

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Tabak
Akteure	Lenherr, Renato, Berset, Alain (sp/ps) BR EDI / CF DFI
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Kipfer, Viktoria
Schneuwly, Joëlle
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Kipfer, Viktoria; Schneuwly, Joëlle; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Tabak, 2015 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	1
Suchtmittel	1

Abkürzungsverzeichnis

SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
BAG	Bundesamt für Gesundheit
EU	Europäische Union
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
WHO	World Health Organization
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
TabPG	Bundesgesetz über Tabakprodukte

CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
OFSP	Office fédéral de la santé publique
UE	Union européenne
DFI	Département fédéral de l'intérieur
OMS	Organisation mondiale de la Santé
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
LPTab	Loi fédérale sur les produits du tabac

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Suchtmittel

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 11.11.2015
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Zwischen Mai und Juli 2015 führte der Bundesrat eine Anhörung zur **Nationalen Strategie Sucht** durch, wobei diese grundsätzlich auf positiven Widerhall stiess. Zur Anhörung wurden knapp 170 Akteure begrüsst, neben allen Kantonen, verschiedenen staatspolitischen Dachorganisationen und Wirtschaftsverbänden natürlich auch Organisationen aus dem Gesundheits- und Suchtbereich. 117 Stellungnahmen gingen ein, wovon fast 90 Prozent ihre Zustimmung äusserten oder noch Empfehlungen anfügten. Darunter fielen die Mehrheit der Kantone, kantonale Konferenzen sowie Akteure aus dem Sozialbereich sowie dem Gesundheitswesen. Aus dem Suchtbereich gingen ebenfalls vorwiegend positive Reaktionen ein. Etwas kritischer äusserten sich die «weiteren interessierten Kreise»: Zwar war auch in dieser Gruppe die Zustimmung gross, 25 Prozent von ihnen brachten jedoch Anpassungsvorschläge ein. In den Wirtschaftskreisen überwog eine ablehnende Haltung. Insbesondere Vertretende der Alkohol- und Tabakindustrie äusserten sich ablehnend zum Vorhaben, schliesslich drohte eine stärkere Reglementierung ihres Absatzmarktes.

Trotz also teilweise ambivalenter Haltungen gegenüber der Suchtstrategie beschloss die Regierung im Herbst 2015, diese zu verabschieden. Dabei formulierte der Bundesrat im Strategiepapier vier übergeordnete Zielsetzungen. Erstens sollen Suchterkrankungen verhindert werden. Dabei werden beispielsweise Menschen unterstützt, einen risikoarmen Umgang mit Suchtmitteln zu finden. Zweitens soll abhängigen Personen die nötige Hilfe und Behandlung ermöglicht werden. Hier steht neben stationären und ambulanten Interventionsmassnahmen auch die Wiedereingliederung ins Sozial- und Berufsleben im Zentrum. Drittens sollen gesundheitliche und soziale Schäden vermindert werden. Ein niederschwelliger Zugang zu Behandlungsangeboten soll dafür sichergestellt werden. Das alles soll, viertens, negative Auswirkungen auf die Gesellschaft eindämmen. Bundesrat Berset bezeichnete die Strategie im Vorwort als Weg zu einem klugen und vorausschauenden Umgang mit Sucht, der letztlich im Interesse der gesamten Bevölkerung liege.

Die Nationale Strategie Sucht definierte aber auch konkrete Ziele für den Zeitrahmen 2017 bis 2024 und formulierte acht Handlungsfelder in zwei Gruppen. Dazu gehörten einerseits themenorientierte und andererseits steuerungsorientierte Handlungsfelder. In erstere Gruppe gehören seit Jahren erfolgreich angewendete Handlungsfelder, die dem Viersäulenmodell entsprechen. Es sind dies Gesundheitsförderung, Prävention und Früherkennung; Therapie und Beratung; Schadensminderung und Risikominimierung; sowie Regulierung und Vollzug. Mit den steuerungsorientierten Handlungsfeldern sollen Querschnittsaufgaben beschrieben werden. Diese sind Koordination und Kooperation; Wissen; Sensibilisierung und Information; und internationale Politik. Mit dieser Strategie wurde erstmals ein übergreifender Orientierungs- und Handlungsrahmen definiert, unter dem Bund und Kantonen sowie weitere Akteure agieren und partnerschaftlich Lösungen entwickeln, die aufeinander abgestimmt umzusetzen sind. Die noch zu konkretisierenden Ziele sollen aufeinander abgestimmt werden und sich ergänzen.

Bis Ende 2016 soll nun unter Federführung des EDI ein Massnahmenplan erarbeitet werden.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.2016
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Im Parlament wurde das **Tabakproduktegesetz** im Sommer 2016 erstmals beraten, der Ständerat war zuerst an der Reihe. Seine SGK wollte den Entwurf jedoch mit einigen Auflagen an den Bundesrat zurückweisen. Gegen die Rückweisung stand eine Minderheit Stöckli (sp, BE) ein. Mit 6 zu 4 Stimmen und 2 Enthaltungen kam der Rückweisungsantrag in der Kommission zu Stande. Zwar stehe die Mehrheit zum Kinder- und Jugendschutz, die Vorlage gehe jedoch in einigen Punkten zu weit, so Kommissionssprecher Dittli (fdp, UR). Es seien drei wesentliche Bereiche, die nicht goutiert würden: Erstens stelle das Gesetz einen zu starken und unverhältnismässigen Eingriff in die freie Marktwirtschaft dar. Zweitens führe es zu einer «Situation der latenten Rechtsunsicherheit», da zu viele «Kann-Formulierungen» vorgesehen seien

und die Möglichkeiten der Regierung, einzelne Aspekte auf dem Verordnungsweg zu regeln, für die Unternehmen unbefriedigend seien. Und drittens fehle eine Differenzierung bei der Regelung von unterschiedlich schädlichen Produkten, weil E-Zigaretten weniger schädlich seien als herkömmliche, was der Bundesrat sogar selbst in seiner Botschaft festgehalten habe. E-Zigaretten fielen gemäss vorliegendem Entwurf jedoch in die gleiche Kategorie wie herkömmliche Tabakprodukte, was für die Kommission unverständlich war. Die Vorlage sei «nicht stimmig», der Bundesrat solle sie überarbeiten.

Anderer Meinung war die Kommissionsminderheit, sie wollte das mit Abstand liberalste Gesetz in Europa, wie es Stöckli nannte, beraten. Er zeichnete, als Vertreter verschiedener Gesundheitsorganisationen sprechend, ein düsteres Bild. Die Verantwortung aus der Verfassung, im Bereich Gesundheitsschutz Massnahmen zu ergreifen, war nur ein Argument seines Referats. Er sprach auch die positive Haltung der Kantone an, denn 23 von ihnen hatten sich in der Vernehmlassung positiv zum Entwurf geäussert. Es kristallisierte sich in der Folge heraus, dass über den Jugendschutz weitgehend Einigkeit herrschte, ebenso über das in diesen Bereich fallende Verkaufsverbot an Minderjährige, wie Ständerat Bischofberger (cvp, AI) feststellte. Knackpunkt war hingegen das Werbeverbot beziehungsweise dessen Tragweite. Den Vorwurf, dass der Rückweisungsantrag als Zugeständnis an die Tabakindustrie gewertet werden könne, versuchte FDP-Ständerat Eder (fdp, ZG) zu entkräften. Stattdessen – und er war nicht der Einzige, der dieses Argument aufgriff – ginge es eben darum, das Prinzip der Eigenverantwortung hochzuhalten. Der Staat müsse nicht «Hüter für das Tun und Lassen» der mündigen Bürger werden.

Es brauchte eine weitere Sitzung im Ständerat, um die Entscheidung herbeizuführen. Gesundheitsminister Berset erklärte in seinem ausführlichen Vortrag, die Rückweisung zu akzeptieren. Man möge die Vorlage aber nicht dem Bundesrat zurückgeben, sondern Rückweisung an die Kommission beschliessen, damit diese eine Detailberatung durchführen könne. Sein Wunsch blieb ihm jedoch verwehrt: Mit 28 zu 15 Stimmen wurde das Gesetz **an den Bundesrat zurückgewiesen**.

Die Rückweisung umfasste auch drei Auflagen, die der Bundesrat in einer neuerlichen Ausarbeitung berücksichtigen sollte. Dabei handelte es sich um die Verankerung des Mindestalters 18 für den Erwerb von Tabakprodukten. Zudem wurde die Regierung angewiesen, eine rechtliche Grundlage für Testkäufe zu schaffen und ein Verbot von speziell an Minderjährige gerichtete Werbung zu erlassen. Weiter sollten die «wichtigsten Punkte der Tabakverordnung» in das neue Gesetz übernommen werden. Auf zusätzliche Einschränkungen in der Werbung, der Verkaufsförderung und dem Sponsoring sollte jedoch verzichtet werden. Zuletzt stand auch die Legalisierung des Handels mit Alternativprodukten (E-Zigaretten und Snus) sowie die spezifische Regelung dieser Produkte auf der Wunschliste der SGK.

In der Presse rief die Rückweisung deutliche Reaktionen hervor: Sie wurde insbesondere als Sieg der Tabakindustrie gewertet, zudem wurde auf deren erfolgreiches Lobbyieren hingewiesen. Auch der ehemalige Zürcher Ständerat Felix Gutzwiller (fdp, ZH) äusserte im Tages Anzeiger Kritik: Er sehe die Rückweisung des Gesetzesentwurfs und die dabei obsiegende Argumentation als grundlegende Abwehr gegen einen Beitritt der Schweiz zu einem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Insofern befürchtete der Gesundheitspolitiker ein Reputationschaden für die Schweiz.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.12.2016
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Anders als die SGK-SR und das Ständeratsplenum, das die Vorlage zum neuen **Tabakproduktegesetz** zurückgewiesen hatte, **wollte die SGK des Nationalrates den Gesetzesentwurf beraten und die Rückweisung ablehnen**. Nicht so eine Kommissionsminderheit Pezzatti (fdp, ZG), sie beantragte, dem ständerätlichem Votum zu folgen und den Bundesrat eine neue Vorlage ausarbeiten zu lassen.

Kommissionssprecherin Ingold (evp, ZH) stellte eingangs der Debatte klar, dass es sich um eine politisch wichtige Grundsatzfrage handle, um eine Auseinandersetzung zwischen dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft. Mit 12 zu 10 Stimmen (2 Enthaltungen) wollte die Kommission also auf die Vorlage eintreten und sie dem Ständerat zur Beratung zurückgeben. Unter anderem wurde ein drohender Rückstand in der Gesetzgebungsphase als Argument gegen eine Rückweisung angeführt. Anders sah es die Kommissionsminderheit, deren Begründung weitgehend den bereits im Ständerat gehörten Argumenten folgte. In der Debatte zeichnete sich eine geteilte Haltung innerhalb des bürgerlichen Lagers ab, die Abstimmung verdeutlichte dies. Die SVP- und die FDP-Liberalen-Fraktion stimmten fast geschlossen für die Rückweisung, die CVP-Fraktion war gespalten und SP, Grüne, GLP und BDP stimmten gegen die Rückweisung. Insgesamt sprachen sich 101 gegen 75

Nationalrätinnen und Nationalräte bei 14 Enthaltungen für eine Rückweisung aus. Ein neues Tabakproduktegesetz konnte also vorerst noch nicht konkretisiert werden. In der Tagespresse wurde die Bestätigung der Rückweisung durch den Nationalrat kritisch kommentiert. Die Rückweisung sei falsch (SGT), ein Rückschlag für die Prävention (Nordwestschweiz) und man habe sich von Lobbyisten leiten lassen (Liberté). Im Tages-Anzeiger, aber auch in der NZZ, wurde der Entscheid als Niederlage für Bundesrat Berset interpretiert, auch wenn Letztere die Ablehnung eines Werbeverbots nicht grundsätzlich kritisierte.

Später wurde bekannt, dass tatsächlich einige Zeit verstreichen wird, bis ein neuer Entwurf vorliegen wird. Das BAG sah vor, Ende 2017 eine neue Vernehmlassung zu eröffnen. Die Inkraftsetzung des dereinst neuen TabPG wird nicht vor 2022 erwartet.³

MOTION
DATUM: 19.09.2018
VIKTORIA KIPFER

In der Herbstsession 2018 widmete sich der Nationalrat einer Motion Gugger (evp, ZH), welche darauf abzielte, **Kinder und Jugendliche vor Tabakwerbung in den klassischen und digitalen Medien zu schützen**. Hierfür forderte der Motionär ein Werbeverbot für Tabakprodukte in Medien ohne Bezahlabonnemente oder sonstigen Identifikationsmethoden, die somit für Jugendliche einfach zugänglich seien. Bereits seit 2003 gelte beispielsweise in der EU ein ähnliches Tabakwerbeverbot in den öffentlichen Medien sowie im Internet, zeigte Gugger auf. Durch ein entsprechendes Verbot könnte der Anteil an Raucherinnen und Rauchern bei Schweizer Jugendlichen verringert werden, wobei so langfristig auch die Sterberate infolge Tabakkonsums geschmälert werden könnte. Ratskollege de Courten (svp, BL) kritisierte den Vorstoss als «nicht nur nicht wirksam», sondern auch als «schlicht nicht durchsetzbar». Die Annahme, dass Jugendliche aufgrund von Tabakwerbung mit dem Rauchen beginnen würden, sei zudem falsch. Viel wichtiger für diese Entscheidung seien dagegen Gruppendruck oder das Rauchverhalten der Eltern, womit ein Tabakwerbeverbot nicht gerechtfertigt sei. Bundespräsident Alain Berset beantragte den Mitgliedern der grossen Kammer hingegen, die Motion Gugger anzunehmen, da deren Forderungen in die Stossrichtung der Tabakprävention des Bundesrats passe und unter anderem in die laufenden Arbeiten am Tabakproduktegesetz integriert werden könnten. Bei der folgenden Abstimmung wurde die Motion Gugger mit 94 zu 89 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) knapp abgelehnt. Gegen den Vorstoss stimmten die geschlossene BDP-Fraktion, die Mehrheit der SVP- und FDP.Liberalen-Fraktionen sowie eine Minderheit der CVP-Fraktion.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.09.2019
JÖELLE SCHNEUWLY

Als Erstrat befasste sich der **Ständerat** in der Herbstsession 2019 mit dem **Bundesgesetz über Tabakprodukte**. Joachim Eder (fdp, ZG) erklärte als Kommissionssprecher der SGK-SR, die Vorlage sei einerseits aus Gründen des Jugendschutzes zentral. 57 Prozent aller Raucherinnen und Raucher hätten als Minderjährige mit dem Konsum begonnen. Es solle folglich verhindert werden, dass Jugendliche dazu animiert würden, zur Zigarette zu greifen, sinke doch so die Wahrscheinlichkeit, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt in ihrem Leben mit dem Rauchen anfangen. Weiter stelle der Tabakkonsum auch für die öffentliche Gesundheit ein Problem dar, das mit Folgekosten in Form von Krankenkassenprämien für die gesamte Bevölkerung verbunden sei. Gelingen es, die tabakbedingten Gesundheitsschäden zu reduzieren, so könnten auch die für die Allgemeinheit anfallenden Kosten verringert werden. Andererseits komme dem Bundesratsgeschäft eine hohe Bedeutung in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen für die Ratifizierung der WHO-Konvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs zu. Diese wurde 2004 unterzeichnet, aber im Gegensatz zu 181 anderen Ländern hierzulande noch nicht ratifiziert. Mit den von der Kommission getroffenen Beschlüssen zu Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring würden die diesbezüglich festgelegten Mindestanforderungen jedoch erfüllt. «Die Türen zur Ratifikation stehen damit [...] weit offen», so Eder.

Bezüglich Werbung hatte der Bundesrat in seinem Entwurf vorgesehen, am heutigen Recht festzuhalten, mit welchem ein Tabak-Werbeverbot für Radio und Fernsehen existiert, und das speziell an Jugendliche gerichtete Werbung für Tabakprodukte untersagt. Der Kommission wollte allerdings noch einen Schritt weitergehen und Tabakwerbung auch in Zeitungen, Zeitschriften und im Internet verbieten. Ebenfalls nicht gestattet soll Werbung sein, die auf Preisvergleichen oder Versprechungen von Geschenken beruht. Gegen erstere Erweiterung der SGK-SR sprachen sich Filippo Lombardi (cvp, TI) und Daniel Fässler (cvp, AI) aus. Sie erachteten diese Einschränkung als unverhältnismässig und sahen die Schweizer Zeitungen im Vergleich zu

ausländischen Zeitungen, die in der Schweiz erworben werden können, aber nicht von diesem Verbot betroffen wären, im Nachteil. Ein Antrag Fässler, der das Streichen dieser Bestimmung forderte, wie auch zwei Minderheiten Stöckli (sp, BE), die eine Verschärfung betreffend Jugendschutz in Richtung der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» erreichen wollten, wurden beide abgelehnt. Weiterhin erlaubt sein soll Tabakwerbung in Kinos, auf Plakaten und Gebrauchsartikeln, in Geschäften wie auch in Form von Massenmails und Direktwerbung an Erwachsene. Es gehe nicht darum, Tabakwerbung zu verbieten, sondern sie einzuschränken, hob Gesundheitsminister Berset hervor.

Die Kommission wollte zudem an der Verkaufsförderung, die gemäss Eder nicht mit dem Sponsoring verwechselt werden darf, Einschränkungen vornehmen. Sie beabsichtigte ein Verbot der unentgeltlichen Abgabe und der Abgabe von Geschenken und Preisen. Der Ständerat stimmte diesem Antrag einstimmig zu.

Zu Diskussionen führten die von der Kommission geplanten Massnahmen bezüglich Sponsoring. Um die Mindestanforderungen der WHO-Konvention zu erfüllen, sollen in der Schweiz stattfindende internationale Anlässe nicht mehr durch die Tabakindustrie gesponsert werden dürfen. Dabei handle es sich aber nur um eine sehr kleine Anzahl Fälle, so Eder. Anlässe nationalen Charakters seien von diesem Verbot nicht betroffen. Umstritten war im Rat vor allem, dass die SGK-SR darüber hinaus plante, das Auftreten der Tabakbranche als Sponsor von Aktivitäten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu untersagen. Anlass dazu war die Partnerschaft des EDA mit dem Tabakriesen Philip Morris für die Expo 2020 in Dubai, die in den Medien für Aufregung gesorgt hatte. Während Kommissionssprecher Eder erklärte, bei solchen Kooperationen bestehe ein Zielkonflikt mit der vom Bund betriebenen Tabakprävention, zeigte sich Roland Eberle (svp, TG) nicht damit einverstanden. Man solle sich nicht aufgrund eines solchen Ereignis zum Einbauen einer Lex specialis verleiten lassen. Vielmehr sei es an den Organisatoren, die Verantwortung zu tragen, wer welchen Beitrag sponsert. Es gelang ihm jedoch nicht, die Mehrheit des Ständerates zu überzeugen; damit untersagte der Ständerat das Sponsoring von Aktivitäten der öffentlichen Hand durch die Tabakbranche. Ebenfalls der Kommissionsmehrheit folgte das Stöckli bezüglich der Forderung, dass von Seiten der Herstellerinnen und Hersteller getätigte Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring dem BAG gemeldet werden sollen müssen.

Weiter beschloss die kleine Kammer im Rahmen des Tabakproduktegesetzes, dass in der Schweiz keine Tabakprodukte mehr an Minderjährige abgegeben werden dürfen. In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Ständerat das Gesetz mit 32 zu 3 Stimmen (bei 5 Enthaltungen).⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 06.11.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Mit 17 zu 8 Stimmen empfahl die SGK-NR im November 2020 die Volksinitiative «**Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung**» abzulehnen, wobei sich eine Minderheit für das Volksbegehren aussprach. Gut einen Monat zuvor hatte die Kommission Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees konsultiert.

Während der Frühjahrssession 2021 stand die Initiative auf der Traktandenliste des **Nationalrates**. Die grosse Kammer zeigte sich bezüglich des Volksbegehrens gespalten. Benjamin Roduit (mitte, VS) und Lorenz Hess (mitte, BE) sprachen sich für die Kommissionsmehrheit gegen die Initiative aus. Ihnen zufolge hätte eine Annahme ein «faktisches Totalverbot» von Werbung zur Folge, was die Markt- und Handelsfreiheit von «sich legal im Handel befindenden Produkten» unverhältnismässig einschränken würde. Dies gehe auch mit wirtschaftlichen Konsequenzen für den Staat, der durch entsprechende Steuereinnahmen mitverdiene, sowie für Veranstaltungen und Medien, die von Sponsoring und Werbung abhängig seien, einher. Zielführender sei ein Kompromiss, bei dem der Jugendschutz im Vordergrund stehe, etwa in Form des Tabakproduktegesetzes. Dies entsprach weitgehend der Meinung der bürgerlichen Parteien SVP, FDP und Mitte. Nicht einverstanden damit waren hingegen die SP, Grünen und die GLP, welche die Ansicht vertraten, dass das Tabakproduktegesetz zu wenig weit gehe. Flavia Wasserfallen (sp, BE) betonte die Wichtigkeit der Volksinitiative, da die Mehrheit aller Rauchenden als Minderjährige mit dem Tabakkonsum begonnen hätten und dieser zu Gesundheitskosten sowie Kosten für die Wirtschaft in der Höhe von je CHF Mrd. 4 führe. Gesundheitsminister Alain Berset stellte sich im Namen des Bundesrates auf die Seite der Gegnerschaft, ebenfalls mit der Meinung, dass es sich beim Tabakproduktegesetz um das griffigere Instrument handle. Der Nationalrat empfahl das Volksbegehren in der Folge mit 96 zu 84 Stimmen (bei 1 Enthaltung) zur Ablehnung.⁶

In der Wintersession 2020 befasste sich der **Nationalrat** als Zweitrat mit der **Vorlage zum Tabakproduktegesetz**. Die grosse Kammer war sich einig, dass Handlungsbedarf angezeigt sei – so ist gemäss Kommissionssprecher Lorenz Hess (bdp, BE) die Regelung von Tabakprodukten im Lebensmittelgesetz «weder zweckdienlich noch zeitgemäss», Benjamin Roduit (cvp, VS) erklärte für die Kommission, dass durch das Gesetz die Ratifizierung des 2004 unterzeichneten WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs realisiert werden könne und Andreas Glarner (svp, AG) gab zu verstehen, dass niemand den Tabakkonsum durch Kinder unterstütze. Trotzdem stellte letzterer einen Rückweisungsantrag. Gerade in Zeiten der Krise schade man mit dem Gesetz neben verschiedenen Branchen in den Bereichen Veranstaltungen, Werbung und Kommunikation auch den Medien, Läden sowie den angeschlagenen Tabakprodukteherstellern. Weiter gelte es, zwischen den verschiedenen Rauchsystemen zu differenzieren. Wenig begeistert vom Rückweisungsantrag zeigte sich nicht nur Gesundheitsminister Berset, welcher den Nationalrat dazu aufforderte, damit aufzuhören, «Pingpong zu spielen», sondern auch die grosse Mehrheit der grossen Kammer, die den Antrag mit 126 zu 43 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) ablehnte. Der erste Tag der Ratsdebatte war den Punkten «Zusammensetzung und Emissionen» sowie der Verpackung gewidmet. Bei der ersten Thematik folgte der Nationalrat seiner vorberatenden SGK-NR und sprach sich unter anderem für die von der Kommission beantragte Anpassung aus, dass Inhaltsstoffe, welche zur Steigerung des Suchtpotentials dienen oder die Inhalation erleichtern, verboten werden sollten, wovon beispielsweise Mentholzigaretten betroffen wären. Weiter wollte die grosse Kammer dem Bundesrat die Kompetenz zugestehen, über die zulässigen Zutaten in Tabakprodukten zu bestimmen. Ein Minderheitsantrag Weichelt-Picard (al, ZG), der darauf abzielte, nur noch biologisch abbaubare Zigarettensfilter zu erlauben, fand indes kein Gehör.

Betreffend die Verpackungsangaben beschloss die grosse Kammer eine Vereinfachung der Produktinformationen auf resp. in der Verpackung. Stattdessen sollen die Hersteller und Herstellerinnen die Informationen auf geeignete Weise, beispielsweise per Online-Packungsbeilage, verfügbar machen. Katharina Prelicz-Huber (gp, ZH) versuchte ferner vergeblich, die Ratsmitglieder von einer neutralen Einheitsverpackung zu überzeugen, da die «Verpackung eine grosse Wirkung auf die Animation zum Rauchen» verfüge. Aber auch der SVP rund um Thomas Aeschi (svp, ZG) gelang es ihrerseits mittels verschiedener Minderheitsanträgen nicht, eine Mehrheit für eine Abschwächung der an den Verpackungen angebrachten Warnhinweise zu gewinnen.

Am zweiten Debattentag nahm sich der Nationalrat mit der Werbung für die Tabakprodukte dem umstrittensten Punkt der Vorlage an. Während sich die Ratslinke für ein weitgehendes, respektive die SP gar für ein vollständiges Werbeverbot einsetzte, wollte die SVP ganz von einem Werbeverbot absehen. Regine Sauter (fdp, ZH) betonte für die FDP die Wirtschaftsfreiheit und dass nicht vergessen werden dürfe, dass es sich bei Zigaretten um ein legales Produkt handle, für welches entsprechend Werbung gemacht werden dürfe. Im Wissen um die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» schlug die grosse Kammer insgesamt einen Mittelweg zwischen der von der Landesregierung und dem Stöckli eingenommenen Position ein, wobei weitgehend die von der vorberatenden Kommission entwickelten Anträge übernommen wurden. Anders als der Ständerat, der Werbung in Zeitungen, Zeitschriften und Internetseiten verbieten wollte, die von Minderjährigen besucht werden können, schränkte der Nationalrat dieses Verbot auf Presseerzeugnisse und Internetseiten ein, die an unter 18-Jährige gerichtet sind. Weiter untersagte der Nationalrat Werbung im öffentlichen Raum, in Kinos sowie auf Plakaten, die öffentlich sichtbar sind. Im Vergleich zum Ständerat wollte der Nationalrat bei den Einschränkungen zur Verkaufsförderung weniger weit gehen. So sollen diese nur Tabakprodukte zum Rauchen, nicht aber elektronische Zigaretten und «Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden» betreffen. Ausgenommen werden vom Verbot soll ferner die Verkaufsförderung von Zigaretten und Zigarillos in Form von Degustationen und Kundenpromotionen, da es sich um Genussmittel und nicht um Einstiegsprodukte handle. Nicht länger erlaubt sein soll zudem das Sponsoring von Veranstaltungen, die über einen internationalen Charakter verfügen oder Minderjährige als Zielpublikum haben. Auch bei Events, für deren Organisation der Bund, die Kantone oder die Gemeinden zuständig sind, sollen Tabakproduktehersteller nicht als Sponsoren in Erscheinung treten dürfen. Auf eine Meldepflicht für die Ausgaben in den Bereichen Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring wollte der Nationalrat hingegen verzichten.

Denkbar knapp – und entgegen der Position des Ständerats und der SGK-NR – stimmte die grosse Kammer mit 95 zu 94 Stimmen für einen Antrag aus den Reihen der SVP, wonach die Kantone nicht befugt sind, weitergehende Massnahmen zu erlassen. Unbestritten hingegen war das schweizweite Verkaufsverbot an Minderjährige sowie die

Erlaubnis von Testkäufen zur Überprüfung, ob die Altersgrenze von 18 Jahren tatsächlich eingehalten wird. Ferner stimmte der Nationalrat Anträgen von Martin Landolt (mitte, GL) zu, der forderte, dass E-Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen in Restaurations- und Hotelbetrieben sowie in spezialisierten Verkaufsgeschäften in gewissen Zonen verwendet werden dürfen.

In der Gesamtabstimmung, in welcher der Entwurf mit 84 zu 59 Stimmen angenommen wurde, enthielten sich mit 47 Nationalrätinnen und -räten relativ viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihrer Stimme. Es waren dies in erster Linie Mitglieder der Grünen-Fraktion und der FDP.Liberalen-Fraktion. Während der Stimmverzicht Ersterer vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass sich diese schärfere Massnahmen gewünscht hätten, dürfte es sich bei Letzteren wohl um Beweggründe rund um die Wirtschaftsfreiheit handeln. Die Nein-Stimmen stammten vorwiegend aus dem Lager der SVP. Als einzige Partei geschlossen für die Vorlage stimmte die Fraktion der Grünliberalen.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

In der Sommersession 2021 war es **erneut am Ständerat**, die **Vorlage zum Tabakproduktegesetz** zu beraten. Dabei galt es, über gut 20 Differenzen zum Nationalrat zu befinden. Dieser hatte in seiner Behandlung insgesamt weniger weitreichende Regelungen beschlossen als das Stöckli in seiner ersten Beratung. Kommissionssprecher Josef Dittli (fdp, UR) erklärte, dass der Mehrheit der SGK-SR der Jugendschutz und die Ratifizierung des WHO-Übereinkommens ein Anliegen sei. Um dieses nicht zu gefährden, möchte die Kommission an einigen Artikeln festhalten oder unterbreite gangbare Kompromisse. Wie sich jedoch im Verlaufe der Behandlung zeigen sollte, folgte die kleine Kammer mehrfach Minderheits- und Einzelanträgen, welche weniger weit gehen wollten als die Kommissionsmehrheit.

Bezüglich **Zusammensetzung der Tabakprodukte und ihrer Emissionen** sprach sich der Ständerat mit 26 zu 18 Stimmen für einen Minderheitsantrag Müller (fdp, LU) aus, der das vom Nationalrat vorgesehene Mentholverbot streichen wollte. Gemäss Müller bestehen «keine gefestigten wissenschaftlichen Erkenntnisse» zum Abhängigkeitspotenzial solcher Stoffe. Die Kommissionsmehrheit hätte eine Lösung vorgesehen, die das Verbot auf Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen beschränkt, elektronische Zigaretten, erhitzte Tabakprodukte und Snus hingegen von der Regelung ausgeklammert hätte. Weiter hielt das Stöckli an seinem Beschluss fest, dass nicht der Bundesrat über die verbotenen Zutaten bestimmen können soll, sondern dass diese im Gesetzesanhang aufzuführen seien.

Bei der Verpackung wollte die Kommission an der bundesrätlichen und ständerätlichen Fassung zur Produktinformation, welche auf resp. in der Verpackung enthalten sein soll, festhalten. Jedoch setzte sich im Rat ein Einzelantrag François (fdp, VD), welcher wie die Nationalrätinnen und -räte wollte, dass nur die wichtigsten Informationen auf der Packung enthalten seien und für den Rest beispielsweise auf eine Internetseite verwiesen werde, mit 23 zu 21 Stimmen durch. Damit sollte die Notwendigkeit von grösseren Verpackungen und einer unnötigen Erhöhung des CO₂-Fussabdrucks der Produkte verhindert werden.

Im Kapitel zur **Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring** kam der Ständerat dem Nationalrat weitgehend entgegen. Mit 25 zu 17 Stimmen stimmte er für einen Einzelantrag Z'graggen (mitte, UR), die gleich wie die grosse Kammer forderte, dass Werbung in Zeitungen, Zeitschriften und auf Internetseiten, die sich direkt an Minderjährige richten, untersagt werden solle. Vom Zusatz «die von Minderjährigen eingesehen werden», wie es die erste ständerätliche Fassung beinhaltet hatte, wurde abgesehen, da daraus gemäss Z'graggen ein totales Werbeverbot resultieren würde. Weiter kippte die kleine Kammer das generelle Werbeverbot in Zeitungen, Zeitschriften, anderen Publikationen und im Internet aus dem Entwurf, indem sie im entsprechenden Punkt mit 20 zu 20 Stimmen und dem Stichtentscheid des Ratspräsidenten Kuprecht (svp, SZ) dem Nationalrat folgte. Hans Stöcklis (sp, BE) Warnung, dass dadurch ein Rückzug der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» unwahrscheinlich werden dürfte, und Gesundheitsminister Bersets Bedenken, dass sich eine Ratifizierung des WHO-Übereinkommens unter diesen Umständen schwierig gestalten, blieben wirkungslos.

Untersagt werden soll hingegen, wie vom Nationalrat vorgeschlagen, die Werbung auf von öffentlichem Grund aus einsehbaren Plakaten, in Kinos, in und an öffentlichen Verkehrsmitteln, in und an Gebäuden mit öffentlichem Zweck und deren Arealen sowie auf Sportplätzen und bei Sportveranstaltungen. Stillschweigend folgte die kleine Kammer dem Nationalrat zudem bezüglich Sponsoring durch Tabakfirmen, das nicht nur bei Veranstaltungen internationaler Natur verboten werden soll, sondern auch, falls die Veranstaltungen auf Minderjährige abzielten. Die bestehende Differenz zwischen den zwei Räten bei der Verkaufsförderung konnte indes nicht beseitigt werden. Mit 22 zu 16

Stimmen (bei 1 Enthaltung) hielt das Stöckli an seinem Beschluss fest, dass das Verkaufsförderungsverbot nicht nur Tabakprodukte zum Rauchen, sondern auch E-Zigaretten und «Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden», einschliessen soll. Dass Zigarren und Zigarillos davon ausgenommen werden sollen, hiess die kleine Kammer hingegen gut. Ferner beharrte der Ständerat auf seiner Meinung, dass die Kantone über die Kompetenz verfügen sollen, strengere Werbevorschriften zu erlassen.

Eine weitere Differenz zwischen den beiden Räten bestand im Zusammenhang mit der **Meldepflicht von Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring**. Die Kommissionsmehrheit schlug einen Mittelweg zwischen der nationalrätlichen Position, auf eine Meldepflicht gänzlich zu verzichten, und der ursprünglichen ständerätlichen Fassung, welche nach den einzelnen Bereichen aufgetrennte Meldungen vorsah, vor. Konkret sollten Unternehmen lediglich zur Nennung eines einzigen Betrages für Marketingaktivitäten verpflichtet werden. Auch sollte es möglich sein, den Betrag in aggregierter Form, beispielsweise als Summe einer ganzen Branche, zu melden. Die Mehrheit des Ständerats liess sich jedoch nicht davon überzeugen und folgte stattdessen mit 24 zu 20 Stimmen einer Minderheit Gapany (fdp, FR), welche sich für die Version des Nationalrates einsetzte.

Schliesslich kam der Ständerat der Forderung des Nationalrates auf eine Änderung im Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, welche das Verwenden von E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen in Restaurations- und Hotelbetrieben sowie in spezialisierten Verkaufsgeschäften in gewissen Zonen erlauben wollte, mit 39 zu 2 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) nicht nach. Zudem beschloss das Stöckli auf Antrag seiner Kommission neu, das Tabakproduktegesetz als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» zu klassifizieren.⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.09.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Nachdem sich der Nationalrat im Frühling 2021 mit der Volksinitiative zum Thema **Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung** befasst hatte, war es in der darauffolgenden Herbstsession am **Ständerat**, über das Volksbegehren zu befinden. Josef Dittli (fdp, UR) empfahl die Initiative für die Mehrheit der SGK-SR zur Ablehnung, da mit dem Tabakproduktegesetz als indirekter Gegenvorschlag ein guter Kompromiss ausgearbeitet worden sei, mit dem einige Forderungen der Initiative abgedeckt würden. Eine Kommissionsminderheit rund um Hans Stöckli (sp, BE), welcher auch Mitglied des Initiativkomitees war, wollte indes die Initiative zur Annahme empfehlen. Stöckli begründete dies damit, dass mit dem Tabakproduktegesetz zwar gewisse Fortschritte erzielt werden konnten, diese Lösung jedoch unzureichend sei, weil Werbung im Internet – welche den grössten Teil des Werbekuchens ausmache – nach wie vor erlaubt sei. Alain Berset hielt der Initiative zugute, dass sie zwei Anliegen des Bundesrates aufnehme: Zum einen den Schutz der Bevölkerung vor den schädlichen Folgen des Tabakkonsums und zum anderen die Möglichkeit zur Ratifizierung des Rahmenübereinkommens mit der WHO – diese sei mit dem vorliegenden Tabakproduktegesetz nicht möglich. Trotzdem empfehle der Bundesrat das Volksbegehren zur Ablehnung, da ihm die Initiative zu weit gehe und mit ihr kein genügender Ausgleich zwischen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Interessen erzielt werden könne. Mit 27 zu 12 Stimmen (bei 1 Enthaltung) empfahl der Ständerat die Initiative zur Ablehnung.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Der **Nationalrat** beugte sich in der Herbstsession 2021 **abermals über die Vorlage des Tabakproduktegesetzes** und bereinigte die offenen Differenzen. So stimmte die grosse Kammer mit 99 zu 85 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) in Übereinstimmung mit dem Ständerat gegen ein Mentholverbot und legte fest, dass die verbotenen Stoffe direkt im Anhang des Gesetzes zu regeln sind. Damit waren die letzten verbleibenden Differenzen ausgeräumt und die Vorlage bereit für die Schlussabstimmungen.

Dabei gingen die Meinungen zum Erreichten jedoch weit auseinander. Während Lorenz Hess (mitte, BE) betonte, dass die Regelung von Tabak dadurch erstmalig «nicht mehr im Lebensmittelgesetz, sondern in einem einheitlichen Gesetz» erfolge, war Gesundheitsminister Berset mit der Ausgestaltung des Gesetzes unzufrieden. Er bemängelte, dass das Gesetz dem Jugendschutz nicht gerecht werde und die Ratifizierung des WHO-Übereinkommens, das der Bundesrat seit 2004 anstrebe, damit weiterhin nicht möglich sei.¹⁰

1) Anhörungsbericht vom 01.10.2015; Medienmitteilung BAG vom 11.11.2015; Nationale Strategie Sucht

2) AB SR, 2016, S. 437 ff.; AB SR, 2016, S. 485 ff.; AZ, BZ, LMD, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 15.6.16; AZ, 17.6.16; TA, 18.6.16

3) AB NR, 2016, S. 2098 ff.; AZ, BZ, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 9.12.16

- 4) AB NR, 2018, S. 1457 f.
- 5) AB SR, 2019, S. 738 ff.; AB SR, 2019, S. 975 ff.
- 6) AB NR, 2021, S. 541 ff.; AB NR, 2021, S. 549 ff.; Medienmitteilung SGK-NR vom 6.11.20; Medienmitteilung SGK-NR vom 9.10.20
- 7) AB NR, 2020, S. 2324 ff.; AB NR, 2020, S. 2359 ff.; CdT, NZZ, 9.12.20
- 8) AB SR, 2021, S. 594 ff.
- 9) AB SR, 2021, S. 880 ff.
- 10) AB NR, 2021, S. 1780 ff.