



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



15.075

### Bundesgesetz über Tabakprodukte

#### Loi sur les produits du tabac

*Erstrat – Premier Conseil*

##### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.16 (FORTSETZUNG - SUITE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

##### *Antrag der Mehrheit*

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat

mit dem Auftrag:

- Ja zum Kinder- und Jugendschutz: Verankerung des Mindestalters 18 schweizweit für den Erwerb von Tabakprodukten, Schaffung einer rechtlichen Grundlage für Testkäufe sowie Verbot von speziell an Minderjährige gerichteter Werbung;
- Überführung der wichtigsten Punkte der heutigen Verordnung über Tabakprodukte in ein Gesetz; davon explizit auszunehmen sind weiterführende zusätzliche Einschränkungen der Werbung (insbesondere Werbeverbot), der Verkaufsförderung und des Sponsorings; zu verzichten ist insbesondere auch auf die Meldung der Werbe- und Marketingaufwendungen;
- Anerkennung und differenzierte Regulierung von Alternativprodukten, insbesondere von E-Zigaretten und Snus.

##### *Antrag der Minderheit*

(Stöckli, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul)

Ablehnung der Rückweisung

##### *Proposition de la majorité*

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat:

- de fixer à 18 ans l'âge minimal pour l'achat de produits du tabac, de créer une base légale pour les achats tests ainsi que d'interdire la publicité ciblée sur les mineurs, l'idée étant de renforcer la protection de l'enfance et de la jeunesse;
- de transposer dans la loi les points essentiels de l'ordonnance sur le tabac, à l'exception des restrictions supplémentaires en matière de publicité (notamment l'interdiction de la publicité), de promotion et de parrainage; il renoncera aussi à l'obligation d'indiquer le montant des dépenses consacrées à la publicité et au marketing;
- de reconnaître les produits alternatifs, comme les cigarettes électroniques et le snus, et prévoir pour ces derniers une réglementation spécifique.

##### *Proposition de la minorité*

(Stöckli, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul)

Rejeter le renvoi

**Dittli Josef (RL, UR)**, für die Kommission: Worum geht es beim vorliegenden Gesetz? Der Bundesrat will mit dem Gesetz auf Bundesstufe die Anforderungen an Tabakprodukte neu definieren, um den Konsum dieser Produkte zu verringern und die schädlichen Auswirkungen des Konsums zu beschränken. Hinter den beiden angestrebten Zwecken steht die Absicht, den Gesundheitsschutz für die Bevölkerung und vor allem für die Jugendlichen durch wirksamere Massnahmen zu verbessern. Der Bundesrat argumentiert damit, dass der Tabakkonsum die häufigste vermeidbare Todesursache in der Schweiz sei. Tabakprodukte seien besondere Konsumgüter, die Gesundheitsrisiken nach sich zögen. Es sei somit gerechtfertigt, für sie eine andere Regelung vorzusehen als für Lebensmittel.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



Das vorliegende Tabakproduktegesetz sieht drei wesentliche Neuerungen vor.

1. Ein Verbot der Abgabe an Minderjährige: Für die ganze Schweiz wird eine einheitliche Altersgrenze festgelegt. Zusätzlich wird die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen geschaffen, um die Einhaltung der

AB 2016 S 438 / BO 2016 E 438

Altersbeschränkung für die Abgabe von Tabakprodukten zu überprüfen.

2. Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings im Zusammenhang mit den Tabakprodukten.

3. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes: Nikotinhaltige E-Zigaretten und ähnliche Produkte werden Tabakprodukten gleichgestellt und im Gesetz ähnlich wie die anderen Tabakprodukte geregelt.

Zugleich will der Bundesrat die Voraussetzungen schaffen, damit das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ratifiziert werden kann. Nicht im vorliegenden Tabakproduktegesetz enthalten sind die Bestimmungen zur Tabakbesteuerung, die Bestimmungen zum Passivrauchen und das Verbot von Radio- und Fernsehwerbung für Tabakwaren. Diese sind in anderen Rechtserlassen geregelt.

Zur Beratung des Geschäfts in der Kommission: An der Sitzung vom 2. Februar wurde beschlossen, eine breite Anhörung durchzuführen und die wichtigsten Repräsentanten der betroffenen Interessengruppen einzuladen. Zu ihnen gehörten Vertretungen der Gesundheitsdirektorenkonferenz, der Medizin-, der Gesundheits- und der Jugendorganisationen, aber auch Vertretungen der Wirtschafts-, der Werbe- und der Medienorganisationen wie auch der Tabakindustrie.

An der Sitzung vom 21. März wurden die Anhörungen durchgeführt, und anschliessend wurde die Eintretensdebatte geführt. Bei den Anhörungen bestätigte sich, dass die Vorlage umstritten ist. Den Vertretern der Werbe- und Medienorganisationen sowie der Tabakindustrie ging die Vorlage viel zu weit. Die Vertretungen der Gesundheitsdirektorenkonferenz, der Medizin- sowie der Gesundheitsorganisationen befürworteten hingegen die Vorlage und hielten sie für geeignet und zweckmässig. Von einigen wurde die Vorlage als Minimum beurteilt.

Aus der Eintretensdiskussion ging klar hervor, dass Eintreten unbestritten sein würde. Man wollte ein neues Gesetz, dies trotz kontroversen Vernehmlassungsergebnissen und ebenso kontroversen Aussagen aus der Anhörung. Hingegen zeichneten sich für die inhaltliche Diskussion des Gesetzes grosse Differenzen innerhalb der Kommission ab. In Kenntnis des Vorliegens eines Rückweisungsantrages stimmte die Kommission mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung für Eintreten.

An der Sitzung vom 21. April wurde dann schwergewichtig der Rückweisungsantrag behandelt. Nach eingehender Diskussion stimmte die Kommission mit 6 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen für den vorliegenden Rückweisungsantrag.

Ich komme nun zu diesem Rückweisungsantrag: Die Kommission beantragt Ihnen also Eintreten, aber eine Mehrheit beantragt Rückweisung. Die Mehrheit steht zum Kinder- und Jugendschutz in Sachen Umgang mit Tabakprodukten. Dieser Schutz soll landesweit vereinheitlicht und verstärkt werden. Doch das nun vorliegende Gesetz geht der Kommissionsmehrheit entschieden zu weit. Es geht weit über den Kinder- und Jugendschutz hinaus. Drei massgebliche Bereiche stimmen nicht und haben zum vorliegenden Rückweisungsantrag geführt: Erstens ist das vorliegende Gesetz ein starker Eingriff in die freie Marktwirtschaft, zweitens schafft es eine Situation der latenten Rechtsunsicherheit, und drittens beinhaltet es keine Differenzierung bei der Regulierung unterschiedlich schädlicher Produkte.

Zum ersten Punkt, zum Eingriff in die Marktwirtschaft: Mit dem vorliegenden Gesetz erfolgt nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ein unverhältnismässiger Eingriff in die freie Marktwirtschaft; es ist geprägt von einem interventionistischen Ansatz. Es sieht auf Stufe Bund neue Werbeverbote vor und schränkt gegenüber heute die Verkaufsförderung und das Sponsoring zusätzlich ein. Es gibt aus der Sicht der Kommissionsmehrheit keine Zahlen, die explizit belegen, dass die Zahl der Raucher allein wegen Werbeverbots zurückgeht. So ist in der Schweiz, vor allem dank Prävention und Sensibilisierung, der Raucheranteil in der Bevölkerung in den letzten zehn Jahren von 32 Prozent auf 25 Prozent zurückgegangen – dies bei einem Raucherdurchschnitt in den EU-Staaten von 26 Prozent. Frankreich, das seit 1991 strenge Werbeverbote kennt, hat eine Raucherquote, die deutlich höher ist als jene der Schweiz. Die Wirkung von Werbung allein auf die Raucherquote ist also umstritten.

Zur freien Marktwirtschaft gehört der Grundsatz, dass Produkte, die rechtmässig erworben werden können, auch beworben werden dürfen. Werbeverbote für Erwachsene und mündige Bürger passen nicht in unser Land mit seiner liberalen Wirtschaftsordnung.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



Mit dem vorliegenden Gesetz schafft der Bund neue Überwachungs- und Regulierungstatbestände. So soll eine Rechtsgrundlage für behördliche Betriebsdurchsuchungen ohne Verdachtsgemüte geschaffen werden. Des Weiteren sollen zulasten der Hersteller bürokratische Meldepflichten betreffend Werbe- und Marketingausgaben eingeführt werden. Solche Massnahmen sind unverhältnismässig und greifen zu tief in die Wirtschaftsfreiheit ein. Es besteht zudem die Gefahr, dass überschießende Regulierungen eine präjudizierende Wirkung auf die Regulierung anderer Konsumgüter und Lebensmittel haben.

Zum zweiten Punkt, zur Situation der latenten Rechtsunsicherheit: Das vorliegende Gesetz enthält zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und Kann-Bestimmungen. Es beinhaltet Normen, die eine Delegation der Rechtsetzungsbefugnis an den Bundesrat vorsehen. Der Bundesrat kann jederzeit auf dem Verordnungsweg Anpassungen vornehmen. Dies erzeugt die Situation einer latenten, erheblichen Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und ist deshalb nicht sinnvoll. Die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen behördliche Eingriffe in die unternehmerische Freiheit zulässig sind, soll nicht delegiert werden. Wesentliche Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit müssen im Gesetz selber verankert werden.

Zum dritten Punkt, zur fehlenden Differenzierung der Regulierung für unterschiedlich schädliche Produkte: Die Vorlage umfasst neue, zum Inhalieren bestimmte Produkte: die E-Zigaretten. Der Bundesrat hält in der Botschaft zum Bundesgesetz über Tabakprodukte fest, dass sich die Fachleute einig sind, dass nikotinhaltige elektronische Zigaretten deutlich weniger schädlich sind als herkömmliche Zigaretten. Dennoch sollen die E-Zigaretten gemäss der Vorlage genau gleich wie herkömmliche Tabakprodukte reguliert werden. Es ist für die Kommissionsmehrheit nicht verständlich, dass für alle Produktkategorien, unabhängig von ihrem Risikopotenzial, die gleichen Werbe- und Kommunikationsverbote gelten sollen.

Noch ein Wort zum Verhältnis Bundesgesetz/Kantone: Der Föderalismus soll auch mit einem neuen Tabakproduktegesetz hochgehalten werden. Die Kantone sollen weiterhin selbstständig über den Erlass weiter gehender Bestimmungen befinden können: Sie sollen entscheiden, ob sie bei Werbung und Sponsoring weitergehende Massnahmen treffen wollen oder nicht. Doch die bundesrätliche Vorlage regelt auf Stufe Bund dermassen viel, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone gemindert werden. Mit dem neuen Bundesgesetz soll der Föderalismus nicht durch eine zentralistisch orientierte Gesetzgebung einschneidend beeinflusst werden.

Ich komme zum Fazit: Die Kommission ist für Eintreten, spricht sich also im Grundsatz für ein neues Tabakproduktegesetz aus. Das vorliegende Gesetz geht der Kommissionsmehrheit aber entschieden zu weit: Es müssten viele Artikel angepasst und neue aufgenommen werden.

Die Gesetzesvorlage ist für die Mehrheit der Kommission als Ganzes nicht stimmig: Zu viele Bereiche sind unbefriedigend geregelt. Die Kommissionsmehrheit sagt Ja zum Kinder- und Jugendschutz, Ja zu einem Verbot der speziell an Minderjährige gerichteten Werbung, aber Nein zu neuen, an Erwachsene gerichteten Massnahmen in den Bereichen Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring. Die Kommissionsmehrheit will auch keine unverhältnismässigen Überwachungskompetenzen und Meldepflichten in der Vorlage. Die Kommissionsmehrheit plädiert für eine möglichst hohe Rechtssicherheit für unsere Unternehmen und für eine

AB 2016 S 439 / BO 2016 E 439

differenzierte Zulassung und Regulierung von Alternativprodukten.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat.

**Stöckli Hans (S, BE):** Es ist gut, dass die Kommission mit grosser Mehrheit auf das Gesetz eingetreten ist, aber es ist nicht gut, dass sie dann die Beratung dieses Gesetzes nicht an die Hand genommen hat. Ich bin überzeugt, dass wir uns jetzt dazu durchringen sollten, die Kommission zur Detailberatung zu bringen, indem wir eben die Rückweisung ablehnen.

Wenn man die Gesetzgebung im europäischen Raum anschaut, dann sieht man – das muss ich Ihnen sagen –, dass das Produkt des Bundesrates die liberalste aller Regelungen ist, die wir in Europa haben. Es gab ein Rating, und in diesem Rating hat die Schweiz auch mit der neuen Regelung mit krassem Abstand den letzten Platz erreicht. Das bedeutet: Sie wollen einen Gesetzentwurf, der in vielen Teilen den Erwartungen der Gesundheitsverantwortlichen nicht entspricht, noch bacab schicken. Sie wollen also die letzten Zähne dieses Gesetzes ziehen, damit ein Lippenbekenntnis vorhanden ist, weil man ja die Zigaretten auch mit der Lippe raucht. Und das, glaube ich, dürfen wir nicht machen, weil der Jugendschutz, der Gesundheitsschutz in unserem Land eine verfassungsmässige Verpflichtung ist.

Ich bin Präsident der Schweizerischen Gesundheitsligen-Konferenz und Co-Präsident der Allianz Gesunde Schweiz. Diese Kreise, die ich vertrete, sind auch nicht glücklich, Herr Bundesrat, mit diesem Gesetzentwurf,



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



weil er auf der einen Seite ein Werbeverbot enthält, das aber nicht sehr weit geht. Zudem ermöglicht der Entwurf nach wie vor, dass insbesondere in Entwicklungsländer Zigaretten exportiert werden, welche bei uns selbst nicht zum Verkauf zugelassen wären. Das ist eine Regelung, die in der EU bereits auf sehr, sehr grosses Unverständnis gestossen ist. Ein weiteres Problem ist, dass das Gesetz keine Rückverfolgbarkeitsnormen enthält, Normen, die mit grosser Mehrheit vor zwei Tagen vom EU-Parlament verabschiedet worden sind und die die einzige Antwort auf den Zigaretten schmuggel darstellen. Wir wissen, dass immerhin 5 Prozent unseres Konsums in der Schweiz eben geschmuggelte Ware betreffen.

Trotzdem, trotz dieser Punkte, die die Vorlage nicht enthält, sind wir klar der Meinung, dass man auf den Gesetzentwurf eintreten sollte, eintreten müsste. Ich bin froh, dass im Rückweisungsantrag zumindest das Mindestalter von 18 Jahren, das Verbot der speziell an Jugendliche gerichteten Werbung wie auch die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Testverkäufe enthalten sind. Wenn man sich aber bewusst wird, dass die Selbstregulierung, wie es genannt wird, bereits heute Geltung hat, dann stellt man fest, dass diese eben nur ein sehr geringes Lippenbekenntnis darstellt. Die Präambel der Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Lauterkeitskommission sieht vor, dass sich die Leute, die an diese Vereinbarung gebunden sind, bei der Vermarktung und Distribution von Tabakprodukten "ausschliesslich" – so steht es hier –, "ausschliesslich" an erwachsene Raucher und nicht an Minderjährige richten.

Heute Morgen früh habe ich im Zug zufälligerweise die Zeitung "20 Minuten" in die Hand genommen. Ich habe gesehen, dass in meinem Abteil auch viele Jugendliche unter 18 Jahren diese Zeitung in der Hand gehabt haben, und zwar nur sie. Unter der Rubrik "People", wo von Elton John, von Meryl Streep usw. gesprochen wird, befindet sich auch eine halbe Seite Werbung für die Zigarettenmarke "Kent", sage ich jetzt einmal. Wollen Sie mir sagen, diese Vereinbarung der ausschliesslich an erwachsene Raucher und nicht an Minderjährige gerichteten Werbung werde eingehalten? Wenn man so zweideutig und mit gespaltener Zunge Werbung macht, dann, glaube ich, ist es nötig und richtig, dass sich der Bundesgesetzgeber dieser Aufgabe annimmt.

Die wissenschaftlich unterstützten Untersuchungen ergeben klar, dass die Werbung Einfluss auf das Konsumverhalten hat. Sonst würde doch auch die Tabakindustrie keine Werbung machen – die sind ja nicht dumm. Sie sind sich auch bewusst, dass sie sich an die Jugendlichen richten müssen, um neue Kunden zu gewinnen. Diejenigen, die rauchen, sterben ja vierzehn Jahre früher als die, die nicht rauchen, und so würden der Tabakindustrie mit der Zeit die Kunden ausgehen, wenn sie nicht neue anziehen würde.

Wir wissen auch, dass derjenige, der bis zum 21. Lebensjahr nicht raucht, dann eben kein Raucher werden wird. Und wir wissen auch, dass Jugendliche, die dann mal am Rauchen sind, nur zu rund 30 Prozent wieder aussteigen können. Je jünger die Jugendlichen sind, die mit dem Rauchen beginnen, desto schwieriger ist es für sie auszusteigen, und desto mehr ist ihre Gesundheit beeinträchtigt.

Der Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit – die Kommission hat den entsprechenden Antrag mit 6 zu 4 Stimmen angenommen – verkennt krass diese Notwendigkeiten. Der Bundesrat hat in seiner Vorlage eine gewisse Erweiterung der Werbe- und Marketingbeschränkungen vorgesehen, die jetzt nur aus wirtschaftlichen Gründen wieder gestrichen werden sollen: Plakatwerbung, Inserate, Werbespots, vor allem auch im Internet, Gebrauchsartikel und natürlich die Anteaser-Methoden an Festivals. Ich habe im Zusammenhang mit dieser Gesetzgebung unglaubliche Geschichten darüber gehört, mit welcher Raffinesse Jugendliche an solchen Festivals zum Rauchen gebracht werden. Ich möchte Sie jetzt verschonen mit all diesen Details, aber es wäre interessant, dem nachzugehen. Dort muss der Riegel geschoben werden, damit die Leute sich nicht unnötig die gesundheitsschädliche Fessel des Rauchens umlegen.

Wir wissen, dass Werbeverbote nützlich sind. Es gibt betreffend die Verbote und Beschränkungen bei der Werbung drei verschiedene Kategorien von Kantonen in der Schweiz. Es gibt solche wie Solothurn und Wallis, die sehr strenge Vorschriften haben, und es gibt solche, die sehr lasche Vorschriften haben. Fakt ist, dass die Raucherquote in denjenigen Kantonen, die strenge Vorschriften haben, um etwa 20 Prozent tiefer liegt als in denjenigen Kantonen, welche lasche Werbevorschriften haben.

Lieber Sprecher der Mehrheit, wie wollen Sie ob dieser Fakten sagen, dass das Einschränken der Werbeverbote keinen Einfluss auf das Konsumverhalten habe? Es muss ein stark vernebelter Raum sein, in welchem man zu solchen Bezügen und Aussagen kommt.

Artikel 118 der Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er Massnahmen zum Schutz der Gesundheit ergreift. Dazu gehört eben auch, dass man Produkte, die gesundheitsgefährdend sind, entsprechend behandelt, dass man sie also bei der Einschränkung der Werbung anders behandelt als gesunde oder weniger gefährliche Produkte. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 2002 klar erkannt, dass Werbeverbote völlig verfassungskonform sind, ja, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, Massnahmen zu ergreifen, um eben dem Grundsatz der Gesundheit Nachachtung zu verschaffen.

Es wurde vom Sprecher der Mehrheit nicht gesagt, dass in unserem Land jährlich 9500 Todesfälle zu beklagen



sind, die auf den Konsum von Tabakprodukten zurückzuführen sind – das sind 15 Prozent aller Todesfälle. Es wurde auch nicht gesagt, dass bei den meisten nichtübertragbaren Krankheiten der Konsum von Tabak Auslöser, Verstärker oder Verschlimmerer des Krankheitsbildes ist. Und es wurde auch nicht gesagt, dass wir im Bereich des Tabak-Abusus insgesamt etwa 5,6 Milliarden Franken direkte oder indirekte Kosten haben – pro Jahr! Rechnet man gemäss einer Studie des sehr wohl anerkannten Professors Claude Jeanrenaud der Universität Neuenburg noch die immateriellen Kosten wie Einschränkung der Lebensqualität und Verkürzung des Lebens hinzu, dann kommen noch 4 Milliarden Franken hinzu. So ist es fast zynisch, wenn man sagt, dass die Wertschöpfung der Tabakindustrie mit 6,5 Milliarden Franken eben ein wichtiger Faktor sei.

Ist es sinnvoll, Werbebeschränkungen zu verbieten bei einem Produkt, das mehr volkswirtschaftlichen Schaden bringt als Nutzen stiftet? Um diese Fragestellung geht es, diese Frage müssen wir heute beantworten.

AB 2016 S 440 / BO 2016 E 440

Die Möglichkeiten, die Anliegen der Mehrheit im Rahmen der Beratung des Gesetzes einzubringen, sind völlig vorhanden. Ich sehe nicht ein, weshalb man diese Detailberatung nicht durchführen will, sondern die Rückweisung beantragt. Dies gilt umso mehr, als der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit völlig verhältnismässig ist. Man verlangt nicht ein totales Werbeverbot, man verlangt auch nicht Packungen ohne Benennung. Die gesetzliche Grundlage wäre gegeben und die Verhältnismässigkeit auch. Die Kantone haben sich grossmehrheitlich – es sind 23 Kantone – für dieses Gesetz ausgesprochen. Es ist deshalb auch etwas sonderbar, wenn man sagt, dieses Gesetz würde die föderalistischen Strukturen in unserem Land nicht berücksichtigen.

Ich ersuche Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen, damit die Vorlage beraten werden kann.

**Bischofberger Ivo (C, AI):** Nach dem feurigen Votum von Kollege Hans Stöckli bin ich versucht, den Pädagogen und Schriftsteller Erich Kästner zu zitieren: "Wird's besser? Wird's schlimmer? fragt man alljährlich. Seien wir ehrlich: Leben ist immer lebensgefährlich."

Die Ausgangslage beim vorliegenden Tabakproduktegesetz ist uns bekannt. Der Bundesrat will die Bevölkerung und insbesondere Kinder und Jugendliche vor den schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums schützen. Er hat deshalb mit dem Nationalen Programm Tabak eine umfassende Präventionsstrategie verabschiedet. Dabei sollen in diesem Gesetz namentlich zwei Hauptaspekte verankert werden: erstens die Einschränkung der Tabakwerbung, der Promotion und des Sponsorings sowie zweitens ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige.

Nicht umstritten ist auch bei Mitgliedern der Kommissionsmehrheit das schweizweite Verbot des Verkaufs von Zigaretten an Minderjährige. Auch der Jugendschutz ist nicht umstritten, inklusive der Testkäufe. Was jedoch ernsthaft hinterfragt wird, sind die darüber hinausgehenden Massnahmen, welche die Werbung einschränken, ja verbieten sollen, so die Tabakwerbung auf Plakaten, in Print- und Online-Medien sowie im Kino. Für die Mehrheit der Kommission schiesst dies über das Ziel hinaus, dies vor allem auch unter dem Aspekt, dass die Räte 2012 das Präventionsgesetz abgelehnt und damit den Willen des Gesetzgebers manifestiert haben, die staatliche Gesundheitsprävention nicht weiter auszubauen. Dies geschah vor allem auch unter dem Aspekt, dass in der gleichen Zeit, in welcher der Bundesrat die Botschaft zum Tabakproduktegesetz veröffentlicht hat, auch das Projekt "Nationale Strategie Sucht" verabschiedet worden ist. Dabei wird in der offiziellen Medienmitteilung festgehalten, dass diese Strategie vom Prinzip ausgeht, dass das Individuum für seine Lebensentscheidungen und sein Verhalten verantwortlich ist.

Der Eigenverantwortung wird im Kern der Botschaft als eigentlicher Maxime das Wort geredet. So finde ich mich eben wieder bei der Kernaussage der einleitenden Sentenz von Erich Kästner. Gefragt ist heute nach meiner Meinung eigentlich mehr denn je eine neue Art Präventionskampagne, eine Präventionskampagne, die von der Tatsache ausgeht, dass wir schlicht und ergreifend nun einmal in einer zumindest nicht ungefährlichen Welt leben.

Dabei ist es meines Erachtens ebenso wichtig, dem betroffenen Individuum zu verstehen zu geben, dass es gefährlich sein kann, sich in einer falschen Sicherheit zu wähnen – sich in einer falschen Sicherheit zu wähnen, weil wir verlernt haben, die möglichen Gefahren, mit welchen wir im Alltag konfrontiert sind, selber zu erkennen und uns sodann auch entsprechend zu verhalten. Die heutige, allumfassend angelegte Prävention führt nicht zu mehr Eigenständigkeit und Selbstverantwortung, führt vor allem auch nicht zu mehr Mündigkeit. Sie gewöhnt den Menschen vielmehr schlicht und ergreifend an seine Bevormundung, denn andere sagen ihm, woran er sich zu orientieren hat. Andere sagen ihm, was er zu tun und was er zu lassen hat. "Wer alles durch Normen, Massnahmen, Richtlinien und Gesetze bestimmen will, wird die Laster, Übel, Gefahren und Nachlässigkeiten mehr anstacheln als bessern", erkannte bereits der niederländische Philosoph Spinoza im 17. Jahrhundert. Ich bin der Auffassung, dass etwas, was über Jahrhunderte seine Gültigkeit hatte, heute nicht



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



als völlig falsch gelten kann.

Vor diesem Hintergrund ist es sicher richtig, dass der vorliegende Gesetzentwurf in den vorgegebenen Punkten nochmals kritisch und vor allem auch mit gesundem Menschenverstand überarbeitet wird. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Cette proposition de renvoi du projet au Conseil fédéral n'est qu'un écran de fumée. Prétendre que l'interdiction de vente aux mineurs suffira à elle seule à protéger les jeunes du tabagisme, c'est comme fermer la porte d'une maison qui brûle en espérant arrêter l'incendie; ce sera aussi peu efficace. Tant que sera attisé le désir des jeunes pour le tabac par le biais de publicités, de promotions, d'actions de sponsoring en tout genre – j'y reviendrai –, le sinistre du tabagisme ne sera pas maîtrisé.

Autre écran de fumée: la notion de liberté invoquée par les opposantes et les opposants à cette loi. Où est la liberté de penser quand on est manipulé dès l'enfance par un marketing redoutable et une publicité omniprésente? Où est la liberté de choix, une fois qu'on y a succombé et qu'on est devenu accro à une substance très addictive? Quant à la liberté de fumer et de commercialiser les produits du tabac, cette loi ne les remet pas en cause. Elle vise juste à limiter modestement la possibilité pour les entreprises concernées de promouvoir un produit toxique qui tue une consommatrice ou un consommateur sur deux et dont la publicité cible massivement les jeunes. De telles restrictions justifiées de la liberté économique se pratiquent d'ailleurs déjà en Suisse, puisque la publicité pour les médicaments et celle pour les armes sont, par exemple, interdites et celle pour l'alcool limitée.

Toute régulation relève d'une pesée d'intérêts. Quand je parlais de sinistre, les dégâts du tabagisme constituent bel et bien une urgence et sa prévention un intérêt prépondérant de santé publique. Ainsi, chaque année en Suisse, 9500 personnes décèdent des suites de la consommation du tabac. Cela représente 15 pour cent de tous les décès, et l'on compte six fois plus de morts prématuées dues au tabac que celles résultant, au total, des accidents de la circulation, des suicides, de la consommation de drogues illégales et du sida. Mais c'est aussi précisément pour des raisons économiques qu'il nous faut donner le feu vert à la maîtrise du sinistre.

Le tabagisme coûte à la société suisse quelque 10 milliards de francs par an, sous forme de perte de qualité de vie et de coûts de la santé, à hauteur de plus de 1,7 milliard de francs, dont une grande partie à la charge de la population. Fumer tue aussi la productivité, puisque les jours de travail perdus en raison des maladies liées au tabac entraînent à eux seuls des coûts annuels de 4 milliards de francs, qui grèvent en particulier les petites entreprises.

L'adoption de cette loi engendrerait, en revanche, un bilan positif de plusieurs centaines de millions de francs, de 400 à 600 par année, pour la collectivité et les entreprises, selon l'analyse d'impacts de la réglementation – la bien nommée AIR. De l'air justement! C'est ce que retrouverait beaucoup de monde en Suisse, et il y aurait aussi de l'argent disponible pour consommer d'autres biens, et donc des effets de transfert de l'industrie du tabac vers d'autres secteurs économiques et des répercussions minimes pour la branche publicitaire.

Bref, la volonté affichée de limiter l'âge légal d'achat du tabac et le refus de toute autre restriction, soi-disant au nom de la liberté, cachent mal ce qu'ils défendent en réalité, à savoir les intérêts spécifiques d'une industrie donnée. Face à ceux-ci, l'objectif de protection de la jeunesse part tout simplement en fumée. Il faut dire que plus de la moitié des personnes fumeuses commencent avant 18 ans et plus de 80 pour cent avant 20 ans. S'il est une cible de vente pour les fabricants de tabac, c'est bien cette tranche d'âge!

Les jeunes se retrouvent donc confrontés quotidiennement à la publicité protabac, qui s'infiltre dans les réseaux sociaux

AB 2016 S 441 / BO 2016 E 441

et les pages people des journaux gratuits, comme notre collègue Hans Stöckli vient de vous le démontrer par l'exemple du jour. Qu'elle soit ciblée sur les jeunes, voire les très jeunes, quand elle s'invite à hauteur de regards d'enfants aux rayons friandises, ou qu'elle soit, prétendument, réservée aux adultes, cette publicité a la même efficacité, qui en pousse plus d'un à passer de la sucette à la cigarette. Les jeunes sont depuis toujours attirés par les comportements qu'ils associent aux adultes et l'industrie du tabac le sait bien. A la publicité à proprement parler, elle ajoute toutes sortes de promotions et de sponsoring d'événements.

En Suisse, le taux de fumeurs et fumeuses chez les plus de 15 ans stagne à environ 25 pour cent depuis 2008 et repart même faiblement à la hausse chez les jeunes. A l'heure où la protection des enfants impose des normes sécuritaires de plus en plus drastiques, n'est-il pas paradoxal de jeter nos jeunes en pâture à cette industrie de la mort? De la pub en moins dans le quotidien gratuit "20 minutes" et c'est, pour chaque personne qui ne commence pas à fumer, dix ans de vie en plus.

Ce projet de loi, fort modeste, va moins loin que ce que proposent les autres pays européens. Mais, à l'heure



actuelle, la Suisse apparaît vraiment comme une île, un foyer totalement isolé sur le continent. Pour mémoire, l'adoption d'une loi allant dans le sens de ce projet est une condition sine qua non de la ratification de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac – la CCLAT – que la Suisse a signée il y a douze ans déjà, en juin 2004. Or la Suisse est tout de même l'Etat hôte de l'OMS. En réponse à mon interpellation 13.3387, "Protection contre les méfaits du tabac et ratification de la convention-cadre de l'OMS", le Conseil fédéral déclarait que "l'élaboration du message concernant l'approbation ainsi que la mise en oeuvre de la CCLAT fait partie des objets du programme de la législature 2011 à 2015 devant aider à combattre l'augmentation des coûts dans le secteur de la santé." C'était en 2013.

Pour en revenir à la réglementation suisse, celle-ci varie bien sûr en fonction des cantons puisque, cela a été dit, la publicité pour les produits du tabac fait l'objet de limitations dans un certain nombre d'entre eux. L'analyse d'impact de la réglementation réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique démontre l'efficacité de ces restrictions cantonales qui génèrent en moyenne une diminution de 4,3 points de la prévalence du tabagisme chez les personnes âgées de 15 à 40 ans.

La recherche a montré qu'une interdiction totale de la publicité – mesure soutenue par la majorité de la population suisse –, permettrait même de diminuer la consommation de 7 pour cent en moyenne. Je répète que nous parlons bien d'une interdiction de la publicité, et pas d'une interdiction de la cigarette. En tant que représentantes et représentants des cantons, nous ferions bien de défendre des mesures inspirées des solutions cantonales qui permettent, même si c'est à petit feu, d'améliorer l'état de santé de la population.

Abstraction faite de ces arguments fumeux à l'appui de son renvoi, la loi constitue une base valable pour la discussion par article, laquelle permettrait, le cas échéant, de modifier encore certaines dispositions, ce que – vous l'aurez compris – je souhaite également.

C'est pourquoi la minorité de la commission vous invite à entrer en matière et à rejeter la proposition de renvoi, qui ne fera que prolonger non seulement le processus inscrit dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires mais aussi l'incertitude juridique concernant les cigarettes électroniques, alors qu'il y a un évident besoin d'agir dans ce domaine. Il en va de notre responsabilité sociale et politique par rapport à la maîtrise des coûts de la santé, à la lutte contre les maladies transmissibles, et surtout par rapport à la protection des jeunes. A cet égard, la prévention est aussi efficace que la publicité; tout est question de moyens et de volonté.

Ne laissons pas cette loi faire long feu et dotons la Suisse d'un dispositif crédible de contrôle des produits du tabac, sans traîner en longueur. Fumer tue; perdre du temps aussi.

**Eder Joachim (RL, ZG):** Der Kommissionsbeschluss, auf den Gesetzentwurf einzutreten, ihn aber mit klaren Aufträgen an den Bundesrat zurückzuweisen, hat verschiedene, teils hochemotionale Reaktionen ausgelöst. So wurde uns in gewissen Äusserungen und Zuschriften direkt oder indirekt auch gesagt, wir würden die wirtschaftlichen Interessen der Tabakindustrie höher gewichten als die Gesundheit der Menschen. Diesen Vorwurf muss ich in aller Entschiedenheit zurückweisen.

Letztlich geht es bei dieser Vorlage um eine einzige, allerdings entscheidende Frage: Wo soll die Einflussnahme des Staates auf die Bevölkerung aufhören? Für die Mehrheit unserer Kommission ist dies klar: Wir wollen einen uneingeschränkten Jugendschutz und unterstützen alle diesbezüglichen Bestrebungen vorbehaltlos. Sie können uns beim Wort nehmen, Herr Bundesrat. Wir wehren uns aber dagegen, dass der Staat zum Hüter für das Tun und Lassen der Erwachsenen wird. Für Mündige hat nach wie vor das Prinzip der Eigenverantwortung zu gelten. Jugendliche hingegen haben wir unter allen Umständen zu schützen, und zwar gezielt und mit entsprechend griffigen Massnahmen. Deshalb begrüsst und unterstützt unsere Kommission ausdrücklich die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Konkret heisst das:

1. Die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige soll in der gesamten Schweiz verboten werden. Wir begrüssen also eine für die gesamte Schweiz einheitliche Altersgrenze. Diese Massnahme entspricht dem Standard auf internationaler Ebene.

2. Es soll – das gibt es bisher noch nicht – eine gesetzliche Grundlage für Testkäufe geschaffen werden. Diese garantieren die notwendige Umsetzungskontrolle.

3. Zudem verlangt die Kommission, dass Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtet, verboten wird. Als Beispiel – und da kann ich mich Kollege Stöckli anschliessen – erwähne ich ein Zigaretteninserat in der Gratiszeitung "20 Minuten", welches auf der "People"-Seite veröffentlicht wird und die Leute duzt. Da ist die Zielgruppe wohl eindeutig klar. Solche Werbung ist gemäss Tabakverordnung bereits heute verboten. Zudem gibt es seit über zwanzig Jahren in diesem Bereich eine strikte Selbstregulierung der Branche, die von der Lauterkeitskommission überwacht wird oder überwacht werden sollte. Ich erwarte, dass sich die Verantwortlichen der Schweizer Tabakindustrie an ihre eigenen Vorgaben halten und solche Werbung in Zukunft unterlassen. Ich erwarte aber auch, dass sie zur Rechenschaft gezogen werden, wenn dies nicht der Fall ist.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



Ausschlaggebend für den Antrag der Kommissionsmehrheit sind jene Fakten, die Ihnen bekannt sein dürften: 57 Prozent der Raucher fangen als Minderjährige mit dem Tabakkonsum an. Klar ist deshalb Folgendes: Wenn Jugendliche nicht mit dem Rauchen beginnen, rauchen sie mit grosser Wahrscheinlichkeit ihr Leben lang nie. Daher muss das neue Gesetz die Hürden höher setzen, damit Kinder und Jugendliche nicht zum Rauchen animiert werden. Die von uns geforderten verstärkten Präventionsmaßnahmen zielen also genau in die richtige Richtung.

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen hat uns unter anderem kürzlich Folgendes geschrieben: "Würde der Gesetzentwurf an den Bundesrat zurückgewiesen, ginge wertvolle Zeit für die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz verloren. Zudem würde man riskieren, dass das Gesetz abgeschwächt würde und erfolgversprechende Massnahmen für einen besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den schädlichen Auswirkungen des Tabaks keinen Platz fänden." Das sehe ich persönlich ganz anders. Von Abschwächung des Gesetzes kann wohl nicht im Ernst die Rede sein, im Gegenteil: Unser Vorgehen gibt den Bemühungen für einen besseren Kinder- und Jugendschutz spezielles Gewicht, stehen sie doch eindeutig im Zentrum.

Festhalten will ich noch zwei mir wichtig erscheinende Punkte: Erstens ist es den Kantonen, welche in der Gesundheitspolitik hauptverantwortlich sind, freigestellt, in ihrem Gebiet strengere Regeln einzuführen; einige haben dies

AB 2016 S 442 / BO 2016 E 442

bereits getan. Zweitens ist es unbestritten, dass strukturelle Massnahmen wie beispielsweise das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden und Restaurants eine viel grössere Wirkung haben, unter anderem auch bezüglich des Schutzes vor dem Passivrauchen, als die vorgesehenen Regulierungsmassnahmen, die teils als unverhältnismässig bezeichnet werden müssen.

Zuletzt möchte ich nochmals in aller Deutlichkeit Folgendes betonen: Es bezweifelt wohl niemand in diesem Saal, dass Rauchen gesundheitsschädigend ist und tödlich sein kann. Wenn Erwachsene – damit bin ich wieder bei der entscheidenden Ausgangsfrage – dies auf sich nehmen, tun sie es in eigener Verantwortung. Sie nehmen auch die Folgen ihres Verhaltens bewusst in Kauf. Kinder und Jugendliche haben wir aber vom Staat aus speziell zu schützen. Das tun wir auch mit der Rückweisung, und zwar aus voller Überzeugung. Wir sind uns nämlich der sozialen Verantwortung bewusst. Es ist kein Lippenbekenntnis, es sind keine gespaltene Zungen, Herr Minderheitssprecher, das lassen wir uns endgültig nicht bieten und unterstellen!

**Bruderer Wyss Pascale (S, AG):** Es ist ja keine Seltenheit, dass ein Gesetz enorm umstritten ist, wie wir es im Hearing erlebt haben. Es ist auch keine Seltenheit, dass eine Kommission den Geltungsbereich einer Vorlage reduzieren, einengen oder eben ausweiten will. Das ist eben die parlamentarische Arbeit, der wir uns eigentlich zu stellen haben. Wie wir es auch jetzt angesichts der verschiedenen Voten hier im Saal hören, ist es so: Die Vorlage geht den einen zu wenig weit, den anderen zu weit. Jetzt ist es eigentlich an den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, diese Auseinandersetzung zu führen und die Vorlage des Bundesrates im Sinne der Mehrheiten, die hier entscheiden, zu verändern.

Die einen sehen da bereits das Ende der Wirtschaftsfreiheit kommen, die anderen halten die Vorlage für das absolute Minimum, für im internationalen Vergleich zu liberal. Diese Diskrepanz zeigt eigentlich, wo wir jetzt in der materiellen Diskussion ansetzen könnten.

Aber ich möchte nebst diesen materiellen Argumenten und inhaltlichen Pro und Kontra der Vorlage doch noch auf die formelle Ebene zu sprechen kommen. Meines Erachtens wird mit einer Rückweisung das absolut falsche Zeichen gesetzt. Ich kann Ihnen sagen, ich habe für das eine oder das andere Votum Verständnis. Je nach Punkt der Vorlage geht auch mir der Entwurf des Bundesrates mal ein bisschen zu weit und mal ein bisschen zu wenig weit. Aber diese Diskussion würde ich eigentlich gerne mit Ihnen führen. Was die Verwaltung, was der Bundesrat denkt, haben wir hier auf dem Papier. Es ist der Versuch, zwischen auch in der Vernehmlassung geäusserten Argumenten der verschiedensten Seiten auszumehren. Es ist eine Auswertung der Studien, die vorliegen, und es ist das Resultat der Arbeit der Verwaltung. Das ist es, was uns der Bundesrat vorlegt. Und jetzt ist es an uns, damit zu arbeiten und unsere Meinung dazu zu äussern.

Natürlich kann man die Vorlage zurückweisen und diesen Teil unserer Arbeit delegieren. Ich finde das extrem bedauerlich, auch, das muss ich Ihnen sagen, weil es Zeit kostet und weil es eine völlig unnötige Schleife, eine Zusatzschleife bedeutet. Ich möchte Sie als Teil der Minderheit auffordern, auf diese Debatte einzutreten und den gemeinsamen Nenner, den Sie als Vertreter der Mehrheit genannt haben, hier unter uns zu suchen. Das können wir nur, wenn wir bereit sind, in die Detailberatung einzusteigen, und nicht, indem wir dies delegieren und die Vorlage zurückweisen.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Siebente Sitzung • 09.06.16 • 08h15 • 15.075  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Septième séance • 09.06.16 • 08h15 • 15.075



Ich bitte Sie deshalb, mit der Kommissionsminderheit zu stimmen, damit wir hier unsere Aufgabe als Parlamentarierinnen und Parlamentarier wahrnehmen können.

**Le président** (Comte Raphaël, président): Nous poursuivrons notre débat mardi prochain. Le Conseil fédéral dispose donc de quelques jours pour affûter ses arguments et faire en sorte que la majorité change de camp par rapport à celle qui s'est formée en commission.

Comme vous en avez sans doute été informés, nous avons appris il y a quelques minutes le décès de Monsieur Pierre Aubert, ancien conseiller fédéral. Au nom du conseil, nous présentons toutes nos condoléances à sa famille et à ses proches. L'éloge funèbre aura lieu dans ce conseil lundi prochain.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 h 00*

AB 2016 S 443 / BO 2016 E 443