

Bundesamt für Gesundheit
Direktionsbereich Verbraucherschutz
Schwarzenburgstrasse 165
3003 Bern

Per E-Mail: dm@bag.admin.ch; tabak@bag.admin.ch

Zürich, 12. September 2014

Vernehmlassung zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über Tabakprodukte (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. Bevor wir dazu materiell Stellung nehmen, erlauben Sie uns bitte, unseren Verband kurz vorzustellen.

SW Schweizer Werbung vertritt die Interessen von Unternehmen, Wirtschafts- und Branchenverbänden sowie Einzelmitgliedern der drei Gruppierungen Werbeauftraggeber, Werbeagenturen/Werbeberater sowie Medienanbieter/Auftragnehmer. Sie repräsentiert damit eine vitale Branche mit einem Jahresumsatz von CHF 7.64 Mia. und rund 22'000 Angestellten. Die Hauptaufgabe unseres Verbandes liegt darin, für die drei konstituierenden Gruppen liberale, doch sozialverantwortliche Rahmenbedingungen zu schaffen und zu erhalten.

Im Rahmen dieser Zweckbestimmung beschränkt sich die Stellungnahme der SW Schweizer Werbung auf die werberechtlichen Bestimmungen im vorliegenden Entwurf.

STELLUNGNAHME

A Allgemeine Bemerkungen

Wir weisen darauf hin, dass die aktuelle Gesetzgebung den Schweizerischen Tabaksektor bereits vielen Einschränkungen in der Vermarktung und im Verkauf von Tabakerzeugnissen unterwirft. Diese Regelungen zielen darauf ab, die Konsumenten von Tabakwaren auf die gesundheitlichen Risiken des Tabakkonsums aufmerksam zu machen und insbesondere Minderjährige zu schützen. Tabakwerbung im Radio und Fernsehen ist beispielsweise seit 1965 verboten (Art. 10 Abs. 1 lit. a RTVG) genauso wie Werbung, die sich an Minderjährige richtet (Art. 18 TabV). Die aktuelle Gesetzgebung regelt zudem systematisch die Informationen über die Risiken des Rauchens, insbesondere durch Text- und Bildwarnhinweise auf Zigarettenpackungen (Art. 12 TabV). Diese decken bereits heute 46 % der Vorderseite einer Packung sowie 63 % der Rückseite ab und zählen damit zu den grössten Warnhinweisen in Europa.

Im erläuternden Bericht des Bundesrates zum Vorentwurf fehlt leider ein weiterer Punkt, den wir hervorheben möchten: die Selbstregulierung der Tabakindustrie, die schon seit mehreren Jahren in der Schweiz angewandt wird. Die Schweizer Zigarettenhersteller haben sich im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem Verband Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission (SLK) zu Marketing- und Werbebeschränkungen

gen verpflichtet, die über die heutige Gesetzgebung hinausgehen. Diese Selbstregulierung legt klar fest, dass sich die Tabakwerbung und Vermarktung von Tabakwaren ausschliesslich an erwachsene Konsumenten richten darf. SW Schweizer Werbung stört sich daran, dass dieser Umstand im vorliegenden Gesetzentwurf komplett unberücksichtigt bleibt. An dieser Stelle möchten wir daran erinnern, dass Bundesrat und Parlament in jüngster Vergangenheit die Selbstregulierung verschiedentlich neuen gesetzlichen Regelungen vorzog, zum Beispiel beim Thema Kleinkredite (8. Mai 2014) und in Bezug auf die Werbung für Nahrungsmittel, die sich an Kinder unter 12 Jahren richtet. Siehe dazu:

- http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4913/437160/f_n_4913_437160_437161.htm
- <http://www.faire-werbung.ch/fr/selbstregulierung-ist-im-trend/>

B Allgemeines zu Art. 13 bis 17 des Entwurfes

SW Schweizer Werbung ist gegen weitere Verbote und Restriktionen wie sie der Entwurf vorsieht. Diese sind unverhältnismässig und verstossen gegen das Legalitätsprinzip, sie verletzen die Wirtschaftsfreiheit und das Privatrecht und lassen sich nicht mit dem öffentlichen Interesse des Gesundheitsschutzes rechtfertigen. Die vorgeschlagenen Restriktionen basieren auf Ideologie und Dogmatismus, fördern eine ausufernde Verbotskultur und wollen den Bürgern vorspielen, die Verbote seien in ihrem besten Interesse.

Die meisten der vorgeschlagenen Massnahmen würden zu überbordender Bürokratie führen und den Eingriff der Verwaltungsbehörden auf unsere Wirtschaft ausweiten. Darüber hinaus würden sie einen ernsten Präzedenzfall schaffen, der unserer Kultur einer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung diametral entgegensteht und sich nicht mit soliden Argumenten der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen lässt.

SW Schweizer Werbung lehnt deshalb die zusätzlichen Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings, wie sie in den Artikeln 13 bis 17 des Entwurfes enthalten sind, energisch ab. Einzig Artikel 13, Absatz 1 Bst. a, Ziffer 1, die speziell an Minderjährige gerichtete Werbung verbieten soll, befürworten wir. Es handelt sich hier um die Übernahme bereits bestehender Regulierungen. Artikel 13 bis 17 sind ansonsten mehrheitlich unangebrachte und willkürliche staatliche Eingriffe. Wir weisen nochmals darauf hin, dass die bestehende Selbstregulierung der Tabakindustrie effizient und ausreichend ist. Aus dem erläuternden Bericht geht nichts Gegenteiliges hervor.

Tabakwerbung dient dazu, erwachsene Raucher auf verfügbare Produkte aufmerksam zu machen und sie bei ihrer Produktwahl zu unterstützen, ohne sie zum Rauchen zu animieren. Eine Regulierung der Tabakwerbung muss die Freiheit erwachsener Konsumenten respektieren und darf unter keinen Umständen die Rechte von Händlern und Herstellern einschränken, über ihre Produkte, Marken und Innovationen zu informieren. Die kommerzielle Kommunikation mit erwachsenen Konsumenten, die Abgabe von Probeartikeln zu Degustationszwecken und das Kultursponsoring sind wichtige Wettbewerbsfaktoren zwischen den Marken.

Mit Werbeverboten sowie Verboten von Sponsoring und Promotionen würde der Bundesrat den Tabaksektor um wichtige Wettbewerbsparameter berauben, ohne dass ein entsprechender Nutzen für die öffentliche Gesundheit nachgewiesen werden kann. Frankreich kennt mit den Gesetzen Veil (1974) und Evin (1991) zum Beispiel bereits seit Jahrzehnten ein umfassendes Werbeverbot. Diese Verbote kombiniert mit höheren Preisen als in der Schweiz haben in unserem Nachbarland jedoch nicht zu einem niedrigeren Raucheranteil verholfen: Der Anteil ist im Vergleich zur Schweiz im Gegenteil höher, verbunden mit einem besorgniserregenden Wachstum des illegalen Handels.

Im erläuternden Bericht fehlen auch Nachweise dafür, dass sich der Raucheranteil in Kantonen, die seit Jahren weitere Tabakwerbeverbote kennen, positiver entwickelt hat als in Kantonen, die keine über das Bundes-

recht hinausgehenden Verbote erlassen haben. Diese Nichterwähnung dürfte kaum zufällig sein und weist wohl darauf hin, dass die kantonalen Werbeverbote ihren Zweck nicht erfüllen. Entsprechend ist die Güterabwägung im Sinne von Art. 36 BV (Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit von Einschränkungen von verfassungsmässig garantierten Rechten sowie öffentliches Interesse) anhand dieser neuen Erkenntnisse vorzunehmen. Sie kann sich nicht einfach auf ältere, passende Entscheide abstützen, wie dies im erläuternden Bericht unter Berufung auf BGE 128 I 295 gemacht wird.

Wie in der Presse zu lesen war, hat sogar eine «simple» Maturaarbeit den Verdacht erhärtet, dass Werbeverbote nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Die Recherchen des Maturanden sind zu folgendem Schluss gekommen: «Rund zwei Drittel der Schaffhauser Kantischüler sind erklärte Nichtraucher. In Lausanne sind dies nur gerade 46 Prozent». Und das, obwohl der Kanton Waadt im Gegensatz zum Kanton Schaffhausen seit Jahren ein umfassendes Tabakwerbeverbot auf öffentlichem Grund kennt.

Siehe dazu: <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/13316363>

Die Beispiele zeigen, dass Werbebeschränkungen unnötig und kontraproduktiv sind und letztlich rein ideologischen Interessen dienen. Der Entscheid, mit Rauchen zu beginnen oder nicht, wird durch das direkte Umfeld der Jugendlichen weit stärker beeinflusst als durch ein Plakat am Strassenrand. Oder wie es der Pressebericht über die Maturaarbeit plastisch aufzeigte: «Lehrer und Schüler standen in der Pause draussen und pafften, während an der Kanti Schaffhausen die Raucher ihrem Laster nur in einer klar mit einer gelben Linie gekennzeichneten Zone auf dem Pausenplatz nachgehen dürfen.»

C Anträge zu Art. 13 bis 17 des Vorentwurfs

1. Das 3. Kapitel soll in «Einschränkungen der Werbung» umbenannt werden.
2. Die Artikel 14 bis 17 sind ersatzlos zu streichen.
3. Artikel 13 soll durch Art. 18 der geltenden Tabakverordnung ersetzt werden, mit folgendem Wortlaut:

Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet, ist untersagt. Verboten ist insbesondere die Werbung:

- an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten;
- in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind;
- auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etais, Füllfederhaltern usw.);
- mit Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen, Badebälle;
- auf Spielzeug;
- durch unentgeltliche Abgabe von Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen an Jugendliche;
- an Kultur-, Sport- oder anderen Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden.

Begründung

Produkte herzustellen und zu vermarkten, die von erwachsenen, aufgeklärten Konsumenten nachgefragt werden, die Kommunikation an ein erwachsenes Publikum durch bestehende Kommunikationskanäle sowie eine ausreichende Fläche zur Kommunikation der Marken auf den Verpackungen gehören zu den Grundlagen eines wirksamen Wettbewerbs im Tabakproduktemarkt und stehen nicht im Widerspruch zu den legitimen Zielen des Gesundheitsschutzes. Die Bundesverfassung gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Ausserdem haben die Bundesbehörden die Pflicht, für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu sorgen (Art. 94 Abs. 4 BV).

Die bestehenden gesetzlichen Kommunikations- und Werbebeschränkungen sowie die Selbstregulierung durch die Hersteller haben sich bewährt. Sie folgen dem Grundsatz, dass sich die Vermarktung und Distribution von Tabakprodukten ausschliesslich an erwachsene Raucher und nicht an Minderjährige richten sollen. Im Sinne eines wirksamen Jugendschutzes gehen die Bestimmungen der Selbstregulierung weiter als die geltende Gesetzgebung. Dass die Werbung nicht zu einem höheren Rauchkonsum führt, beweist die Tatsache, dass der Tabakkonsum in den vergangenen Jahren stetig gesunken ist.

Ausgewählte Bemerkungen im Einzelnen

Art. 13 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2: Das im Entwurf verlangte Verbot, Tabakwerbung mit einem «positiven Lebensgefühl» in Verbindung zu bringen, ist zu allgemein und unspezifisch. Seine Unbestimmtheit macht eine Beurteilung willkürlich und rechtlich kaum fassbar.

Art. 13 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 sowie Art. 14: Die Abgabe von Geschenken oder Preisen an erwachsene Raucher ist Bestandteil des Wettbewerbs zwischen Tabakproduktmarken und hat höchstens einen Einfluss auf die Markenwahl, nicht aber auf den Entscheid, zu rauchen oder nicht. Die geltende Selbstregulierung, wonach Geschenke oder Preise ausschliesslich an erwachsene Raucher abgegeben werden dürfen, ist dementsprechend ausreichend.

Art. 13 Abs. 1 Bst. b

- **Ziff. 3:** Wir lehnen ein generelles Tabakwerbverbot in Printmedien ab. Die geltende Selbstregulierung, wonach Tabakwerbeinserate nur in Printpublikationen platziert werden dürfen, deren Leserschaft zu mehr als 80 % aus Erwachsenen besteht, ist ausreichend.
- **Ziff. 4:** Wir lehnen ein schweizweites Tabakwerbverbot auf Plakaten ab. Die geltende Selbstregulierung, wonach keine Plakatwerbung für Tabakprodukte in der Nähe (weniger als 100 m) von Schulen, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden, platziert werden darf, ist ausreichend.
- **Ziff. 7:** Wir lehnen ein schweizweites Tabakwerbverbot in Kinos ab. Die geltende Selbstregulierung, wonach Kinowerbung für Tabakprodukte nur an Kinovorführungen ausgestrahlt werden darf, die von mindestens 75 % erwachsenen Zuschauern besucht werden und nach 20 Uhr beginnen, ist ausreichend.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1: Diese Bestimmung ist zu vage und lässt die Tür offen für unsachgemässe Auslegungen. Eine Beschränkung der Werbung auf Privatgrund ist nicht angemessen und verstösst gegen Eigentumsrechte. Eine derartige Regulierung wird sich in der Umsetzung und Auslegung sicherlich als problematisch erweisen.

Art. 14: Wir lehnen ein Abgabeverbot von Gratis-Tabakproduktmustern zu Degustationszwecken ab. Die Abgabe von Produktmustern an erwachsene Raucher ist Bestandteil des Wettbewerbs zwischen Tabakproduktmarken und hat höchstens einen Einfluss auf die Markenwahl, nicht aber auf den Entscheid, mit Rauchen zu beginnen oder nicht. Die geltende Selbstregulierung, wonach Tabakproduktmuster ausschliesslich an erwachsene Raucher abgegeben werden dürfen, ist dementsprechend ausreichend.

Art. 15: Wir lehnen ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen ab. Die derzeitige Selbstregulierung der Industrie, die das Sponsoring nur bei Veranstaltungen gestattet, die mehrheitlich (zu mehr als 75 %) von Erwachsenen besucht werden, ist ausreichend. Das Festivalsponsoring ist eine Schlüsselkomponente des Wettbewerbs unter den Marken und ist zudem eine wichtige Existenzgrundlage des Kulturschaffens in der Schweiz.

Art. 16: Wir lehnen diesen Artikel ab, da er überflüssig ist. Die Tabakindustrie bringt bereits auf freiwilliger Basis Gesundheitswarnungen auf jedem Werbemittel an. Diese Praxis ist so weit etabliert, dass sie von den Verbrauchern in der Regel als gesetzlich vorgeschrieben wahrgenommen wird – ein weiterer Beweis dafür, dass die Selbstregulierung wirksam ist.

Art. 17: Wir lehnen die zusätzlichen Kompetenzen für die Kanton ab. Der Sinn des Bundesgesetzes ist gerade die Harmonisierung der bestehenden kantonalen Regulierungen. Das schliesst per se zusätzliche kantonale Kompetenzen aus. In diesem Sinne erübrigt sich eine Bestimmung in Bezug auf weitergehende Einschränkungsmöglichkeiten für die Kantone.

D Antrag zu Art. 21 des Entwurfes

Dieser Artikel ist ersatzlos zu streichen.

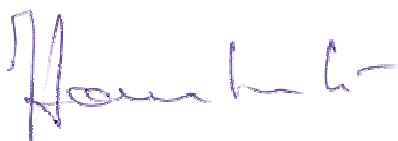
Begründung

Die im Art. 21 vorgeschlagenen Massnahmen stellen einen gravierenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Sie stehen im schweren Widerspruch zu den Basisprinzipien der Handels- und Gewerbefreiheit, die von der Verfassung garantiert sind, und dienen in keiner Weise den Zielen einer verbesserten öffentlichen Gesundheit. Zahlen bestätigen, dass der Tabakkonsum in den vergangenen Jahren in der Schweiz stetig gesunken ist, unabhängig davon, ob mehr oder weniger für Tabakprodukte geworben wurde. Die vorgeschlagenen Massnahmen würden den Tabaksektor zudem in ungerechtfertigter Weise gegenüber anderen Wirtschaftssektoren diskriminieren.

SW Schweizer Werbung erinnert an dieser Stelle nochmals mit Nachdruck daran, dass Tabakwerbung und -Marketing wesentliche Wettbewerbsparameter sind und dazu dienen, erwachsene Raucher über bestehende Produkte zu informieren und ihre Markenwahl zu beeinflussen. Sie führen nicht dazu, dass insbesondere junge Menschen mit Rauchen beginnen.

Freundliche Grüsse

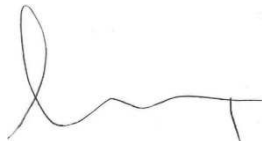
SW Schweizer Werbung



Ständerat Filippo Lombardi
Präsident

Cordiales Salutations

PS Publicité Suisse



François Besençon
Président