



Eidgenössisches Departement des Inneren EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Zürich, 28. November 2022

Per E-Mail: gever@bag.admin.ch ; tabakprodukte@bag.admin.ch

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachverband der kommerziellen Kommunikation in der Schweiz bedanken wir uns bestens für die Einladung zur Vernehmlassung im obgenannten Anhörungsverfahren.

KS/CS Kommunikation Schweiz ist der Dachverband der Schweizer Werbung. Unser Verband vertritt die Interessen von Unternehmen, Wirtschafts- und Branchenverbänden sowie Einzelmitgliedern der drei Gruppierungen Werbeauftraggeberinnen und -auftraggeber, Werbeagenturen/ Werbeberaterinnen und -berater sowie Medienanbieterinnen und -anbieter/Auftragnehmerinnen und -nehmer. Er repräsentiert damit eine vitale Branche mit einer Nettowertschöpfung von CHF 4.86 Mia. und rund 22'000 Angestellten.¹

Der Schwerpunkt unserer Verbandsarbeit liegt darin, für die erwähnten Anspruchsgruppen liberale und sozialverantwortliche Rahmenbedingungen zu schaffen und zu erhalten.

Grundsätzliches

KS/CS Kommunikation Schweiz lehnt sämtliche Anpassungen des Vernehmlassungsentwurfes ab, weil sie über den Volkswillen und den Willen des Parlaments hinausgehen.

KS/CS Kommunikation Schweiz steht dafür ein, dass sich die Teilrevision des gerade neu erlassenen TabPG auf eine angemessene, verfassungskonforme Umsetzung der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendliche vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» beschränkt. Eine darüberhinausgehende Regulierung lehnt KS/CS Kommunikation Schweiz ab.

Mit seinen Vorschlägen setzt sich der Bundesrat über Parlament und Volkswille hinweg

Es ist völlig unverständlich und staatspolitisch im höchsten Masse bedenklich, dass der Bundesrat in seinem Umsetzungsentwurf weit über dieses auch im Abstimmungsbüchlein ausdrücklich dargelegte Anliegen der Volksinitiative hinausgeht und beispielsweise ein vollständiges

¹ BAK Economics (2022) *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Werbewirtschaft in der Schweiz*. Ausgabe 2. Zürich.



Werbeverbot auch gegenüber mündigen Bürgerinnen und Bürgern im gesamten Print- und Online-Bereich vorsieht.

Ebenso bedenklich ist es, dass der Entwurf Bestimmungen zu Themen enthält, die nichts mit den Vorgaben der Volksinitiative zu tun haben und welche im jahrlangen parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zum neuen Tabakproduktegesetz ausdrücklich geregelt resp. zurückgewiesen wurden (beispielsweise die Pflicht zur Meldung von Werbeausgaben an die staatlichen Behörden).

Unabhängig vom vorliegenden konkreten Regelungsthema ist ein solches Vorgehen der Exekutivbehörden in aller Schärfe zurückzuweisen. Der Bundesrat missachtet mit seinem Entwurf sowohl den Regelungsbereich der Initiative als auch die Entscheidungen des Parlaments.

Die Umsetzung der Volksinitiative hat nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einem möglichst schonenden Ausgleich der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen zu entsprechen.

Wenn der Bundesrat als Exekutivbehörde in seinem Vorentwurf nicht nur ausschliesslich den Willen der Initiantinnen und Initianten berücksichtigt, sondern sogar darüber hinausgeht und offensichtlich eigene Interessen respektive Interessen der Verwaltung verfolgt, widerspricht dies der Verfassung, der Gewaltentrennung und dem Staatsverständnis der Schweiz.

Schutz Minderjähriger vor Tabakwerbung ist kein generelles Tabakwerbeverbot

Die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendliche vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» verlangt im Wortlaut kein totales Werbeverbot, sondern den Schutz Minderjähriger vor Tabakwerbung. Wie im Abstimmungsbüchlein des Bundesrates zur Abstimmung vom 13. Februar 2022 ausdrücklich festgehalten, soll mit der Verfassungsinitiative nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten Werbung verboten werden, *«die sich zwar hauptsächlich an Erwachsene richtet, aber auch für Kinder und Jugendliche zugänglich ist.»* Daher soll nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten nur noch Werbung zulässig sein, *«die auf Erwachsene abzielt und Minderjährige nicht erreicht, etwa Werbemails, Prospekte und gezielte Werbung im Internet oder in den sozialen Medien.»*

Gegenstand der Umsetzung der Initiative ist demnach nicht ein totales Werbeverbot. Es stellt sich darum die Frage der verfassungskonformen Auslegung der Grundlagen aus der Volksinitiative.

Stellungnahme

A. Allgemeine Bemerkungen zum vorgeschlagenen Entwurf

Die Missachtung der Gewaltenteilung ist ein Dambruch

Der vorliegende Entwurf des Bundesrates für eine Teilrevision des Tabakproduktegesetzes (TabPG) verletzt zentrale staatspolitische, verfassungsmässige und rechtliche Grundprinzipien. Zur Umsetzung von Volksinitiativen hat auch das Bundesgericht bereits klar festgehalten, dass sich «die Verfassungsinterpretation einem möglichst schonenden Ausgleich der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen verpflichtet» (siehe z.B. BGE 139 I 16, E. 4.2.2)

Dementsprechend ist selbst eine Auslegung, welche dem verfassungsrechtlichen Gesamtkontext keine Rechnung trägt und «ausschliesslich den Willen der Initiantinnen und Initianten in den Vordergrund stellt» auch gemäss Bundesgericht unzulässig (BGE 139 I 16, E. 4.2.2).



Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesgerichts berücksichtigt der Bundesrat als Exekutivbehörde in seinem vorliegenden Entwurf für eine Teilrevision des TaPG nicht nur ausschliesslich den Willen der Initiantinnen und Initianten, sondern geht sogar darüber hinaus. Der Bundesrat verfolgt offensichtlich eigene Interessen respektive Interessen der Verwaltung, wenn er ein allgemeines Werbeverbot auch gegenüber mündigen Bürgerinnen und Bürgern im gesamten Print- und Online-Bereich fordert.

Das bedeutet einen staatspolitischen Dammbbruch, der von grundsätzlicher, allgemeiner Bedeutung ist. Die Exekutive manifestiert damit ihren Willen zu einer Gesinnungsgesetzgebung, welche dem Staatsverständnis und der Gewaltenteilung unserer Verfassung und unserer Gemeinschaft fundamental widerspricht.

Die vorliegende Teilrevision des TaPG, welches das Parlament erst im Herbst 2021 verabschiedet hat, darf nicht als Vorwand benutzt werden, um striktere Regulierungen einzuführen, welche nicht dem Volkswillen entsprechen und nicht Gegenstand der Volksinitiative waren.

Deshalb fordert KS/CS Kommunikation Schweiz, die vorgelegte Umsetzung der Volksinitiative vollumfänglich abzulehnen und somit keine Behördenwillkür zuzulassen.

Keine Regulierung bis hinein in die vier Wände der Familie

Wie der Bundesrat im Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 selbst ausdrücklich festgehalten hat, soll mit der Volksinitiative zwar auch Werbung verboten werden, welche sich hauptsächlich an Erwachsene richtet, aber auch für Kinder und Jugendliche zugänglich ist.

Gemäss Ausführungen des Bundesrates vor der Abstimmung soll, nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten, auch nach Annahme der Volksinitiative nach wie vor Tabakwerbung zum Beispiel im Print- oder Online-Bereich zulässig sein, «die auf Erwachsene abzielt und Minderjährige nicht erreicht, etwa Werbe-Mails, Prospekte und gezielte Werbung im Internet oder in den sozialen Medien».

Anhand dieser Vorgaben ist eine angemessene konkrete Umsetzung im Gesetz vorzunehmen, die den geschilderten Vorgaben entspricht und damit nicht ausschliesslich den Willen der Initiantinnen und Initianten berücksichtigt, sondern auch die verfassungsmässigen Rechte der betroffenen Unternehmen.

Die Ausführungen des Bundesrates zu den vorgeschlagenen totalen Werbeverboten stehen zudem im Widerspruch zu Äusserungen in anderen Sachgeschäften und zeichnen sich durch eine rückwärtsgewandte Technologiefeindlichkeit aus. Wenn der Bundesrat ausführt “Selbst, wenn der Kauf Erwachsenen vorbehalten wäre, kann nicht verhindert werden, dass Minderjährige beispielsweise am Familientisch durch solche Werbung erreicht würden”, entzieht er zudem den Eltern die Erziehungskompetenz und spricht sich für eine staatliche, hoheitliche Einmischung in die eigenen vier Wänden der Bürgerinnen und Bürger aus.

Bedenkliches Präjudiz mit Signalwirkung auf andere Konsumbereiche

Gemäss den Vorschlägen des Bundesrates soll Werbung im Internet und in allen anderen elektronischen Medien sogar dann verboten werden, wenn durch geeignete Massnahmen sichergestellt wird, dass die Werbung nur durch Erwachsene einsehbar ist. Damit schafft der



Bundesrat ein höchst problematisches Präjudiz, welches später auch für andere Konsumgüter eingeführt werden könnte. Die Möglichkeit, bestehende und künftige Technologien zur Altersprüfung zu nutzen, muss zwingend erhalten bleiben. Das generelle Verbot von Online-Werbung in Onlineshops würde einen wichtigen Vertriebskanal faktisch schliessen. Dies verletzt offensichtlich die Wirtschaftsfreiheit und ignoriert vollständig, dass die Wirtschaft immer neue Innovationen hervorbringt und insbesondere einen rasanten Digitalisierungsschub erfährt.

Altersprüfung ist sehr wohl möglich – sagt sogar der Bundesrat in anderem Zusammenhang

Der Bundesrat behauptet im erläuternden Bericht, ein Totalverbot sei nötig, weil keine geeigneten Massnahmen bestünden, die sicherstellten, dass Werbung in Online-Zeitungen und -zeitschriften oder anderen digitalen Diensten nur von Erwachsenen eingesehen werden können. Im Widerspruch dazu führt er ebenfalls am 31. August und damit am gleichen Tag der Präsentation des Vorentwurfs in seiner Antwort zur IP 22.3733 aus, dass “verlässliche Systeme zur Altersprüfung für den Online-Handel existieren und angewendet werden” ([22.3733 | Hohe Verstossquote bei Testkäufen im Online-Handel. Wo besteht Handlungsbedarf? | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)).

Überhaupt nicht nachvollziehbar ist, weshalb diese Systeme nicht auch in der Online-Werbung eingesetzt werden können. Zudem wird auch im neuen Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, beispielsweise auf YouTube, das Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen im Internet von einer Alterskontrolle abhängig gemacht ([20.069 | Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele. Bundesgesetz | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)). Was für den Online-Handel und für das Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen gilt, muss explizit auch für Online-Werbung gelten. Das Sonderstatut für Online-Werbung bei Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten verletzt die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsgebot, wonach Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist.

Technologie lässt Identifizierung problemlos zu

Nicht zuletzt sind die technologischen Perspektiven zu beachten. Hier kann man z.B. die sehr schnelle Ausbreitung von Swiss ID erwähnen, die heute in der Schweiz über 2 Millionen Nutzerinnen und Nutzer zählt. Die Aussicht, dass in nur wenigen Jahren die Mehrheit der erwachsenen Schweizer Bevölkerung über schnelle Möglichkeiten verfügen wird, sich auf Online-Plattformen zu identifizieren, ist real.

Mehrere Zeitungsportale wie Blick, HandelsZeitung oder Bilanz bieten bereits die Möglichkeit, Konten mit Swiss ID einzurichten. Der Bundesrat selbst unternimmt grosse Anstrengungen im Bereich der digitalen Identifizierung und hat kürzlich ein entsprechendes Projekt in die Vernehmlassung geschickt. Die neue e-ID wird eine einfache, sichere und schnelle digitale Identifikation ermöglichen. Der Bund plant auch, eine Anwendung für Mobiltelefone bereitzustellen. Die e-ID kann sowohl im Internet (z.B. um einen Strafregisterauszug online zu bestellen) als auch in der physisch (z.B. um sein Alter beim Kauf von Alkohol zu beweisen) verwendet werden.

In Anbetracht der obigen Ausführungen sollte der Bundesrat diese Innovationen im Bereich der persönlichen Identifikation in seine Überlegungen einbeziehen. Auch der kommerziellen Kommunikation von Tabakprodukten muss der Bundesrat Perspektiven bieten, die von diesen technologischen Fortschritten geprägt sind und in Zukunft fester Bestandteil vieler gesetzlicher Rahmenbedingungen sein werden.



B. Generelles zur Umsetzung der Volksinitiative

KS/CS Kommunikation Schweiz ist überzeugt, dass die Umsetzung der Volksinitiative im Rahmen einer angemessenen Interessensabwägung erfolgen muss. Dabei ist verfassungspolitisch von ausschlaggebender Bedeutung, dass

1. die Umsetzung auf der Grundlage des vor rund einem Jahr vom Parlament ausgearbeiteten und verabschiedeten Tabakproduktegesetzes erfolgt und
2. die Grundprinzipien der Wirtschafts- und Werbefreiheit beachtet werden. Deren Kerngehalt darf nicht ausgehöhlt werden.

Nicht einmal die Initiantinnen und Initianten verlangen ein totales Werbeverbot

Dessen sind sich auch die Initiantinnen und Initianten bewusst, wie deren Erläuterungen zum Umsetzungsvorschlag zur Initiative zeigen. Sie fordern kein totales Werbeverbot. So sollen Inserate in Printmedien im Grundsatz zwar verboten werden. Inserate, beispielsweise im Innenteil von Tageszeitungen, die mehrheitlich über Abonnemente an Erwachsene verkauft werden, sollen hingegen erlaubt bleiben. Gemäss den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten «erreichen» solche Inserate Minderjährige nicht ([VI Kinder ohne Tabak Umsetzungsvorschlag_D \(9\).pdf, S.6](#)).

Zudem beschränkt sich die Volksinitiative auf die «Werbung» für Tabakprodukte und lässt damit das Recht zur reinen Produktepräsentation resp. Produkteinformation beispielsweise an Verkaufspunkten unangetastet. Der Begriff «erreichen» ist daher nicht absolut, sondern relativ zu verstehen. Dadurch wird auch Raum geschaffen, um den Kern der Wirtschafts- und Werbefreiheit zu bewahren.

Dieses Prinzip, wonach der Kern der Wirtschafts- und Werbefreiheit zu bewahren ist, sowie die Tatsache, dass der Begriff «erreichen» relativ und nicht absolut zu verstehen ist, ist bei der vorliegenden Revision konsequent zu beachten. Deshalb sollen Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring erlaubt sein, wenn sie praktisch ausschliesslich Erwachsene erreichen. Forderungen, die darüber hinausgehen oder in keinem Zusammenhang mit der Initiative stehen, lehnt KS/CS Kommunikation Schweiz strikt ab. Denn das Volk hat nicht «Ja» gesagt zu einem Werbeverbot für Erwachsene, sondern dem Jugendschutz zugestimmt. Somit sind einzig die Artikel 18, 19 und 20 des neuen Tabakproduktegesetzes anzupassen.

C. Konkrete Anpassungsvorschläge zu einzelnen Artikeln des TabPG

Grundlage für die nachfolgend aufgeführten konkreten Anpassungsvorschläge bilden die Artikel des neuen Tabakproduktegesetzes, wie sie vom Parlament ausgearbeitet und am 1. Oktober 2021 verabschiedet wurden.

Art. 18 TabPG Einschränkungen der Werbung

Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, die sich an Minderjährige richtet oder Minderjährige erreicht, ist untersagt; insbesondere Werbung: ...



a. ...

b. ...

c. ...

d. in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen, ausser 80% der Leserschaft besteht aus Erwachsenen oder im Innenteil von Publikationen, die mehrheitlich über Abonnemente an Erwachsene verkauft werden.

e. auf Internetseiten, ausser wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung gezielt für Erwachsene geschaltet wird;

f. an Orten und Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden, ausser wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist.

Erläuterungen zum Absatz 1

Mit der Annahme der Initiative gilt der Grundsatz, dass Werbung für Tabakprodukte, die Minderjährige erreicht, zu untersagen ist. Es ist daher richtig, Absatz 1 anzupassen.

Dabei ist aber zu beachten, dass erstens Print- und Onlinewerbung völlig unterschiedliche Kommunikationskanäle sind und sich deshalb eine unterschiedliche Behandlung insbesondere aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung und den damit verbundenen Möglichkeiten aufdrängt (neu getrennt in lit. d und e) und zweitens der Begriff "erreichen" relativ und nicht absolut zu verstehen ist (siehe oben die Ausführungen zur Wirtschafts- und Werbefreiheit).

Zu lit. d Werbung in der Presse

Werbung in der Presse, die sich grossmehrheitlich und messbar an Erwachsene richtet, muss weiterhin erlaubt bleiben. Dies entspricht der mehrmals wiederholten Äusserung der Initiantinnen und Initianten, auf ein Totalverbot von Werbung in der Presse werde verzichtet. Die im Umsetzungsvorschlag der Initiantinnen und Initianten enthaltene Einschränkung, wonach "Werbung im Innenteil von Publikationen, die mehrheitlich mittels Abonnemente an Erwachsene verkauft werden", soll deshalb explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden (lit. d).

Zu lit. e Online-Werbung

Im erläuternden Bericht begründet der Bundesrat seine Entscheidung für strikte Werbeverbote in Print- und Online-Kommunikationskanälen damit, dass es nicht möglich sei, sich an ein erwachsenes Publikum zu richten, ohne ausschliessen zu können, dass auch Minderjährige erreicht würden. Damit ignoriert er insbesondere in elektronischen Medien bestehende technische Möglichkeiten zur Alterskontrolle. Der Bundesrat verschliesst sich auch sämtlichen Entwicklungen und Innovationen in diesem Bereich. Bezüglich Online-Werbung sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

1. Altersgeschützte Webseiten

In Bezug auf Websites mit Werbeinhalten, die mit einer strikten Identitäts- und Alterskontrolle der Nutzerin und des Nutzers funktionieren, schreibt der Bundesrat, dass «selbst wenn die Website eine Nutzerregistrierung mit Kontrolle der Identitätskarte vorsähe, könnten Minderjährige von Werbung erreicht werden, sofern



man sich nicht bei jeder Nutzung ausweisen muss oder wenn das Passwort gespeichert wird, damit man sich nicht bei jedem Besuch der Website erneut ausweisen muss»².

Diese Feststellung ist unzutreffend und missachtet die Wirksamkeit bestehender technischer Möglichkeiten, um den Zugang von Minderjährigen zu bestimmten Websites zu verhindern.

Zudem schreibt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation 22.37333 zu Testkäufen im Online-Handel, dass Tests des Blauen Kreuzes gezeigt hätten, dass verlässliche Systeme zur Altersprüfung für den Online-Handel existieren und angewendet werden. Es sei an den Anbietern, solche Systeme zu implementieren und den Jugendschutz sicherzustellen.

Dieselben Sicherheitsschranken werden bereits seit Jahren auf Marken- und Verkaufswbsites für Tabakprodukte angewendet. Es gibt deshalb keinen objektiven Grund, weshalb eine technologische Sicherheitsschranke zum Schutz Minderjähriger für den Online-Verkauf als verlässlich anerkannt wird, jedoch nicht für Online-Werbung für Tabak- und Nikotinprodukte. Websites mit Werbeinhalten für Tabakprodukte, die solche Sicherheitsanforderungen erfüllen, müssen deshalb zulässig bleiben.

2. **Kostenpflichtige Portale von Online-Zeitungen**

Ein Werbeverbot für Tabakprodukte in Online-Publikationen und -Zeitungen mit kostenpflichtigem Zugang ist ebenfalls nicht gerechtfertigt, entgegen der Behauptung des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht: «... bei Online-Zeitungen oder -zeitschriften oder anderen digitalen Diensten ist vorgesehen, dass das Passwort auf mehreren Geräten verwendet werden kann, damit verschiedene Familienmitglieder dasselbe Abonnement benutzen können – analog einer physischen Zeitung, die von mehreren Familienmitgliedern gelesen wird. So wird ein Kind, welches sich für die Lektüre der entsprechenden elektronisch zur Verfügung stehenden Presseerzeugnisses interessiert, auf seinem eigenen Gerät oder auf einem gemeinsam mit den Eltern verwendeten Gerät Zugang zum Inhalt dieser Dienste haben, selbst wenn beim Abschluss eines Online-Abonnements eine Alterskontrolle mittels Identitätskarte verlangt würde.»⁴

Dieser Ansatz missachtet technologische und gesellschaftliche Aspekte, die dazu führen, dass es über das kostenpflichtige Portal einer digitalen Zeitung hinaus genügend übereinstimmende Indizien dafür gibt, dass das relevante Publikum in der überwiegenden Mehrheit volljährig ist. Sofern die zu bestimmenden Bedingungen (z.B. Alter) erfüllt sind, muss daher Werbung für Tabakerzeugnisse auf kostenpflichtigen Portalen erlaubt sein.

Einleitend sei gesagt, dass der Online-Abschluss eines digitalen Zeitungsabonnements in der Regel mit einer Kreditkarte erfolgt, die gemäss dem Bundesgesetz über den Konsumkredit erst ab 18 Jahren erhältlich ist. So können die Herausgeber von Online-Zeitungen geltend machen, dass die überwiegende Mehrheit der Abonnements über Kreditkarten und damit von Erwachsenen abgeschlossen wird.

² [Erläuternder Bericht, Teilrevision Tabakproduktegesetz, S.9.](#)

³ [Antwort zur IP 22.3733 | Hohe Verstossquote bei Testkäufen im Onlinehandel. Wo besteht Handlungsbedarf? | Geschäft | Das Schweizer Parlament.](#)

⁴ [Erläuternder Bericht, Teilrevision Tabakproduktegesetz, S.9.](#)



Hinzu kommt, dass es unrealistisch ist, anzunehmen, dass ein Minderjähriger, selbst wenn er die Möglichkeit dazu hätte, einen erheblichen Betrag in ein Online-Abonnement einer kostenpflichtigen Zeitung investieren würde. Minderjährige haben nämlich Zugang zu einer Vielzahl von Plattformen, die völlig kostenlose kontinuierliche Informationen anbieten. Zudem verfügen die meisten kostenpflichtigen Online-Zeitungen auch über einen relativ umfangreichen Open-Access-Teil.

Die JAMES-Studie der Universität Zürich zeigt ausserdem, dass für die 12- bis 19-jährigen Zeitungswebsites nicht der Informationskanal sind, über den sie sich vorrangig informieren, sondern dass sie soziale Netzwerke weitaus häufiger nutzen. Gemäss Studie investieren sie zudem mehrheitlich auf Unterhaltungsplattformen am liebsten in Abonnements. So sind gemäss IGEM-digiMONITOR 96.1% der Nutzer von bezahlten Online-Medien über 19 Jahre alt.⁵

Die Behauptung, dass viele Minderjährige auf dem Mobiltelefon ihrer Eltern Tabakwerbung sehen könnten, die über das kostenpflichtige Portal einer Online-Zeitung hinausgeht, ignoriert die Tatsache, dass laut der JAMES-Studie 99% der 12- bis 19-Jährigen heutzutage ein eigenes Mobiltelefon, hauptsächlich ein Smartphone, besitzen. Es ist also nicht notwendig, das Gerät eines Erwachsenen zu konsultieren. Die Gefahr, dass ein Minderjähriger mit Tabakwerbung in Berührung kommt, wird damit abgewendet. Dieser Aspekt ist umso relevanter, als Werbetreibende die Möglichkeit haben, ihre Werbung nur auf mobilen Geräten zu schalten. Diese sind inzwischen zu einem rein persönlichen Gegenstand geworden. Der Gebrauch gemeinsam genutzter Desktop-Computer wird damit vermieden.

Schliesslich bieten im Gegensatz zu den Multi-Screen-Abonnementmodellen von Unterhaltungsanbietern wie Netflix oder Amazon nur wenige Online-Zeitungen Pakete mit mehreren Abonnements (in der Regel zwei, wenn überhaupt) für eine einzige Anmeldung an. Und logischerweise ist dies wohl der Ehepartner oder ein anderer Erwachsener im Haushalt, der von diesem zweiten Zugang profitiert.

In Anbetracht dessen muss kommerzielle Kommunikation für Tabakprodukte in den kostenpflichtigen Teilen von Online-Zeitungen erlaubt sein, da vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die überwältigende Mehrheit der Leserinnen und Leser von kostenpflichtigen Zeitungen Erwachsene sind, deren Telefon kein Gegenstand ist, den sie mit anderen Familienmitgliedern teilen.

3. Technologische Perspektiven

Indem der Bundesrat jegliche Kommunikationsmöglichkeit im Internet verbietet, ohne diese Einschränkung mit der Einführung angemessener technischer Massnahmen zu versehen, die es ermöglichen würden, erwachsene Nutzer zu identifizieren, verschliesst er sich der technologischen Entwicklung. Wirksame und anerkannte digitale Lösungen, die das Alter eines Nutzers bestätigen können, sind in der Tat auf dem Vormarsch. Die wachsenden Risiken des Identitätsdiebstahls, des Datenschutzes und die COVID-Krise sind Faktoren, die die Entwicklung solcher digitalen Technologien beschleunigt haben.

Hier kann man zum Beispiel die sehr schnelle Ausbreitung von Swiss ID erwähnen, die heute in der Schweiz über 2 Millionen Nutzerinnen und Nutzer zählt. Die Aussicht, dass in nur wenigen Jahren die Mehrheit der erwachsenen Schweizer Bevölkerung über

⁵ IGEM-digiMONITOR 2022; consumption of paid digital news



schnelle Möglichkeiten verfügen wird, sich auf Online-Plattformen zu identifizieren, ist real. Mehrere Zeitungsportale wie Blick, Handelszeitung oder Bilanz bieten bereits die Möglichkeit, Konten mit Swiss ID einzurichten.

Der Bundesrat selbst unternimmt grosse Anstrengungen im Bereich der digitalen Identifizierung und hat kürzlich ein entsprechendes Projekt in die Vernehmlassung geschickt. Die neue e-ID wird eine einfache, sichere und schnelle digitale Identifikation ermöglichen. Jede Inhaberin und jeder Inhaber einer Schweizer Identitätskarte, eines Schweizer Passes oder eines Aufenthaltstitels kann eine solche beantragen.

Der Bund plant, eine Anwendung für Mobiltelefone bereitzustellen, in welcher die Benutzerin oder der Benutzer seine e-ID sicher verwalten kann. Die e-ID kann sowohl im Internet (z.B. um einen Strafregisterauszug online zu bestellen) als auch in der realen Welt (z.B. um sein Alter beim Kauf von Alkohol zu beweisen) verwendet werden. In seinem erläuternden Bericht zur eID führt der Bundesrat daher aus, dass *«in Bezug auf die eID einer ihrer Hauptvorteile die Möglichkeit ist, seine Daten einem Ansprechpartner im Internet vorzulegen»*.⁶

In Anbetracht der obigen Ausführungen sollte der Bundesrat diese Innovationen im Bereich der persönlichen Identifikation in seine Überlegungen einbeziehen. Auch der kommerziellen Kommunikation von Tabakprodukten muss der Bundesrat Perspektiven bieten, die von diesen technologischen Fortschritten geprägt sind und in Zukunft fester Bestandteil vieler gesetzlicher Rahmenbedingungen sein werden.

Zu lit. e (neu f) Veranstaltungen

Schliesslich ist die Regelung betreffend Veranstaltungen (lit. e, jetzt neu lit. f) zu präzisieren. Das Prinzip, wonach Werbung weiterhin erlaubt ist, wenn diese Minderjährige nicht erreicht, muss nämlich auch hier gelten. Wird also an einer Veranstaltung oder einem anderen Ort sichergestellt, dass Werbung für Minderjährige weder sichtbar noch räumlich zugänglich ist, muss diese weiterhin erlaubt bleiben. Zu denken ist beispielsweise an kulturelle Anlässe, Messen oder Märkte.

Absatz 2 ist wie folgt anzupassen:

Zusätzlich zu Absatz 1 ist die Werbung für Tabakprodukte und für elektronische Zigaretten sowie für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, untersagt:

- a. wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken betrieben wird;*
- b. auf Plakaten **und allen anderen Formen der Aussenwerbung** auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund einsehbar sind;*
- c. ...*
- d. ...*
- e. ...*

⁶ [Erläuternden Bericht, Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise, Ziff. 5.4, S. 21.](#)



f. ...

g. *auf Gegenständen, die nicht im Zusammenhang mit Tabakprodukten stehen.*

Erläuterungen zum Absatz 2

Diese Anpassungsvorschläge wurden von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagen ([VI KinderohneTabak Umsetzungsvorschlag D \(9\).pdf](#)). Der Vorschlag der Initiantinnen und Initianten bringt mehr Klarheit und soll deshalb übernommen werden.

Absatz 4 ist wie folgt anzupassen:

Das Verbot nach Absatz 2 Buchstabe b gilt nicht für:

a. *Werbung in der Verkaufsstelle, wenn sich die Werbung im direkten Umfeld der Tabakprodukte befindet.*

b. *Werbung in Verkaufsgeschäften, die für Minderjährige nicht zugänglich sind.*

Erläuterungen zum Absatz 4

Bei Absatz 4 ist eine Präzisierung nötig, da sonst Werbung in für Minderjährige zugänglichen Verkaufsstellen generell verboten ist.

Daher soll Werbung in solchen Verkaufsstellen verboten werden, wenn sie sich nicht im direkten Umfeld von Tabakprodukten befindet. Dies stellt sicher, dass weder Tabakprodukte noch entsprechende Werbung im Umfeld von für Minderjährige attraktiven Produkten platziert werden.

Auch in Verkaufsstellen, deren Zutritt nur für Erwachsene gestattet ist, soll Werbung weiterhin möglich sein (neu lit. b). Dies entspricht der im Umsetzungsvorschlag der Initiantinnen und Initianten enthaltenen Erläuterungen, denn die Initiantinnen und Initianten selber halten fest: «*Explizit ausgenommen vom Verbot sind Verkaufsstellen, zu denen Minderjährige keinen Zugang haben, wie Tabakläden oder spezialisierte Stores (Werbung im Innern darf von aussen ersichtlich, aber keine Aussenwerbung angebracht sein).*»

Gesetzestechnisch sollte der Absatz 4 die Werbung in Verkaufsstellen abschliessend regeln.

Artikel 19 TabPG Einschränkungen der Verkaufsförderung

Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

Die Förderung des Verkaufs von Tabakprodukten und von elektronischen Zigaretten sowie von Gegenständen, die eine funktionale Einheit mit einem Tabakprodukt bilden, ist durch deren unentgeltliche Abgabe an Minderjährige oder durch die Abgabe von Geschenken oder Preisen an Minderjährige verboten.

Erläuterungen zum Absatz 1

Das Verkaufsförderungsverbot soll entsprechend den Forderungen der Initiative auf die Verkaufsförderung gegenüber Minderjährigen beschränkt werden. Die Initiative hat nicht zum Ziel, Erwachsene zu schützen. Deshalb müssen Verkaufsförderungsaktivitäten gegenüber Erwachsenen erlaubt bleiben. Und dies auch in öffentlich zugänglichen Orten, sofern einzig Erwachsene angesprochen werden.



Absatz 2 ist wie folgt anzupassen:

Das Verbot gilt *insbesondere* nicht für:

- a. Verkaufsförderung, ~~die sich ausschliesslich an die in der Tabakbranche tätigen Personen richtet~~ *die ausschliesslich erwachsene Konsumenten erreicht;*
- b. direkte, persönlich ausgeführte Verkaufsförderung ~~für Zigarren und Zigarillos~~ mittels Degustationen und Kundenpromotionen, *die ausschliesslich erwachsene Konsumenten erreicht;*
- c. direkte Verkaufsförderung mittels persönlichen Mailings und Abgabe von Flyern an erwachsene Konsumenten.

Erläuterungen zum Absatz 2

In Absatz 2 ist festzuhalten, dass Verkaufsförderung, die ausschliesslich Erwachsene erreicht, weiterhin erlaubt ist (lit. a). Dies gilt beispielsweise für direkte, persönlich ausgeführte Verkaufsförderung mittels Degustationen und Kundenpromotionen an erwachsene Konsumenten (lit. b) sowie für direkte Verkaufsförderung mittels persönlichen Mailings und Abgabe von Flyern an erwachsene Konsumenten (lit. c).

Artikel 20 TabPG Einschränkungen des Sponsorings

Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

Sponsoring von Veranstaltungen in der Schweiz ist untersagt, wenn diese:

- a. internationalen Charakter haben; oder
- b. ~~auf ein minderjähriges Publikum abzielen.~~ *von Minderjährigen besucht werden.*

Erläuterungen zum Absatz 1

Dieser Anpassungsvorschlag wurde von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagen ([VI KinderohneTabak Umsetzungsvorschlag D \(9\).pdf](#)). Der Vorschlag soll übernommen werden.

Absatz 2 ist unverändert zu belassen:

Sponsoring von Veranstaltungen oder Tätigkeiten, die von Bund, Kantonen und Gemeinden organisiert werden, ist untersagt.

Der Artikel ist mit einem neuen Absatz 3 zu ergänzen:

Die Verbote nach Absatz 1 und 2 gelten nicht, wenn geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Werbung vor Ort für Minderjährige weder sichtbar noch zugänglich ist.

Erläuterungen zum neuen Absatz 3:

Gemäss den Initiantinnen und Initianten soll das Sponsoring von Veranstaltungen, die von Minderjährigen besucht werden können, verboten werden. Das Prinzip, wonach Werbung weiterhin erlaubt ist, wenn diese Minderjährige nicht erreicht, muss aber auch hier gelten. Wird also im Rahmen einer Sponsoringaktivität sichergestellt, dass die Werbung



Minderjährigen räumlich nicht zugänglich ist und für diese auch nicht sichtbar ist, muss diese weiterhin erlaubt bleiben (Abs. 3 neu).

Folgende Artikel des Vorentwurfs sollen ersatzlos gestrichen werden:

Art. 27a VE-TabPG Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring

Der Artikel 27a VE-TabPG ist ersatzlos zu streichen.

Erläuterungen:

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Pflicht zur Meldung von Marketingausgaben steht in keinem Zusammenhang zur Volksinitiative und gehört somit nicht in den Vorentwurf zur Teilrevision des Tabakproduktegesetzes, mit dem die Initiative umgesetzt werden soll. Sie trägt auch nichts zum Schutz von Minderjährigen bei. Zudem hat das Parlament in den Beratungen zum neuen TabPG eine solche Meldepflicht mehrmals ausdrücklich abgelehnt.

Der Vorschlag missachtet daher jüngste Entscheide des Parlaments.

Dieser Artikel und der damit zusammenhängende neu vorgeschlagene Art. 45 Abs. 1 Bst. f sind daher ersatzlos zu streichen.

Art. 30 Abs. 4 VE-TabPG Vollzugsaufgaben

Der Artikel 30 Abs.4 VE-TabPG ist ersatzlos zu streichen.

Erläuterungen:

Die Vorschrift würde einen unverhältnismässigen Mehraufwand seitens der Verwaltung generieren, weiteren Stellenbedarf auslösen und ist deshalb abzulehnen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für weitere Informationen oder Erläuterungen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

KS/CS Kommunikation Schweiz

Jürg Bachmann
Präsident, KS/CS Kommunikation Schweiz