glauben, Raucherinnen und Raucher müssten bloss überzeugt werden, zu Snus zu wechseln, um mühelos mit dem Rauchen aufzuhören. Studien und die Praxis sprechen aber klar gegen diese Annahme. Sie haben ergeben, dass Snus kein wirksames Produkt ist, um mit dem Rauchen aufzuhören.³⁶ Dem könnte entgegengehalten werden, dass Schweden, wo Snus besonders verbreitet ist, ein Land mit einem geringen Anteil an Rauchenden und Lungenkrebs ist. Sollte Snus in Schweden diesbezüglich einen positiven Einfluss gehabt haben, so ist dies in anderen Ländern, in denen Snus ebenfalls seit Jahren vermarktet wird, wie den USA, Kanada und in geringerer Masse Norwegen, nicht der Fall³⁷. Die Präventionsfachleute der nordischen Länder einschliesslich Schwedens und Norwegens empfehlen denn auch – aus Gründen des Gesundheitsschutzes –, den Handel von Snus nicht zu legalisieren.³⁸ Mit der Legalisierung ist mit neuen Tabakkonsumentinnen und -konsumenten – insbesondere unter Sportlerinnen und Sportlern – zu rechnen, ohne dass die Zahl der Rauchenden deswegen zurückginge.

Gesetzlich ist der Handel von Snus in der EU (mit Ausnahme von Schweden) seit 1993 und in der Schweiz seit 1995 verboten. Entsprechend dem Rückweisungsauftrag des Parlaments sieht dieser Vorentwurf die Liberalisierung vor, wobei die Höchstmengen an gewissen toxischen Stoffen aus der schwedischen Gesetzgebung übernommen werden; diese Höchstmengen sollen wie in Schweden für alle Produkte zum oralen Gebrauch gelten.

Pflanzliche Rauchprodukte

Pflanzliche Rauchprodukte haben in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Das liegt daran, dass cannabidiolhaltige (CBD) Cannabisprodukte mit einem Tetrahydrocannabinolgehalt (THC) von unter einem Prozent in der Schweiz als Tabakersatzprodukte angeboten werden können.

Elektronische Zigaretten

Der vorliegende Vorentwurf regelt neben den Tabakprodukten auch die E-Zigaretten mit Nikotin und in geringerer Masse auch diejenigen ohne Nikotin.

³⁵ 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.

³⁶ 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; 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.

³⁷ Biener L. et al. (2016), Snus use and rejection in the USA, *Tobacco Control* 25 (4), 386–392.

³⁸ Holm L.E. et al. (2009), Snus does not save lives: quitting smoking does! *Tobacco Control* 18 (4), 250–251; Comment on the Consultation on the possible Revision of the Tobacco Products Directive 2001/37/EC by the Norwegian Ministry of Health and Care Services, Dezember 2010.

Diese Kategorie umfasst vor allem die elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten), die elektronischen Zigarren (E-Zigarren) und die elektronischen Wasserpfeifen (E-Shishas) sowie deren Nachfüllungen und Kartuschen. Diese Produkte enthalten keinen Tabak, können jedoch nikotinhalzig sein. E-Zigaretten sind in der Schweiz seit 2005 bekannt und werden oft privat eingeführt. Gemäss den Angaben der Hersteller sollen sie eine gesunde Alternative zum Tabakkonsum darstellen. Sie bestehen aus einem batteriebetriebenen Gerät und einer auswechselbaren Kartusche oder einem Nachfüllbehälter. Wenn der Benutzer am Mundstück zieht, inhaliert er die in der Kartusche oder dem Nachfüllbehälter enthaltenen Stoffe, die durch eine elektrische Heizspirale verdampft oder erhitzt werden. Die Qualität dieser Produkte ist sehr unterschiedlich.³⁹ In der Schweiz «dampfen» 2016 0,4 % der Bevölkerung ab 15 Jahren diese Produkte täglich (2013: 0,1 %).⁴⁰

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. Die kurzfristigen, negativen Folgen für die Gesundheit sind Trockenheit und lokale Irritationen, Kopfschmerzen, Atembeschwerden, Husten⁴¹. Zu den Langzeitrissen von E-Zigaretten und anderen gleichartigen Produkten ist bisher wenig bekannt. Nikotinhaltige Produkte weisen zudem das Risiko auf, zu starker Abhängigkeit zu führen. 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 beispielsweise Nitrosamine (nur Spuren), Acrolein und Formaldehyd. Schadstoffe werden vor allem dann erzeugt, wenn die Flüssigkeit zu stark erhitzt wird und somit eine Verbrennung stattfindet.⁴² Ausserdem wurde Nikotin in E-Zigaretten festgestellt, die als nikotinfrei deklariert waren. Werden nikotinhaltige Nachfüllungen versehentlich verschluckt, besteht die Gefahr einer akuten Nikotinvergiftung.⁴³

Die Experten sind in Bezug auf E-Zigaretten geteilter Meinung. Einige sehen in diesen Produkten ein Instrument mit einem Potenzial, Gesundheitsrisiken zu redu-

³⁹ Etter J.-F., *The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?*, Genf 2012, S. 11 f.

⁴⁰ www.bag.admin.ch > Aktuelles > News > Elektronische Zigarette

⁴¹ 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.

⁴² 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; Chen J. et al. (2017), *A Comparative Health Risk Assessment of Electronic Cigarettes and Conventional Cigarettes*. Int. J. Environ. Res. Public Health, online veröffentlicht am 5. April 2017.

⁴³ Die letalen Dosen, die in der Literatur meist genannt werden – 40–60 mg für einen Erwachsenen und 0,5–1 mg für ein Kind – sind wahrscheinlich zu tief. Siehe dazu: Mayer B. (2014), *How much nicotine kills a human?* Arch. Toxicol. 88, 5–7.

zieren.⁴⁴ Andere sehen die Gefahr, dass die E-Zigarette den Einstieg in die Tabakabhängigkeit fördert und das Rauchen re-normalisiert.⁴⁵ Die epidemiologischen Daten zeigen ebenfalls ein differenziertes Bild. Während in den USA mehrere Studien darauf hindeuten, dass der Konsum von elektronischen Zigaretten bei jungen Nichtrauchern den Umstieg auf den Konsum von konventionellen Zigaretten erleichtern könnte ("Bridging-Effekt")⁴⁶, wird dieser Effekt in Grossbritannien nicht beobachtet⁴⁷. Eine von den Forschern vorgebrachte Erklärung dieses Unterschieds nennt die Werbung für elektronische Zigaretten: Während sie in den USA nur geringfügig reglementiert ist, ist diese Werbung im Vereinigten Königreich sehr streng reglementiert. In einem Punkt sind sich die Fachleute allerdings einig: Nikotinhaltige E-Zigaretten sind deutlich weniger schädlich als herkömmliche Zigaretten.⁴⁸ Die Fachleute vertraten auch übereinstimmend die Auffassung, der Markt für nikotinhaltige E-Zigaretten in der Schweiz müsse liberalisiert werden. Die Regelung für diese Produkte sollte gemäss der Eidgenössischen Kommission für Tabakprävention (EKTP) 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.⁴⁹

Im TabPG werden grundsätzlich nur die nikotinhaltigen E-Zigaretten aufgrund ihrer erheblichen suchterzeugenden Wirkung und der Vergiftungsgefahr für Kinder beim Verschlucken geregelt. Nikotinfreie E-Zigaretten betrifft der vorliegende Vorentwurf nur in bestimmten Punkten (Abgabeverbot an Minderjährige, Werbung, Schutz vor Passivrauchen). Ansonsten (z. B. in Bezug auf Zusammensetzung der Flüssigkeit) werden nikotinfreie E-Zigaretten als Gebrauchsgegenstände im Lebensmittelgesetz geregelt.

Mit der Aufnahme der nikotinhaltigen E-Zigaretten 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 eine an-

44 Premiers résultats tabac et e-cigarettes - Caractéristiques et évolutions récentes, Résultats du Baromètre santé INPES 2014, INPES, février 2015; Avis relatif aux bénéfices-risques de la cigarette électronique ou e-cigarette étendus en population générale. Haut Conseil de la santé publique, Paris, 22 février 2016; Nicotine without smoke – tobacco harm reduction. Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. Royal College of Physicians, London 2016.

45 Elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), Position der Eidg. Kommission für Tabakprävention, Aktualisierung vom September 2016, abrufbar unter www.bag.admin.ch > Das BAG > Organisation > Ausserparlamentarische Kommissionen > EKTP.

46 Miech R. et al. (2017), E-cigarette use as a predictor of cigarette smoking: results from a 1-year follow-up of a national sample of 12th grade students, *Tobacco Control*, publié électroniquement le 6 février 2017; Barrington-Trimis J. et al. (2016), E-Cigarettes and Future Cigarette Use, *Pediatrics* 138 (1):e20160379; Wills T. et al. (2016), E-cigarette use is differentially related to smoking onset among lower risk adolescents, *Tobacco Control* 2016-053116.

47 Eastwood B. et al (2017), Electronic cigarette use in young people in Great Britain 2015-2016, *Public Health*, 149, 45-48.

48 Rapport et avis d'experts sur la e-cigarette de l'Office français de prévention du tabagisme, Paris, Mai 2013; McNeill A. et al., E-cigarettes: an evidence update, Bericht im Auftrag von Public Health England, August 2015.

49 Elektronische Zigaretten (E-Zigaretten), Position der Eidg. Kommission für Tabakprävention, Aktualisierung vom September 2016, abrufbar unter www.bag.admin.ch > Das BAG > Organisation > Ausserparlamentarische Kommissionen > EKTP.

gemessene Qualität aufweisen, denn viele Produkte, die derzeit im Ausland bezogen werden, weisen Qualitätsmängel auf. Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich, ohne denselben Detaillierungsgrad aufzuweisen, an die Richtlinie 2014/40/EU⁵⁰ (Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse) an, die Vorschriften über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen in der EU enthält (vgl. Ziff. 1.6.2). Nikotinhaltige E-Zigaretten müssen wie Tabakprodukte zum Erhitzen vor der erstmaligen Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten dem BAG gemeldet werden. Zudem gelten für ihre Zusammensetzung und die Verpackung besondere Anforderungen. Es dürfen nur Zutaten von hoher Reinheit verwendet werden, und der Nikotiningehalt darf 20 Milligramm pro Milliliter nicht übersteigen. Zudem müssen sie kinder- und bruchstabil sein, damit sie beim Nachfüllen nicht auslaufen.

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.

1.3.3 Anforderungen an die Produkte und ihre Verpackungen

Die Anforderungen an die Zusammensetzung und die Emissionen der Tabakprodukte sind darauf ausgerichtet, die schädlichen Auswirkungen zu begrenzen; allerdings lassen sich diese nicht vollständig beseitigen.

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 Gesamttoxizität beeinflusst.

Auf die Positivliste für Zusatzstoffe und das damit einhergehende Bewilligungssystem in der geltenden TabV soll verzichtet werden. Stattdessen soll es eine Liste der verbotenen Zutaten für alle Produkte und Geräte sowie eine Liste mit den zulässigen Höchstmengen für die Emissionen von Zigaretten geben (Art. 6 sowie Anhänge 1 und 2).

Die Abkehr vom System mit einer Liste zugelassener Zusatzstoffe wird damit begründet, dass die Bedeutung der Zusatzstoffe im Vergleich zur Gesamttoxizität 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. Sie verlangsamen zudem den Marktzutritt für neue Produkte und sind für Behörden und Bereitsteller auf dem Markt unnötig aufwändig, selbst wenn nur wenige Gesuche eingereicht werden. In den letzten zehn Jahren wurden für weniger als fünf Stoffe entsprechende Bewilligungen erteilt. Ein weiterer Stoff wurde im Rahmen des «Cassis-de-Dijon-

⁵⁰ 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.

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.

Bei der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten muss die Verpackung der Tabakprodukte und der E-Zigaretten bestimmte Angaben und Warnhinweise enthalten (Art. 9 Abs. 1 und 2), damit die Konsumentinnen und Konsumenten insbesondere über die Gesundheitsrisiken und die Zusammensetzung der Tabakprodukte informiert sind.

Kombinierte Warnhinweise sind ein wirksames und günstiges Mittel, um die Konsumentinnen und Konsumenten über die Risiken beim Konsum von Tabakprodukten zu informieren. Sie werden stärker beachtet und häufiger gelesen als die Warnungen in Textform. Dank den kombinierten Warnhinweisen fangen weniger Konsumentinnen und Konsumenten mit dem Rauchen an und sind motivierter, damit aufzuhören.⁵¹

In der EU wurden mit der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse kombinierte Warnhinweise eingeführt, die auf dem oberen Teil der Packung angebracht werden und 65 % der Vorder- und der Rückseite der Verpackungen von Rauchtabakerzeugnissen einnehmen müssen. In der Schweiz müssen die kombinierten Warnhinweise wie bisher 50 % der Rückseitenfläche der Packung von Tabakprodukten zum Rauchen bedecken. Auf der Vorderseite ist ein Warnhinweis in Textform angebracht.

Bei den Warnhinweisen wird nach der Art des Produkts unterschieden (Art. 12 und 13). So wird für rauchlose Produkte – einschliesslich Snus und E-Zigaretten – weiterhin eine weniger strenge Regelung gelten.

Das Verbot täuschender Angaben wie «mild» oder «light» (Art. 11) wird auf aus der EU-Richtlinie übernommene Angaben ausgeweitet (z. B. «ökologisch»).

Der Vorentwurf 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 Fridez (14.3993) «Vereinheitlichung der Aufmachung der Zigarettenpäckchen» erwähnt, geht diese Massnahme dem Bundesrat zu weit.

1.3.4 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.⁵² Die Bilder oder Hinweise, die sie dazu verwendet, beruhen auf Werten, die Jugendliche ansprechen: Geschmack von Freiheit, Risiko und Abenteuer, sexuelle Anziehungskraft, Rebellion.

⁵¹ Noar S.M., Hall M.G., Francis D.B. et al. (2016), Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies, *Tobacco Control* 25, 341–354.

⁵² Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2011), Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit.

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 Konsumentinnen und Konsumenten entwickeln.⁵³ 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.⁵⁴

Die obigen Ausführungen treffen auch auf E-Zigaretten zu, die die Industrie über die gleichen Werbekanäle propagieren will.

Dieser Vorentwurf soll Minderjährige vor Werbung für Tabakprodukte und nikotin-haltige E-Zigaretten schützen. Um eine Umgehung der vorgeschlagenen Einschränkungen zu verhindern, gelten diese auch für nikotinfreie E-Zigaretten sowie Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden (z. B. Pfeife oder Wasserpfeife).

Das bisherige Verbot von an Minderjährige gerichteter Werbung (vgl. Art. 18 TabV) wird übernommen und an die in den letzten Jahren aufgekommenen Werbeträger angepasst. Gewisse Formen bisher geduldeter Werbung werden nur dann verboten, wenn ihnen Minderjährige besonders ausgesetzt sind. Dies gilt insbesondere für die Werbung in Gratiszeitungen. Die Werbeinserate befinden sich normalerweise im People-Teil, der von Jugendlichen gern gelesen wird. Bei den Beratungen im Parlament hat sich auch die Mehrheit, die gegen zusätzliche Werbeeinschränkungen war, für das Werbeverbot in den Gratiszeitungen ausgesprochen.

Auch Werbung im Internet ist künftig verboten, ausser auf Seiten, zu denen der Zugang kostenpflichtig ist oder die Erwachsenen vorbehalten sind.

In den Verkaufsstellen ist ein Teil der Werbung neben für Jugendliche besonders attraktiven Produkten (z. B. Bonbons oder Süssigkeiten) oder auf Augenhöhe der Kinder platziert. Zum Schutz dieses besonders empfänglichen Zielpublikums soll neben Süssigkeiten oder unter 1,2 m Höhe platzierte Werbung künftig nicht mehr erlaubt sein.

Der vorliegende Vorentwurf enthält – im Gegensatz zum ersten Projekt – somit kein generelles Verbot von Plakatwerbung, Werbung in Printmedien oder von Werbefilmen oder -bildern im Kino. Diese Bereiche sind weiterhin Sache der Kantone, die meist heute schon Vorschriften zur Plakatwerbung auf öffentlichem Grund erlassen haben (vgl. Ziff. 1.1.2). Die Kantone können im Bereich Verkaufsförderung und Sponsoring eigenständig Einschränkungen vorsehen.

Das im RTVG enthaltene Verbot von Radio- und Fernsehwerbung soll weiterhin gelten und auf E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin erweitert werden. Damit soll vermieden werden, dass im Fernsehen für eine abhängig machende Substanz oder eine Zigarettenmarke geworben wird, die auch E-Zigaretten herstellt.

⁵³ 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.

⁵⁴ Hanewinkel R. et al. (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, Pediatrics 127, e271–e278.

1.3.5 Verbot der Abgabe an Minderjährige und Testkäufe

Die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabalter 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. Im Rahmen der Rückweisung des ersten Entwurfs wurde der Bundesrat zudem beauftragt, ein Abgabeverbot an unter 18-Jährige im Gesetz zu verankern.

Mit Artikel 21, der den Jugendschutz im Bereich der Tabakprodukte und E-Zigaretten ausbaut, werden die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen zur Umsetzung dieser Motion vorgenommen. Mit dem Abgabeverbot dieser Produkte an Minderjährige (unter 18) legt diese neue Bestimmung eine gesamtschweizerisch einheitliche Altersgrenze fest. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die meisten Raucherinnen und Raucher (57,4 %) vor dem Alter von 18 Jahren zu rauchen beginnen.⁵⁵ Das Verbot der Abgabe an Minderjährige signalisiert somit, dass Tabakprodukte keine gewöhnlichen, harmlosen Produkte sind. Das Verbot gilt auch für E-Zigaretten, da ihr Dampf toxische Stoffe freisetzt, deren Langzeitwirkungen noch nicht bekannt sind.

Auf kantonaler Ebene ist die Situation gegenwärtig sehr uneinheitlich: In drei Kantonen besteht überhaupt keine diesbezügliche Vorschrift, elf 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. Die Wirksamkeit des Verbots ist jedoch beschränkt, und seine Anwendung ist nicht unproblematisch.⁵⁶ Damit die Einhaltung des Verbots überprüft werden kann, wird mit dem Vorentwurf die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen (vgl. Art. 21).

Im Alkoholbereich werden Testkäufe in den meisten Kantonen seit Jahren praktiziert.⁵⁷ Diese Kontrolle 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. Werden die im Gesetz festgelegten Rahmenbedingungen eingehalten, können die Ergebnisse eines Testkaufs somit in solchen Verfahren verwendet werden.

⁵⁵ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2011), Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit, S. 6; vgl. auch: Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. (2014), Suchtmonitoring Schweiz – Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2013.

⁵⁶ Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematic Reviews.

⁵⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 2012 zur Totalrevision des Alkoholgesetzes, BBl 2012 1315, hier 1376 zu Art. 13.

1.3.6 **Meldung**

Neuartige Produkte, die auf der Basis anderer Ausgangsprodukte als Tabak hergestellt oder die erhitzt werden, sollen der Meldepflicht unterstellt werden. Die Meldepflicht gilt bereits für pflanzliche Tabakprodukte und soll künftig auch für Tabakprodukte zum Erhitzen und nikotinhaltige E-Zigaretten gelten. 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 zum Erhitzen neue giftige Stoffe freigesetzt werden könnten, welche die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden. Dank der Meldung kann die Bundesbehörde dies umgehend feststellen und im Gespräch mit der meldenden Firma oder über die kantonale Vollzugsbehörde intervenieren.

Auch die EU schreibt die Meldung neuartiger Erzeugnisse wie Tabakprodukte zum Erhitzen oder E-Zigaretten vor. Anders als in der EU, wo das Produkt 6 Monate vor dem Inverkehrbringen gemeldet werden muss, kann die Meldung in der Schweiz bis am Tag vor dem erstmaligen Bereitstellen erfolgen.

1.3.7 **Weitere Aspekte**

Die weiteren durch den vorliegenden Vorentwurf geänderten Aspekte betreffen vor allem das Vollzugssystem des Gesetzes, insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, sowie das aufgehobene Einspracheverfahren. 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.

Die Verteilung der Vollzugaufgaben zwischen Bund und Kantonen bleibt 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 23 und 25. Die Kantone vollziehen das Gesetz, soweit nicht der Bund für den Vollzug zuständig ist, das heisst sie kontrollieren hauptsächlich die Tabakprodukte, die im Landesinnern auf dem Markt bereitgestellt werden und die Einhaltung des Verbots der Abgabe an Minderjährige. 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 einheitlichen Vollzug besteht, auch die Vollzugsmassnahmen und die Informationstätigkeit der Kantone koordinieren (Art. 34).

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.⁵⁸ Im Bereich der Tabakprodukte erscheint es jedoch nicht angemessen und wird aufgehoben. Im Fall einer Widerhandlung untersteht nur noch die Verfügung dem ordentlichen Beschwerdeverfahren.

⁵⁸ Moor P., Poltier E., Droit administratif, Bd. II, 3. Aufl., Bern 2011, S. 629.

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 den Lebensmitteln gleichgestellt sind.⁵⁹ Diese Gleichstellung wird mit dem Inkrafttreten des Tabakproduktegesetzes eliminiert, was zur Folge hat, dass das Bewilligungssystem nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht mehr auf diese Produkte anwendbar ist. Auch die für Lebensmittel vorgesehene Pflicht zur Angabe des Produktionslandes fällt dahin. Der vorliegende Vorentwurf sieht analog zur EU ein Meldeverfahren für nikotinhaltinge E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und pflanzliche Rauchprodukte sowie der Zusammensetzung und der Emissionen der Produkte vor. Da es zwischen der Schweiz und der EU kein Abkommen über die Tabakprodukte gibt, kann eine in der EU erfolgte Meldung in der Schweiz nicht anerkannt werden, wodurch in der Schweiz eine separate Meldung erfolgen muss. Der Bundesrat muss deshalb die Möglichkeit neuer Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» prüfen. Solche Ausnahmen müssten in Artikel 2 der Verordnung vom 19. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV)⁶⁰ aufgenommen werden. In der VIPaV sind bereits 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; diese Ausnahme ist im TStG vorgesehen. Die zweite Ausnahme – eine Anforderung des LMG – betrifft die bildlichen Warnhinweise, die auf den Verpackungen geraucher Tabakprodukte wie Zigarren oder Zigarillos angebracht werden müssen.

1.4 Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.4.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Angesichts des Umstands, dass das neue LMG die Tabakprodukte von seinem Geltungsbereich ausnimmt, soll mit dem VE-TabPG das Fortbestehen der Regelung dieser Produkte sichergestellt werden. Mit der Neuregelung in einem Tabakproduktegesetz werden wesentliche Aspekte aus dem aLMG übernommen. Damit ist der Anschluss an die alte Gesetzgebung gewährleistet.

Als Neuerung regelt der Vorentwurf nikotinhaltinge E-Zigaretten. Damit werden diese in der Schweiz erstmals differenziert 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.

1.4.2 Verworfenne Regelungen

Ein Mindestabgabalter für Jugendliche ist in der Schweiz im Grundsatz breit akzeptiert, die Praxis diesbezüglich ist aber sehr unterschiedlich. Elf Kantone haben das

⁵⁹ Vgl. Art. 3 aLMG.

⁶⁰ SR 946.513.8

gesetzliche Alter zum Erwerb von Tabakprodukten auf 18 Jahre und zwölf Kantone auf 16 Jahre festgelegt, drei Kantone verzichteten auf eine Regelung. Es stellt sich daher die Frage, ob 16 oder 18 Jahre angemessen erscheinen. Das Abgabalter 16 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.⁶¹ Im Rahmen der Rückweisung des ersten Entwurfs wurde der Bundesrat zudem beauftragt, ein Abgabeverbot an unter 18-Jährige im Gesetz zu verankern. Das FCTC sieht für die Abgabe von Tabakprodukten ebenfalls das Mindestalter 18 vor.

Es ist nicht vorgesehen, mit dem VE-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 Zigarettschmuggel sowie illegales Herstellen und Fälschen von Tabakprodukten. Unabhängiges Kontrollsystem» hat der Bundesrat daran erinnert, dass das Tabaksteuergesetz 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 Tabakschmuggels in Europa befasst.

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Vorentwurf 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. 28), Aufsicht über den Vollzug der Kantone (Art. 29), Bearbeitung der Produktmeldungen zur Marktüberwachung (Art. 23), zum Beispiel für Kräuterzigaretten, Bearbeitung der Meldungen zur Zusammensetzung der Produkte (Art. 25), Information der Öffentlichkeit (Art. 34).

⁶¹ Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2011), Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und ihrer Wirksamkeit, S. 6.

Daneben werden dem Bund neue Aufgaben übertragen: die Bearbeitung der Meldungen zu Tabakprodukten zum Erhitzen, pflanzlichen Rauchprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 23), die Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Beaufsichtigung und Koordination des Vollzugs (Art. 29) in Bezug auf die neuen Themen wie nikotinhaltige E-Zigaretten oder das Abgabeverbot an Minderjährige sowie die Information der Öffentlichkeit über die neuen Themen (Art. 34).

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 VE-TabPG klar definiert, ohne dass gegenüber der derzeitigen Regelung grundlegende Änderungen vorgenommen werden (vgl. Ziff. 1.3.7). Bund und Kantone tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Kosten, die beim Vollzug anfallen (Art. 40). 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. 41). Wie bisher dürfen bei Kontrollen, bei denen keine Widerhandlung gegen das Gesetz festgestellt wird, keine Gebühren erhoben werden.

1.6 Vergleich mit dem ausländischen Recht

1.6.1 Recht der Nachbarstaaten

Alle Nachbarländer der Schweiz sind Mitglied der 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/EG⁶² (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. Italien gestattet 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.

⁶² 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.

Diese Preise sind verbindlich, das heisst 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. Frankreich hat zudem per 20. Mai 2016⁶³ die neutrale Packung für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen eingeführt. Die Massnahme ist per 1. Januar 2017 nach einer sechsmonatigen Übergangsfrist zum Aufbrauchen alter Bestände in Kraft getreten.

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 ausgenommen sind E-Zigaretten und Nachfüllbehälter, die als Arzneimittel in Verkehr gebracht werden und für die somit eine Genehmigungspflicht nach der Richtlinie 2001/83/EG über Humanarzneimittel⁶⁴ oder die Anforderungen der Richtlinie 93/42/EWG über Medizinprodukte⁶⁵ gelten.

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.⁶⁶ 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.⁶⁷ Die europäische Gesetzgebung umfasst hauptsächlich die Richtlinie

⁶³ Décret n° 2016-334 relatif au paquet neutre des cigarettes et de certains produits du tabac vom 21. März 2016 sowie Arrêté relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des conditionnements et du papier des cigarettes et du tabac à rouler vom 21. März 2016, JORF n°0069 vom 22. März 2016, Texte Nr. 5 und 6.

⁶⁴ 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 Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1).

⁶⁵ 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 Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1).

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Früherer Art. 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und derzeitiger Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

2014/40/EU für Tabakerzeugnisse und die Richtlinie 2003/33/EG über Werbung und 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.⁶⁸ 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 aufhob, enthält die Regelungen der EU im Bereich der Herstellung, der Aufmachung und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen. 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 zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine Liste aller bei der Herstellung ihrer Tabakerzeugnisse verwendeten Inhaltsstoffe vorzulegen (Art. 5); erweiterte Meldepflichten 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); die je 65 % der Vorder- und Rückseite der Zigarettenpackung einnehmen müssen, mit möglichen Erleichterungen für Rauchtobakerzeugnisse mit Ausnahme von Zigaretten, selbstgedrehten Zigaretten und Wasserpfeifen (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 und 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 vorgehen 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);
- 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);

⁶⁸ 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.

- das Anbringen eines Erkennungsmerkmals, das die Rückverfolgbarkeit ermöglicht, und eines Sicherheitsmerkmals auf den Packungen, die von der Industrie unabhängig sind und für Zigaretten ab 20. Mai 2019 und für die anderen Tabakprodukte ab 20. Mai 2024 gelten (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 nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 20): bei Letzteren wurde die Höchstkonzentration von Nikotin in der Flüssigkeit auf 20 mg pro ml festgelegt, das Fassungsvermögen der Einwegkartuschen auf höchstens 2 ml und jenes der Nachfüllbehälter auf höchstens 10 ml; ausserdem können die Mitgliedstaaten E-Zigaretten, die im Hinblick auf die Raucherentwöhnung angeboten werden, weiterhin einer Arzneimittelzulassung unterstellen; haben drei Mitgliedstaaten nachfüllbare E-Zigaretten aus Gründen verboten, die durch ein schweres Risiko für die menschliche Gesundheit gerechtfertigt sind, kann die Kommission dieses Verbot auf alle Mitgliedstaaten ausdehnen.

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 Mindestabgabebalter von den Mitgliedstaaten festgelegt, die jedoch an Artikel 16 FCTC gebunden sind, mit dem ein Verbot des Verkaufs von Tabakprodukten an Minderjährige angestrebt wird.⁶⁹ 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 einführen. Die Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten namentlich die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen eine sogenannte «neutrale» Packung einzuführen,⁷⁰ 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 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. Die Fernsehwerbung und das TV-Sponsoring für Tabakerzeugnisse unterstehen der Richtlinie 2010/13/EU über die

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Art. 24 der Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse.

Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.⁷¹ Jede Form von audiovisueller kommerzieller Kommunikation für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt⁷². Unter Einhaltung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) 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

Das europäische Recht wie der vorliegende Vorentwurf sehen 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. Eine Annäherung zwischen den beiden Regelungen erfolgt auch für das Verbot der Verwendung von täuschenden Beschreibungen wie «leicht».

In anderen Aspekten unterscheidet sich das europäische Recht erheblich vom vorliegenden Vorentwurf. Dieser sieht insbesondere die Legalisierung von Tabak zum oralen Gebrauch wie Snus vor, dessen Vermarktung das europäische Recht (mit Ausnahme Schwedens) verbietet. Ebenso regelt der VE-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 wie schon heute weiterhin exportiert werden. Zudem schränkt der Vorentwurf weder die Form der Packungen ein noch ermöglicht er die Einführung von sogenannten «neutralen» Packungen. Das europäische Recht schränkt die Verwendung von Zusatzstoffen ein. Zudem verbietet es Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die «charakteristische» Aromen aufweisen. Demgegenüber ist im schweizerischen Vorentwurf nicht vorgesehen, die Attraktivität dieser Produkte zu vermindern. Diese beiden Abweichungen bestehen schon heute im geltenden Recht, wie auch die Grösse der Warnhinweise, die nicht angepasst werden und weiterhin vom EU-Recht abweichen. Ein Unterschied besteht auch in Bezug auf das Volumen der Einwegkartuschen und Nachfüllbehälter von E-Zigaretten, wo im Gegensatz zum EU-Recht die Regelung des VE-TabPG weniger streng ist. Schliesslich sieht der schweizerische Vorentwurf nicht vor, die Rückverfolgbarkeit der Produkte zu regeln. In diesem 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. Zudem schreibt die Richtlinie die Einführung von Sicherheitsmerkmalen vor, die es leichter machen zu überprüfen, ob die Produkte echt sind oder nicht.

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 mit diesem Vorentwurf vorgeschlagenen Regelung abweichen.

⁷¹ 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.

⁷² Art. 9d der Richtlinie 2010/13/EU über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.

Schliesslich unterscheidet sich der vorliegende Vorentwurf auch im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von der europäischen und internationalen Regelung. Abgesehen von Andorra und Monaco sind diesbezüglich die Einschränkungen in der Schweiz die schwächsten in Europa. Dies betrifft zum Beispiel das Sponsoring für nationale Veranstaltungen sowie Einschränkungen bezüglich der Plakatwerbung im öffentlichen Raum, der Werbung in Verkaufsstellen, Kinos oder auf Gebrauchsartikeln.

1.6.3 Internationales Recht: WHO-Tabakkonvention

Das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs⁷³ (FCTC) ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der unter der Federführung der Weltgesundheitsorganisation ausgehandelt wurde. Das Übereinkommen 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 Vertragsparteien⁷⁴ 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. Einige Mindestvorgaben des FCTC im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring sind im VE-TabPG nicht enthalten. Der vorliegende Vorentwurf ist deshalb trotz des Abgabeverbots von Tabakprodukten an Minderjährige nicht mit den Anforderungen aus dem Übereinkommen vereinbar. Insbesondere sieht er folgende Mindestanforderungen gemäss Artikel 13 Absatz 4 des FCTC nicht vor:

- die Pflicht zur Bekanntgabe der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring seitens der Tabakindustrie;
- Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings in Printmedien;
- Einschränkungen des Sponsorings von internationalen Veranstaltungen und von deren Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Der Bundesrat wird die Voraussetzungen für die Ratifizierung des FTCT, die weiterhin zu seinen Zielen im Rahmen der Umsetzung der Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten gehört, nach der Verabschiedung des TabPG neu beurteilen.

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.

⁷³ Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Abrufbar unter: www.who.int/fctc

⁷⁴ Stand am 1.7.2017.

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, das heisst:
 - 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 Sponsoring 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 Sponsoring im Rundfunk und Fernsehen, in den Printmedien und in anderen Medien wie dem Internet (Bst. e) sowie das Verbot oder Einschränkungen des Sponsoring 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.⁷⁵ 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 der siebten Session der Vertragsparteien (COP) des FCTC im November 2016 in Neu-Delhi wurde ein Beschluss⁷⁶ verabschiedet, der die Vertragsstaaten auffordert, regulatorische Massnahmen für ein Verbot oder eine Beschränkung der Herstellung, der Einfuhr, des Vertriebs, der Abgabe, des Verkaufs und der Verwendung von E-Zigaretten nach dem Recht ihres Staates und ihrer gesundheitspolitischen Ziele ins Auge zu fassen. Zudem soll die wissenschaftliche Forschung im Hinblick auf die gesamte Wirkung auf die Gesundheit und die Langzeitrisiken der E-Zigaretten vertieft werden und ihr Einfluss darauf untersucht werden, ob mit Rauchen angefangen oder damit aufgehört wird.

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.

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. Gemäss dem Auftrag des Parlaments verankert der vorliegende Vorentwurf die wichtigen Bestimmungen der TabV im Gesetz und sieht vor, den Inhalt der Verordnung des EDI in die Verordnung des Bundesrates aufzunehmen.

Die Zuständigkeiten und das Vollzugssystem des Lebensmittelbereichs werden im VE-TabPG grösstenteils übernommen, jedoch in vereinfachter Form. 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.

Die als Gebrauchsgegenstände nach Artikel 5 LMG geltenden nikotinfreien E-Zigaretten werden schon heute auf ihre Konformität mit den lebensmittelrechtlichen Anforderungen geprüft (z. B. Einhaltung des Gesundheitsschutzes oder der Selbstkontrolle). Neu sind die chemikalienrechtliche Konformität (E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin) sowie die Einhaltung der Werbevorschriften und des Abgabeverbots an Minderjährige des TabPG zu prüfen.

⁷⁵ Electronic nicotine delivery systems, WHO-Bericht vom 1. September 2014, FCTC/COP/6/10 Rev.1.

⁷⁶ FCTC/COP7(9)

Das Abgabeverbot von Tabakprodukten und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin an Minderjährige kann mit Testkäufen kontrolliert werden. Mit dem VE-TabPG wird die nötige Rechtsgrundlage für die Verwendung der Ergebnisse von Testkäufen in Straf- und Verwaltungsverfahren geschaffen.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage kann die Motion Humbel (11.3637) «Gesamtschweizerisch einheitliches Abgabalter für Tabakprodukte» abgeschrieben werden. Weiter nimmt der Vorentwurf einige der 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. Die Motion wurde vom Nationalrat im Dezember 2011 und in der Folge vom Ständerat im Juni 2012 angenommen.

Nationalrat Pierre Tillmanns verlangt in seinem Vorstoss ein Verbot der Tabakwerbung. Dies deshalb, da sich die Tabakprävention international verschärft habe und Jugendliche in der Schweiz zunehmend früher in den Tabakkonsum einsteigen. Nach der Rückweisung des TabPG-Entwurfs an den Bundesrat ist es Sache der Kantone, die Werbebeschränkungen zu verstärken.

Die parlamentarische Initiative Reimann (13.438) «Gesetzliche Rahmenbedingungen für den Vertrieb von Snus schaffen» verlangt, dass der Vertrieb dieses Produkts auf dem Schweizer Markt zugelassen wird, da diese Form von Tabakkonsum weniger schädlich sei als das Rauchen von Zigaretten. Mit dem Vorentwurf kann diese parlamentarische Initiative sowie die von beiden Räten 2011 und 2016 angenommene Motion Ingold (11.3677) in Bezug auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Alkoholtestkäufe abgeschrieben werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze

Art. 1 Zweck

Mit dem Gesetz soll der Mensch vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten geschützt werden. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz eine Reihe von Massnahmen vor. Dazu gehören das Abgabeverbot an Minderjährige, das Verbot von an Minderjährige gerichteter Werbung und die Information der Öffentlichkeit über die gesundheitlichen Risiken, die mit Tabakprodukten und nikotinhaltenen E-Zigaretten verbunden sind.

Art. 2 Geltungsbereich

Der VE-TabPG gilt für Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten, die auf dem Schweizer Markt bereitgestellt werden (*Abs. 1*). Die schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten sind anerkannt; aufgrund der erheblichen suchterzeugenden Wirkung von nikotinhaltigen E-Zigaretten und der Vergiftungsgefahr für Kinder beim Verschlucken sind aber auch für dieses Produkt geeignete Massnahmen vorzusehen. Die nikotinfreien E-Zigaretten bleiben dem Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht unterstellt und gehören mit Ausnahme gewisser Bestimmungen nicht zum Geltungsbereich dieses Vorentwurfs. Der Geltungsbereich des Gesetzes wird in verschiedener Hinsicht erweitert: Die Bestimmungen über Werbung und die Abgabe an Minderjährige (Art. 17–21) gelten auch für nikotinfreie E-Zigaretten. Zum einen könnte mit dem Bewerben von nikotinfreien E-Zigaretten das Werbeverbot für nikotinhaltige E-Zigaretten umgangen werden, da damit für beide Produktkategorien der gleiche Werbeeffect erzielt würde. Zum andern könnte die Abgabe nikotinfreier E-Zigaretten an Minderjährige zu einem Einstieg in den späteren Konsum von nikotinhaltigen E-Zigaretten und die damit einhergehende Abhängigkeit führen.

Um ein Umgehen der Werbebestimmungen zu verhindern, werden Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, den Bestimmungen der Artikel 17–19 über die Werbung unterstellt. 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 oder die Zigarettenfilter. Bei Feuerzeugen ist dies hingegen nicht der Fall.

Der vorliegende Vorentwurf reglementiert jedoch nicht alle Aspekte in Bezug auf die Bestandteile von nikotinhaltigen E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen, die parallel auch anderen Rechtsnormen unterstellt bleiben. Das aLMG gilt nur noch für die Mundstücke von nikotinhaltigen E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen, die als mit den Schleimhäuten in Berührung kommende Gebrauchsgegenstände gelten, um beispielsweise eine Nickelkontamination zu verhindern. Für die Flüssigkeiten nikotinhaltiger E-Zigaretten gilt das Chemikaliengesetz (ChemG) mit den entsprechenden Vorschriften bezüglich Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung. Für die Heizelemente und Batterien beispielsweise ist das Produktsicherheitsrecht anwendbar.

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. Der Anbau von Tabak sowie die Herstellung, Verarbeitung und Einfuhr von Tabakprodukten oder nikotinhaltigen E-Zigaretten zum Eigengebrauch durch Konsumentinnen und Konsumenten sind vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. 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 oder nikotinhaltige E-Zigaretten für den Gebrauch von mehreren Personen einzuführen, selbst wenn es sich dabei um Mitglieder einer Familie handelt. Somit schützen die staatlichen Vorschriften die Konsumentinnen und Konsumenten bei ihrer Eigenproduktion und bei der Einfuhr für ihre privaten Zwecke nicht speziell. Bei den Tabakprodukten wird mit dieser Ausnahme der gleiche Zweck verfolgt. Mit der Einfügung von Artikel 27 wird allerdings ein Vorbehalt eingeführt: Dieser Artikel ermöglicht dem

Bundesrat, die Höchstmenge der Tabakprodukte und nikotinhaltigen E-Zigaretten festzulegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf. Aus diese Weise soll vermieden werden, dass Privatpersonen grosse Mengen an nicht den schweizerischen Vorschriften entsprechenden – und damit potenziell gesundheitsgefährdenden – Produkten für sich einführen, um sie dann in der Schweiz abzusetzen.

Entgegen der gegenwärtigen Regelung werden die Durchfuhr und die Ausfuhr 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 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 heute 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 als für die Ausfuhr bestimmt und die Pflicht zur Meldung der Ausfuhr an den Kanton dahin. Die Vollzugsbehörden werden somit von diesen Aufgaben entlastet, woraus sich jedoch in der Praxis keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Die Abgrenzung, die im geltenden Recht gegenüber dem Heilmittelgesetz vom 15. Dezember⁷⁷ 2000 (HMG) besteht, wird aufrechterhalten (*Abs. 3*). Aufgrund der Legalisierung des Handels von nikotinhaltigen E-Zigaretten 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 Raucherentwöhnung bestimmt sind (Heilwirkung), unterstehen sie dem HMG und das TabPG ist nicht anwendbar. Neu wird zudem eine klare Abgrenzung gegenüber der Betäubungsmittelgesetzgebung vorgenommen. Diese Abgrenzung betrifft Produkte ohne Tabak, die zum Rauchen bestimmt sind (Kräuterzigaretten), und für E-Zigaretten notwendig, da sie Betäubungsmittel enthalten könnten.

Art. 3 Begriffe

Der VE-TabPG definiert neben den zentralen Begriffen «Tabakprodukte» und «elektronische Zigarette» auch verschiedene Kategorien von Tabakprodukten und das «Bereitstellen auf dem Markt».

Die Begriffsdefinition eines Tabakproduktes (*Bst. a*) lehnt sich an die bisher geltende an (Art. 2 Bst. a und g TabV). Sie umfasst die Tabakprodukte zum Rauchen, zum Erhitzen, zum Schnupfen oder zum oralen Gebrauch, die in den Buchstaben b–d beschrieben werden. Auch der durch die Nase aufgenommene Schnupftabak gehört dazu. Zudem werden pflanzliche Rauchprodukte nach Buchstabe e den Tabakprodukten gleichgestellt. Nur E-Zigaretten sind nicht im Begriff Tabakprodukte enthalten.

Die Tabakprodukte zum Rauchen (*Bst. b*) müssen Tabak enthalten, was pflanzliche Rauchprodukte von dieser Kategorie ausschliesst. Zusätzlich zu den im Gesetz genannten Beispielen gehören Zigarillos, Feinschnitt und Wasserpfeifentabak zu dieser Kategorie.

⁷⁷ SR 812.21

Die Kategorie Tabakprodukte zum Erhitzen ist neu (*Bst. c*). Sie umfasst die neuartigen, erhitzten Produkte auf dem Schweizer Markt. Mit der differenzierten Regelung werden die geringeren Gesundheitsrisiken im Vergleich zu Produkten zum Rauchen berücksichtigt. Manche dieser Produkte gibt es in Form von Tabakstäbchen, die in einem kleinen Gerät erhitzt werden, andere enthalten eine Flüssigkeit, die verdampft wird und durch eine tabakhaltige Kapsel strömt. Auch die Nachfüllungen für diese Produkte (z. B. Tabakstäbchen oder Kapseln) fallen unter diese Produktdefinition.

Zu den Tabakprodukten zum oralen Gebrauch (*Bst. d*) gehören neben Snus die Tabakprodukte zum Kauen und zum Lutschen. Produkte, die Tabakersatzstoffe enthalten, wie beispielsweise Kräuterzigaretten, gehören künftig zur Kategorie der pflanzlichen Rauchprodukte (*Bst. e*). Die vereinfachte Terminologie wurde an diejenige der EU angeglichen. Die hanfhaltigen Rauchprodukte sind auch in dieser Kategorie enthalten.

Zur Kategorie der elektronischen Zigaretten (*Bst. f*) gehören neben den E-Zigaretten die elektronischen Zigarren (E-Zigarren) und die elektronischen Wasserpfeifen (E-Shishas). Diese Geräte können nikotinhaltig oder nikotinfrei sein. Auch die Nachfüllungen für diese Geräte (z. B. Kartuschen oder Nachfüllbehälter) fallen unter diese Produktdefinition. Erfasst werden nur Geräte, die wie Tabakprodukte verwendet werden, unter Ausschluss von Produkten, die zu einem anderen Zweck inhaliert werden (z.B. Inhalationsgeräte gegen Erkältungen).

Der neue Begriff «Bereitstellen auf dem Markt» (*Bst. g*) hat gegenüber dem geltenden Recht keine materielle Änderung zur Folge. Die weit gefasste Begriffsdefinition umfasst das Bereithalten und das Anbieten eines Produkts oder Geräts 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 oder Gerät 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. Das Anbieten im Hinblick auf die Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten umfasst auch online (via Internet) unterbreitete Angebote. Die Einfuhr im Hinblick auf die Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten wird zudem der Bereitstellung auf dem Markt gleichgesetzt. Der Begriff «Einfuhr» entspricht demjenigen in Artikel 6 Buchstabe g des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁷⁸, was zur Folge hat, dass Produkte und Geräte, die über die Grenze in unser Land gelangen, aber für die Ausfuhr bestimmt sind, vom Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes ausgeschlossen sind. Das Bereithalten dieser Produkte und Geräte im Hinblick auf die Ausfuhr ist auch nicht im Begriff «Bereitstellen auf dem Markt» enthalten. Die Lagerung und Zwischenlagerung von Tabakprodukten, die für die Ausfuhr bestimmt sind, unterstehen somit nicht diesem Gesetz.

Wie im geltenden Recht stimmt die Terminologie, die im VE-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 Kräuterzigaretten – den Ersatzprodukten zuzuordnen sind. Die E-Zigaretten gehörten ebenfalls zu dieser Kategorie. Die eidgenössischen Räte haben 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 Täuschungsschutz

Artikel 4 regelt den Täuschungsschutz unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes. Er sieht vor, dass die Aufmachung, die Kennzeichnung und die Verpackung der Tabakprodukte und der nikotinhaltigen E-Zigaretten sowie die Werbung für sie die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen dürfen (*Abs. 1*). Sie dürfen somit keine falschen, ungenauen oder unrichtigen Angaben über gesundheitliche Auswirkungen des Produkts 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 Vorentwurf 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 können (*Abs. 2*). Die Konsumentinnen und Konsumenten haben das Recht, genau zu erfahren, welche Risiken sie eingehen, wenn sie beispielsweise eine Zigarette rauchen oder eine E-Zigarette konsumieren. Nicht unter diese Bestimmung fallen hingegen Täuschungen, die das Produkt selbst, beispielsweise seine Zusammensetzung oder seine Herstellung, betreffen.

2. Kapitel: Zusammensetzung und Emissionen

Art. 5 Grundsätze

Absatz 1 Buchstabe a legt fest, dass Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten keine Zutaten enthalten dürfen, die bei ihrem üblichen Gebrauch ein unmittelbares oder unerwartetes Gesundheitsrisiko darstellen. Dieser Grundsatz wird mit klarerer Terminologie aus dem geltenden Recht (Art. 13 Abs. 2 aLMG) übernommen. Gemäss Botschaft zum Lebensmittelgesetz von 1989⁷⁹ dient diese Anforderung dazu, Fremd- und Inhaltsstoffe auszuschliessen, die die Konsumentin oder der Konsument neben Nikotin nicht erwartet. Gemäss Vorschlag werden neu 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 ein unerwartetes Gesundheitsrisiko für die Konsumentin oder den Konsumenten ist denkbar, dass nach dem Konsum einer Zigarette oder

⁷⁹ Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), BBl 1989 I 893.

eines Produkts, das aufgrund eines schweren Fabrikationsfehlers bestimmte Schadstoffe freisetzt, eine akute Vergiftung auftritt.

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* dürfen Zutaten nicht in Mengen verwendet werden, die die Toxizität von Tabakprodukten oder nikotinhaltigen E-Zigaretten signifikant erhöhen oder die Inhalation erleichtern. Auf diese Weise werden die Marktakteure hinsichtlich ihrer Selbstkontrolle in die Pflicht genommen.

Nach dem im VE-TabPG vorgesehenen System könnte die Vollzugsbehörde, falls ein gefährdendes Produkt auf dem Markt bereitgestellt wird, das eine schädliche, noch nicht ausdrücklich durch Artikel 6 und die Anhänge 1 und 2 verbotene Zutat enthält, den Verkauf dieses Produkt bis zur nächsten Gesetzesrevision durch das Parlament gestützt auf Artikel 5 verbieten.

Die Anforderungen von *Absatz 2* wurden aus dem europäischen Recht übernommen. *Buchstabe a* legt einen Mindestanspruch an die Qualität der Flüssigkeiten fest, die in E-Zigaretten verwendet werden und in Tabakprodukten zum Erhitzen verwendet werden können und die von hoher Reinheit sein müssen. Der Wille zur Minimierung der Gesundheitsrisiken beim Konsum nikotinhaltiger E-Zigaretten wird unter *Buchstabe b* konkretisiert. Die Hersteller sollen die Risiken ihrer Produkte soweit möglich verringern und dem schädlichen Einfluss einer starken Erhitzung Rechnung tragen.

Eine psychotrope Wirkung im Sinne von *Absatz 3* haben insbesondere Rohmaterialien oder Erzeugnisse, die in den Verzeichnissen a–e der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung vom 30. Mai 2011⁸⁰ aufgeführt sind. Diese Verordnung führt Cannabisprodukte ab einem THC-Gehalt von 1,0 % als illegal auf (Verzeichnis d). So wird Hanf mit einem THC-Gehalt von unter 1,0 % seit 2016 auf dem Schweizer Markt legal als Tabakersatzprodukt verkauft.

Art. 6 Verbotene Zutaten und Höchstmengen

Die Positivliste für Zusatzstoffe, die für die Herstellung von Tabakprodukten verwendet werden dürfen, wird durch eine Liste der verbotenen Zutaten ersetzt.

Absatz 1 verweist auf Anhang 1 mit der Liste der schädlichen Zutaten, die bei der Herstellung von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten nicht verwendet werden dürfen, wie beispielsweise Bittermandelöl, das Blausäure enthalten kann. Ebenfalls nicht verwendet werden dürfen die Extrakte dieser Zutaten. Die Zutaten in Anhang 1 stammen aus der Stellungnahme der Zigarettenindustrie bei der Vernehmlassung zum ersten Entwurf.

Absatz 2 verweist auf Anhang 2, der die Höchstmengen zum einen für bestimmte Zusatzstoffe in Tabakprodukten und zum anderen für die Emissionen dieser Produkte festlegt.

Anhang 2 Ziffer 1 nennt die zulässigen Höchstmengen der wichtigsten toxischen Substanzen im Tabakrauch. Die Höchstwerte beim Nikotin, Kohlenmonoxid und Teer bleiben unverändert. Sie entsprechen den Höchstmengen in der EU.

Anhang 2 Ziffer 2 regelt die Höchstmengen für unerwünschte Zutaten in Tabakprodukten zum oralen Gebrauch wie Kautabak oder Snus. Dazu gehören Blei, Aflatoxine (von Pilzen gebildete Stoffe, die sich unter zu feuchten oder zu warmen Bedin-

80 SR 812.121.11

gungen auf dem Tabak und anderen Lebensmitteln verbreiten), Nitrosamine (die sich beim Fermentierungsprozess des Tabaks bilden können) oder Benzo(a)pyren. Diese Werte entsprechen denjenigen der Gesetzgebung Schwedens – das einzigen EU-Land, in dem Snus vermarktet werden darf.

3. Kapitel: Verpackungen

1. Abschnitt: Anforderungen an die Packungen

Art. 7 Zigarettenpackungen

Wie bis anhin (Art. 19 TabV) sollen Zigaretten nur in Verpackungen von mindestens 20 Stück an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden. Mit dieser Vorgabe wird sichergestellt, dass die Zigaretten nicht in Zehnerpackungen oder stückweise verkauft werden, was aufgrund des geringeren Preises für Jugendliche besonders attraktiv ist. Mit dieser Vorgabe kann weiter vermieden werden, dass Vorschriften über die Etikettierung und die Warnhinweise umgangen werden können.

Art. 8 Verpackungen von nikotinhaltigen Flüssigkeiten

Um die nikotinbedingten Risiken zu verringern und einen zufälligen Konsum hoher Dosen zu vermeiden, legt dieser Artikel die maximalen Volumina für Nachfüllbehälter und Kartuschen nikotinhaltiger Flüssigkeiten fest.

Die nikotinhaltige Nachfüllflüssigkeit für E-Zigaretten darf in Behältern bis höchstens 100 ml auf dem Markt bereitgestellt werden (*Abs. 1*). Die Regelung der EU sieht ein Volumen von höchstens 10 ml vor (Art. 20 Abs. 3 Bst. a Richtlinie 2014/40/EU).

Absatz 2 betrifft vorabgefüllte Einwegkartuschen oder -behälter: Ihr Volumen darf höchstens 10 ml betragen. Die EU sieht diesbezüglich die strengere Regelung von höchstens 2 ml vor.

Die in der EU-Richtlinie vorgesehenen beiden Höchstwerte entsprechen nicht dem heutigen Stand der Technik: Die neuen E-Zigaretten sind deutlich leistungsfähiger als die früheren Modelle. Sie erzeugen erheblich mehr Dampf und verbrauchen entsprechend mehr Flüssigkeit, die bei nikotinhaltigen E-Zigaretten einen geringeren Nikotingehalt aufweist. Dieser technischen Entwicklung muss durch die Anpassung des Volumens von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern Rechnung getragen werden. Das Volumen wird auf höchstens 100 ml festgelegt, um jedes Risiko einer Verwechslung mit Getränken auszuschliessen.

2. Abschnitt: Kennzeichnung

Art. 9 Obligatorische Angaben

Absatz 1 legt die Angaben fest, die die Verpackungen von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten bei der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten enthalten müssen.

Auf den Verpackungen von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten müssen insbesondere die Sachbezeichnung, die Firmenbezeichnung des Herstellers, das Produktionsland sowie die Warnhinweise angegeben sein. Der Artikel übernimmt die derzeit in der TabV enthaltenen Angaben. Der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt von Zigarettenemissionen, der bisher auf der Verpackung deklariert werden musste, darf wie in der EU dort nicht mehr aufgeführt werden (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b). Diese Angaben sind täuschend, da sie nicht die real konsumierten Mengen widerspiegeln und den Konsumenten die falsche Vorstellung vermitteln, dass schwächere Gehalte weniger schädlich für die Gesundheit sind.

Der Nikotingehalt wird künftig ausschliesslich auf der Verpackung von nikotinhaltigen Flüssigkeiten angegeben (*Abs. 2*). Diese Bestimmung wurde aus dem europäischen Recht übernommen.

Nach *Absatz 3* bestimmt der Bundesrat die Form und Sprache der Warnhinweise für die verschiedenen Tabakprodukte und berücksichtigt dabei deren Eigenheiten. Wie bisher gilt für rauchlose Produkte eine flexiblere Regelung. Die Grösse der Warnhinweise ist in Artikel 14 festgelegt.

Dieser Artikel stellt keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, um auf dem Verordnungsweg «neutrale» Packungen einzuführen.

Gemäss *Absatz 4* bleiben die Bestimmungen des Markenschutzgesetzes vom 28. August 1992⁸¹ (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 VE-TabPG nicht ausdrücklich definiert ist, gilt das MSchG auch für die Werbung. Die kantonalen 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. 10 Sachbezeichnung

Gemäss *Absatz 1* müssen Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten wie bis anhin mit einer Sachbezeichnung versehen sein. Diese beschreibt das Produkt treffend hinsichtlich der Natur, Art, Sorte und Beschaffenheit.

Absatz 2 beschreibt die Pflicht zur Kennzeichnung von pflanzlichen Rauchprodukten mit einer spezifischen Sachbezeichnung. Sie wird aus der geltenden Tabakverordnung übernommen. Die Sachbezeichnung gemäss *Buchstabe a* ist zu ergänzen mit: «auf pflanzlicher Basis, ohne Tabak». Für eine Kräuterzigarette lautet die Sachbezeichnung gemäss den *Absätzen 1 und 2* demnach «Zigarette auf pflanzlicher Basis, ohne Tabak».

⁸¹ SR 232.11

Art. 11 Verbotene Angaben

Artikel 4 sieht vor, dass die Kennzeichnung und die Verpackung der Tabakprodukte die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen dürfen. *Artikel 11* entspricht der Fassung des ersten Entwurfs des TabPG. *Absatz 1* präzisiert, dass gewisse Angaben, die nach Artikel 4 als täuschend gelten, nicht auf der Verpackung von Tabakprodukten zum Rauchen oder auf dem Produkt selbst stehen dürfen. In Übereinstimmung mit dem europäischen Recht sind Angaben wie «leicht», «ökologisch» oder «ohne Zusatzstoffe» verboten (*Bst. a*), die bei den Konsumentinnen und Konsumenten falsche Vorstellungen über die gesundheitlichen Auswirkungen des Konsums dieser Produkte wecken können. Die Produktmarke ist ebenfalls betroffen und darf beispielsweise den Begriff «ökologisch» nicht verwenden. Dies entspricht dem geltenden Recht, mit einigen neuen Beispielen für irreführende Aussagen.

Gemäss *Buchstabe b* sind die Angaben des Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxidgehalts bei Rauchprodukten nicht mehr zulässig. Sie werden durch eine allgemeinere Information über die Menge an im Rauch enthaltenen krebserregenden Substanzen ersetzt (vgl. Art. 12 Abs. 1 *Bst. b*).

Absatz 2 verbietet Hinweise auf eine krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkung auf der Verpackung von Tabakprodukten oder nikotinhaltigen E-Zigaretten sowie dem Produkt selbst. So wäre beispielsweise nicht zulässig, eine E-Zigarette als Hilfe bei der Raucherentwöhnung darzustellen.

Nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 verbotene Angaben gelten als täuschend nach Artikel 4 und dürfen deshalb auch für die Werbung für Tabakprodukte oder nikotinhaltige E-Zigaretten nicht verwendet werden. Ausserhalb des Rahmens der Werbekommunikation darf hingegen weiterhin angegeben werden, dass eine Produktesorte weniger schädlich ist als eine andere.

3. Abschnitt: Warnhinweise

Art. 12 Warnhinweise für Tabakprodukte zum Rauchen

Absatz 1 regelt die Kennzeichnung der Tabakprodukte zum Rauchen mit einem allgemeinen (Text, Vorderseite, *Bst. a*) und einem kombinierten Warnhinweis (Text und Bild, Rückseite, *Bst. c*). Die bestehenden Warnhinweise werden durch einen dritten Hinweis ergänzt (*Bst. b*): Diese lautet: «*Tabakrauch enthält über 70 Stoffe, die erwiesenermassen krebserregend sind.*». Dieser Hinweis ist im europäischen Recht als *Informationsbotschaft* bekannt. Bei Zigaretten wird dieser Hinweis anstelle der früher nötigen Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidmesswerte angebracht.

Gemäss *Absatz 2* kann der Bundesrat gewisse Tabakprodukte zum Rauchen von der Pflicht zum Tragen eines Warnhinweises nach Absatz 1 Buchstabe b ausnehmen. Dies betrifft insbesondere Zigarren und Zigarillos. Wie im europäischen Recht wird bei Zigaretten, geschnittenem Tabak und Wasserpfeifentabak dieser Warnhinweis beibehalten. Zudem ist es Aufgabe des Bundesrats, diese Inhalte (Texte, Fotografien und Informationen zur Raucherentwöhnung) festzulegen. Derzeit gibt es drei Serien mit je 14 kombinierten Warnhinweisen, die turnusmässig alle zwei Jahre wechseln.

Zur Eliminierung allfälliger Handelshemmnisse werden diese gegebenenfalls aufgrund des europäischen Rechts aktualisiert⁸².

Art. 13 Warnhinweise für weitere Produktkategorien

Für rauchlose Tabakprodukte wie Tabakprodukte zum Erhitzen oder zum oralen Gebrauch (z.B. Snus), pflanzliche Rauchprodukte (ohne Tabak) und nikotinhaltige elektronische Zigaretten gelten spezifische Warnhinweise. Diese thematisieren in Anlehnung an das europäische Recht allgemein die Gesundheitsgefährdung und die Abhängigkeitsproblematik. Für Snus wird der Hinweis «Dieses Tabakprodukt schädigt Ihre Gesundheit und macht stark abhängig» (*Bst. a*), was dem in Schweden gebräuchlichen Hinweis entspricht.

Pflanzliche Rauchprodukte müssen wie heute sowohl einen allgemeinen Texthinweis als auch einen kombinierten Warnhinweis mit Bildern abdrucken (*Bst. b*).

Mit diesem Artikel ist eine differenzierte Regelung der Warnhinweise von Alternativprodukten wie nikotinhaltige elektronische Zigaretten, Snus oder Tabakprodukten zum Erhitzen umgesetzt.

Art. 14 Gestaltung der Warnhinweise

Artikel 14 beschreibt die Gestaltungsvorgaben für die Warnhinweise. Wie im geltenden Recht sind gemäss *Absatz 1* die Warnhinweise nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a und 13 unten auf der Packung anzubringen und müssen 35 % der zugrunde liegenden Fläche gross sein. Abzudrucken auf der am ehesten ins Auge fallenden Fläche der Packung meint die Vorderseite einer Packung, mit der die Konsumentin oder der Konsument bzw. die Händlerin oder der Händler die Packung beim Kauf identifiziert. Bei runden Packungen stehen die Hinweise dort, wo das Markenzeichen am prominentesten abgebildet ist (Deckel oder gebogene Seitenfläche).

Absatz 2 gibt vor, dass der Warnhinweis zu 70 Schadstoffen seitlich und unten auf der Packung zu platzieren ist. Dies gilt sowohl für Zigaretten als auch für geschnittenen Tabak und Wasserpfeifentabak. Der Bundesrat sieht im Ausführungsrecht Ausnahmen für runde Verpackungen und für rechteckige Verpackungen von geschnittenem Tabak vor.

Absatz 3 legt fest, dass der kombinierte Warnhinweis mit einem Bild gegenüberliegend dem Warnhinweis nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a (auf der Rückseite der Packung) anzubringen ist. Bei runden Packungen gilt die Platzierung analog wie unter *Absatz 1* beschrieben.

Gemäss *Absatz 4* müssen die Warnhinweise bei grösseren Verpackungen, die für andere Tabakprodukte als Zigaretten bestimmt sind, nicht mit zunehmender Packungsfläche proportional vergrössert werden. Bei Zigarrenschafteln zum Beispiel würde dies zu überdimensionalen Warnhinweisen führen. Ab einer Grösse von

⁸² Delegierte Richtlinie 2014/109/EU der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zwecks Einrichtung der Bibliothek mit bildlichen Warnhinweisen, die auf Tabakerzeugnissen zu verwenden sind (ABl. L 360 vom 17.12.2014, S. 22).

75 cm² der am ehesten ins Auge fallenden Oberfläche ist es daher ausreichend, wenn der Warnhinweis auf jeder Seite eine Fläche von 26,25 cm² einnimmt.

Weiter gilt gemäss *Absatz 5*, dass die Warnhinweise nicht so angebracht werden dürfen, dass sie beim Öffnen zerstört oder entfernt werden und damit für den Konsumenten nicht länger einsehbar sind. Die Hinweise sind zudem auch auf Aussenverpackungen anzubringen (z. B. für Zigaretten, sog. *Stangen*), es sei denn, es handelt sich um eine durchsichtige Hülle (*Abs. 6*). Diese Anforderung betrifft die an die Einzelhändler adressierten Lieferkartons nicht, sondern nur die Verpackungen, die an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden. Die Absätze 3-5 entsprechen dem geltenden Recht.

4. Abschnitt: Spezifische Anforderungen an nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen

Art. 15 Sicherheitsmassnahmen

Nikotin ist ein toxischer Stoff, der potenzielle Gesundheitsrisiken aufweist, einschliesslich für Personen, für die das Produkt nicht bestimmt ist. Die nikotinhaltige Flüssigkeit darf deshalb nur in Behältern in Verkehr gebracht werden, die gewisse Anforderungen an die Sicherheit und Qualität erfüllen. Nachfüllbehälter und Kartuschen mit nikotinhaltiger Flüssigkeit könnten eine Gefahr für die Gesundheit darstellen, wenn sie in Kinderhände geraten. Deshalb muss sichergestellt werden, dass sie kindersicher und bruchsicher sind und bei der Verwendung und beim Nachfüllen nicht auslaufen. Diese Sicherheitsanforderungen entsprechen denjenigen, die das europäische Recht für elektronische Zigaretten vorsieht.

Art. 16 Produktinformation

Gemäss *Absatz 1* ist den Verpackungen von nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und von Tabakprodukten zum Erhitzen eine Produktinformation beizulegen, um deren korrekten Gebrauch sicherzustellen. Nur die Heizgeräte müssen diese Produktinformation enthalten; die Nachfüllungen für diese Produkte sind davon ausgenommen. Die Produktinformation enthält Gebrauchs- und Aufbewahrungsanweisungen (*Bst. a*), Hinweise für wen das Produkt nicht bestimmt ist (Minderjährige, Nichtraucher; *Bst. b*), Angaben, wann vom Gebrauch abzusehen ist (Kontraindikationen; *Bst. c*), Warnungen für Risikogruppen (z. B. Allergiker; *Bst. d*), Angaben über mögliche schädliche Auswirkungen (*Bst. e*), Angaben zu Suchtpotenzial und Toxizität (*Bst. f*) sowie Kontaktangaben des Herstellers oder Importeurs (*Bst. g*). Diese Liste an Informationen wurde der für nikotinhaltige elektronische Zigaretten gültigen EU-Richtlinie übernommen.

Die Form und Sprache der Produktinformation wird in *Absatz 2* an den Bundesrat delegiert. Die Details orientieren sich an der üblichen Praxis für diese Angaben in der EU.

4. Kapitel: Werbung

Art. 17 Einschränkungen der Werbung

Artikel 17 bezieht sich sowohl auf Werbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin als auch auf Werbung für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Pfeifen und Wasserpfeifen. Die Anforderungen bei der Werbung müssen für alle E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin gelten. Ansonsten könnte das Werbeverbot leicht umgangen werden, indem mit Werbung für nikotinfreie E-Zigaretten unweigerlich auch ein Werbeeffect für nikotinhaltige E-Zigaretten erzielt würde.

Absatz 1 übernimmt weitgehend, mit einigen sprachlichen Anpassungen, die Liste des geltenden Artikels 18 TabV. Als Prinzip gilt weiterhin: Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtet, ist verboten. Buchstabe a–d verweisen auf Situationen, die Minderjährige naturgemäss direkt betreffen:

- *Buchstabe a* und *b* verbieten Werbung auf Schulmaterial und Spielzeug. Diese Gegenstände sind grundsätzlich für Kinder und Jugendliche bestimmt.
- *Buchstabe c* betrifft die Werbung mit Gegenständen, die an Minderjährige abgegeben werden, wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen oder Badebälle.
- *Buchstabe d* übernimmt das bisherige Werbeverbot in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen, die hauptsächlich für Minderjährige bestimmt sind (Art. 18 Bst. b TabV).

Zum Schutz der Jugend übernimmt *Buchstabe e* 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.

Absatz 2 regelt Situationen, die nicht grundsätzlich speziell Minderjährige betreffen. Hier geht es darum, nur gewisse Werbeformen zu verbieten, denen Minderjährige besonders ausgesetzt sind.

Buchstabe a soll hauptsächlich die Werbung in Gratiszeitungen verbieten. Diese Publikationen und insbesondere ihre People-Seiten sind für Jugendliche attraktiv und leicht zugänglich. Ein einziges Tabakinserat in einer der landesweit verbreiteten Gratiszeitungen wird von 170 000 Leserinnen und Lesern im Alter von 14–18 Jahren gesehen. Diese Zeitungen richten sich aber nicht *als solche* speziell an Minderjährige. Massgebend ist hier das Kriterium, dass sie in öffentlichen Verkehrsmitteln oder den Verteilkästen leicht für Minderjährige zugänglich sind.

Buchstabe b verbietet die Werbung für die Produkte im Internet. Diese Werbung hat in den elektronischen Medien, die für die Jugendlichen sehr leicht zugänglich sind und täglich besucht werden, stark zugenommen. Vom Verbot sind hingegen ausgenommen:

- die Werbung auf kostenpflichtigen Internetseiten, die sich nicht speziell an Minderjährige richten, wie Online-Zeitungen, auf die nur Abonnenten zugreifen können (*Ziff. 1*);
- die Werbung auf Internetseiten, die nur für Erwachsene zugänglich sind, das heisst Seiten, auf die man erst nach erfolgter Altersprüfung gelangt (*Ziff. 2*).

Die Werbung in Verkaufsstellen richtet sich an alle Konsumentinnen und Konsumenten und nicht speziell an Minderjährige. Sie bleibt grundsätzlich zulässig. *Buchstabe c* verbietet lediglich die Platzierung der Werbung an bestimmten Orten in der Verkaufsstelle. Zum Schutz der Jugend soll vermieden werden, dass die Werbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten leicht von Kindern gesehen wird. Sie soll nicht mehr, wie dies heute in Verkaufsstellen oft der Fall ist, neben Bonbons, Kaugummis oder Süssigkeiten (*Ziff. 1*) oder auf Augenhöhe der Kinder platziert werden dürfen. Gemäss einer Studie von CIPRET-Vaud vom Juni 2017⁸³ sind 100 % der Jugendlichen, die einen Kiosk betreten, von Tabakwerbung betroffen. Bei einem Besuch von weniger als fünf Minuten bleibt ihr Blick durchschnittlich 22 Mal auf Werbeträgern für Tabak hängen, zumeist unbewusst. Auch ohne die Werbung in den Verkaufsstellen generell zu verbieten, ist ein Schutz insbesondere der Jüngsten möglich. Es soll verhindert werden, dass Tabakerzeugnisse als harmlose Produkte wie Lebensmittel wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck legt *Ziffer 2* eine Mindesthöhe von 1,2 m fest, unter der die Werbung nicht angebracht werden darf, damit sie über der durchschnittlichen Höhe der Kinderaugen liegt. Tabakproduktautomaten gelten nicht als Verkaufsstellen.

Absatz 3 verweist auf das mit dem RTVG 1964 eingeführte Werbeverbot für Tabakprodukte in Radio und Fernsehen. Das RTVG wird dahingehend ergänzt, dass auch E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin sowie Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden (vgl. Art. 2 Abs. 1), vom Verbot erfasst werden.

Art. 18 Warnhinweis bei Werbung

Artikel 18 sieht vor, dass jede Werbung zugunsten von Tabakprodukten, E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem dieser Produkte bilden, mit einem dem Produkttyp und dessen Risiken entsprechenden Warnhinweis versehen sein muss.

Die Werbung für Tabakprodukte zum Rauchen muss den allgemeinen Warnhinweis «Rauchen ist tödlich – hören Sie jetzt auf» tragen. Für die Werbung der übrigen Produkte gelten die Warnhinweise nach Artikel 13: Für die Werbung für Tabakprodukten zum Erhitzen oder zum oralen Gebrauch ist dies der Hinweis «Dieses Tabakprodukt schädigt Ihre Gesundheit und macht stark abhängig»), für pflanzliche Rauchprodukte der Hinweis «Das Rauchen dieses Produkts schädigt Ihre Gesundheit» und für nikotinhaltige E-Zigaretten der Hinweis «Dieses Produkt enthält Nikotin, einen Stoff, der stark abhängig macht».

Die bedeutendsten Zigarettenhersteller bringen in ihrer Tabakwerbung schon heute freiwillig Warnhinweise an. Mit der Festlegung dieser Anforderung im Gesetz wird somit lediglich die derzeitige Praxis verankert.

Gemäss *Absatz 2* muss der Bundesrat die Platzierung, Grösse und Sprache des Warnhinweises regeln.

⁸³ Intartaglia J., Dubied C. (2017), L'impact de la publicité pour des produits du tabac dans les points de vente en Suisse auprès des jeunes, CIPRET-Vaud, Lausanne.

Art. 19 Weitergehende Beschränkungen der Kantone

Analog zum Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008⁸⁴ zum Schutz vor Passivrauchen (vgl. Art. 4) haben die Kantone die Möglichkeit, weitergehende Massnahmen als die im Gesetz enthaltenen vorzusehen. Der VE-TabPG legt ein minimales Schutzniveau in Bezug auf die Werbung fest. Damit werden die verschiedenen strengeren kantonalen Regelungen (z. B. Verbot von Plakat- oder Kinowerbung) beibehalten, die in den letzten Jahren erlassen und teilweise in Volksabstimmungen gutgeheissen wurden.

5. Kapitel: Abgabe an Minderjährige und Testkäufe

Art. 20 Abgabe an Minderjährige

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Abgabe von Tabakprodukten und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin an Minderjährige in der ganzen Schweiz einheitlich und untersagt (*Abs. 1*). Damit löst das Bundesrecht die Regelungen in 23 Kantonen ab, die bereits eine Altersgrenze für den Verkauf von Tabakprodukten an Minderjährige festgelegt haben (vgl. Ziff. 1.3.5). Die Abgabe umfasst nicht nur den Verkauf, sondern auch die kostenlose Abgabe. Das Verbot gilt auch für nikotinfreie E-Zigaretten: Die Minderjährigen sollen vor dem Produkt geschützt werden, da es krebserregende Stoffe freisetzen kann und durch das Nachahmen des Raucherhaltens und eine Verharmlosung des Rauchens letztlich den herkömmlichen Tabakkonsum fördern könnte.

Das Verbot umfasst 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. 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 klargemacht wird, muss in jeder Verkaufsstelle sichtbar und leserlich auf das Verbot der Abgabe an Minderjährige hingewiesen werden (*Abs. 2*), wie dies auch für alkoholische Getränke gilt.

Grundsätzlich können Tabakprodukte auch mithilfe von Automaten verkauft werden. Die Betreiber von Automaten, an denen Tabakprodukte und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin 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. 3*).

Art. 21 Testkäufe

Im vorliegenden Vorentwurf ist vorgesehen, dass die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden Testkäufe durchführen können (*Abs. 1*) und dass die Ergebnisse von Testkäufen in Straf- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden können, wenn

⁸⁴ SR 818.31

bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (*Abs. 3*). Diese Massnahme ist mit dem in Artikel 20 festgelegten Verbot der Abgabe an Minderjährige verknüpft und ermöglicht die Überprüfung der Einhaltung dieses Verbots bei den Detailhändlern.

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*).

Konkret geht es darum, Minderjährige beizuziehen, die das erforderliche Alter für den Kauf von Tabakprodukten und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin 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 durchgeführt werden.

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 VE-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. 43 Abs. 4). 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 ausgebildet und informiert 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.

6. Kapitel: Pflichten des Unternehmens und Einfuhrbeschränkungen

Art. 22 Selbstkontrolle

Der vorliegende Vorentwurf verlangt die Gesetzeskonformität zum Zeitpunkt des Bereitstellens auf dem Markt (*Abs. 1*). Gemäss dem Grundsatz der Selbstkontrolle dürfen Produkte, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, ohne Intervention der Behörden in der Schweiz auf dem Markt bereitgestellt werden. Es ist in erster Linie Sache des Verkäufers und gegebenenfalls des Importeurs, für die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen. Sie müssen nachweisen können, dass ihre Produkte dem Gesetz entsprechen. Die Vorschriften des 3. Kapitels zu den Verpackungen müssen jedoch erst zum Zeitpunkt der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten erfüllt sein.

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle wird aus Artikel 23 aLMG 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 Aufsicht der Vollzugsbehörden (Art. 35) 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, die zum Nachweis der Gesetzeskonformität der Tabakprodukte und nikotinhaltigen E-Zigaretten den Vollzugsbehörden zur Verfügung stehen 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. 23 Meldung von Produkten vor dem Inverkehrbringen

Neuartige Produkte, die auf der Basis anderer Ausgangsprodukte als Tabak hergestellt werden oder zum Erhitzen bestimmt sind, sollen der Meldepflicht unterstellt werden. Die Meldepflicht gilt bereits für pflanzliche Rauchprodukte und soll künftig auch für Tabakprodukte zum Erhitzen und nikotinhaltige E-Zigaretten gelten. Die Inverkehrbringer solcher Produkte 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 dem ersten Bereitstellen auf dem Markt erfolgen.

Absatz 2 definiert den Begriff «Inverkehrbringen», um ihn besser vom Begriff «Bereitstellen auf dem Markt» nach Artikel 3 Buchstabe g abgrenzen zu können. Inverkehrbringen ist enger zu verstehen und umfasst nur das erstmalige Bereitstellen auf dem Markt im Hinblick auf die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an die Konsumentinnen oder Konsumenten.

Gemäss *Absatz 3* ist bei jeder wesentlichen Änderung des Produkts eine neue Meldung erforderlich. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Zusammensetzung durch neue Zutaten geändert wird.

Absatz 4 ermächtigt den Bundesrat, die Einzelheiten dieser Meldung zu regeln. Ziel ist, die Meldung auf dem elektronischen Weg auszugestalten, um den Unternehmen die Aufgabe möglichst zu erleichtern.

Zur Information der Öffentlichkeit wird gemäss *Absatz 5* eine Liste der gemeldeten Produkte im Internet veröffentlicht.

Art. 24 Inhalt der Meldung

Gemäss *Absatz 1* muss dem BAG Folgendes geliefert werden: Die Zusammensetzung des Produkts (*Bst. a*), die den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften der EU durch die Unternehmen gemeldeten wissenschaftlichen Unterlagen (*Bst. b*), ein Packungsentwurf (*Bst. c*) sowie ein Warenmuster (*Bst. d*).

Absatz 2 verlangt zusätzlich für pflanzliche Rauchprodukte einen Nachweis, dass das Produkt weder Nikotin noch Substanzen mit psychotroper Wirkung enthält.

Bei Produkten mit nikotinhaltenen Flüssigkeiten ist gemäss *Absatz 3* zusätzlich der Nikotingehalt zu melden.

Art. 25 Meldung der Zusammensetzung und Emissionen der Produkte

Wie dies bis anhin für die Tabakprodukte gilt, verpflichtet diese Bestimmung die Hersteller oder Importeure dieser Produkte oder von nikotinhaltenen E-Zigaretten, deren Zusammensetzung zu melden (*Abs. 1*). Die Hersteller oder Importeure von herkömmlichen Zigaretten müssen zudem deren Emissionen melden, d.h. den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt des Rauchs einer Zigarette. Damit erhält das BAG Kenntnis über die für Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten verwendeten Stoffe.

Gemäss *Absatz 2* ist bei jeder wesentlichen Änderung des Produkts eine neue Meldung erforderlich.

Der Bundesrat legt den Inhalt und die Modalitäten der Meldung fest (*Abs. 3*). Er kann Ausnahmen für Produkte vorsehen, die nach Artikel 23 zu melden sind. Bei den festzulegenden Regeln werden Geschäftsgeheimnisse geschützt, indem beispielsweise das Aromaprofil nicht detailliert offengelegt werden muss. Die Meldung soll wie bis anhin auf elektronischem Weg erfolgen, und das in der EU gebräuchliche Format soll zulässig sein. 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 (Common Entry Gate, CEG⁸⁵). Die Schweiz kann sich beim Aufbau ihrer Datenbank am in der EU definierten Format orientieren, falls sie dies als sinnvoll erachtet.

Künftig wird das BAG die erhaltenen Informationen im Internet publizieren (*Abs. 4*).

Art. 26 Pflicht nach dem Bereitstellen auf dem Markt

Wer feststellt, dass ein von ihm auf dem Markt bereitgestelltes Produkt schädlich im Sinne von Artikel 5 ist, muss sicherstellen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten möglichst wenig geschädigt werden (*Abs. 1*). Es kann sich beispielsweise um eine akute Vergiftung handeln, die ein unerwartetes Gesundheitsrisiko nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a darstellt. Wenn Grund zur Annahme besteht, dass ein auf dem Markt bereitgestelltes Tabakprodukt oder nikotinhaltige E-Zigaretten eine solche Gefährdung mit sich bringen, muss der Bereitsteller die erforderlichen Massnahmen treffen, um die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Die betroffenen Produkte 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*).

⁸⁵ EU-Meldeplattform für Tabakprodukteinformationen (Common Entry Gate CEG), https://ec.europa.eu/health/euceg/introduction_en, zugegriffen am 26.5.2017.

Art. 27 Einfuhrbeschränkungen für Produkte zum Eigengebrauch

Dieser Artikel bezieht sich auf Produkte, die die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen, aber zum Eigengebrauch eingeführt werden dürfen. Um die gewerbsmässige Einfuhr zu verhindern und einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes durch die Zollbehörden sicherzustellen, kann der Bundesrat die Menge an Tabakprodukten oder nikotinhaltigen E-Zigaretten festlegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf. Eine klar festgelegte Höchstmenge erleichtert den Vollzug des Gesetzes an der Grenze.

7. Kapitel: Vollzug

1. Abschnitt: Bund

Art. 28 Vollzugsaufgaben

Gemäss *Absatz 1* ist der Bund zuständig für die ihm im Gesetz selbst zugewiesenen Aufgaben, wie die Entgegennahme der nach Artikel 23–25 gemeldeten Informationen. Diese Aufgaben werden grundsätzlich vom BAG wahrgenommen.

Ausserdem obliegt dem Bund die Überwachung der Einfuhr von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten an der Landesgrenze (*Abs. 2*). Die EZV wird diese Aufgabe wahrnehmen, die ihr bereits bei den Tabakprodukten obliegt.

Der Bund kann im Einzelfall Laboranalysen an die Kantone, sprich die kantonalen Laboratorien übertragen (*Abs. 3*). Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Zollfachperson die Gesetzeskonformität vor Ort nicht feststellen kann und beispielsweise die Schadstoffhöchstwerte für Teer im Rauch von Zigaretten 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. 46*).

Art. 29 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 dafür zuständig, ihre Tätigkeiten untereinander zu koordinieren. Dem Bund obliegt jedoch ebenfalls eine Koordinationsfunktion, wenn die Situation es erfordert, das heisst 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 um zu verhindern, dass ein Produkt in einem Kanton zulässig und im anderen verboten ist und es dadurch zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen käme.

Art. 30 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. Suchtmonitoring⁸⁶, eine jahresaktuell durchgeführte telefonische Umfrage zur Ermittlung der Konsumdaten bei Alkohol, Tabak und Betäubungsmitteln. Die aktuellen Zahlen zum Tabakkonsum zeigen beispielsweise, dass der Anteil der Rauchenden an der Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren 2016 im Vergleich zu 2011 leicht gestiegen ist (+0,8%).⁸⁷

Für die Vergabe oder die Unterstützung von Forschungsarbeiten durch das BAG gilt das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012⁸⁸ über die Förderung der Forschung und der Innovation.

Art. 31 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*). Zwei Beispiele aus dem geltenden Recht sind das Aktualisieren der technischen Normen im Anhang der TabV und das Festlegen grafischer Gestaltungsregeln bei Warnhinweisen.

Art. 32 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 LMG übernommen. Die Zusammenarbeit bei den Tabakprodukten erfolgt in erster Linie mit ausländischen Behörden. Die «internationalen Organisationen», auf die abgezielt wird, sind beispielsweise die WHO, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die WTO und die EU.

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 einem Netzwerk in der EU (GoToLab⁸⁹) und auf einem auf internationaler Ebene (TobLabNet⁹⁰), die sich insbesondere mit Fra-

⁸⁶ www.suchtmonitoring.ch/de.html

⁸⁷ www.bag.admin.ch > Service > Ressortforschung & Evaluation > Forschung im BAG > Forschung Sucht

⁸⁸ SR 420.1

⁸⁹ Homepage des europäischen Labornetzwerkverbunds GoToLab, siehe <http://web.jrc.ec.europa.eu/project/gotolab/index.html>

⁹⁰ Homepage WHO-Labornetzwerks TobLabNet www.who.int > Programmes > Tobacco Free Initiative (TFI)>Global network > WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet)

gen in den Bereichen Produktanalyse und gemeinsame Entwicklung von Kontrollmethoden beschäftigen. Gestützt auf eine Vereinbarung, welche die Europäische Kommission und das BAG abgeschlossen haben, war die Schweiz zudem berechtigt, für die bildlichen Warnhinweise auf den Zigarettenpackungen die Bilddatenbank der Kommission⁹¹ 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, das heisst 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. 33

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 Kontrolle, Probenahme und Untersuchung sowie das Überprüfen des Abgabeverbots an Minderjährige. Wie bisher führen die Kantone zudem die Laboranalysen aus, die ihnen der Bund nach Artikel 28 Absatz 3 übertragen hat, und treffen diesbezüglich den abschliessenden Entscheid (*Abs. 2*). 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 LMG.

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 41 Absatz 2 *e contrario* den Kantonen, ihre Kosten aus den Vollzugsaufgaben weitgehend durch die Erhebung von Gebühren zu decken.

⁹¹ Warnhinweise basierend auf Richtlinie 2001/37/EU, aufgehoben durch Richtlinie 2014/40/EU.

3. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

Art. 34

Nach *Absatz 1* informieren die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen die Öffentlichkeit über bekannte oder vermutete Gesundheitsrisiken der Tabakprodukte und der nikotinhaltigen E-Zigaretten. Diese Pflicht besteht bereits im geltenden Recht und bildet unter anderem die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Präventionskampagnen.⁹²

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 LMG übernommen. Wenn ein Tabakprodukt oder eine nikotinhaltige E-Zigarette auf dem Markt bereitgestellt wurde, das oder die 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 dabei 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.

Absatz 3 entspricht Artikel 24 Absatz 2 LMG, wonach der Bund die Öffentlichkeit über wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse informiert. Der Inhalt bleibt unverändert, aber diese Pflicht wird ausdrücklich auf die kantonalen Behörden ausgedehnt.

4. Abschnitt: Kontrolle, Massnahmen und Strafanzeige

Art. 35 Kontrolle und Massnahmen

Um die Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten, erhalten die Vollzugsbehörden die Kompetenz, den Markt zu überwachen und die Werbung in Bezug auf die Anforderungen an Tabakprodukte, an nikotinhaltige und an nikotinfreie E-Zigaretten zu kontrollieren (*Abs. 1*). Das Gesetz wird an der Landesgrenze durch die EZV vollzogen; die Kantone führen den Vollzug im Inland durch.

Bei begründetem Verdacht sind die betroffenen Personen zur Mitwirkung verpflichtet (*Abs. 2*). Der Ausdruck «alle betroffenen Personen» umfasst nicht nur die kon-

⁹² Derzeitige Kampagne des BAG: www.smokefree.ch.

trollierten Personen selbst. Auch bei Dritten können Informationen eingeholt oder die Dokumente mit solchen Dritter verglichen werden. Die Vollzugsbehörden dürfen Auskünfte verlangen (*Bst. a*). Sie müssen Einsicht in alle relevanten Dokumente erhalten, die für die Überprüfung der Einhaltung der tabakproduktrechtlichen Anforderungen von Bedeutung sind. Sie können davon Kopien verlangen, die zur Dokumentation der Kontrolle und als Beweismittel dienen. Die betroffenen Personen müssen bei Abklärungen mitwirken und sie dulden (*Bst. b*). Zudem müssen sie Probenahmen gestatten und auf Nachfrage Proben zur Verfügung stellen (*Bst. c*).

Absatz 3 regelt die Massnahmen, die im Zusammenhang mit nicht konformen Produkten oder nicht konformer Werbung angeordnet werden können. Ziel jeder Massnahme ist 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 diesem Absatz den Vollzugsbehörden, das Bereitstellen nicht konformer Produkte auf dem Markt zu untersagen (*Bst. a*) und den Rückruf, die Rücknahme oder Vernichtung durch die Verantwortlichen anzuordnen (*Bst. b*). Weiter kann die Zurückweisung nicht konformer Produkte an der Grenze verlangt werden (*Bst. c*). Bei nicht konformer Werbung für Tabakprodukte oder E-Zigaretten kann die Werbemassnahme verboten, die sofortige Rücknahme angeordnet, der Werbeträger beschlagnahmt, amtlich verwahrt oder vernichtet werden (*Bst. d*). Dies gilt auch in Bezug auf nikotinfreie E-Zigaretten, die den Werberegulungen ebenfalls unterstellt sind.

Die Delegationsnorm in *Absatz 4* entspricht teilweise Artikel 25 LMG. 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 beispielsweise im Lebensmittelbereich üblichen Kontrollfrequenz wird dagegen verzichtet.

Art. 36 Strafanzeige

Absatz 1 entspricht Artikel 37 LMG und sieht eine Strafanzeige beim Verstoss gegen die Vorschriften des Rechts über Tabakprodukte und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin vor. In der Praxis mit Kontrollen im Lebensmittelbereich 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 Ermessen sind selbstverständlich die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot sowie weitere Verfassungsgrundsätze zu beachten.

5. Abschnitt: Datenbearbeitung

Art. 37 Bearbeitung von Personendaten und von Informationen

Der Inhalt von Artikel 37 wird weitgehend aus Artikel 59 LMG übernommen. Nach Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁹³ 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 Bearbeitung wird sich zum einen 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 natürlicher Personen betreffen. Zum andern wird die Bearbeitung Informationen über juristische Personen betreffen, beispielsweise im Rahmen der Produktmeldung nach Artikel 23.

Die Bearbeitung von Personendaten 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 einer der Kantone 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.

Der Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes mit geplantem Inkrafttreten per 1. August 2018 verzichtet auf den Datenschutz juristischer Personen. Der VE-TabPG sieht deshalb neben der Bearbeitung von Personendaten die Bearbeitung von Informationen über juristische Personen vor. Aus diesem Grund müssen die Vorlagen koordiniert werden.

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. 38 Datenaustausch zwischen schweizerischen Behörden

Dieser Artikel ist weitgehend an Artikel 60 LMG angelehnt. Um den Vollzug dieses Gesetzes 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 zuständigen Bundesbehörden davon in Kenntnis setzen können. Damit das BAG überprüfen kann, ob alle in der Vermarktung von Tabakprodukten tätigen Unternehmen der Meldepflicht nach Artikel 25 nachgekommen sind, muss es zudem von der EZV die Liste der steuerlich registrierten Unternehmen anfordern können.

⁹³ SR 235.1

Absatz 1 verpflichtet die aufgeführten Stellen, die für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben im Rahmen des Rechts über Tabakprodukte und E-Zigaretten 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, das heisst 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. 39 Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen

Der Inhalt von *Artikel 39* wird fast vollumfänglich aus Artikel 61 LMG übernommen. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, auf die sich Artikel 32 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 internationalen 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. 40 Kostenteilung

Artikel 40 übernimmt die Regelung zur Kostenteilung, die in Artikel 57 Absatz 1 LMG 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. 41).

Art. 41 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 Absatz 3 RVOG nur für Gebühren im Zusammenhang mit Verfügungen und Dienstleistungen, nicht aber im Zusammenhang mit anderen amtlichen Verrichtungen wie beispielsweise Kontrollen zur Anwendung gelangen darf. Bei den betreffenden Kontrollen handelt es sich um diejenigen gemäss Artikel 35. 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 ermöglicht, dass die Gebühren grundsätzlich sämtliche Kosten aus der Aufgabenerfüllung decken.

Mit *Absatz 2* wird festgehalten, dass nur dann Gebühren erhoben werden, wenn bei der Kontrolle Widerhandlungen festgestellt wurden, die zu administrativen Massnahmen führen.

8. Kapitel: Strafbestimmungen

Gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974⁹⁴ 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. 42 Vergehen

Bei den Strafbestimmungen unterscheidet das Gesetz je nach Schwere der Widerhandlung zwischen Vergehen (Art. 42) und Übertretungen (Art. 43): Schwere Verletzungen hochrangiger Rechtsgüter werden als Vergehen, weniger schwere Angriffe als Übertretung sanktioniert. Als Vergehen sind solche Widerhandlungen aufgeführt, welche die Gesundheit der Bevölkerung gefährden. Im Gegensatz zum Verletzungsdelikt, bei dem die Schädigung eines Rechtsgutes vorliegen muss,

⁹⁴ SR 313.0

genügt beim abstrakten Gefährdungsdelikt, dass das geschützte Rechtsgut gefährdet wird (d. h. Schaffung oder Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Verletzung).

Nach *Artikel 42* wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Tabakprodukte oder nikotinhaltige E-Zigaretten auf dem Markt bereitstellt, die bei ihrem üblichen Gebrauch ein unmittelbares oder unerwartetes Gesundheitsrisiko darstellen. *Absatz 1* sieht eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe für die vorsätzliche Tatbegehung vor.

Absatz 2 präzisiert, dass fahrlässiges Handeln bei Vergehen nach Absatz 1 mit einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft wird.

Mit *Absatz 3* wird sichergestellt, dass die gestützt auf Artikel 26 Absatz 2 erfolgte Meldung an die Behörden strafmildernd berücksichtigt werden kann.

Art. 43 Übertretungen

In *Absatz 1 Buchstabe a–g* 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 fahrlässiges Handeln bei 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 an Minderjährige nach Artikel 20 Absatz 1 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 LMG.

Art. 44 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 35 Absatz 2 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. 45 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 45* 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 Helferschaft 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. 46 Strafverfolgung

Absatz 1 stellt klar, dass die Strafverfolgung der Widerhandlungen gegen das TabPG und die entsprechenden Ausführungsvorschriften 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 2005⁹⁵ oder das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009⁹⁶ vorliegt. Liegt bei einer Einfuhr nur eine Widerhandlung gegen das TabPG vor, leitet die EZV den Fall an die zuständige kantonale Behörde weiter.

9. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 47 Änderung anderer Erlasse

Die Änderung anderer Erlasse durch den vorliegenden Vorentwurf wird in Anhang 3 geregelt.

1. Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014⁹⁷

Art. 14 a

Eine der wirksamsten Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor zu frühem und gesundheitsgefährdendem Alkoholkonsum sind die Altersabgabebeschränkungen. Die Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche ist nach den Artikeln 14 LMG und 41 Absatz 1 Buchstabe i AlkG deshalb untersagt. Die Ergebnisse der Testkäufe, die jährlich in der Schweiz durchgeführt werden widerspiegeln aber eine nur ungenügende Einhaltung dieser Vorschriften. Demzufolge schlägt die Motion Ingold (11.3677) vor, dass die Ergebnisse der Testkäufe dazu dienen sollen,

⁹⁵ SR 631.0

⁹⁶ SR 641.20

⁹⁷ SR 817.0

bei Verstössen gegen die Abgabevorschriften Verwaltungs- und Strafverfahren gegen die verantwortlichen Personen einzuleiten.

Absätze 1 und 2: Die Rechtmässigkeit der Verwertung der Testkaufergebnisse in Strafverfahren ist in jüngerer Vergangenheit von Strafgerichten in Zweifel gezogen worden. Die Motion Ingold vom 17. August 2011 wurde umgesetzt, um die rechtliche Grundlage für Testkäufe zu schaffen, damit die gesetzlich festgelegten Altersbeschränkungen in der ganzen Schweiz in der gleichen Weise durchgesetzt werden können. Die Testkäufe entfalten ihre Wirkung erfahrungsgemäss nur, wenn die dabei gewonnenen Ergebnisse in einem Straf- oder Verwaltungsverfahren verwertet werden können.

Absätze 3 und 4: Voraussetzung für eine Verwertung der Erkenntnisse ist, dass die Durchführung der Testkäufe – unabhängig davon, ob Behörden, Fachstellen oder Private diese durchführen – bestimmten, im Interesse aller Beteiligten liegenden Mindestanforderungen (Abs. 3 Bst. a–f) entspricht. Vor allem soll die Begleitperson den Kauf auf Distanz betrachten (Abs. 3 Bst. d). Die hier vorgeschlagene Vorschrift soll daher namentlich den Schutz der minderjährigen Testkäufer bzw. Testkäuferinnen sowie die Rechte der Verkaufspersonen gewährleisten. Der Bundesrat wird zu deren Ausgestaltung entsprechende Bestimmungen auf Verordnungsstufe erlassen.

Art. 16 Sachüberschrift und Abs. 3

Die im Gesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten vorgesehenen Werbe- und Abgabebeschränkungen gelten auch für nikotinfreie E-Zigaretten (vgl. Art. 2 Abs. 1). Zum Schutz der Minderjährigen soll damit ein Umgehen der Regeln verhindert werden, indem Werbung für E-Zigaretten ohne Nikotin gemacht wird, die den gleichen Werbeeffect für das Produkt mit Nikotin hätte. Das Abgabeverbot an Minderjährige gilt auch für nikotinfreie E-Zigaretten: Die Minderjährigen sollen vor dem Produkt geschützt werden, das ein Einstieg in eine Nikotinabhängigkeit sein kann und durch das Nachahmen des Raucherverhaltens und eine Verharmlosung des Rauchens letztlich den herkömmlichen Tabakkonsum fördern könnte.

Art. 73 Abs. 2

Mit der am 1. Mai 2017 in Kraft getretenen Totalrevision nimmt das LMG die Tabakprodukte von seinem Geltungsbereich aus. Für die Erarbeitung des spezifischen Gesetzes für Tabakprodukte war ursprünglich eine Übergangsfrist von vier Jahren vorgesehen. Mit der Rückweisung der ersten Vorlage an den Bundesrat soll diese Frist um zwei Jahre bis 1. Mai 2023 verlängert werden.

2. Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008⁹⁸ 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 der in Artikel 3 Buchstabe a TabPG definierten Tabakprodukte und die Verwendung von Tabakprodukten zum Erhitzen und E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin nach Artikel 3 Buchstabe c und f TabPG untersagt. Die geschlossenen Räume, in denen ein Rauchverbot besteht, sind in Artikel 1 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen definiert.

⁹⁸ SR 818.31

Zu den schädlichen Auswirkungen dieser neuen Produkte liegen bislang noch kaum Erkenntnisse vor. Ihre Emissionen gelten zwar als weniger schädlich als jene herkömmlicher Zigaretten, doch gleichzeitig sind sie anerkanntermassen nicht harmlos, da ihre Emissionen toxische Stoffe, von denen einige krebserregend sind, enthalten.⁹⁹ Deshalb möchte der Bundesrat Dritte vor den Emissionen dieser Produkte schützen.

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

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.

Art. 48 Übergangsbestimmung

Tabakprodukte, die zum Bereitstellen auf dem Markt in der Schweiz bestimmt sind und deren Kennzeichnung den Anforderungen in den Artikeln 9–14 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.

Art. 49 Referendum und Inkrafttreten

Als Bundesgesetz untersteht das TabPG dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV (*Abs. 1*). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten, sodass dieses mit dem vom Bundesrat zu erarbeitenden Vollzugsrecht koordiniert werden kann (*Abs. 2*). *Absatz 3* sieht jedoch vor, dass ohne Referendum und sofern das Gesetz nicht vorher in Kraft gesetzt wird, die Änderung von Artikel 73 des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014¹⁰⁰ nach Anhang 3 Ziffer 1 am 1. Mai 2021 in Kraft tritt. Somit tritt die Verlängerung der anfänglichen vierjährigen Frist um weitere zwei Jahre bei Ablauf dieser Frist in Kraft.

⁹⁹ Geiss O. et al. (2016), Correlation of volatile carbonyl yields emitted by e-cigarettes with the temperature of the heating coil and the perceived sensorial quality of the generated vapours, *Int J Hyg Environ Health* 219, 268–277; Sleiman M. et al. (2016), Emissions from Electronic Cigarettes: Key Parameters Affecting the Release of Harmful Chemicals, *Environ Sci Technol* 50 (17), 9644–9651; Khlystov A., Samburova V. (2016), Flavoring Compounds Dominate Toxic Aldehyde Production during E-Cigarette Vaping, *Environ Sci Technol* 50 (23), 13080–13085; Goniewicz M.L. et al. (2013), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, *Tobacco Control*, March 6; 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; Auer R. et al. (2017), Heat-Not-Burn Tobacco Cigarettes: Smoke by Any Other Name, *JAMA Internal Medicine*, 177 (7), 1050–1052.

¹⁰⁰ SR 817.0

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 ersten Regulierungsfolgenabschätzung (RFA 2015) durch ein privates Institut untersucht.¹⁰¹

Im Mittelpunkt der RFA 2015 stand die Quantifizierung der Kosten und des Nutzens, die infolge des ersten E-TabPG bei Bund und Kantonen, in der Wirtschaft sowie in der Gesellschaft anfallen dürften. 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 (Anfang 2018 bis Ende 2060¹⁰²) abgeschätzt. Die Anpassungen der RFA an die Änderungen, die mit diesem Vorentwurf vorgenommen werden, wurden in einem zweiten Bericht¹⁰³ publiziert.

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.¹⁰⁴ 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 (vgl. Ziff. 3.5.2).
- *Nutzen:* Unter dem Nutzen versteht man Auswirkungen, die zu einer Erhöhung der sog. Konsumentenrenten führen. Der Nutzen des VE-TabPG ist in einer allfälligen Reduktion der Schadenslast aufgrund tabakkonsumbeding-

¹⁰¹ Gehrig M., Simion M., Abrassart A., Künzi K. (2015), Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Mensch & Gesundheit > Sucht > Tabak > Tabakpolitik der Schweiz > Zweiter Vorentwurf zum Tabakproduktegesetz. Die Studie wurde gemäss dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft publizierten Handbuch RFA und der entsprechenden Checkliste RFA vorgenommen.

¹⁰² Sofern das Gesetz erst 2022 in Kraft tritt, dürfte sich dies auf die im Bericht ausgewiesenen Durchschnittswerte der Periode 2018 bis 2060 nur marginal auswirken, sofern sich die den Berechnungen zugrunde gelegten Annahmen nicht massgeblich verändern, wovon nicht auszugehen ist.

¹⁰³ Abrassart A., Guggisberg J. (2017), Regulierungsfolgenabschätzung zum überarbeiteten Tabakproduktegesetz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Mensch & Gesundheit > Sucht > Tabak > Tabakpolitik der Schweiz > Zweiter Vorentwurf zum Tabakproduktegesetz.

¹⁰⁴ 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.

ter 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 Konsumentenrenten, 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 VE-TabPG zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen würde.

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

3.2 Auswirkungen auf den Bund

Mit dem VE-TabPG werden in den Bereichen Meldepflichten, Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für Aufsicht und Vollzugskoordination für die neuen Themen (nikotinhaltige E-Zigaretten, Abgabe an Minderjährige, Snus) und Information der Öffentlichkeit neue Aufgaben auf den Bund zukommen. Mit der Regelung der nikotinhaltigen E-Zigaretten wird eine separate Produktkategorie geschaffen. Dies führt zu einmaligen und zu laufenden Anpassungskosten.

Gemäss der RFA wird der VE-TabPG beim Bund zu zusätzlichen einmaligen Vollzugskosten von rund 314 000 Franken führen. Diese sind zu einem grossen Teil auf die Anpassung einer Anwendungsplattform zurückzuführen, auf der die Zusammensetzung der Produkte online gemeldet und publiziert werden können.

Zudem wird mit laufenden Vollzugskosten in der Höhe von rund 94 000 Franken pro Jahr für Sach- und Personalkosten gerechnet. Davon entfallen 15'000 Franken auf Sachmittel, die zur Beschaffung wissenschaftlicher Grundlagen für den Gesetzesvollzug eingesetzt werden. Die übrigen 79'000 Franken werden für den personellen Mehraufwand im Umfang von 40 Stellenprozenten benötigt. Diese Ressourcen werden für folgende Aufgaben benötigt: Bearbeitung der Meldungen vor dem Inverkehrbringen der E-Zigaretten, der Tabakprodukte zum Erhitzen und der pflanzlichen Rauchprodukte (Art. 23), Bearbeitung der Meldungen der Zusammensetzung und Emissionen (Art. 25), Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für Aufsicht und Vollzugskoordination für die neuen Themen (nikotinhaltige E-Zigaretten, Abgabe an Minderjährige, Snus, Art. 29), und die Erarbeitung und Aktualisierung von Informationen für die Öffentlichkeit zu den neuen Themen (Art. 34).

Im Rahmen der Erarbeitung des Umsetzungsrechts wird geprüft, ob der einmalige und der wiederkehrende (jährliche) Mehraufwand mit den bestehenden Ressourcen erfüllt werden kann.

Gemäss den Ergebnissen der RFA wird der VE-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 39 Millionen Franken pro Jahr beziffert. Zum Vergleich: Die Einnahmen aus der Tabaksteuer betragen im Jahr 2016 2,1 Milliarden Franken. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und den direkten Steuern werden aufgrund einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsausfälle hingegen steigen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen die Mindereinnahmen nicht aufwiegen werden. Der Gesamteffekt auf die Steuereinnahmen lässt sich jedoch nicht beurteilen, da die Abschätzung dieser Effekte auf die Mehrwertsteuer und auf die direkten Steuern nicht Bestandteil des Mandats im Rahmen der RFA war.

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 durch Laboranalysen (sog. Produkteanalytik), Inspektionen zur Überprüfung der Selbstkontrolle, indem Hinweisen aus der Bevölkerung zu nicht konformen Verpackungen nachgegangen wird oder bei den kantonalen Abgabevorschriften durch Testkäufe.

Nun müssen die Kantone dieselben Aufgaben auch für die Kontrolle der nikotinhalten E-Zigaretten wahrnehmen. Neu wird bei den Kantonen die Durchführung der Produkteanalytik für nikotinhaltige E-Zigaretten (Laboranalysen) und von Testkäufen (Art. 21) zu zusätzlichen Vollzugskosten von rund 123 000 Franken pro Jahr führen. Zudem ist davon auszugehen, dass im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des TabPG eine Prüfkampagne bei nikotinhaltigen E-Zigaretten 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 ersten 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. Bei den E-Zigaretten ging die RFA davon aus, dass 50 Vaping-Tests im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des VE-TabPG durchgeführt werden müssen. Dies wurde mit 5769 Franken pro Vaping-Tests und Gesamtkosten von rund 288 000 Franken beziffert. In den Folgejahren rechnet die RFA mit jeweils 10% neuen Marken womit fünf Tests und jährlichen Kosten von rund 28 800 Franken anfallen.

Testkäufe

Betreffend Testkäufe wurde in der RFA angenommen, dass die Kantone, die bisher noch keine Testkäufe durchführen, pro Kopf der Bevölkerung gleich viele Testkäufe durchführen werden wie die 6 der 19 an der Befragung im Rahmen der RFA teilnehmenden Kantone, die bereits unter der geltenden Rechtsordnung Testkäufe durchführen. Unter dieser Annahme ist damit zu rechnen, dass unter dem VE-TabPG pro Jahr insgesamt 918 Testkäufe, das heisst 501 zusätzliche Testkäufe

durchgeführt werden. Die Kosten eines Tabaktestkaufs werden in der RFA analog zum Preis eines Alkoholtestkaufs auf 189 Franken geschätzt. Daraus ergeben sich für die Kantone insgesamt zusätzliche laufende Vollzugskosten aufgrund der Testkäufe von rund 95 000 Franken pro Jahr.

3.4 Auswirkungen auf das Fürstentum Liechtenstein

Die geltende schweizerische Lebensmittelgesetzgebung und damit auch das Tabakproduktrecht ist gemäss Zollvertrag vom 29. März 1923¹⁰⁵ zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein auch im Fürstentum Liechtenstein anwendbar. Der im Zollvertrag statuierte Zollanschluss wird in Zukunft auch auf den VE-TabPG anwendbar sein, das vorliegende Gesetz 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 wird zu prüfen sein, ob es gewisse Bestimmungen im VE-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 VE-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 VE-TabPG dessen Kosten (durchschnittlicher Nutzen von 214 Mio. Franken pro Jahr), sodass die Autoren zum Schluss kommen, dass die vorgeschlagene Regulierung ökonomisch gerechtfertigt ist.

3.5.2 Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

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

¹⁰⁵ SR 0.631.112.514

Unternehmen des Tabaksektors

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 Verpackungen verbundenen, einmalig anfallenden Kosten werden in der RFA auf 17,3 Millionen Franken geschätzt. Zusätzliche laufende Regulierungskosten von 71 000 Franken sind überdies aufgrund der Pflicht zur Meldung der Zusammensetzung der Produkte und Emissionen (Art. 25) zu erwarten. Des Weiteren ist mit einer Reduktion von Unternehmensgewinnen, die an Personen in der Schweiz ausgeschüttet werden, von 2,0 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen (Diskontfaktor 2 %). Angesichts der Wertschöpfung des Tabaksektors, die 2011 2,3 Milliarden Franken betrug¹⁰⁶, 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 nikotinfreie E-Zigaretten vertreiben, da Schweizer Firmen derzeit keine nikotinhaltigen E-Zigaretten herstellen oder vertreiben dürfen.

Im vorliegenden VE-TabPG sind nur für die nikotinhaltigen E-Zigaretten Meldepflichten vorgesehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kosten für die Meldungen vergleichbar sind mit denjenigen, die gemäss der ersten RFA für die nikotinfreien E-Zigaretten wie folgt abgeschätzt wurden: In Zusammenhang mit der Meldung vor dem Inverkehrbringen der Produkte (Art. 23), der Meldung der Zusammensetzung und Emissionen (Art. 25) entstehen gemäss RFA einmalige Regulierungskosten von 495 000 Franken und jährliche Regulierungskosten von 76 000 Franken. Angesichts des Volumens des Schweizer Marktes für nikotinfreie E-Zigaretten, 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 nikotinhaltigen E-Zigaretten dieser Branche zu einem gewissen Aufschwung verhelfen, von dem aufgrund des angenommenen Einstiegs auch die klassische Tabakbranche profitieren könnte (z. B. durch Übernahmen von E-Zigaretten-Herstellern).

3.5.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Verteilungseffekte

Gemäss den Ergebnissen der RFA sind vom VE-TabPG keine wesentlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, die Preise und die Wettbewerbsintensität zu erwarten. Zwar wird der VE-TabPG im Tabaksektor zu einer 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

¹⁰⁶ KPMG (2013), Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA.

Effekte zu erwarten, da der VE-TabPG zu einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsverluste infolge Krankheit und Tod führen wird.

Wettbewerbswirkungen

Im Rahmen der RFA wurden die Wettbewerbswirkungen untersucht. Die Legalisierung der nikotinhaltige E-Zigaretten die klassischen Tabakprodukte preislich unter Druck setzen könnte, sodass 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 VE-TabPG entstehen werden, auf die Preise abgeschätzt. Die Produktionspreise pro Packung dürften sich aufgrund der Regulierungskosten nur marginal um 0,013 Rappen erhöhen.

Kompensierter Rückgang der Beschäftigung im Tabaksektor

Der VE-TabPG wird gemäss RFA dazu führen, dass der Umsatz und die Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor geringer (-40 Mio. jährlich bzw. -100 Arbeitsplätze von Gesamthaft für 2013 geschätzte 5'089 Arbeitsplätzen) sein werden als sie 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 neuen Gesetz «verhinderten Raucherinnen und Raucher» werden die monetären Ressourcen, die sie ohne TabPG in den Konsum von Tabakprodukten investiert hätten, anderen Konsumzwecken zuführen. Weitere Verteilungswirkungen sind die Reduktion der Steuereinnahmen (vgl. Ziff. 3.2) und die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen (vgl. Ziff. 3.6).

Standortattraktivität

Die Wirkung des VE-TabPG auf die Standortattraktivität wurde im Rahmen der RFA qualitativ untersucht. 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 nikotinfreie E-Zigaretten vertreiben, expandieren, und es dürften neue Firmen gegründet werden.

3.6 Gesundheitsbezogene und soziale Auswirkungen

Nutzen durch Prävalenzreduktion

Der Nutzen des VE-TabPG wird dann erreicht, wenn die sozialen Kosten des Rauchens abnehmen und die erwähnten Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und der Atemwege sowie die 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 die Anzahl der Rauchenden längerfristig (bis 2060) um 2,1 % abnehmen wird, damit reduziert sich die Prävalenz (Anteil Rauchende in der Bevölkerung) um 0,5 Prozentpunkte (von 25 % auf 24,5

%). Daraus resultiert in den Jahren 2018–2060 ein Nutzen in der Höhe von durchschnittlich 217 Millionen Franken pro Jahr (Diskontfaktor 2 %). Der Effekt wurde unter den Annahmen berechnet, dass nikotinhaltige E-Zigaretten klassische Zigaretten teilweise verdrängen werden und dass die Preissteigerung infolge gestiegener Regulierungskosten auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältigt wird.

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

- *Legalisierung der nikotinhaltigen E-Zigaretten:* Die Zunahme des Anteils der Personen, die nikotinhaltige E-Zigaretten statt klassische Zigaretten konsumieren, führt unter Annahme einer ähnlichen Dynamik wie in Frankreich dazu, dass die Anzahl der Rauchenden um 2,1 % reduziert wird.
- *Preissteigerung:* Die Zunahme der Regulierungskosten und damit eine Verteuerung der Produktion, die auf die Kunden überwältigt wird, ergibt gemäss RFA eine Reduktion der Prävalenz um 0,00065 %.

Ausgehend von diesen prognostizierten Auswirkungen des VE-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 leicht vermindern wird. In der RFA wurde abgeschätzt, dass die Anzahl Rauchende im Jahr 2060 unter der bis dann gewachsenen Bevölkerung um 40 000 Personen tiefer sein wird als sie wäre, wenn der VE-TabPG nicht in Kraft gesetzt worden wäre.

Diese Reduktion der Zahl der Raucherinnen und Raucher aufgrund des VE-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 217 Millionen Franken beziffert werden kann (Nutzen des VE-TabPG). Dieser Nutzen ist vor allem auf die Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten zurückzuführen. Er verteilt sich auf direkten Nutzen durch vermiedene Behandlungskosten für Folgeerkrankungen (63 Mio. CHF/Jahr), auf indirekten Nutzen durch geringere Produktionsausfälle (59 Mio. CHF/Jahr) und immateriellen Nutzen durch den Erhalt der Lebensqualität der betroffenen Personen oder vermiedene vorzeitige Todesfälle (95 Mio. CHF/Jahr).

Sozialversicherungen und Altersvorsorge

Die Auswirkungen des VE-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 VE-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 gemäss RFA insgesamt auf 18,4 Millionen Franken und die wiederkehrenden Kosten für dieselbe Gruppe auf 365 000 Franken pro Jahr geschätzt (Referenzjahr 2014, ohne Produzentenrente).¹⁰⁷ Die wiederkehrenden Kosten verteilen sich auf den Bund mit rund 94 000 Franken, die Kantone mit rund 123 000 und die Wirtschaft mit rund 148 000 Franken. Die einmaligen Kosten in Höhe von 18,4 Millionen Franken fallen dadurch, dass 17,3 Millionen für die Anpassung von Verpackungen benötigt werden, im Wesentlichen bei der Wirtschaft an.

Bei der Projektion der Kosten des VE-TabPG in die Zukunft (2018–2060) wird davon ausgegangen, dass die wiederkehrenden 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 von insgesamt 117 Millionen Franken oder durchschnittlich rund 2,7 Millionen Franken pro Jahr verursachen wird (ohne Reduktion der Produzentenrente).

Der Nutzen ergibt sich aufgrund einer Reduktion der Zahl der Rauchenden um 2,1 % (40 000 Personen) in den Jahren 2018–2016. Die sozialen Kosten des Tabakkonsums würden dadurch um 217 Millionen Franken pro Jahr (heutiger Wert) reduziert.

Der Nettonutzen des VE-TabPG entspricht der Differenz zwischen dem Nutzen (217 Mio. CHF/Jahr) und den Kosten (2,7 Mio. CHF/Jahr) des VE-TabPG. Gemäss den Schätzungen der RFA beträgt der Nettonutzen durchschnittlich rund 214 Millionen Franken pro Jahr.

4

Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Tabakprävention ist Teil der vom Bundesrat am 6. April 2016 verabschiedeten Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024¹⁰⁸. Der Bundesrat hat die Strategie zu einer der fünf Prioritäten seiner Agenda Gesundheit2020 erklärt und als zentrales Ziel der Legislaturperiode 2016–2019 definiert. Der vorliegende Vorentwurf ist ein Beitrag zur Erreichung der Ziele, die mit dieser Strategie angestrebt werden. Mit dem Ausbau der strukturellen Prävention trägt das Gesetz ebenfalls zur Erreichung von Ziel 1.3 (Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung intensivieren) der umfassenden Strategie «Gesundheit 2020»¹⁰⁹ bei.

¹⁰⁷ Vgl. Tabelle 1 im Anhang der aktualisierten RFA 2017 (Abrassart A., Guggisberg J. (2017), Regulierungsfolgenabschätzung zum überarbeiteten Tabakproduktegesetz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS). Abrufbar unter www.tabak.bag.admin.ch > Tabakpolitik der Schweiz > Zweiter Vorentwurf zum Tabakproduktegesetz > Dokumente.

¹⁰⁸ www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > NCD-Strategie

¹⁰⁹ www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Gesundheit2020

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der VE-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 Vorentwurfs 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.¹¹⁰ Erfasst sind grundsätzlich alle namentlich genannten Waren und Gegenstände, welche die Gesundheit gefährden können, wobei die im Alltag wichtigsten (Lebensmittel, Heilmittel, Chemikalien etc.) genannt werden. Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten 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.

Ebenfalls in den Ingress des VE-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 Vorentwurfs im Bereich der Werbung 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 und der potenziellen Verletzung von Grundrechten. Beschränkungen dieser Freiheiten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; sie müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein.

¹¹⁰ Poledna T., Art. 118, in: Ehrenzeller B., Mastronardi P., Schweizer R.J., Vallender K.A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Aufl. Zürich 2008, Rz. 9.

Die gesetzliche Grundlage wird mit dem Vorentwurf 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 Vorentwurfs sind verhältnismässig. Die allfälligen Eingriffe in die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Medienfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit sind auf das für die Erreichung des Regelungszwecks Erforderliche beschränkt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Dieser Vorentwurf ist mit den Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, die sich aus den Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und aus verschiedenen Freihandels- und Investitionsabkommen ergeben. Er 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).¹¹¹ 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 Auswirkungen auf den Handel haben.¹¹² Die Schweiz ist auch an das Abkommen vom 21. Juni 2001¹¹³ 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 wird dieser Vorentwurf bei den Mitgliedsstaaten der WTO und der EFTA parallel zum Vernehmlassungsverfahren zur Notifikation eingereicht. 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.

¹¹¹ SR 0.632.20 Anhang 1A.6

¹¹² 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.

¹¹³ SR 0.632.31

5.3

Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser Vorentwurf enthält wichtige Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Hersteller, Importeure und Verkäufer von Tabakprodukten und E-Zigaretten. Zum Zeitpunkt der Bereitstellung auf dem Markt müssen Tabakprodukte und nikotinhaltige E-Zigaretten Anforderungen insbesondere an die Zusammensetzung und Emissionen, die Kennzeichnung und die Warnhinweise erfüllen. Weitere sekundäre, technische oder detaillierte Bestimmungen werden auf Stufe der Ausführungsverordnung geregelt.

5.4

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der vorliegende Vorentwurf sieht einige 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 konkretisiert. Die Anforderungen, deren Anwendung technische Massnahmen erfordert, sind ebenfalls Gegenstand von Bestimmungen für die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen.

Nach Artikel 9 Absatz 3 muss der Bundesrat die Form und Sprache der obligatorischen Angaben regeln, die auf allen Verpackungen von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten stehen müssen. Dabei muss er den verschiedenen Verpackungsarten Rechnung tragen. Diese technischen und Detailfragen, beispielsweise um die Schriftart auf Warnhinweisen festzulegen, sind auf Stufe Ausführungsverordnung zu regeln.

Artikel 12 Absatz 2 räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, bestimmte Tabakprodukte zum Rauchen von der Pflicht des Tragens eines Warnhinweises nach Absatz 1 Buchstabe b auszunehmen. Zudem legt er den Inhalt von kombinierten Warnhinweisen nach Absatz 1 Buchstabe c fest, das heisst die mit Fotografien kombinierten Texte und Informationen über die gesundheitlichen Folgen des Rauchens und die Raucherentwöhnung zu bestimmen, die Verpackungen von Tabakprodukten zum Rauchen zusätzlich zu den anderen Warnhinweisen tragen müssen. Aufgrund ihrer technischen Natur werden die einzelnen Serien kombinierter Warnhinweise als Anhang in die Verordnung des Bundesrats aufgenommen.

Artikel 14 Absatz 2 erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, für bestimmte Verpackungsarten Ausnahmen vorzusehen. Es geht insbesondere darum, eine angemessene Platzierung bei runden Verpackungen und Verpackungen von geschnittenem Tabak vorzusehen.

Nach Artikel 16 Absatz 2 muss der Bundesrat die Form und Sprache der Produktinformation regeln, die auf der Verpackung von nikotinhaltigen E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen stehen muss.

Artikel 18 Absatz 2 beauftragt den Bundesrat die Platzierung, Grösse und Sprache des Warnhinweises festlegen, mit dem Werbung für Tabakprodukte, E-Zigaretten mit oder ohne Nikotin sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, versehen sein muss.

Artikel 21 Absatz 4 weist dem Bundesrat die Aufgabe zu, die einzelnen Voraussetzungen von Testkäufen zu regeln. Die verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren, das bei der Durchführung von Testkäufen zu befolgen ist, müssen sinnvollerweise zum Aufgabenbereich des Bundesrats gehören.

Artikel 22 Absatz 2 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 23 Absatz 4 räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, die Modalitäten der Meldung von Tabakprodukten zum Erhitzen, pflanzlichen Rauchprodukten oder nikotinhaltigen E-Zigaretten festzulegen.

Nach Artikel 25 Absatz 3 muss der Bundesrat den Inhalt und die Modalitäten der Meldung der Zusammensetzung und Emissionen der Tabakprodukte und nikotinhaltigen E-Zigaretten festlegen, die auf dem Schweizer Markt bereitgestellt werden. Er kann Ausnahmen für bereits nach Artikel 23 gemeldete Produkte vorsehen, wobei er die Fabrikationsgeheimnisse beachten muss. Der Inhalt dieser Meldung ist anders als bei der Meldung nach Artikel 23 sehr detailliert und muss deshalb in der Ausführungsverordnung geregelt werden.

Nach Artikel 26 Absatz 2 kann der Bundesrat eine Meldung an die zuständige kantonale Behörde und an das BAG vorsehen, wenn ein auf dem Schweizer Markt bereitgestelltes Produkt die Anforderungen von Artikel 5 nicht erfüllt.

Artikel 27 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, eine Mengenbeschränkung für Tabakprodukte oder nikotinhaltige E-Zigaretten festzulegen, die eine Konsumentin oder ein Konsument zum Eigengebrauch einführen darf, um die gewerbsmässige Einfuhr zu verhindern.

Nach Artikel 32 Absatz 2 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 35 Absatz 4 weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Einzelheiten der amtlichen Kontrollen von Tabakprodukten und nikotinhaltigen E-Zigaretten zu regeln. Er kann insbesondere anerkannte Verfahren der Probenahme und der Untersuchung für verbindlich erklären. Damit sollen die Kantone bei der Koordination ihrer Kontrollen unterstützt werden.

Die Artikel 37–39 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 41 Absatz 1 ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Gebühren für die Kontrollen und Massnahmen der Vollzugsorgane des Bundes regelt.