



20.068

Botschaft zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»

vom 26. August 2020

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, mit der Empfehlung, sie abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. August 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» verlangt von Bund und Kantonen, die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen zu fördern und jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die sie erreicht, zu verbieten. Nach Ansicht des Bundesrates geht ein solches Verbot zu weit. Er beantragt deshalb dem Parlament, Volk und Ständen eine Ablehnung der Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zu empfehlen. Dennoch möchte er die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen vor den schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums schützen. Er wird sich deshalb in der laufenden parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz für die weitere Verbesserung des Jugendschutzes einsetzen.

Ausgangslage

Im November 2015 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen ersten Entwurf des Tabakproduktegesetzes. Dieser enthielt zahlreiche Einschränkungen im Bereich Werbung für Tabakprodukte, ging dabei jedoch weniger weit als die vorliegende Volksinitiative. Dennoch beurteilte das Parlament die Einschränkungen als zu einschneidend und wies den Entwurf an den Bundesrat zurück.

Im November 2018 wurde der zweite Entwurf des Tabakproduktegesetzes an das Parlament überwiesen. Bei den Werbeeinschränkungen übernimmt dieser nun das aktuelle Recht und verbietet lediglich Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtet.

Vor diesem Hintergrund hat eine Allianz aus Schweizer Gesundheitsorganisationen am 12. September 2019 die Initiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» eingereicht. Mit Verfügung vom 8. Oktober 2019 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 109 969 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Inhalt der Initiative

Die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» fordert Bund und Kantone auf, die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen zu fördern. Sie will jede Art von Tabakwerbung, welche diese erreicht, verbieten. Werbung, die sich ausschliesslich an Erwachsene richtet, soll hingegen weiterhin erlaubt sein.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung des Kinder- und Jugendschutzes im Bereich Tabakprodukte bewusst. Er möchte die Bevölkerung, und insbesondere die Minderjährigen, vor den schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums schützen. Deshalb unterstützt er die Einführung konsequenter Einschränkungen im Bereich Tabakwerbung. Er ist jedoch der Ansicht, dass ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Interessen der öffentlichen Gesundheit und den Interessen der Wirtschaft zu wahren

ist. In dieser Hinsicht geht ihm das von den Initiantinnen und Initianten geforderte sehr weitreichende Werbeverbot für Tabakprodukte zu weit.

Neues Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten

Der Bundesrat hat im Jahr 2018 einen zweiten Entwurf des Tabakproduktegesetzes an das Parlament überwiesen. Nach der Rückweisung des ersten Entwurfs durch das Parlament an den Bundesrat beinhaltet diese neue Fassung keine Werbeeinschränkungen mehr, die über das geltende Recht hinausgehen. Diese Fassung würde es der Schweiz jedoch nicht erlauben, das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs zu ratifizieren. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurden durch den Ständerat zwischenzeitlich zusätzliche Werbeeinschränkungen vorgeschlagen und in die Vorlage eingearbeitet. Damit wird der Jugendschutz verbessert und eine Ratifizierung der Konvention wieder möglich. Die Ratifikation ist ein Ziel des Bundesrates seit der Unterzeichnung des Übereinkommens im Jahr 2004.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit der vorliegenden Botschaft, Volk und Ständen zu empfehlen, die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» ohne einen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag abzulehnen.

Der Bundesrat wird sich in der weiteren parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz dafür einsetzen, die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen besser vor den schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums zu schützen. Er wird daher insbesondere das Verbot von Tabakwerbung im Kino und auf Plakaten unterstützen, das bereits in der ersten Vorlage aus dem Jahr 2015 vorgesehen war. Ziel ist ein Gesetzesprojekt, das dem Anliegen der Initiative weitgehend entspricht. Mit diesem Vorgehen erübrigt sich ein indirekter Gegenvorschlag.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 41 Abs. 1 Bst. g

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

- g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden sowie ihre Gesundheit gefördert wird.

Art. 118 Abs. 2 Bst. b

² Er erlässt Vorschriften über:

- b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren; er verbietet namentlich jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreicht;

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b (Schutz der Gesundheit)

Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert drei Jahren seit Annahme von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b durch Volk und Stände.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die eidgenössische Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» wurde am 6. März

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

2018³ von der Bundeskanzlei vorgeprüft und am 12. September 2019 mit der erforderlichen Anzahl Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 8. Oktober 2019 hat die Bundeskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 109 969 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag dazu. Gemäss Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hätte der Bundesrat spätestens bis zum 12. September 2020 Zeit gehabt, der Bundesversammlung eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie und gemäss der Verordnung vom 20. März 2020⁶ über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren, standen jedoch die Fristen für die Behandlung eidgenössischer Volksinitiativen zwischen dem 21. März 2020 und dem 31. Mai 2020 still. In Anrechnung des Fristenstillstands hat der Bundesrat nun spätestens bis zum 23. November 2020 Zeit, der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses und die Botschaft vorzulegen. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 23. Mai 2022 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die in Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung aufgeführten Gültigkeitskriterien:

- a) Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b) Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c) Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Aktuelle Situation: Rauchen, Werbung und Einfluss auf Jugendliche

Das Rauchen ist eine grosse Belastung für die Gesellschaft. In der Schweiz ist der Anteil der Raucherinnen und Raucher in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben und beträgt rund 27 %. Bei den Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren

³ BBl **2018** 1337

⁴ BBl **2019** 6883

⁵ SR **171.10**

⁶ AS **2020** 847

schwankt er, ohne dass sich ein klarer Trend abzeichnet: Er betrug 27 % im Jahr 2007, 32 % im Jahr 2012 und 23 % im Jahr 2017.⁷ Knapp die Hälfte (46 %) der heutigen Raucherinnen und Raucher haben vor dem 18. Altersjahr mit dem täglichen Rauchen angefangen.⁸ Die Hälfte der Personen, die regelmässig rauchen, stirbt vorzeitig. Pro Jahr sterben in der Schweiz 9500 Personen an den Folgen des Tabakkonsums⁹ und die jährlichen Kosten belaufen sich auf 5,6 Milliarden Franken¹⁰. Davon sind 1,7 Milliarden auf direkte Kosten (Behandlungskosten) und 3,9 Milliarden auf indirekte Kosten (Produktivitätseinbussen) zurückzuführen.

Die Werbung für Tabakprodukte spricht Werte an, nach denen sich die Jugendlichen sehnen: das Streben nach Unabhängigkeit, Risiko und Abenteuer, sexuelle Anziehungskraft oder Rebellion. Eine umfangreiche Studie aus Deutschland zeigte, dass Jugendliche, die stark Werbung für Tabakprodukte ausgesetzt waren, ein um 46 % höheres Risiko hatten zu rauchen als jene, die ihr am wenigsten ausgesetzt waren.¹¹ Eine Schweizer Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Jugendlichen in der Schweiz auf der Strasse stark mit Werbung für Tabakprodukte konfrontiert werden (Plakate, Aschenbecher, Kioske usw.), auch wenn sie diese nicht bewusst wahrnehmen. Ferner ist erwiesen, dass bei Raucherinnen und Rauchern jeder – selbst unbewusst – visuelle Reiz einen Gehirnbereich stimuliert, der beim Auslösen der Lust auf Rauchen eine Rolle spielt.¹²

2019 wurden 13,3 Millionen Franken für Werbung für Tabakprodukte ausgegeben, davon 6,6 Mio. für die Werbung in der Presse und 5 Mio. für Plakate. Dies entspricht etwa 0,3 % sämtlicher Werbeausgaben in der Schweiz. Zu den Ausgaben für Werbung an Verkaufsstellen, für das Sponsoring oder die Gewährung von Rabatten liegen keine Zahlen vor.¹³

Die Werbung für Tabakprodukte war bereits früher Gegenstand eidgenössischer Volksinitiativen. 1993 kam beispielsweise die Volksinitiative «zur Verminderung der Tabakprobleme» zur Abstimmung.¹⁴ Sie wurde mit 74,5 % Nein-Anteil deutlich abgelehnt. Wie sich die Bevölkerung zu der vorliegenden Volksinitiative äussern würde ist offen. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ermittelt die Einstellung der Bevölkerung zum Thema «umfassendes Tabakwerbeverbot mit Ausnahme am Verkaufspunkt» seit 2003. Gemäss diesen für die ganze Schweiz repräsentativen Umfragen unterstützt die Bevölkerung diese Massnahme mit einem Anteil von 62 %

⁷ Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017, Bundesamt für Statistik.

⁸ Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017, Bundesamt für Statistik.

⁹ Tabakbedingte Todesfälle in der Schweiz. Schätzung für das Jahr 2012. Bundesamt für Statistik, 2015.

¹⁰ 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.

¹¹ Hanewinkel R. et al. (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, *Pediatrics*, 127, e271-e278.

¹² Canevascini M. (2014), Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Lausanne.

¹³ Werbeausgaben für Tabakprodukte, Media Focus – Synthese BAG, August 2019.

¹⁴ BBl 1994 I 467

bis 72 %. Zuletzt betrug die Zustimmungsrate im Jahr 2018 64 % der Bevölkerung ab 15 Jahren.¹⁵

2.2 Aktuelle Regelung der Werbung

Die Tabakprodukte sind bisher im früheren Lebensmittelrecht geregelt und die Einzelheiten sind in der Tabakverordnung vom 27. Oktober 2004¹⁶ (TabV) festgelegt. Anlässlich der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes¹⁷ (LMG), die am 1. Mai 2017 in Kraft trat, wurden die Tabakprodukte zwar aus seinem Geltungsbereich ausgeschlossen. Bis das neue Tabakproduktegesetz das sich zurzeit im Parlament befindet, in Kraft tritt, kommt gemäss einer Übergangsbestimmung des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014 (Art. 73) für Tabakprodukte jedoch weiterhin das frühere Gesetz zur Anwendung.

Gemäss TabV ist Werbung für Tabakprodukte untersagt, wenn sie sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet. Verboten ist sie insbesondere an Kultur-, Sport- oder anderen Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden; in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind; sowie auf Schülermaterialien und Spielzeug (Art. 18 Bst. a–c, e und g TabV). Ebenfalls verboten ist die unentgeltliche Abgabe von Werbegegenständen (z. B. T-Shirts) sowie von Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen an Jugendliche (Art. 18 Bst. d und f TabV).

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006¹⁸ über Radio und Fernsehen (RTVG) untersagt zudem die Werbung für Tabakprodukte sowie Sponsoring von Radio- oder Fernsehprogrammen durch Unternehmen oder Marken der Tabakindustrie.

Die Kantone ihrerseits haben zwischen 2000 und 2016 Werbeeinschränkungen für Tabakprodukte eingeführt, nachdem das Bundesgericht in einem Entscheid von 2002¹⁹ die Werbeeinschränkung des Kantons Genf als verfassungskonform beurteilt hatte. Die meisten dieser Einschränkungen wurden von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gutgeheissen, unabhängig davon ob sie von Initiativen auf Kantons-ebene oder Referenden ausgingen. Siebzehn Kantone, die 88 %²⁰ der Bevölkerung abdecken, verbieten Plakatwerbung²¹ und sechs von ihnen Werbung im Kino (GE,

¹⁵ Quellen: Omnibus Erhebung «Gesundheit und Lifestyle» 2018, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Statistik, abrufbar unter: www.obsan.admin.ch > Gesundheitsthemen > Einflussfaktoren auf die Gesundheit > Tabak – Meinung der Bevölkerung zu strukturellen Massnahmen, 2018 ; Einstellungen der Schweizer Bevölkerung zu Tabakwerbeeinschränkungen in den Jahren 2012, 2014, 2016 – Auswertung der Daten des Suchtmonitorings Schweiz, abrufbar unter: www.suchtmonitoring.ch > Publikationen; Einstellungen der Schweizer Wohnbevölkerung zu Tabakwerbung und Sponsoring (2003, 2005, 2006, 2007–2010) – Tabakmonitoring – Schweizerische Umfrage zum Tabakkonsum, abrufbar unter: www.aramis.admin.ch > Projektsuche > 02.001670, ältere Berichte sind verfügbar beim BAG.

¹⁶ SR 817.06

¹⁷ SR 817.0

¹⁸ SR 784.40

¹⁹ BGE 128 I 295

²⁰ Bevölkerung am 31.12.2018

²¹ AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

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.

Seit 1992 verfügt die Zigarettenindustrie zudem über eine Selbstregulierung im Bereich der Werbeeinschränkungen. Der Verband Swiss Cigarette hat auf freiwilliger Basis eine Vereinbarung mit der Schweizerischen Lauterkeitskommission unterzeichnet, wonach sich Tabakwerbung ausschliesslich an Erwachsene richten darf.²² So darf eine Werbung beispielsweise keine Personen zeigen, die unter 25 Jahre alt sind, und sie darf nicht im Umkreis von weniger als 100 m von einer Schule entfernt platziert sein, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht wird. Die Lauterkeitskommission ist jedoch nicht berechtigt, bei Verstössen Strafmassnahmen zu ergreifen.

Betreffend Werbung für elektronische Zigaretten gibt es bisher auf Bundesebene keine rechtliche Einschränkung zum Schutz der Jugendlichen. Um diese rechtliche Lücke bis zur Inkraftsetzung des Tabakproduktegesetzes zu schliessen, haben die Branchenvertreter zwei Kodizes erarbeitet.²³ Diese halten dieselben Einschränkungen im Bereich Werbung fest wie jene für Tabakprodukte, d. h., die Unterzeichnenden verzichten auf Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtet. Auf kantonaler Ebene haben die beiden Basel als erste Kantone anfangs 2020 das Plakatverbot auch auf elektronische Zigaretten ausgedehnt.

2.3 Das neue Tabakproduktegesetz

2015 hatte der Bundesrat einen ersten Entwurf des Tabakproduktegesetzes an das Parlament überwiesen.²⁴ Mit der Vorlage sollte die Bevölkerung vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und elektronische Zigaretten geschützt werden. Sie ging in die Richtung der vorliegenden Initiative, wenn auch weniger weit. Der Bundesrat anerkannte die Bedeutung des Kinder- und Jugendschutzes im Bereich der Tabakwerbung, hielt es jedoch für ebenso wichtig, ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Interessen der öffentlichen Gesundheit und jenen der Wirtschaft zu wahren. Im Dezember 2016 entschied der Nationalrat auf Antrag des Ständerats, den Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurückzuweisen. Für die Mehrheit ging das Gesetz im Bereich Werbung zu weit.

Der zweite Entwurf des Tabakproduktegesetzes wurde im November 2018 an das Parlament überwiesen.²⁵ Die darin vorgesehenen Werbeeinschränkungen gingen nicht über das aktuell geltende Recht hinaus und beinhalteten entsprechend dem

²² Siehe www.faire-werbung.ch > Dokumentation > Selbstregulierung Dritter > Vereinbarung Zigarettenindustrie, 1. April 2018.

²³ Kodex des Branchenverbands Swiss Vape Trade Association (SVTA) vom 10. September 2018, abrufbar unter: www.svta.ch/kodex; Kodex der Vereinigung des schweizerischen Tabakwarenhandels vom 25. Januar 2019, abrufbar unter: www.swiss-tobacco.ch.

²⁴ BBl 2015 9379

²⁵ BBl 2019 919

Rückweisungsantrag des Parlaments lediglich ein Verbot von Werbung, die sich speziell an Minderjährige richtete (siehe Ziff. 2.2).

In der Herbstsession 2019 hat der Ständerat als Erstrat seine Haltung überdacht und will den Entwurf nun dahingehend ändern, dass ein besserer Jugendschutz gewährleistet ist. Er schlägt vor, das geltende Recht zu verschärfen und den Entwurf mit gewissen neuen Werbeeinschränkungen zu ergänzen, damit die Schweiz künftig die Mindestanforderungen des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs²⁶ (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) erfüllen kann. Gefordert sind folgende zusätzliche Einschränkungen:

- ein Verbot von Werbung in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie im Internet;
- ein Verbot von Werbung mit preisvergleichenden Angaben, mit Versprechen von Geschenken oder anderen Vorteilen;
- ein Verbot von Verkaufsförderung über die unentgeltliche Abgabe von Tabakprodukten oder die Abgabe von Geschenken oder Preisen;
- ein Verbot von Sponsoring durch die Tabakindustrie bei Veranstaltungen mit internationalem Charakter;
- die Bekanntgabe der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring vonseiten der Tabakindustrie;
- die Verpflichtung zum Anbringen von Warnhinweisen bei Werbung und auf Angaben zum Sponsoring.

Die Werbeeinschränkungen in den beiden Entwürfen von 2015 und 2018 gelten sowohl für herkömmliche Tabakerzeugnisse als auch für alternative Tabakerzeugnisse wie elektronische Zigaretten. Auch bei den neuen vom Ständerat eingeführten Werbeeinschränkungen ist eine erweiterte Anwendung auf alternative Produkte vorgesehen. Der Ständerat schlägt zudem ein Verbot von Sponsoring durch die Tabakindustrie bei Veranstaltungen vor, die von der öffentlichen Hand, also von Bund, Kantonen oder Gemeinden organisiert werden.

2.4 **Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC)**

Das FCTC ist 2005 in Kraft getreten. Es geht auf den starken weltweiten Anstieg der tabakbedingten Krankheiten und Todesfälle zurück und bekräftigt das Recht jedes Menschen, den bestmöglichen Gesundheitszustand zu erreichen. Das FCTC ist ein Meilenstein zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und hat der internationalen Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich eine neue rechtliche Dimension verliehen. Es beinhaltet ein umfassendes Massnahmenpaket, mit dem die negativen Auswirkungen des Tabakkonsums auf die Gesundheit und die Wirtschaft weltweit gedämpft werden können.

²⁶ www.who.int/fctc/text/download/en (Text u. a. auf Französisch und Englisch verfügbar).

Dem FCTC sind heute 182 Parteien²⁷ beigetreten, darunter auch die Europäische Union (EU). Die Schweiz hat das Übereinkommen 2004 unterzeichnet, womit der Bundesrat seine Beitrittsabsicht bekundet hat. Sie hat es jedoch noch nicht ratifiziert. Innerhalb von Europa sind lediglich Andorra, Monaco und Liechtenstein nicht dem FCTC beigetreten und weltweit wurde es insbesondere von den USA, Kuba und Haiti nicht ratifiziert.

Im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte sieht das FCTC ein generelles Verbot vor, wobei es den Vertragsparteien eine Frist von fünf Jahren einräumt, um diesbezüglich angemessene Massnahmen zu treffen (Art. 13 Abs. 2). Ist die Einführung eines generellen Verbots nicht mit der Verfassung oder den verfassungsrechtlichen Grundsätzen einer Vertragspartei vereinbar, muss diese Einschränkungen betreffend Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von Tabakprodukten erlassen (Art. 13 Abs. 3). Gemäss den Ausführungsbestimmungen zum entsprechenden Artikel müssen die Einschränkungen unter Berücksichtigung der Verfassung bzw. der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Vertragspartei so umfassend wie möglich sein.

Das FCTC (Art. 13 Abs. 4) präzisiert ausserdem, dass die Einschränkungen gewisse Mindestanforderungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring abdecken müssen. Diese Mindestanforderungen betreffen verschiedene Bereiche wie das Verbot, ein Tabakprodukt mit irreführenden Angaben zu bewerben (Bst. a), das Anbringen von gesundheitlichen Warnhinweisen (Bst. b), das Verbot des Einsatzes von Kaufanreizen (Bst. c), die Bekanntgabe der Ausgaben der Tabakindustrie (Bst. d), das generelle Verbot von bzw. Einschränkungen bei der Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring am Fernsehen, am Radio, in den Printmedien und anderen Medien wie im Internet (Bst. e) und das Verbot von bzw. Einschränkungen beim Sponsoring von Veranstaltungen mit internationalem Charakter und von Teilnehmenden an diesen Veranstaltungen (Bst. f). Die Vertragspartei wird jedoch ermutigt, über diese Mindestanforderungen hinausgehende Massnahmen zu ergreifen.

Das FCTC enthält keine Vorschriften zu elektronischen Zigaretten, da diese erst nach Annahme des Übereinkommens aufgekommen sind. Die WHO hat aber am 1. September 2014 einen Bericht²⁸ zu elektronischen Nikotin-Inhalatoren veröffentlicht. Der Bericht gelangt zum Schluss, dass sich aufgrund der derzeitigen Datenlage nicht beurteilen lasse, ob elektronische Zigaretten Raucherinnen und Raucher dabei unterstützten, das Rauchen aufzugeben oder nicht. Im November 2016 verabschiedete die Konferenz der Vertragsparteien in Neu-Delhi dann einen Beschluss²⁹, der die Vertragsstaaten dazu anhält, regulatorische Massnahmen für ein Verbot oder eine Beschränkung der Herstellung, der Einfuhr, des Vertriebs, der Abgabe, des Verkaufs und der Verwendung von elektronischen Zigaretten nach dem Recht ihres Staates und ihren gesundheitspolitischen Zielen ins Auge zu fassen.

²⁷ Stand am 1. August 2020.

²⁸ Electronic nicotine delivery systems, Report FCTC/COP/6/10 Rev.1 vom 1 September 2014.

²⁹ Electronic nicotine delivery systems and electronic non- nicotine delivery systems. Decision FCTC/COP7(9) vom 12. November 2016.

Ohne bestimmte Mindestanforderungen im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zu enthalten ist mit dem Entwurf des Tabakproduktegesetzes von 2018 im Gegensatz zur Version von 2015 eine Ratifizierung des FCTC nicht möglich. Die vom Ständerat in der Herbstsession 2019 vorgeschlagene Version erfüllt hingegen die Mindestanforderungen für eine Ratifizierung.

2.5 Lancierung der Initiative

Nachdem das Parlament den ersten Entwurf des Tabakproduktegesetzes von 2015 an den Bundesrat zurückgewiesen und den zweiten Entwurf in Auftrag gegeben hatte, lancierte ein Initiativkomitee mit Personen aus Schweizer Gesundheitsorganisationen am 20. März 2018 die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)».

Die Initiative wird von über 40 Gesundheitsorganisationen der Schweiz unterstützt. Neben der Allianz «Gesunde Schweiz» sind dies insbesondere die Haus- und Kinderärzte Schweiz, die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz, die Krebsliga Schweiz, die Lungenliga Schweiz, die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte sowie der Schweizerische Apothekerverband pharmaSuisse. Auch der Schweizerische Dachverband für Jugendorganisationen setzt sich dafür ein.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Mit der Volksinitiative wollen die Initiantinnen und Initianten erreichen, dass Kinder und Jugendliche vor Tabakwerbung geschützt werden und sich gesund entwickeln können. Dazu müssen Bund und Kantone die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen fördern und jegliche Art von Werbung für Tabakprodukte, die diese «erreicht», verbieten. Folglich muss jede Art von Werbung, die sich hauptsächlich an Erwachsene richtet, die aber für Kinder und Jugendliche zugänglich ist, ebenfalls unter das Verbot fallen. Die Argumentation der Initiantinnen und Initianten lautet wie folgt³⁰:

- Tabakwerbung zielt auf junge Menschen ab, um neue Kundinnen und Kunden zu gewinnen; denn wer bereits raucht, wechselt selten die Marke. Da junge Menschen häufiger rauchen als der Rest der Bevölkerung, spielt die Werbung dabei eine wichtige Rolle. Wissenschaftliche Studien belegen, dass junge Menschen, die häufig mit Tabakwerbung in Kontakt kommen, ein erhöhtes Risiko aufweisen, mit dem Rauchen anzufangen.
- Multinationale Tabakkonzerne ködern mit Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring gezielt junge Menschen. Deshalb sind sie häufig an Konzerten, Partys und Festivals präsent. Jugendliche sind besonders empfänglich für die in der Werbung vermittelten Traumwelten, die Coolness, Erfolg und Sexappeal suggerieren. Die jugendlichen Besucherinnen und Besucher erle-

³⁰ Internetseite der Initiative: kinderohneatabak.ch > Argumente

ben die Firmen damit als Kulturförderer und Wohltäter und bekommen ein positives Bild der Tabakprodukte. Lockvogel-Angebote («drei Zigarettenpackungen zum Preis von zwei») sind ein weiteres Mittel, um die preisbewussten Jugendlichen anzulocken.

- Die Initiantinnen und Initianten sind zudem der Ansicht, dass die Tabakwerbung in der Schweiz zu lasch reglementiert ist und der Entwurf des Tabakproduktegesetzes von 2018 keine wirksamen Massnahmen zur Prävention vorsehe. Die durch Produktionsausfälle aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und vorzeitigen Todesfällen verursachten Kosten für die Allgemeinheit sind extrem hoch. Ausserdem würde die Mehrheit der Bevölkerung mehr Schutz begrüssen und ein Verbot des Sponsorings von Kultur- und Sportveranstaltungen durch die Tabakindustrie unterstützen.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Mit der Initiative sollen Kinder und Jugendliche vor Tabakwerbung durch ein Verbot jeglicher Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche *erreicht*, geschützt werden. Dies betrifft insbesondere die Printmedien, das Internet einschliesslich sozialer Medien, Plakate, Kinos und Verkaufsstellen oder an Veranstaltungen. Gemäss den Initianten ist diese Formulierung weit auszulegen, sodass auch die Verkaufsförderung oder das Sponsoring für Tabakprodukte darunter fällt. Weiter müssen für Ersatzprodukte wie zum Beispiel elektronische Zigaretten die gleichen Regeln gelten wie für herkömmliche Tabakprodukte.

3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes

Die Initiantinnen und Initianten schlagen vor, Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung zu ergänzen. Ausserdem wird in Artikel 197 Ziffer 12 der Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung hinzugefügt.

Art. 41 Abs. 1 Bst. g

Buchstabe g dieses Absatzes wird um die Pflicht für Bund und Kantone ergänzt, die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu fördern (vgl. Ziff. 1.1). Der mögliche Handlungsbereich wird nicht definiert. Er ist somit breit zu verstehen und nicht zwingend auf die Tabakprävention beschränkt.

Art. 118 Abs. 2 Bst. b

Die aktuelle Bestimmung der Bundesverfassung zum Schutz der Gesundheit, die den Bund zur Erlassung von Vorschriften zur Bekämpfung bösartiger Krankheiten ermächtigt, wird durch einen zweiten Satz ergänzt (vgl. Ziff. 1.1). Dieser verlangt, dass der Bund Vorschriften im Bereich der Tabakwerbung erlässt und namentlich jede Art von Werbung für Tabakprodukte verbietet, die Kinder und Jugendliche

erreicht. Das Adverb «namentlich» gewährt somit einen Handlungsspielraum für allfällige weitere Massnahmen als das Werbeverbot.

Gemäss dem Initiativtext betrifft das Werbeverbot primär Tabakprodukte. Es wurde kein Begleittext mit der Initiative publiziert, der diese Produktkategorie genauer definieren würde. Die Initiantinnen und Initianten möchten jedoch, wie anlässlich der Einreichung der Initiative mitgeteilt, dass das Verbot auch für Ersatz- und Alternativprodukte von Tabakprodukten (wie elektronische Zigaretten) gilt.³¹ Die verschiedenen Produktkategorien sollen somit gleichbehandelt werden.

Der Initiativtext erwähnt das Verbot «jeder Art von Werbung», die Kinder und Jugendliche erreicht. Die Initiantinnen und Initianten zielen mit dieser Formulierung auf die Werbung im weitesten Sinn, das heisst, es sollen auch die Verkaufsförderung oder das Sponsoring für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreichen, erfasst werden.³² Gemeint ist die Verkaufsförderung mit Rabatten (z. B. «3 für 2»), die Gratisabgabe an Minderjährige oder das Sponsoring von öffentlichen oder privaten Anlässen, die für Minderjährige zugänglich sind, durch die Tabakindustrie.

Das Verbot gilt für jede Art von Werbung, die Kinder und Jugendliche «erreicht». Die vorgeschlagene Formulierung ist somit viel weitreichender als das aktuelle Recht, das ein Verbot von Werbung vorsieht, wenn sich diese «speziell an Minderjährige richtet». Damit wäre Werbung, die sich an Erwachsene richtet, verboten, wenn sie auch Minderjährige erreicht, d. h., wenn sie für Kinder und Jugendliche zugänglich ist. Jede Form von Werbung, sei dies in den Medien, auf Plakaten oder an Verkaufsstellen, die Minderjährige erreichen kann, wäre folglich verboten. Werbung, die auf Erwachsene abzielt und Minderjährige nicht erreicht, wäre hingegen zulässig. Dazu gehören beispielsweise der Versand von Werbemails an Erwachsene, das Verteilen von Werbe-Flyern an Erwachsene, Werbespots bei Kinovorstellungen oder auf audiovisuellen Medien (Filme, Games usw.), die Personen ab 18 Jahren vorbehalten sind, oder Plakate an Verkaufsstellen, die nur für Erwachsene zugänglich sind (z. B. Spezialgeschäfte für Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten).

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Tabakkonsum als anerkanntes Gesundheitsproblem

Der Tabakkonsum ist die häufigste vermeidbare Todesursache in der Schweiz. Wie die vorliegende Botschaft in Ziffer 2.1 näher ausgeführt, handelt es sich beim Tabakkonsum damit um ein bedeutendes Problem der öffentlichen Gesundheit.

Mit der Initiative sollen Kinder und Jugendliche frei von Tabakwerbung aufwachsen. Damit würden ihre Chancen erhöhen, ein Leben lang weder von Tabakprodukten noch vom Nikotin aus elektronischen Zigaretten abhängig zu werden. Damit

³¹ Medienmitteilung der Initianten vom 12. September 2019, abrufbar unter kinderohnetabak.ch > Initiative > News

³² Medienmitteilung der Initianten vom 12. September 2019, abrufbar unter kinderohnetabak.ch > Initiative > News

würde mittel- bis langfristig der Raucheranteil in der Schweiz zurückgehen und ein Beitrag zur Lösung der Gesundheitsprobleme Tabakkonsum und Nikotinabhängigkeit geleistet.

Ziele und Forderungen der Initiative

Die Volksinitiative hat zum Ziel einen Beitrag zur gesunden Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu leisten (vgl. Ziff. 3.1.).

Da knapp die Hälfte der Raucherinnen und Raucher vor dem Alter von 18 Jahren täglich zu rauchen beginnen, bewirkt die Initiative langfristig auch eine Verbesserung der Gesundheit der erwachsenen Bevölkerung.

Der Bundesrat begrüsst die generelle Stossrichtung der Volksinitiative, da sie einen Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit in der Schweiz leisten würde.

Dass sich die internationalen Standards geändert haben und in der Schweiz Handlungsbedarf besteht, hat auch eine jüngere Vergleichsstudie mit 36 europäischen Ländern (Tobacco Control Scale 2019) aufgezeigt.³³ Die Schweiz befindet sich in der Umsetzung wirksamer Massnahmen zur Tabakkontrolle auf dem zweitletzten Platz. Dies ist unter anderem auf die geringen Einschränkungen der Tabakwerbung zurückzuführen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Annahme der Initiative hätte ein sehr weitreichendes jedoch kein umfassendes Verbot der Tabakwerbung zur Folge.

Es besteht keine spezifische Studie zu den Auswirkungen eines Werbeverbots, wie die Initiative dies vorsieht. Anhand der 2015 im Rahmen des ersten Entwurfs des Tabakproduktegesetzes durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) können trotzdem gewisse Aussagen über die Auswirkungen gemacht werden.

Auswirkungen des Entwurfs des Tabakproduktegesetzes aus dem Jahr 2015 (gemäss RFA)

Die RFA beurteilte die Folgen des ersten Entwurfs des Tabakproduktegesetzes für die öffentliche Gesundheit und die Wirtschaft. Diese Gesetzesvorlage umfasste auch Werbeeinschränkungen. Im Wesentlichen ging es damals um folgende neuen Verbote:

- Werbung: in der Presse, im Internet, auf Plakaten, in Kinos, auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen;
- Sponsoring von Veranstaltungen mit internationalem Charakter;
- Verteilen von Geschenken;

³³ Joossens L, Feliu A, Fernandez E. The Tobacco Control Scale 2019 in Europe, Brussels: Association of European Cancer Leagues, Catalan Institute of Oncology; 2020, abrufbar unter: www.tobaccocontrolscale.org/TCS2019.pdf.

- Gewährung von zeitlich und räumlich beschränkten Rabatten;
- unentgeltliche Abgabe von Produkten.

Die RFA kam zum Schluss, dass die im Tabakproduktegesetz vorgesehenen Werbeeinschränkungen langfristig einen Rückgang der Raucherprävalenz von 5,4 % bis 9,9 % bewirken würden. Damit reduzierten sich die sozialen Kosten des Rauchens (Gesundheitskosten, Produktivitätseinbussen) je nach Berechnungsmethode um 229–407 Millionen Franken pro Jahr. Die RFA prognostizierte zudem, dass die Einführung der Gesetzesvorlage dazu führen würde, dass aufgrund des durchschnittlichen jährlichen Umsatzrückgangs im Tabaksektor von schätzungsweise 111–170 Millionen Franken 340–540 Arbeitsplätze in andere Wirtschaftszweige verschoben würden. Nach Schätzung des BAG, basierend auf den Zahlen der RFA, könnten von diesen 340–540 Arbeitsplatzverschiebungen in andere Wirtschaftszweige 240–450 den Auswirkungen der Werbeeinschränkungen zugeschrieben werden. Die Verschiebung der restlichen Arbeitsplätze wäre hauptsächlich auf die Markteinführung der elektronischen Zigaretten (sektorinterne Verschiebung) zurückzuführen, da ein Teil der Tabakkonsumierenden auf elektronische Zigaretten umsteigen wird.

Auswirkungen der Initiative

Im Vergleich zum Entwurf des Tabakproduktegesetzes aus dem Jahr 2015 sieht die Initiative folgende zusätzlichen Verbote vor:

- Verbot der Werbung, die Minderjährige erreicht:
 - an Verkaufsstellen,
 - an Veranstaltungen;
- Verbot des Sponsorings von Anlässen, die für Minderjährige zugänglich sind:
 - ohne internationalen Charakter,
 - von der öffentlichen Hand im Ausland organisiert;
- Verbote der generelle Gewährung von Rabatten für Minderjährige.

Diese vorgeschlagenen Regelungen der Initiative dürften zu einer stärkeren Einschränkung der Tabakwerbung führen, als dies in der Vorlage des Bundesrates aus dem Jahr 2015 vorgesehenen war. Dies insbesondere aufgrund des Verbots der Werbung an Verkaufsstellen sowie des Sponsorings von privaten Veranstaltungen mit nationaler Ausrichtung (z. B. Festivals). Es ist daher davon auszugehen, dass die Folgen für die öffentliche Gesundheit und die Wirtschaft bedeutend positiver wären als jene, die in der RFA von 2015 berechnet wurden.

Eine vollständige Aufstellung der Werbeeinschränkungen der Initiative im Vergleich zur heutigen Regelung, zu den Gesetzesentwürfen aus den Jahren 2015 und 2018 sowie zur Regelung, die vom Ständerat in der Herbstsession 2019 vorgeschlagen wurde, befindet sich in Anhang.

4.3 **Vorzüge und Mängel der Initiative**

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist die Initiative zu begrüßen. Ein besserer Schutz der Jugendlichen vor Werbung für Tabakprodukte ist wünschenswert, um ihre Gesundheit zu schützen. Junge Menschen sind besonders leicht beeinflussbar und empfänglich für Werbebotschaften. Knapp die Hälfte (46 %) der Raucherinnen und Raucher haben als Minderjährige mit dem täglichen Rauchen angefangen. Zudem sind Jugendliche oft der Tabakwerbung ausgesetzt (vgl. Ziff. 2.1).

Mit einem sehr weitreichenden Verbot der Tabakwerbung hätte die Initiative nicht nur einen positiven Einfluss auf die Gesundheit der Minderjährigen, sondern auch auf die Gesundheit der gesamten Bevölkerung. Überdies könnten damit auch die sehr hohen Kosten des Rauchens gesenkt werden (vgl. Ziff. 4.2).

Ferner könnte mit der Initiative die Ratifizierung des FCTC erreicht werden, die der Bundesrat seit der Unterzeichnung im Jahr 2004 anstrebt. Dies ist jedoch auch mit dem Gesetzesentwurf des Ständerats als Erstrat der parlamentarischen Diskussion möglich.

Wie die RFA zum ersten, nicht weiterverfolgten Entwurf des Tabakproduktegesetzes von 2015 aufgezeigt hat, helfen Werbeverbote die Anzahl rauchende Personen zu reduzieren. Damit sinken die sozialen Kosten des Rauchens um mehrere hundert Millionen Franken pro Jahr. Die vorliegende Volksinitiative sieht noch strengere Werbeeinschränkungen als das Tabakproduktegesetz 2015 vor und würde daher die Kosten des Tabakkonsums noch stärker reduzieren.

Für den Bundesrat gilt es jedoch, die Interessen der öffentlichen Gesundheit gegen jene der Wirtschaft abzuwägen.

Die Initiative fordert, dass jegliche Werbung verboten wird, welche Jugendliche erreicht. Dies hätte zur Folge, dass Werbung nur in jenen wenigen Bereichen zulässig wäre, in denen Jugendliche nicht verkehren. Eine solch weitreichende Werbebeschränkung geht zu weit.

Gewisse Unternehmen, die in der Herstellung, im Vertrieb oder im Marketing für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten tätig sind, würden zudem Einnahmen verlieren. Dies könnte gemäss RFA zu einer Verschiebung der Arbeitsplätze vom Tabaksektor in andere Wirtschaftszweige führen, da das nicht für Tabakprodukte ausgegebene Geld anderen Konsumzwecken zugeführt wird (Verteilungseffekt).

4.4 **Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Initiative und die bei deren allfälliger Annahme einzuführenden neuen Einschränkungen betreffend die Werbung, das Sponsoring und die Verkaufsförderung sind mit den Verpflichtungen der Schweiz aus völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Die Initiative ist auch mit den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU und mit den Zielen ihrer Europapolitik vereinbar.

Die Initiative steht insbesondere im Einklang mit der UNO-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989³⁴, die von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 genehmigt wurde. Die Konvention wurde von der Schweiz am 24. Februar 1997 ratifiziert und am 26. März 1997 in Kraft gesetzt.

Der Schutz der Kinder vor Tabakwerbung ist in der Konvention nicht explizit erwähnt. Diese verlangt indessen von den Vertragsstaaten, die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, zu fördern (Art. 17 Bst. e). Ausserdem sollen die Staaten das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit anerkennen (Art. 24). Die Initiative entspricht damit den Zielen der Konvention und den erwähnten Bestimmungen.

Da die Schweiz das FCTC nicht ratifiziert hat, gehen daraus bislang keine Verpflichtungen hervor. Ziffer 2.4 der vorliegenden Botschaft gibt einen Überblick über die internationalen Bestimmungen dieses Übereinkommens.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat anerkennt, dass die Initiative ein Problem der öffentlichen Gesundheit angehen will. Der Tabakkonsum ist verantwortlich für fast 15 % der Todesfälle, und ist damit die häufigste vermeidbare Todesursache in der Schweiz. Fast die Hälfte der Raucherinnen und Raucher beginnt mit dem Tabakkonsum im Jugendalter. Ein besserer Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung ist folglich wünschenswert.

Massnahmen sind auch angezeigt angesichts der hohen Kosten, die sowohl für das Gesundheitswesen als auch für die Wirtschaft durch den Tabakkonsum verursacht werden.

Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass die Initiative, die sehr weitreichende Werbeeinschränkungen bewirken würden, zu weit geht. Er ist der Ansicht, dass ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Interessen der öffentlichen Gesundheit und der Wirtschaft zu wahren ist. Bereits in den Diskussionen zum Entwurf des Tabakproduktegesetzes von 2015 hat der Bundesrat seine Absicht geäussert, die Werbung in einem für die Tabakindustrie akzeptablen Umfang einzuschränken.

Der Bundesrat lehnt daher die Initiative ab. Da er das Ziel der Initiative im Grundsatz unterstützt, wird er sich aber in der laufenden parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz für die weitere Verbesserung des Jugendschutzes einsetzen und zum Beispiel das Verbot von Tabakwerbung im Kino und auf Plakaten unterstützen. Sie waren bereits im ersten Entwurf des Tabakproduktegesetzes des Jahres 2015 vorgesehen.

Damit geht er weiter als der Ständerat, der im Rahmen der Debatte zum Tabakproduktegesetz bereits wichtige Schritte getan hat. Dieser hat mehrere Änderungen zur Erfüllung der Mindestanforderungen des FCTC verabschiedet (vgl. Ziff. 2.3). Die

Ratifizierung der FCTC sollte folglich unabhängig von der vorliegenden Initiative möglich werden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass ein so angepasstes Tabakproduktegesetz ausgewogen wäre. Es ginge in die Richtung der Initiative und würde eine wirksame und ausreichende Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes garantieren. Es würde jedoch auch die Anliegen der Wirtschaft berücksichtigen, indem gewisse Werbeformen zum Beispiel am Verkaufspunkt erlaubt bleiben würden.

Da die aktuelle Fassung des Tabakproduktegesetzes die Anliegen der Volksinitiative weitgehend abdeckt, muss kein formeller indirekter Gegenvorschlag unterbreitet werden.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten daher, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen und sie ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
EU	Europäische Union
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control (Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs)
LMG	Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (SR 817.0)
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (SR 784.40)
SR	Systematische Rechtssammlung
TabPG	Tabakproduktegesetz (<i>Entwurf</i>)
TabV	Tabakverordnung vom 27. Oktober 2004 (SR 817.06)
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)

Anhang: Aufstellung der Einschränkungen für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten im Bereich Werbung und Abgabe

Hinweis: Bereiche mit Einschränkung sind dunkelgrau, Bereiche ohne bundesweite Einschränkung in hellgrau hinterlegt.

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell LMG und RTVG	TabPG 2015 und RTVG	TabPG 2018 und RTVG	Ständerat vom 26.9.2019 und RTVG	Volksinitiative und RTVG
Werbung für Tabakprodukte in Radio und Fernsehen (TV)					
Werbung für Tabakprodukte, die sich speziell an Jugendliche richtet					
Abgabe von kostenlosen Werbegegenständen (T-Shirts usw.) an Jugendliche					
Abgabe von Gratismustern					an Erwachsene erlaubt
Gewährung von Rabatten		teilweise erlaubt		teilweise erlaubt	an Erwachsene erlaubt
Plakatwerbung	16 Kantone ³⁵	15 Kantone ³⁶	16 Kantone ³⁷	16 Kantone ³⁸	
Inserate (Presse)					
Werbespots im Kino	6 Kantone ³⁹	5 Kantone ⁴⁰	6 Kantone ⁴¹	6 Kantone ⁴²	an Erwachsene erlaubt
Werbung im Internet					

³⁵ AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

³⁶ AR, BE, BL, BS, GE, GR, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

³⁷ AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

³⁸ AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

³⁹ GE, OW, SG, SO, VS, ZH

⁴⁰ GE, SG, SO, VS, ZH

⁴¹ GE, OW, SG, SO, VS, ZH

⁴² GE, OW, SG, SO, VS, ZH

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell LMG und RTVG	TabPG 2015 und RTVG	TabPG 2018 und RTVG	Ständerat vom 26.9.2019 und RTVG	Volksinitia- tive und RTVG
Direktverkauf durch mobiles Verkaufspersonal mit Preisnachlass					an Erwach- sene erlaubt
Massenmailings an Erwachsene					

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal), weitere Themen weiss hinterlegt	aktuell (LMG)	TabPG 2015	TabPG 2018	Ständerat vom 26.9.2019	Volksinitiative
Werbung auf Gebrauchsartikeln					
Werbung mit preisvergleichenden Angaben oder Versprechen von Geschenken					
Sponsoring von Anlässen mit internationalem Charakter					
Sponsoring von nationalen Anlässen (kein internationaler Charakter)	2 Kantone ⁴³	2 Kantone ⁴⁴	2 Kantone ⁴⁵	2 Kantone ⁴⁶	
Sponsoring von Veranstaltungen der öffentlichen Hand					
Werbung an Verkaufsstellen					an Erwachsene erlaubt
Werbung mit Andeutung eines Gesundheitsnutzens, Verbindung mit positivem Lebensgefühl					an Erwachsene erlaubt
Werbung an öffentlichen Verkehrsmitteln					
Werbung in und an Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen					
Werbung auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen					
Verkaufsförderung: zeitlich und örtlich beschränkte Preisnachlässe (z. B. während eines Musikfestivals)					an Erwachsene erlaubt
Verkaufsförderung: an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe (z. B. Adressaten von Mailings)					an Erwachsene erlaubt

43 SO, VS

44 SO, VS

45 SO, VS

46 SO, VS

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal), weitere Themen weiss hinterlegt	aktuell (LMG)	TabPG 2015	TabPG 2018	Ständerat vom 26.9.2019	Volksinitiative
Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring		Pflicht		Pflicht	
Warnhinweise bei erlaubter Werbung	freiwillige Selbstverpflichtung	Pflicht		Pflicht	



Bundesbeschluss

Entwurf

über die Volksinitiative

«Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»

vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹,
nach Prüfung der am 12. September 2019² eingereichten Volksinitiative «Ja zum
Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche
ohne Tabakwerbung)»,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020³,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 12. September 2019 «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 41 Abs. 1 Bst. g

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

- g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden sowie ihre Gesundheit gefördert wird.

¹ SR 101

² BBl 2019 6883

³ BBl 2020 7049

Art. 118 Abs. 2 Bst. b

² Er erlässt Vorschriften über:

- b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren; er verbietet namentlich jede Art von Werbung für Tabakprodukte, die Kinder und Jugendliche erreicht;

Art. 197 Ziff. 12⁴

12. Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b (Schutz der Gesundheit)

Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert drei Jahren seit Annahme von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b durch Volk und Stände.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.