

Bundesamt für Gesundheit BAG  
Schwarzenburgstrasse 157  
3003 Bern

Per E-Mail an: [dm@bag.admin.ch](mailto:dm@bag.admin.ch) | [tabakprodukte@bag.admin.ch](mailto:tabakprodukte@bag.admin.ch)

Bern, 16. März 2018 sgv-No/st

## **Vernehmlassungsantwort Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Die Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP vereinigt rund dreissig Wirtschaftsverbände. Die AWMP wurde 2007 unter der Schirmherrschaft des sgv als Antwort auf die neuen Programme des BAG in den Bereichen Tabak, Gesundheit und Ernährung gegründet und setzt sich für eine massvolle Präventionspolitik ein.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv und die Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP bedanken sich bei Ihnen dafür, dass Sie uns die Möglichkeit gegeben haben, unsere Position darzulegen. Im Rahmen des laufenden Konsultationsprozesses haben wir die Dokumente im Zusammenhang mit dem klaren Auftrag des Parlaments eingehend geprüft und schlagen eine kritische Analyse der Bestimmungen vor, die mit dem Auftrag des Parlaments nicht im Einklang stehen. Wir setzen uns dafür ein, einen ausgewogenen und der Beratung würdigen Gesetzesentwurf vorzulegen.

### **Der sgv und die AWMP befürworten eine Diskussion über diesen zweiten Vorentwurf des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten, vorbehaltlich der nachfolgenden Änderungen:**

- **Allgemeine Bemerkungen**

Dieser zweite Vorentwurf, wenn auch besser als der erste, hat die klaren Richtlinien des Parlaments nur teilweise berücksichtigt. Im Gesetzesentwurf tauchen immer noch neue Beschränkungen und Verbote auf, was wir sehr bedauern. Zudem lehnen wir sämtliche Swiss Finish-Bestimmungen ab. Im Interesse eines wirksamen Jugendschutzes sind eine nationale Beschränkung auf 18 Jahre für den Kauf von Tabakprodukten und ein speziell auf Minderjährige ausgerichtetes Werbeverbot gemäss der geltenden Tabakverordnung zu begrüssen und stehen im Einklang mit dem Auftrag des Parlaments. Wir begrüssen auch die Absicht des Bundesrates, keine Anforderung in Bezug auf ein Rückverfolgungssystem einzuführen (S. 27 des erl. Berichts).

Mit der Aufnahme von nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten, erhitzten Tabakprodukten und Snus in den Gesetzesentwurf schlägt der Bundesrat den Konsumentinnen und Konsumenten von Tabakprodukten, insbesondere jenen von Zigaretten, Alternativen vor, die es ihnen ermöglichen, potenziell weniger schädliche Produkte zu konsumieren, was wir begrüßen. Die Zulassung von Snus und E-Zigaretten macht sowohl gesundheits- als auch wirtschaftspolitisch Sinn. Dem Auftrag des Parlaments, diese neuen Produkte differenziert zu regulieren, wird vom Bundesrat jedoch nicht ausreichend Rechnung getragen.

Obwohl der Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassung auch Bemerkungen zum erläuternden Bericht begrüsst, verzichten wir auf diese aus verfahrensökonomischen Gründen. Dies bedeutet keineswegs, dass wir mit allen im Bericht enthaltenen Äusserungen einverstanden sind – im Gegenteil. Der Bericht enthält eine Reihe falscher Aussagen, dessen detaillierte Würdigung zu langwierig wäre. Als Beispiel können folgende drei Aussagen hervorgehoben werden:

- Auf Seite 18 des erläuternden Bericht heisst es: „Der Konsum von Snus kann Krebs im Verdauungstrakt hervorrufen; ausserdem erhöht Snus die Sterblichkeit nach Herzinfarkten und Schlaganfällen“. Dieser Satz ist zu streichen. Die Untersuchung der Gesundheitsrisiken durch unabhängige Forschergruppen in Schweden und anderen Ländern konnten in den letzten 40 Jahren den Zusammenhang zwischen dem Konsum von Snus und Krebs oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen nicht erhärten. Auch deshalb entschieden 2001 die EU Behörden, auf die Krebswarnungen auf Snus Dosen zu verzichten.
- Auf Seite 23 des erläuternden Berichts steht: „Bei den Beratungen im Parlament hat sich auch die Mehrheit, die gegen zusätzliche Werbeeinschränkungen war, für das Werbeverbot in den Gratiszeitungen ausgesprochen.“ Diese Aussage ist falsch. Tatsache ist, dass das Parlament das Thema der Werbung in Gratiszeitungen oder im Internet gar nicht beraten hat. Hingegen haben beide Kammern eindeutig dem Rückweisungsantrag zugestimmt, welcher explizit einen Verzicht auf weitergehende Werbeeinschränkungen verlangt – mit Ausnahme des [bereits bestehenden] Verbots der Werbung, welches sich speziell an Minderjährige richtet.
- Auf Seite 36 des erläuternden Berichts wird spezifiziert: „Nach der Rückweisung ist es Sache der Kantone, die Werbeeinschränkungen zu verstärken.“ Diese Aussage kann milde ausgedrückt als Frechheit bezeichnet werden. Wenn das Parlament explizit keine zusätzlichen Einschränkungen will, steht eine Aussage, wonach es eine an die Kantone delegierte Aufgabe sei, diese einzuführen, im direkten Widerspruch mit dem Willen des Parlaments.

Nachfolgend werden wir uns auf detaillierte Bemerkungen zu den verschiedenen Artikeln konzentrieren, welche in die Vernehmlassung geschickt werden.

- **Besondere Bemerkungen**

## **Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze**

### **Art.1: Zweck**

Dieser Artikel ist zentral, weil er das Hauptziel des Gesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten definiert. Indem der Schutz des Menschen an erster Stelle steht, nimmt der Staat eine paternalistische Rolle ein, die er nicht zu spielen hat. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht der des ersten Entwurfs und trägt dem deklarierten Ziel der Schadensminderung besser Rechnung.

Antrag: ändern und wie folgt ergänzen «Mit diesem Gesetz **soll der Mensch vor den sollen die** schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten **geschützt beschränkt** werden.»

## Art. 2: Geltungsbereich

Abs. 4: Das Gesetz muss offen sein für zukünftige Produkte, mit oder ohne Tabak, die auf den Markt kommen. Das Interesse der Verbraucher an neuen Produkten ist gross. Der vorgeschlagene neue Absatz trägt der anvisierten Anpassung an technologische Entwicklungen Rechnung.

Antrag: Abs. 4 hinzufügen «**Der Bundesrat kann auf begründetes Gesuch weitere nikotinhaltige Produkte diesem Gesetz unterstellen.**»

## Art. 3: Begriffe

Bst d: Es gibt auch Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch.

Antrag: ändern und ergänzen «Tabakprodukt zum oralen Gebrauch: Tabak- **und Nikotinprodukt**, das mit der Mundschleimhaut in Kontakt kommt und das weder zum Rauchen noch zum Erhitzen bestimmt ist.»

## Art. 4: Täuschungsschutz

Abs. 2: Es versteht sich von selbst, dass jede Ungenauigkeit oder Zweideutigkeit nicht nur die Rechtssicherheit untergräbt, sondern auch kostspielige Hindernisse für den freien Handel sowie eine Bürokratie schafft, die nicht akzeptabel, vernünftig oder wünschenswert ist. Ziel ist es, Rechtsunsicherheit zu vermeiden, indem der Interpretationsspielraum dieses Absatzes eingeschränkt wird. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht der des ersten Entwurfs.

Antrag: streichen und anpassen «Sie sind täuschend, wenn sie bei den Konsumentinnen und Konsumenten falsche Vorstellungen über die gesundheitlichen Auswirkungen, die Gefahren oder die Emissionen des Produkts wecken **können.** »

## Kapitel 2: Zusammensetzung und Emissionen

## Art. 5: Grundsätze

Abs. 1/Bst. b: Trotz des klaren Auftrags des Parlaments sieht dieser Vorentwurf vor, dass Zutaten, die „das Inhalieren erleichtern“, verboten werden können. Dies ist eine Formulierung von Produkten ohne wissenschaftlich fundierte Kriterien und führt daher zu Rechtsunsicherheit. Dies ist ein Verstoß gegen die Produktformulierung.

Antrag: streichen «ihre Toxizität um ein signifikantes Mass erhöhen. **oder das Inhalieren erleichtern.**»

## Kapitel 3: Verpackungen

## 2. Abschnitt: Kennzeichnung

## Art. 11: Verbotene Angaben

Abs. 1/Bst. a: Der Täuschungsschutz ist bereits gesetzlich verankert und diese legitimen Hinweise können nicht als irreführend bezeichnet werden. Es ist nicht hinnehmbar, informative Bezeichnungen wie „ökologisch“, „natürlich“ und „ohne Zusatzstoffe“ von Produkten zu entfernen, die für informierte und verantwortungsbewusste Verbraucher bestimmt sind.

Antrag: streichen und anpassen «Angaben, Marken und figurative Zeichen, die den Eindruck erwecken, dass ein bestimmtes Produkt weniger schädlich sei als andere, wie «leicht», **oder** «mild», **«ökologisch», «natürlich» oder «ohne Zusatzstoffe»;**

Abs. 1/Bst. b: Im Gegensatz zu den bestehenden Vorschriften des BAG sieht der neue Entwurf vor, dass Informationen über den Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxidgehalt von Tabakprodukten, die zum Rauchen bestimmt sind, auf Verpackungen verboten werden sollen. Auch hier handelt es sich um legitime Informationen für den erwachsenen Verbraucher, die es ihm ermöglichen, sich bei seiner Wahl über die Eigenschaften des Produkts zu informieren. Wir bestreiten nicht, dass die Verpflichtung zur

Erteilung solcher Auskünfte aufgehoben ist. Die Hersteller sollten jedoch frei entscheiden können, ob sie diese Werte auf ihren Verpackungen angeben wollen oder nicht.

Antrag: streichen « ~~der Nikotin-, Teer- oder Kohlenmonoxidgehalt der Emissionen des Produkts.~~ »

Abs. 2: Auch hier wird der Hinweis auf rechtmässige Informationen verhindert. Einige Produkte sind weniger schädlich als andere. Jede wissenschaftlich erwiesen nicht-täuschende Angabe soll erlaubt werden.

Antrag: streichen und ergänzen «Täuschende Hinweise auf eine krankheitsheilende/ -lindernde ~~oder- verhütende~~ Wirkung von Tabakprodukten oder nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten auf der Verpackung oder auf dem Produkt sind verboten. »

### 3. Abschnitt: Warnhinweise

#### Art. 12: Warnhinweise für Tabakprodukte zum Rauchen

Abs. 1/Bst. a: Es ist sinnlos, einen Swiss Finish machen zu wollen, indem man über die europäische Gesetzgebung hinausgeht. Es ist daher nicht hinnehmbar, paternalistische Warnungen zu verhängen, wenn die EU sie fakultativ macht.

Antrag: streichen «Rauchen ist tödlich ~~— hören Sie jetzt auf~~

#### Art. 13: Warnhinweise für weitere Produktkategorien

Abs. 1/Bst. a: Die gestrichene Formulierung stellt eine unnötige Verschärfung der bestehenden Gesetzgebung dar und läuft damit dem Willen des Parlaments zuwider. Es ist zudem sinnlos, einen Swiss Finish machen zu wollen, indem über die europäische Gesetzgebung hinausgegangen wird.

Antrag: streichen, ergänzen und anpassen «für die Tabakprodukte zum Erhitzen, zum Schnupfen oder zum oralen Gebrauch: «Dieses Tabakprodukt kann schädigt Ihre Gesundheit und kann ~~stark~~ abhängig ~~machen~~ »

Abs. 1/Bst. c Es ist sinnlos, einen Swiss Finish machen zu wollen, indem man über die europäische Gesetzgebung hinausgeht und damit den Willen des Parlaments missachtet.

Antrag: streichen, ergänzen und anpassen «für die nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten: «Dieses Produkt enthält Nikotin, einen Stoff, der ~~stark~~ abhängig ~~machen kann.~~ »

#### Art. 14: Gestaltung der Warnhinweise

Abs. 6: Hiermit wird vermieden, dass auf Gebinden für den Handel auch ein Warnhinweis aufgedruckt sein muss, auch wenn diese nicht an den Konsumenten abgegeben werden. Zweck des Warnhinweises ist die Information des Konsumenten – und nicht des Handels - über die Risiken des Produktes.

Antrag: ergänzen « Sie müssen zudem auf jeder ~~für die Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten bestimmter~~ Aussenverpackung, mit Ausnahme einer durchsichtigen Hülle, enthalten sein. »

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

#### Art. 16: Produktinformation

Abs. 1: Die Präzisierung, dass die Bestimmung zu den Produktinformationen nur für Geräteverpackungen anwendbar ist – und nicht auf Nachfüllmaterialien – ist wichtig. Wenn der Konsument Nachfüllmaterialien kauft, hat er ja bereits einmal das Gerät gekauft und somit auch bereits Produktinformationen erhalten.

Antrag: ergänzen « Jede **Geräteverpackung** von nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und von Tabakprodukten zum Erhitzen muss eine Produktinformation mit den folgenden Angaben enthalten: (...)»

#### Kapitel 4: Werbung

##### Art. 17: Einschränkungen der Werbung

Abs. 2: Der Auftrag des Parlaments war klar: keine weiteren Einschränkungen wie die neuen Werbeverbote. Die Ausweitung des Verbots auf Werbung, die Minderjährigen zugänglich ist, z.B. in Gratiszeitungen, im Internet (mit Ausnahme von kostenpflichtigen Websites oder solchen, die nur Erwachsenen zugänglich sind) oder in Verkaufsstellen, überwiegt das Ziel und widerspricht dem Auftrag des Parlaments.

In Zusammenarbeit mit den betroffenen Sektoren sollten pragmatische Lösungen gesucht werden, um sowohl der Notwendigkeit des Jugendschutzes als auch der vom Parlament ausdrücklich anerkannten Notwendigkeit der Achtung der wirtschaftlichen Freiheit Rechnung zu tragen. Ein Beispiel ist die Vereinbarung zwischen Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission. Diese Selbstregulierung hat sich als wesentlich effektiver erwiesen als unnötige und bürokratische staatliche Massnahmen.

Zudem ist es nicht Aufgabe des Bundes, Gesetze darüber zu erlassen, wie Händler ihre Waren am Point of Sale platzieren sollen. Dies ist ein inakzeptabler Angriff auf die Unternehmensfreiheit.

Antrag: Art. 17/Abs. 2 ersatzlos streichen

##### Art. 18: Warnhinweise bei Werbung

Die Ausgestaltung des Warnhinweises auf der Werbung für Tabakprodukte ist bereits detailliert und umfassend in der Selbstregulierung der Branche geregelt (Art. 1.3 der Vereinbarung von Swiss Cigarette mit der Schweizerischen Lauterkeitskommission). Diese Selbstregulierung hat sich in der Praxis derart stark durchgesetzt, dass vielerorts die Auffassung besteht, dass dieser Warnhinweis gesetzlich vorgeschrieben sei. Wo sich eine Selbstregulierung bewährt hat, gibt es keinen Grund, eine obrigkeitliche staatliche Regelung einzuführen. Das entspricht auch der Haltung des Bundesrats wie der EU und OECD, die die aussergerichtliche Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution, ADR) fördern, um die Gerichte zu entlasten.

Antrag: Artikel 18 ersatzlos streichen.

##### Art. 19: Weitergehende Beschränkungen der Kantone

Der Gesetzesentwurf fordert die Kantone ausdrücklich auf, strengere Werbevorschriften einzuführen. Das ist nicht nur eine Übertreibung, sondern widerspricht schlicht und einfach dem Rückweisungsauftrag des Parlaments, keine weiteren Beschränkungen aufzuerlegen.

Antrag: Artikel 19 vollständig streichen **«Die Kantone können strengere Vorschriften betreffend die Werbung für Tabakprodukte sowie nikotinhaltige oder nikotinfreie elektronische Zigaretten erlassen.»**

#### Kapitel 6: Pflichten des Unternehmens und Einfuhrbeschränkungen

##### Art. 22: Selbstkontrolle

Abs. 2: Dieser Absatz räumt dem BAG, bzw. dem Bundesrat, eine Legislativkompetenz ein, weitere Regulierungen dem Willen des Parlaments zuwider zu erlassen.

Antrag: streichen «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Selbstkontrolle und ihrer Dokumentation. **«Er kann gewisse Untersuchungsverfahren für verbindlich erklären. Er berücksichtigt dabei international harmonisierte Normen.»**

## Kapitel 7: Vollzug

## 1. Abschnitt: Bund

## Art. 28: Vollzugsaufgaben

Da nur die Verfügbarkeit von Produkten auf dem Markt unter dieses Gesetz fällt, sind Vorschriften zur Einfuhrkontrolle überflüssig. Diese fällt in den Anwendungsbereich der Zoll- und der Tabaksteuergesetzgebung.

Antrag: Ersatzlos streichen.

## Art. 31: Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Vgl. Bemerkungen Artikel 32

Antrag: Ersatzlos streichen.

## Art. 32: Internationale Zusammenarbeit

Dieser Artikel würde dem BAG Gesetzgebungskompetenzen übertragen. Dies könnte dazu führen, dass neue Verbote und willkürliche Beschränkungen angeordnet werden.

Alle Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit, die zu Rechtsunsicherheit führen können, müssen durch das Gesetz und nicht durch Verordnungen geregelt werden, damit die Räte den Gesetzesentwurf in voller Kenntnis der Sachlage beraten können.

Dieses Projekt scheint die verfassungsmässigen Kompetenzen des Parlaments zu ignorieren. Die Gesetzgebung über Tabakprodukte kann nicht per Verordnung mit dem Inhalt eines internationalen Vertrags, internationaler Richtlinien oder der Auslegung von Empfehlungen und Standards übereinstimmen. Eine solche Kompetenzdelegation ist schlicht verfassungswidrig.

Das Bundesgesetz über Tabakprodukte sollte die Kompetenzen des Bundesrates in Bezug auf internationale Verträge eher klar auf rein technische oder administrative Befugnisse beschränken. Wenn es darum geht, die öffentliche Gesundheit zu schützen, verschliessen wir uns der Zusammenarbeit der Bundesbehörden mit ihren ausländischen Kollegen nicht. Das ist das Recht jeder Regierungsbehörde.

Die Artikel 31 und 32 erwecken den Eindruck, als wolle sich der Bundesrat die Möglichkeit vorbehalten, nach diesem Gesetz den Inhalt internationaler Verträge zu übernehmen und bereits in die Gesetzgebung des Landes aufzunehmen, ohne dass solche Verträge ratifiziert worden wären. Eine solche Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und den internationalen Organisationen ist nicht erforderlich.

Antrag: Ersatzlos streichen.

## 3. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

## Art 34

Abs. 1: Achtung, eine öffentliche Information basierend auf Verdachtsmomenten erscheint absurd. Dies könnte zu einer gewissen Rechtsunsicherheit und zu einer Verstärkung der Bürokratie führen.

Antrag: streichen und ändern: «Die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen informieren die Öffentlichkeit über bekannte ~~oder vermutete~~ Gesundheitsrisiken der Tabakprodukte und der nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten sowie der relativen Gesundheitsrisiken unterschiedlicher Produkte »

Abs. 2/Bst. c: Diese paternalistische Bestimmung gehört nicht in einen Gesetzestext.

Antrag: ersatzlos streichen «sie informieren insbesondere die Öffentlichkeit über: das empfohlene Verhalten gegenüber diesem Produkt.»

Abs. 3: Die vorgeschlagenen Änderungen ermöglichen korrekte und wissenschaftlich fundierte Informationen über die Gesundheitsrisiken der verschiedenen Produkte, die diesem Gesetz unterliegen.

Antrag: streichen und ergänzen: «Sie informieren die Öffentlichkeit Der Bund veröffentlicht im Internet Informationen insbesondere über wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse im Bereich des Gesundheitsschutzes im Zusammenhang mit Tabakprodukten oder nikotinhalten elektronischen Zigaretten und der Prävention der durch den Konsum dieser Produkte verursachten Krankheiten.»

Anhang 3: Änderung anderer Erlasse

2. Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen

Art.2/Abs. 1/bst b: Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes auf neue verbrennungsfreie Alternativen zur Zigarette widerspricht dem vom Parlament verlangten Prinzip einer differenzierten Regulierung solcher Produkte und kann mit Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht gerechtfertigt werden.

Antrag: Bst b ersatzlos streichen «die Verwendung von Tabakprodukten zum Erhitzen sowie nikotinhalten oder nikotinfreien elektronischen Zigaretten nach Artikel 3 Buchstaben e und f TabPG.»

- Fazit

Die Rückweisung des ersten Gesetzesentwurfs über Tabakprodukte war ein klares Signal gegen die Bevormundung durch den Staat. Der zweite Vorentwurf ist sicherlich besser als der erste, aber Tatsache ist, dass der klare Auftrag des Parlaments nur teilweise umgesetzt wurde und dass er weitere Einschränkungen vorsieht. Der sgv und die AWMP erinnern uns daran, dass es nicht Aufgabe der Regierung oder der Verwaltung ist, übertriebene Gesetze zu erlassen, die im Widerspruch zu den Richtlinien des Parlaments stehen.

Wir danken Ihnen im Voraus dafür, dass Sie unsere Argumente für eine ausgewogene und der Beratung würdigen Gesetzesvorlage in Ihrem Entscheidungsprozess berücksichtigen und stehen Ihnen für weitere Informationen oder ein Gespräch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv  
Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor sgv, Nationalrat



H el ene Noirjean  
Geschäftsführerin AWMP