



Juni 2009 / Anhörung

Erläuternder Bericht

Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen

1 Allgemeines

1.1 Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen

Passivrauchen gefährdet die Gesundheit. Bereits 2002 wurde Passivrauch vom Internationalen Krebsforschungszentrum (International Agency for Research on Cancer) für krebserregend erklärt. Die WHO-Tabakkonvention (FCTC) vom 21. Mai 2003, die von über 160 Staaten ratifiziert wurde (vgl. auch Ziff. 1.6), hält dazu fest: *"Die Vertragsparteien erkennen an, dass wissenschaftliche Untersuchungen eindeutig bewiesen haben, dass Passivrauchen Tod, Krankheit und Invalidität verursacht. Es kann Lungenkrebs, Herzkreislauf-Erkrankungen, Asthma und Infektionen der Atemwege hervorrufen."* In der Schweiz sterben jedes Jahr mehrere Hundert Nichtraucherinnen und Nichtraucher infolge des Passivrauchens vorzeitig.

Um die Gesundheitsrisiken von Passivrauchen zu vermindern, hat die Bundesversammlung am 3. Oktober 2008 ein neues Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen verabschiedet.¹ Ein lanciertes Referendum kam nicht zustande und die Referendumsfrist lief am 22. Januar 2009 ab.

Das Gesetz sieht vor, dass in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind (z.B. öffentliche Verwaltungsgebäude, Schulen, Museen, Theater und Kinos) oder die mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, das Rauchen verboten ist. Raucherräume dürfen eingerichtet werden, sofern sie abgetrennt, besonders gekennzeichnet und ausreichend belüftet werden (Art. 2). Mit Ausnahme von Restaurations- und Hotelbetrieben dürfen aber in Raucherräumen keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden. In Gastlokalen unter 80 Quadratmetern darf geraucht werden, wenn sie gut belüftet, klar als Raucherbetrieb gekennzeichnet und von einer kantonale zuständigen Behörde bewilligt sind (Art. 3). Im Verhältnis zu den kantonalen Bestimmungen ist im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone ohne Verletzung von Bundesrecht strengere Vorschriften zum Schutz der Gesundheit erlassen dürfen (Art. 4). Geltende kantonale Vorschriften, die strenger sind als das neue Bundesrecht, sind deshalb weiterhin anwendbar. Die Strafverfolgung (Art. 5 Abs. 2) und der Vollzug des Gesetzes (Art. 6) liegen in der Zuständigkeit der Kantone.

1.2 Grundzüge des Verordnungsentwurfs

Das Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen bezweckt, dass Personen, die sich in geschlossenen Räumen aufhalten (Arbeitsplatz, öffentlich zugängliche Gebäude, Restaurants etc.) vor dem

¹ BBl 2008 7483.

unfreiwilligen Passivrauchen geschützt werden. Diese Orte sollen grundsätzlich rauchfrei sein. Ein totales Rauchverbot sieht das Gesetz nicht vor: es besteht die Möglichkeit, Raucherräume oder Raucherbetriebe einzurichten. Zudem können wohnungsähnliche Einrichtungen und Zwangsaufenthaltssorte Ausnahmen vom Grundsatz des Rauchverbotes vorsehen.

Das Gesetz bestimmt, dass der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlässt und das Inkrafttreten bestimmt. Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf werden vor allem die Gesetzesbestimmungen zu Raucherräumen, Raucherbetrieben und speziellen Einrichtungen, die dem dauernden Verbleib oder einem längeren Aufenthalt dienen, konkretisiert.

Die wichtigsten Punkte des Verordnungsentwurfs sind Folgende:

- Für alle öffentlich zugänglichen **Raucherräume** oder solchen an Arbeitsplätzen ist eine mechanische Belüftung einzurichten. Der Raucherraum muss von angrenzenden Räumen dicht abgetrennt sein und es darf keine rauchbelastete Luft in andere Räume gelangen. Ein Raucherraum darf (analog den Raucherbetrieben) maximal 80 Quadratmeter umfassen. Raucherräume in einem Restaurations- oder Hotelbetrieb dürfen höchstens einen Drittel der Gesamtfläche der Ausschankräume betragen.
- Ein Restaurationsbetrieb, dessen Haupttätigkeit im Gastgewerbebereich liegt, kann auf Gesuch hin als **Raucherbetrieb** bewilligt werden, sofern die dem Publikum zugängliche Gesamtfläche höchstens 80 Quadratmeter beträgt. Raucherbetriebe sind zu kennzeichnen und mit einer mechanischen Belüftung auszustatten.
- Die bereits im Gesetz vorgesehene Zustimmung der **Arbeitnehmenden** zur Beschäftigung in Raucherräumen und -betrieben muss schriftlich erfolgen.
- Für **spezielle Einrichtungen**, die dem dauernden Verbleib oder einem längeren Aufenthalt dienen, können Ausnahmen vorgesehen werden. In Zimmern von Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs, in Zimmern von Heimen oder in Zimmern von Hotelbetrieben kann durch den Betreiber bzw. die Betreiberin oder die für die Hausordnung verantwortliche Person das Rauchen erlaubt werden.
- Als Prinzip gilt, dass Personen in Räumen, in denen das Rauchen verboten ist, nicht durch Rauch aus anderen Räumen belästigt werden dürfen.

1.3 Vorverfahren

Im März 2009 fanden eine Veranstaltung mit Kantonen und eine mit Fachleuten aus betroffenen Kreisen (Gastronomie, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Spitäler, Prävention usw.) statt. Die Eingeladenen hatten die Möglichkeit, Regelungsvorschläge auf ihre Machbarkeit zu beurteilen und aufgrund ihres Wissens und ihren Erfahrungen Verbesserungen vorzuschlagen. Ebenfalls im März 2009 nahm die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention auf Einladung des BAG zu inhaltlichen Fragen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Verordnungsentwurfs Stellung.

1.4 Verhältnis zum kantonalen Recht

Aus Rücksicht auf verschiedene bereits geltende kantonale Regelungen, die einen stärkeren Schutz vor Passivrauchen insbesondere in Gastrobetrieben vorsehen, und zur Stärkung der Rechtssicherheit wurde in der parlamentarischen Beratung ein neuer Artikel 4 eingefügt: "*Die Kantone dürfen strengere Vorschriften erlassen.*" Dies gilt nicht nur für künftiges kantonales Recht, sondern auch für bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens geltendes kantonales Recht. Weil das Gesetz den Schutz sowohl der Bevölkerung als auch der Arbeitnehmenden (vgl. Ingress) vor Passivrauchen anstrebt, dürfen die Kantone auch strengere Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, beispielsweise Fumoirs ohne Bedienung durch Servicepersonal, vorsehen. Sie dürfen auch generell verbieten, dass in Gastro- oder Barbetrieben geraucht wird und müssen in einem solchen Fall die im Bundesrecht vorgesehene Bewilligung zum Betrieb eines Raucherlokals nicht erteilen.

Mit Stand von Mai 2009 haben dreizehn Kantone Regelungen zum Schutz vor Passivrauchen beschlossen, die strenger sind als das Bundesgesetz (AR, BE, BL, BS, FR, GR, NE, SO, TI, UR, VD, VS, ZH)².

1.5 Verhältnis zum EG-Recht

In vielen EU-Mitgliedstaaten gibt es im nationalen Recht umfassende und strenge Regelungen zum Schutz vor Passivrauchen am Arbeitsplatz und in der Gastronomie. Seit im Jahr 2004 Irland das erste europäische Rauchverbot für Restaurants und Bars eingeführt hat, gelten solche Rauchverbote oder -einschränkungen in 21 Mitgliedstaaten. Keine Regelungen haben bisher einzig die ost- oder südosteuropäischen Staaten Griechenland, Polen, Slowakei, und Ungarn beschlossen.

Bereits 1989 verlangte die EG in einer Richtlinie zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz³, dass der Arbeitgeber zumindest in sanitären Anlagen und im Ruhebereich des Arbeitsplatzes für den Schutz vor Passivrauchen sorgt. In der nicht rechtsverbindlichen Empfehlung zur Prävention des Rauchens von 2002⁴ forderte sie ihre Mitgliedstaaten dazu auf, Schutzmassnahmen gegen die Exposition gegenüber Tabakrauch an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und in geschlossenen öffentlich zugänglichen Räumen zu ergreifen. 2007 stellte die Europäische Kommission Strategieoptionen zum Schutz vor Passivrauchen in einem Grünbuch⁵ zur Diskussion. Das Diskussionspapier stiess auf eine überwiegende Zustimmung im Konsultationsverfahren.⁶ Es ist zurzeit offen, ob ein europaweiter einheitlicher Mindeststandard festgelegt werden soll und wenn ja, gestützt auf welche Zuständigkeiten die EG rechtsverbindliche Vorschriften erlassen könnte.

1.6 Verhältnis zur WHO-Tabakkonvention

Die Schweiz hat mit 167 weiteren Staaten die WHO-Tabakkonvention (FCTC) unterzeichnet, sie aber noch nicht ratifiziert. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zur Bekämpfung des Tabakkonsums und zum Schutz vor Passivrauchen. Artikel 8 der WHO-Tabakkonvention verlangt wirksame Massnahmen zum Schutz vor Passivrauchen in öffentlich zugänglichen und geschlossenen Räumen, am Arbeitsplatz oder in öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Vertragsparteien der WHO-Tabakkonvention haben gestützt auf diese Bestimmung im Jahr 2007 Leitlinien zum Schutz vor Passivrauchen beschlossen.⁷ Unter anderem verlangen die Leitlinien ein Rauchverbot ohne die Möglichkeit der Einrichtung von Raucherräumen. Es handelt sich dabei allerdings um sogenannte *soft law*, d.h. um Empfehlungen, die für die Vertragsparteien nicht rechtsverbindlich sind.

² Schutz vor Passivrauchen in den Kantonen (Übersicht wird monatlich aktualisiert): www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/03814/03815/index.html (11.06.2009)

³ Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (ABl. L 393 vom 30. Dezember 1989, S. 1).

⁴ Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Massnahmen zur gezielten Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. L 22 vom 25. Januar 2003, S. 31-34).

⁵ Europäische Kommission (2007). Grünbuch „Für ein rauchfreies Europa: Strategieoptionen auf EU-Ebene“. KOM(2007) 27 endgültig.

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/gp_smoke_de.pdf (03.04.2009)

⁶ European Commission (2007). Report on the Green Paper Consultation (November 2007). (nur auf Englisch verfügbar) http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/smoke_free_frep_en.pdf (03.04.2009).

⁷ Deutsche Übersetzung der Leitlinien zu Artikel 8 FCTC vom 6. Juli 2007 unter www.tabakkontrolle.de/pdf/AdWfP_Leitlinien_der_WHO_Artikel8.pdf (03.04.2009).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress und Artikel 1 – Geltungsbereich

Aus dem Ingress geht hervor, dass sich die Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen auf die Artikel 2 Absatz 3 und 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen stützt. In Artikel 2 Absatz 3 ist festgehalten, dass der Bundesrat Vorschriften über die Beschaffenheit und Belüftung von Raucherräumen erlässt und die Verhältnisse an Zwangsaufenthaltsorten und in Einrichtungen regelt, die dem dauernden Verbleib oder einem längeren Aufenthalt dienen. Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes beauftragt den Bundesrat mit dem Erlass der Ausführungsbestimmungen.

Der Geltungsbereich der Ausführungsverordnung deckt in erster Linie das in Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes verankerte Rauchverbot in geschlossenen Räumen ab, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen (Bst. a). Die Verordnung bestätigt und konkretisiert somit den Grundsatz des Rauchverbots.

Danach regelt sie gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes die Beschaffenheit der Raucherräume und die Anforderungen an ihre Belüftung (Bst. b) sowie die Ausnahmen für Zwangsaufenthaltsorte und Einrichtungen, die dem dauernden Verbleib oder einem längeren Aufenthalt dienen (Bst. e).

Gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes werden schliesslich auch die Anforderungen an Raucherbetriebe (Bst. c) und die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern in Raucherräumen und Raucherbetrieben geregelt (Bst. d).

Artikel 2 – Rauchverbot und Schutz vor Passivrauchen

Absatz 1

Dieser Artikel konkretisiert das allgemeine Rauchverbot in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen. Unter „Rauchen“ ist das Anzünden bzw. Abbrennen eines zum Rauchen bestimmten Erzeugnisses zu verstehen, worin nicht nur Tabakerzeugnisse, sondern auch Tabakersatzstoffe und Cannabis eingeschlossen sind.

Um eine einheitliche Anwendung des Gesetzes und ein korrektes Verständnis seines Geltungsbereiches sicherzustellen, werden die Begriffe „öffentlich zugänglich“, „Arbeitsplatz mehrerer Personen“ und „geschlossene Räume“ in der Ausführungsverordnung festgelegt.

Öffentlich zugänglich sind sämtliche Räume, deren Zugang nicht einem bestimmten Personenkreis vorbehalten ist, d.h. die grundsätzlich allen offen stehen. Sind Teile der Räume im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes nur für bestimmte Arbeitnehmer zugänglich, gelten sie nicht mehr als öffentlich zugänglich, sondern als Arbeitsplatz. Arbeitsplätze mehrerer Personen fallen unter den Geltungsbereich des Gesetzes.

Die Definition des Begriffs „Arbeitsplatz mehrerer Personen“ lehnt sich an die Arbeitsgesetzgebung an, insbesondere an Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung 1 vom 10. Mai 2000⁸ zum Arbeitsgesetz (ArGV 1). Dieser Bestimmung zufolge handelt es sich bei einem Arbeitsplatz um „jeden Ort im Betrieb oder ausserhalb des Betriebs, an dem sich der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin zur Ausführung der ihm bzw. ihr zugewiesenen Arbeit aufzuhalten hat“. Der Begriff „Arbeitsplatz mehrerer Personen“ ist dabei weit gefasst auszulegen und schliesst insbesondere Büroräume ein, die von mehreren Personen geteilt oder benutzt werden (selbst bei nicht gleichzeitiger Anwesenheit), Gänge, Cafeteria und

⁸ SR 822.111

alle anderen Gemeinschaftsräume (z.B. Sitzungsräume, Toiletten, Eingangsbereich und Treppenhäuser). Ein Büroraum, der grundsätzlich von einer einzigen Person genutzt wird, aber dem regelmäßigen Empfang anderer Personen zu Sitzungen dient, gilt nicht mehr als Einzelbüro, sondern als mehreren Personen dienender Arbeitsplatz. Demgegenüber ist Rauchen an Einzelarbeitsplätzen gestattet, wenn diese nur von einer Person benutzt werden und nicht öffentlich zugänglich sind.

Veranstaltungen von privaten Clubs oder Vereinen in einem geschlossenen Raum, die nicht öffentlich zugänglich sind, fallen dennoch in den Geltungsbereich des Gesetzes, wenn mindestens zwei Personen dort arbeiten. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um zwei Angestellte, einen Arbeitgeber und einen Angestellten oder um zwei selbstständig Erwerbende handelt.

Absatz 2

Der Begriff "geschlossene Räume" wurde mit Rücksicht auf dessen Schutzwirkung für die Gesundheit ausgelegt. Ein Raum muss eine Öffnung von mindestens der Hälfte des Daches oder der Seitenfläche aufweisen, damit er nicht mehr als geschlossen gilt. In Räumen, bei denen nur eine Seite oder ein kleiner Teil des Daches ins Freie offen sind, bleibt die rauchbelastete Luft drinnen und zirkuliert nur ungenügend. Die sich darin aufhaltenden Personen sind daher dem Rauch fast ebenso stark ausgesetzt wie in einem vollständig geschlossenen Raum. Aus diesem Grund sind Bereiche, die auf einer Seite durch grosse Glaswände abgetrennt sind, und grossteils durch Markisen geschlossene Terrassen oder lange und schmale Räume mit zwei kleinen Seitenöffnungen am Ende in jedem Fall als geschlossene Räume zu betrachten. Die Öffnungen müssen direkt nach aussen, d. h. ins Freie, geöffnet sein. Ist dies nicht der Fall, handelt es sich immer um einen geschlossenen Raum. Dies gilt beispielsweise bei einer Kaffeehausterrasse in einem Einkaufszentrum, weil das Einkaufszentrum an sich als geschlossener Raum gilt.

Das Baumaterial des geschlossenen Raums, bei dem es sich auch um eine ständige oder vorübergehende Konstruktion handeln kann, spielt keine Rolle. Entsprechend gelten beispielsweise Zelte mit textilen Wänden als geschlossene Räume, selbst wenn sie nur für einen begrenzten Zeitraum aufgestellt worden sind.

Absatz 3

Diese allgemeine Vorschrift sieht vor, dass der Rauch aus Räumen, in denen das Rauchen gestattet ist (beispielsweise Einzelbüros), die Personen in angrenzenden Räumen mit einem Rauchverbot nicht belästigen darf.

Für Raucherräume und Raucherbetriebe sind in einer spezifischen Bestimmung die Verantwortlichkeiten der Betreiberinnen und Betreiber festgehalten (Art. 3 Abs. 1 Bst. c und Art. 4 Abs. 1 Bst. c).

Artikel 3 – Beschaffenheit von Raucherräumen

Absatz 1

Das Gesetz sieht in Artikel 2 Absatz 2 vor, dass in speziellen, dafür geeigneten Räumen das Rauchen erlaubt werden darf. Artikel 3 der Verordnung beschreibt die Anforderungen, die solche Raucherräume (auch Fumoir genannt) erfüllen müssen. Die Verantwortung für die Einhaltung der Anforderungen liegt beim Betreiber oder der Betreiberin eines Betriebs oder der für die Hausordnung verantwortlichen Person.

Entscheidend für einen effektiven Nichtraucherchutz ist eine strikte Trennung zwischen Raucherräumen und allen anderen Räumen, in denen das Rauchen verboten ist. Dazu ist zunächst eine räumliche Abtrennung nötig. Diese physische Trennung muss durch feste Bauteile erfolgen, durch die keine rauchbelastete Luft gelangen kann; die Abtrennung muss also grundsätzlich dicht sein

(Bst. a). In der Regel sind dies Innenwände oder Trennwände, die keine Öffnungen wie etwa eine Durchreiche aufweisen. Raumtrennende Elemente wie Gitter oder Vorhänge erfüllen diese Anforderung nicht. Die Türen zum Raucherraum sollen nur zum Ein- und Austreten geöffnet sein. Um zu verhindern, dass sie unbeabsichtigt offen stehen gelassen werden können, müssen sie mit einem Mechanismus versehen sein, der die Tür stets wieder schliesst (selbsttätig schliessende Tür, Bst. a). Im Weiteren muss verhindert werden, dass Nichtraucher durch den Raucherraum gehen müssen, um in andere Räumlichkeiten wie z.B. in Korridore, Toiletten oder Garderoben zu gelangen. Buchstabe a hält deshalb weiter fest, dass ein Raucherraum kein Durchgangsraum sein darf.

In Gebäuden kann durch Luftströmungen, die sich abhängig von Druckunterschieden zwischen Räumlichkeiten ausbilden, Luft aus einem Raum in andere Räumlichkeiten gelangen. Bei physisch abgetrennten Raucherräumen kann durch Undichtigkeiten der Türen und vor allem beim Ein- und Austreten Luft in die angrenzenden Räumlichkeiten gelangen. Um angrenzende Räume vor Tabakrauch-Immissionen zu schützen, muss zusätzlich zur physischen Abtrennung von Raucherräumen auch eine lufttechnische Trennung erfolgen. Sie besteht darin, dass ein steter Luftstrom vom angrenzenden Raum in den Raucherraum angelegt wird. Dies ist nur mit einer mechanischen Lüftungsanlage möglich; sie ist daher eine wesentliche Voraussetzung für Raucherräume (Bst. b). Die technischen Anforderungen an eine solche Lüftungsanlage sind in Anhang 1 der Verordnung aufgeführt (s. unten).

Buchstabe c hält den Grundsatz fest, dass aus dem Raucherraum keine rauchbelastete Luft in angrenzende Räumlichkeiten gelangen darf. Die verantwortlichen Personen müssen dafür sorgen, dass dies stets gewährleistet ist. Es ist nicht auszuschliessen, dass trotz Erfüllung der materiellen Anforderungen an Raucherräume gemäss Artikel 3 der Verordnung eine Situation eintritt, in der permanent oder wiederholt rauchbelastete Luft aus diesen Räumen in andere Räumlichkeiten austritt und dort zu Belästigungen führt. Etwa dann, wenn die Dichtigkeit der physischen Trennung oder die Einstellung der Lüftung Mängel aufweisen, die nicht vorhersehbar waren oder sich während dem Betrieb bilden. In solchen Fällen müssen entsprechende Mängel behoben werden, bevor der Raucherraum wieder in Betrieb genommen werden kann.

Absatz 2

Den Kantonen wird in Bezug auf die Kennzeichnung der Raucherlokale ein grosser Handlungsspielraum belassen. Die Kennzeichnung muss allerdings deutlich, verständlich und gut sichtbar sein.

Absatz 3

Es wird festgelegt, dass ein Raucherraum höchstens 80 Quadratmeter Fläche aufweisen darf. In Restaurationsbetrieben, die gemäss Artikel 3 des Gesetzes als Raucherlokal bewilligt werden können, darf die Fläche, die durch Tabakrauch belastet sein kann, ebenfalls höchstens 80 Quadratmeter betragen. Ein einzelner Raucherraum soll nicht grösser sein dürfen als ein Raucherbetrieb. Um zu verhindern, dass Nichtraucher mit Sonderangeboten wie Konzerte oder Wettbewerbe gezielt in Raucherräume gelockt werden, darf zudem das Leistungsangebot im Raucherraum nicht höher sein als im übrigen Betrieb.

Absatz 4

Zur Beschaffenheit von Raucherräumen gehört neben den Vorschriften über die baulichen Anforderungen auch die Festlegung ihrer Grösse. Das Gesetz sieht im Grundsatz vor, dass in Betrieben ein Rauchverbot gilt. In Raucherräumen von Restaurations- und Hotelbetrieben dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur *ausnahmsweise* beschäftigt werden. Damit der Ausnahmecharakter dieser Gesetzesbestimmungen gewahrt bleibt, ist eine Beschränkung der Fumoirgrösse auf Verordnungsebene notwendig.

Die meisten Kantone setzen den Flächenanteil für Raucherräume bei einem Drittel an, teilweise aber mit unterschiedlichen Bezugsgrössen (Betriebsgrösse oder Ausschankfläche). Gemäss Statistik⁹ sind 27 Prozent der Bevölkerung Raucher, wobei 19 Prozent täglich rauchen. 36 Prozent der Raucher fühlen sich stark und 32 Prozent ein bisschen durch den Tabakrauch belastigt.¹⁰ Im Jahr 2007 waren 41 Prozent der Raucher für ein generelles Verbot des Rauchens in Restaurants, Cafés und Bars.¹¹ Erfahrungsgemäss halten sich viele Raucher bevorzugt im Nichtraucherbereich auf und suchen Raucherräume nur vorübergehend für den Konsum der Rauchwaren auf. Aus diesen Überlegungen legt Absatz 4 der Verordnung den Flächenanteil von Raucherräumen auf höchstens ein Drittel der Ausschankfläche fest (Bst. a).

Da trotz der Installation einer Lüftungsanlage, die den Anforderungen nach diesem Artikel entspricht, keine akzeptable Luftqualität erreichbar ist, besteht die einzige Massnahme zum Schutz der Gesundheit der Angestellten darin, ihre Arbeitszeit im Raucherraum zu beschränken, indem keine Ausschankstelle in diesem Raum vorgesehen wird (Bst. b).

Um eine grössere Anziehungskraft des Raucherraums auf die Kunden zu vermeiden, darf der Betreiber bzw. die Betreiberin darin weder tiefere Preise praktizieren noch längere Öffnungszeiten ansetzen oder Produkte im Angebot führen, die im übrigen Betrieb nicht angeboten werden (Bst. c).

Artikel 4 – Anforderungen an Raucherbetriebe

Absatz 1

Das Gesetz sieht in Artikel 3 vor, dass Restaurationsbetriebe unter bestimmten Voraussetzungen als Raucherlokale bewilligt werden können. Artikel 4 der Verordnung beschreibt die Anforderungen, die solche Raucherbetriebe erfüllen müssen. Die Raucherbetriebe sind von einer kantonalen Behörde auf Gesuch hin zu bewilligen. Die Kantone bestimmen die Organisation und den Prozess des Bewilligungsverfahrens und sind für dieses zuständig.

Das Gesetz hält fest, dass ein Raucherlokal eine dem Publikum zugängliche Gesamtfläche von höchstens 80 Quadratmetern haben darf. Unter dieser Gesamtfläche sind alle für den Gast zugänglichen Räume zu verstehen, inklusive Eingangsbereich, Garderobe und Toiletten (Bst. a). Die Küche hingegen ist in der Regel für den Gast nicht zugänglich. Für die Berechnung der Fläche ist die Grundfläche der Räumlichkeiten gemäss Bauplan massgebend, unabhängig vom installierten Mobiliar. Die Bestimmung bezieht sich auf die geschlossenen Innenräume (gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung), sie schliesst z.B. eine offene Terrasse nicht ein. Im Übrigen wird es Aufgabe der Vollzugsbehörde sein, im Einzelfall zu entscheiden, was alles zur zugänglichen Fläche von 80 Quadratmetern gehört.

Als wesentliche Voraussetzung legt das Gesetz fest, dass die betreffenden Betriebe „gut belüftet“ sein müssen. In der deutschen Fassung des Gesetzes besteht eine Differenz zur Anforderung an Raucherräume, die mit einer „ausreichenden Belüftung“ zu versehen sind. In der französischen Fassung des Gesetzes wird in beiden Fällen von „ventilation adéquate“ gesprochen. Aus den parlamentarischen Beratungen geht klar hervor, dass mit „gut belüftet“ das Vorhandensein bzw. der Einbau einer Lüftungsanlage gemeint ist. In den Expertengesprächen zu den Arbeitsvorschlägen für diese Verordnung bestand der Konsens, dass die Anforderungen an Raucherbetriebe und Raucherräume grundsätzlich gleich sein sollen und sich am Stand der Technik orientieren sollen. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 3 und Anhang 1 ausgeführt ist, müssten Räume, in denen geraucht wird, mit unrealistisch hohen Luftmengen durchlüftet werden, um eine gesundheitlich akzeptable

⁹ Keller R et al. (2009). Der Tabakkonsum der Schweizerbevölkerung in den Jahren 2001 bis 2008. Zürich: Universität Zürich.

¹⁰ Radtke T et al. (2007). Passivrauchen in der Schweizer Bevölkerung 2006. Zürich: Universität Zürich.

¹¹ Krebs H et al. (2008). Werbe- und Verkaufseinschränkungen für Tabakwaren, höhere Zigarettenpreise und Rauchverbote: Einstellungen der Schweizer Bevölkerung 2006/07. Zürich: Universität Zürich.

Raumluftqualität zu erreichen. Als Minimalanforderung an die Lüftung von Raucherbetrieben wird deshalb analog zu Raucherräumen verlangt, dass eine mechanische Lüftungsanlage eingebaut werden muss (Bst. b) und diese so ausgelegt sein muss, dass sie dem Stand der Technik für eine gute Raumluftqualität in Nichtraucherbetrieben entspricht. Die wesentlichsten technischen Anforderungen an die Lüftungsanlagen sind in Anhang 2 der Verordnung aufgeführt.

Es muss sichergestellt sein, dass die rauchbelastete Luft aus Raucherbetrieben nicht in andere Räume gelangt (Bst. c). Es darf z.B. kein Rauch in Treppenhäuser gelangen, von wo er in andere Räume im Gebäude verfrachtet werden kann, wie etwa Wohnräume oder Räume anderer Betriebe.

Absatz 2

Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes verlangt, dass Raucherbetriebe nach aussen leicht erkennbar als Raucherlokal bezeichnet sind. Die Kantone sollen in der Ausgestaltung der Kennzeichnung weitgehend frei sein. Die Verordnung verlangt lediglich, dass Raucherbetriebe deutlich, verständlich und an gut sichtbarer Stelle beim Eingang als solche gekennzeichnet sein müssen. Die Kennzeichnung darf keinen Werbecharakter aufweisen; d.h., sie muss neutral und sachlich sein.

Absatz 3

Aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen sind laut Gesetz Ausnahmen vom Rauchverbot für kleine Restaurationsbetriebe zu ermöglichen. Hingegen werden Räumlichkeiten oder Betriebe, die hauptsächlich der Verpflegung am Arbeitsplatz dienen, wie z.B. Personalrestaurants oder Kantinen, nicht von der Ausnahme erfasst. Es muss gewährleistet sein, dass sich nichtrauchende Arbeitnehmende in einer rauchfreien Umgebung verpflegen können. Ebenso sind Betriebe, deren Haupttätigkeit nicht im Gastgewerbebereich liegt, von der Ausnahmeregelung ausgeschlossen (z.B. Cafés in Warenhäusern oder Museen, Internetcafés oder Tankstellen mit Getränkeausschank). Auch die Besucher solcher Einrichtungen sollen die Möglichkeit haben, sich ohne Rauchbelästigung zu verpflegen. Diese Betriebe dürfen somit nicht als Raucherbetrieb geführt werden. Sie dürfen jedoch – sofern die Voraussetzungen des Gesetzes und der Verordnung erfüllt sind – einen bedienten Raucherraum einrichten.

Artikel 5 – Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Absatz 1

Diese Bestimmung legt fest, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Raucherräumen von Restaurations- und Hotelbetrieben und in Raucherbetrieben nur beschäftigt werden dürfen, wenn sie einer solchen Beschäftigung *schriftlich* zugestimmt haben. Diese Präzisierung wurde notwendig, weil die Formulierung im Bundesgesetz, wonach die Zustimmung „im Rahmen des Arbeitsvertrages“ (Raucherräume) bzw. „im Arbeitsvertrag“ (Raucherbetriebe) zu erfolgen hat, der Klärung bedarf. Gemäss den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) bedarf der Einzelarbeitsvertrag, sofern es das Gesetz nicht anders bestimmt¹², zu seiner Gültigkeit keiner besonderen Form (Art. 320 Abs. 1 OR). In der Praxis ist es bis anhin so, dass im Gastgewerbebereich zum Teil mündliche Einzelarbeitsverträge abgeschlossen werden, auch wenn der entsprechende Landes-Gesamtarbeitsvertrag die Schriftform empfiehlt. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das Parlament über das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen die Schriftform sämtlicher Einzelarbeitsverträge im Gastgewerbebereich, in denen eine Beschäftigung in einem Raucherraum oder -betrieb vorgesehen ist, hat einführen wollen. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass das Bundesgesetz die Schriftform für die Einverständniserklärung verlangt, aber nicht, dass der Vertrag als Ganzes in jedem Fall der Schriftlichkeit bedarf. Es ist somit auch in Zukunft u.U. möglich,

¹² Beispielsweise bedarf der Lehrvertrag gemäss Artikel 344a Absatz 1 OR zu seiner Gültigkeit der schriftlichen Form.

dass ein Einzelarbeitsvertrag im Gastgewerbebereich grundsätzlich mündlich abgeschlossen wird. Das Einverständnis zu einer Beschäftigung in einem Raucherraum oder -betrieb muss jedoch auf jeden Fall schriftlich erfolgen.

Das Erfordernis der schriftlichen Einverständniserklärung gilt ab dem Inkrafttreten der Passivrauchschutzverordnung umfassend. Bereits bestehende Einzelarbeitsverträge sind entsprechend zu ergänzen, sofern eine Beschäftigung von Angestellten in einem Raucherraum oder -betrieb vorgesehen ist.

Die Beschäftigung von Reinigungspersonal in Raucherräumen und -betrieben wird mit der Verordnung nicht geregelt. Es ist dennoch wünschenswert, dass das Reinigungspersonal die Räumlichkeiten nicht unmittelbar nach der Schliessung putzen muss und die Raucherräume und -betriebe möglichst gut belüftet werden, bevor das Reinigungspersonal die Arbeit verrichtet.

Absatz 2

Gemäss den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes darf an Mehrarbeitsplätzen in Innenräumen nicht geraucht werden und in Raucherräumen dürfen grundsätzlich keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden. Diese Regelung kann für die Tabakindustrie, die die Möglichkeit zum Testen und zur Forschung und Entwicklung von Tabakprodukten haben muss, sowie allenfalls für die kantonalen Laboratorien, die im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeit Rauchttests durchführen müssen, zu Schwierigkeiten führen. Weil ein Verbot des Testrauchens durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Fumoir über den Zweck des Bundesgesetzes hinaus geht und in der parlamentarischen Beratung ein solches Verbot nie erwähnt wurde, darf eine Sonderregelung auf Verordnungsstufe statuiert werden. Sie sieht vor, dass Arbeitnehmende in Raucherräumen beschäftigen werden dürfen, sofern das Rauchen für das Bewerten von Tabakprodukten unentbehrlich ist. Zudem müssen die Betroffenen einer solchen Tätigkeit schriftlich zugestimmt haben. Die Beschäftigung muss dabei in jedem Fall in Räumen stattfinden, die den Anforderungen an Raucherräume entsprechen. Damit wird einer Gefährdung von unbeteiligten Drittpersonen entgegengetreten.

Absatz 3

Der Schutz von schwangeren Frauen, stillenden Müttern sowie von Jugendlichen unter 18 Jahren, die im Gastgewerbebereich arbeiten, ist im Arbeitsgesetz und den darauf abgestützten Verordnungen¹³ verankert. Mit der vorliegenden Bestimmung soll sichergestellt werden, dass diese Sonderschutzbestimmungen auch bei der Beschäftigung in Raucherräumen von Restaurations- und Hotelbetrieben und in Raucherbetrieben beachtet werden. Da die Arbeit in Raucherräumen oder -betrieben auch mit der vorgeschriebenen Belüftung in aller Regel als gesundheitsgefährdend im Sinne der einschlägigen Bestimmungen der Arbeitsgesetzgebung¹⁴ zu betrachten ist, bedeutet dies konkret Folgendes: Der Arbeitgeber darf die oben genannten Personen nicht in Raucherräumen und -betrieben beschäftigen, selbst wenn ihr Einverständnis vorliegt. Eine allfällige Zustimmung kann von einer Frau jederzeit widerrufen werden, wenn sie erfährt, dass sie schwanger ist. Sofern der Arbeitgeber einer schwangeren Frau oder stillenden Mutter, die nicht in einem Raucherraum oder -betrieb arbeiten darf, keine gleichwertige Ersatzarbeit zuweisen kann, besteht gemäss Artikel 35 Absatz 3 ArG Anspruch auf 80 Prozent des Lohnes.

¹³ Der Mutterschutz wird in der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111) sowie in der Mutterschutzverordnung (SR 822.111.52) geregelt, der Schutz von jugendlichen Arbeitnehmenden bei der Ausübung gefährlicher Arbeiten in der Jugendarbeitsschutzverordnung (ArGV 5; SR 822.115) sowie in der Verordnung des EVD über gefährliche Arbeiten für Jugendliche (SR 822.115.2).

¹⁴ Für schwangere Frauen und stillende Mütter insbesondere Art. 62 ArGV 1 sowie Art. 13 Mutterschutzverordnung; für Jugendliche insbesondere Art. 4 ArGV 5 sowie Art. 1 Bst. f der Verordnung des EVD über gefährliche Arbeiten für Jugendliche.

Schliesslich sei noch daran erinnert, dass das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen gemäss Artikel 2 Absatz 2 die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Raucherräumen von Restaurations- und Hotelbetrieben nur ausnahmsweise zulässt. Neben den Vorschriften des Artikels 5 enthält die Verordnung vor allem in Artikel 3 Absatz 4 (Grössenbeschränkung für Raucherräume, keine Benutzung von Ausschankstellen und keine längeren Öffnungszeiten im Raucherraum) Schutzbestimmungen, die den Ausnahmecharakter wahren sollen.

Artikel 6 – Spezielle Einrichtungen

Der Bundesrat kann gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes Sonderregelungen für Zwangsaufenthaltsorte und Einrichtungen, die dem dauernden oder einem längeren Aufenthalt dienen, treffen.

Absatz 1

Wie in allen Einrichtungen besteht die Möglichkeit, Raucherräume einzurichten. Es gelten die in Artikel 3 der Verordnung festgelegten Anforderungen an Raucherräume. Zudem können für Zimmer der folgenden Einrichtungen Ausnahmen geltend gemacht werden: a) Zimmer von Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs, b) Zimmer in Alters- und Pflegeheimen oder vergleichbaren sozialmedizinischen Einrichtungen (wie Betriebe zur Behandlung von Personen mit psychosozialen Problemen oder Institutionen für Behinderte und Suchtkranke) und c) Zimmer in Hotels oder anderen Beherbergungsstätten. In Zimmern dieser Einrichtungen besteht die Möglichkeit zu rauchen, sofern der Betreiber bzw. die Betreiberin oder die für die Hausordnung verantwortliche Person das Rauchen erlaubt. Unter Zimmer werden die privaten Schlafräumlichkeiten verstanden. Diese können einzeln oder mit anderen Personen bewohnt sein. Ein Rauchverbot gilt in den übrigen Räumlichkeiten dieser Einrichtungen, inklusive Aufenthaltsraum, Korridor und Cafeteria.

Ausnahmen des Rauchverbots für Zimmer nach Absatz 1 Buchstaben a, b und c sind aus folgenden Gründen zu ermöglichen: Es handelt sich um wohnungsähnliche Einrichtungen, die eine Alternative zu Privatwohnungen darstellen. Personen befinden sich häufig unfreiwillig oder mangels anderer Alternativen über eine längere Zeit in diesen Einrichtungen. Zudem sind sie teilweise stark in ihrer Mobilität eingeschränkt. Es steht ihnen deshalb kein privates Umfeld offen, in dem sie rauchen können. Um ihre Privatsphäre zu schützen, steht es den Einrichtungen frei, das Rauchverbot in den privaten Zimmern aufzuheben.

Für Patientinnen- und Patientenzimmer in Spitälern (Institutionen gemäss Spitalliste der Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren¹⁵ bzw. den kantonalen Spitallisten) wird keine Ausnahmeregelung eingeführt. Ein Rauchverbot in Patientinnen- und Patientenzimmern von Spitälern ist gemäss dem Verband H+ bereits umgesetzt. Erfahrungen zeigen, dass die Einführung kaum zu Problemen geführt hat. Mobil eingeschränkten Patientinnen und Patienten können Nikotinersatzpräparate angeboten werden oder sie können zum Rauchen nach draussen oder in einen Raucherraum geführt werden. Die Einführung eines Rauchverbots trägt ebenfalls zum Schutz vor Passivrauchen bei den Angestellten dieser Einrichtungen bei, weil sie sich häufig in diesen Zimmern befinden. Ein Rauchverbot soll auch aus sicherheitstechnischen Gründen (Brandgefahr) und organisatorischen Gründen gelten.

Absatz 2

Personen, die unfreiwillig Passivrauch ausgesetzt sind (z.B. in einer Gefängniszelle), können sich auf den Anspruch auf körperliche Unversehrtheit als Teilgehalt der persönlichen Freiheit berufen.

¹⁵ Als Spitäler gelten u.a. Akutspitäler, Rehabilitationskliniken, Spezialkrankenhäuser, Psychiatrische Kliniken, Psychogeriatrische Krankenhäuser und Akuteinrichtungen für Suchtkranke. Vollständige Liste unter www.gdk-cds.ch/256.0.html (03.04.2009).

Passivrauch ist als gesundheitsschädlich eingestuft (vgl. Kap. 3.3). Personen, die sich in einer Einrichtung nach Absatz 1 Buchstabe a und b befinden, haben deshalb Anspruch auf ein rauchfreies Zimmer. Die Priorität liegt im Schutz vor Passivrauchen.

Artikel 7 – Änderung bisherigen Rechts

Der bisherige Artikel 19 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3, SR 822.113) bestimmt, dass der Arbeitgeber im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten dafür zu sorgen hat, dass die Nichtrauchernden nicht durch das Rauchen anderer Personen belästigt werden. Künftig soll der Schutz vor Passivrauchen am Arbeitsplatz auf Bundesebene grundsätzlich im Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen und in der dazu gehörenden Verordnung geregelt werden, weshalb Artikel 19 ArGV 3 aufgehoben werden kann. Den Anliegen des Arbeitnehmerschutzes wird mit der allgemeinen Bestimmung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Rechnung getragen. Demnach dürfen Personen in Nichtraucheräumen nicht durch den Rauch aus Räumen, in denen das Rauchen erlaubt ist (z.B. ein Büro, das ausschliesslich durch eine einzige Person benutzt wird), belästigt werden. Zudem verlangt Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung, dass aus Raucherräumen keine rauchbelastete Luft in andere Räume gelangen darf. Damit wird gewährleistet, dass die Nichtrauchernden am Arbeitsplatz auch durch eine allfällige Einrichtung von Raucherräumen keinen Rauchbelastungen ausgesetzt sind.

Artikel 8 – Übergangsbestimmung

Ab Inkrafttreten der Verordnung darf in den von der Gesetzgebung erfassten Räumen und Arbeitsplätzen nicht mehr geraucht werden. Es ist damit zu rechnen, dass gewisse Raucherräume und Raucherbetriebe angepasst werden müssen, damit sie den neuen Lüftungsanforderungen genügen. Zusätzlich müssen Raucherbetriebe kantonal bewilligt werden. Es rechtfertigt sich deshalb, für diese beiden Ausnahmefälle eine Übergangsfrist von sechs Monaten zu gewähren.

Absatz 1

Eine Übergangsfrist von sechs Monaten ab Inkrafttreten der Verordnung ist für Raucherräume (Art. 3) vorgesehen. Ein Raucherraum darf während dieser Übergangszeit weiterhin benutzt werden, auch wenn er die Anforderungen an die Belüftung und Druckentlastung noch nicht erfüllt (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c). Die anderen Voraussetzungen für den Betrieb eines Raucherraums, wie beispielsweise die Abtrennung eines Bereichs durch feste und dichte Wände mit einer selbsttätig schliessenden Türe müssen bereits erfüllt sein.

Absatz 2

Für Restaurations- und Hotelbetriebe von einer Fläche von weniger als 80 Quadratmetern, die als Raucherlokal geführt werden sollen, ist ebenfalls eine sechsmonatige Übergangsfrist ab Inkrafttreten der Verordnung vorgesehen. Während dieser Zeit darf in solchen Betrieben weitergeraucht werden, ohne dass sie Artikel 4 Buchstaben b und c der Verordnung erfüllen müssen. Nach Ablauf der Übergangsfrist müssen sie von der zuständigen kantonalen Behörde zumindest eine provisorische Bewilligung erhalten haben.

Artikel 9 – Inkrafttreten

Das Gesetz und die Verordnung sollen gleichzeitig auf den ... 2010 in Kraft treten.

3 Auswirkungen

3.1. Kosten für den Bund

Die Umsetzungsarbeiten, die durch das neue Bundesgesetz und die Verordnung entstehen, werden mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen geleistet werden.

3.2. Kosten für die Kantone

Der Vollzug wird für die Kantone einen geringen finanziellen Mehrbedarf für Bewilligungen von Raucherbetrieben zur Folge haben. Einzelne Kantone werden die Aufgabe zur Erteilung der Bewilligungen und zur Kontrolle an die Gemeinden delegieren.

Zurzeit liegen noch keine Zahlen zu den Kosten für die Bewilligungen von Raucherbetrieben vor. Für Kontrollen dürfte kein zusätzlicher Arbeitsaufwand entstehen, weil diese mit bereits bestehenden Kontrollen abgedeckt werden. Schliesslich wird sich auch der soziale Druck sowohl von Seiten der Arbeitnehmenden als auch der Kundschaft namentlich in Restaurants und Bars merklich auf die Einhaltung des Rauchverbots auswirken.

3.3 Auswirkungen auf die Gesundheit

Die gesundheitsschädigenden Folgen des Passivrauchens sind wissenschaftlich belegt. Es gibt keine Schwelle der Exposition, unterhalb welcher Tabakrauch unbedenklich wäre. Die Zusammensetzung des auf diese Weise eingeatmeten Rauchs unterscheidet sich qualitativ nicht vom Rauch, der von den Rauchenden direkt inhaliert wird. Im Tabakrauch wurden mehr als 4'000 Stoffe identifiziert. Bekannt ist, dass mindestens 250 Stoffe gesundheitsschädlich sind, 90 davon erzeugen nachgewiesenermassen Krebs oder stehen im Verdacht krebserzeugend zu sein.¹⁶ Die International Agency for Research on Cancer (IARC) deklarierte 2002 offiziell den Passivrauch als krebserregend.¹⁷

Passivrauch reizt akut die Atemwege und kann zu Kurzatmigkeit bei körperlicher Belastung, erhöhter Infektanfälligkeit, Kopfschmerzen und Schwindel führen. Passivrauchen kann bei exponierten Nichtrauchernden Lungenkrebs, Herz-Kreislauf-Krankheiten, Asthma, Lungenentzündungen und andere Infektionen der Atemwege im Erwachsenenalter hervorrufen und im Kindesalter zu „plötzlichem Kindstod“, Ohrenentzündungen, Bronchitis, Lungenentzündungen oder Asthma führen.¹⁸ Das Inhalieren von Passivrauch erhöht das Risiko für Nichtrauchernde, unter diesen Krankheiten zu leiden. Bei Passivrauchexposition steigt das Risiko um 25 Prozent, einen Lungenkrebs oder einen Infarkt zu haben.¹⁹ Sind Personen regelmässig dem Passivrauch ausgesetzt, wie das Servierpersonal in Gastronomiebetrieben, steigt das Risiko um 100 Prozent, an Lungenkrebs zu erkranken.²⁰

Für die Schweiz existieren keine spezifischen Studien zur Mortalität von Personen, die Passivrauch ausgesetzt waren. Die passivrauchbedingte Morbidität (Erkrankung infolge des Passivrauchens) ist hingegen in der Schweiz verschiedentlich untersucht worden. Gemäss einer Schätzung des Bundesrats sterben in der Schweiz jedes Jahr mehrere Hundert Personen infolge des

¹⁶ Deutsches Krebsforschungszentrum (2009). Krebserzeugende Substanzen im Tabakrauch. Heidelberg: dkfz.

¹⁷ International Agency for Research on Cancer (2002). IARC Monographs programme declares second-hand smoke carcinogenic to humans. Press release N° 141. www.iarc.fr/en/Media-Centre/IARC-Press-Releases/Archives-2003-1998/2002/IARC-monographs-programme-declares-second-hand-smoke-carcinogenic-to-humans (25.03.2009).

¹⁸ Bericht des Bundesrates zum Schutz vor Passivrauchen vom 10. März 2006, BBl 2006 3699 ff., und Anhang S. 3722 f.

¹⁹ Bonita R et al. (1999). Passive smoking as well as active smoking increases the risk of acute stroke. In: *Tobacco Control*, 8, 156-160.

²⁰ Stayner L et al. (2007). Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. In: *Am J Public Health*, 97, 545-551.

Passivrauchens. Dies sind mehr Opfer, als durch Gewaltakte, Aids oder illegale Drogen verursacht werden.

Der Bericht des Bundesrats vom 10. März 2006, der sich auf die heute gültigen Erkenntnisse abstützt, bezeichnet die Exposition der Bevölkerung gegenüber dem Passivrauchen als ein bedeutendes Gesundheitsrisiko, dessen effiziente Prävention nötig ist.

Eine europäische Studie schätzt, dass in der Schweiz etwa 1'000 Personen frühzeitig an den Folgen des Passivrauchens sterben, davon betroffen sind 260 Nichtraucher. Einschränkungen des Rauchens in öffentlichen und privaten Räumen reduzieren nicht nur die Exposition gegenüber Passivrauch, sie reduzieren auch den Anteil Raucher um 5 bis 15 Prozent und den durchschnittlichen Zigarettenkonsum bei Rauchenden.²¹ Vollständige Rauchverbote am Arbeitsplatz verringern die Raucherprävalenz um 3,8 Prozent und die Raucherintensität bei Rauchenden um 3 Zigaretten pro Tag.²²

In Innenräumen, in denen geraucht wird, ist Tabakrauch die Hauptursache von Luftverschmutzung. In der Schweiz durchgeführte Feinstaubmessungen im Jahr 2008 in Gastronomiebetrieben zeigten, dass die Feinstaubbelastung in Raucherlokalen deutlich höher ist als in Nichtraucherlokalen (194,4 µg/m³ Feinstaub gegenüber 24,7 µg/m³). In Bars, in denen geraucht wird, war der Wert mit 445 µg/m³ deutlich über dem Durchschnitt aller Raucherlokale.²³

3.4. Kosten für die Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Folgen des Passivrauchens sind beachtlich. Spezifisch für die Schweiz liegen hierzu keine wissenschaftlichen Studien vor. Ausländische Studien beziffern die wirtschaftlichen Folgen infolge von Gesundheitskosten und Einkommensverlusten bei Nichtrauchenden jedoch auf 10 Prozent der Kosten des aktiven Rauchens.²⁴ Umgerechnet auf die Schweiz wären dies rund 500 Millionen Franken pro Jahr.

Zu den wirtschaftlichen Folgen des Rauchverbots wurden mehr als 100 Studien publiziert, welche die Situation in den USA, insbesondere in New York, Kanada, Australien, Neuseeland, Irland und Norwegen untersuchen. In New York und Norwegen brachte das Rauchverbot positive Umsatzzahlen mit sich, negative Umsatzentwicklungen, wie sie in Irland oder Deutschland und teilweise im Tessin der Fall waren, traten schon vor der Einführung der Rauchverbote auf. Das Rauchverbot hatte keine direkten Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gastronomiebetriebe. Für die Gastronomiebranche zeigen die bekannten Studien und Erfahrungen mit dem Rauchverbot am Arbeitsplatz eher einen positiven Trend, da die wirtschaftlichen Folgen für Restaurants und Bars in keinem der untersuchten Länder als bedeutend bezeichnet werden können und sogar leicht positiv sind.

Für die Schweiz liegen keine verlässlichen, d.h. unabhängigen oder objektiven Zahlen vor, welche die Umsatzentwicklung von Gastronomiebetrieben nach Einführung eines Rauchverbots aufzeigen. Eine Studie der Università della Svizzera italiana zum Thema Umsatzentwicklung bei Gastronomiebetrieben²⁵ zeigt die Schwierigkeit auf, verlässliche Interpretationen aus den Ergebnissen zu gewinnen. In drei Wellen wurden im Kanton Tessin Restaurant- und Barbesitzer sowie Mitarbeitende einen Monat vor, ein halbes Jahr nach sowie ein Jahr nach Einführung des Rauchverbots befragt. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Befragten ihre Einnahmen tendenziell unterschätzen.

²¹ Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe. Brussels, ERSJ Ltd, 2006.

²² Fichtenberg CM et al. (2002). Effect of smoke-free workplaces on smoking behaviour: systematic review. In: *BMJ*, 325, 188-194.

²³ Lungenliga Schweiz (2008). Feinstaubbelastungen in Schweizer Gastronomiebetrieben. In: *Information der Lungenliga*, Mai 2008.

²⁴ Adams K et al. (1999). The Costs of Environmental Tobacco Smoke: An International Review. Geneva: WHO.

²⁵ Schulz PJ et al. (2007). Rauchverbot in öffentlichen Räumen – Monitoring im Tessin. Schlussbericht über die Befragungswellen 1-3 sowie die Inhaltsanalyse für die Zeit bis zum Referendum. Lugano: Università della Svizzera italiana.

Da öffentlich zugängliche Räume und Arbeitsplätze grundsätzlich rauchfrei sind, müssen keine teureren, schwierig zu konzipierenden und kaum wirksamen Lüftungssysteme zum Schutz der Nichtraucher vor Passivrauch installiert werden. Für Betriebe entstehen Investitionskosten dann, wenn ein Fumoir oder ein Raucherbetrieb eingerichtet werden soll und wenn noch keine mechanische Belüftung vorhanden ist. Für die Installation einer neuen Lüftungsanlage ist mit Gesamtkosten von 15 bis 20 Franken pro Kubikmeter geförderter Luft zu rechnen. Für die Einrichtung eines kleinen Fumoirs für bis zu 14 Rauchende sind rund 10'000 Franken zu investieren (Anlage mit Leistung von 500 m³/h, Wärmerückgewinnung, Türschliesser). Ist eine Lüftungsanlage nach dem Stand der Technik vorhanden, können die Anforderungen an Raucherräume durch Anpassungen der bestehenden Anlage erfüllt werden, was mit wesentlich geringeren Investitionskosten verbunden sein dürfte.

Ein Rauchverbot am Arbeitsplatz hat positive Auswirkungen auf die Betriebskosten: Die Kosten für Reinigung, Schäden (u.a. Brände), Versicherungen etc. sinken, desgleichen die Kosten infolge gesundheitlicher Beeinträchtigungen und geringerer Fehlzeiten des arbeitenden Personals.²⁶ Schliesslich verringert die Einführung eines Rauchverbots generell die Anzahl der Rauchenden und die durchschnittliche Anzahl konsumierter Zigaretten pro Raucherin bzw. Raucher nimmt ab.²⁷

²⁶ Bericht des Bundesrates zum Schutz vor Passivrauchen vom 10. März 2006, BBl **2006** 3701.

²⁷ Fichtenberg CM et al. (2002). Effect of smoke-free workplaces on smoking behaviour: systematic review. In: *BMJ*, 325, 188-194.

Erläuterungen zum Anhang

Anhang 1 – Anforderungen an Lüftungsanlagen in Raucherräumen

Anhang 1 legt die technischen Anforderungen fest, welche die mechanischen Lüftungsanlagen in Raucherräumen (Art. 3 Abs.1 Bst. b) erfüllen müssen.

Mit der Lüftung eines Raums sollen die nicht vermeidbaren Raumluftbelastungen von Einrichtungen und Personen verdünnt und abtransportiert werden. Grundsätzlich gilt, dass die Raumluftqualität umso besser ist, je stärker ein Raum durchlüftet ist. Anhand der Nutzung und der geforderten Raumluftqualität lässt sich die Mindestmenge an Frischluft ableiten, die dem Raum zugeführt werden muss. Theoretisch lässt sich auch die Frischluftmenge berechnen, die nötig wäre, um in einem Raucherraum akzeptable Raumluftqualität zu erreichen. Die besten Basisdaten dazu stammen von einer sorgfältig durchgeführten, experimentellen Untersuchung der ETH Zürich von 2001.²⁸ Sie zeigen, dass es praktisch nicht möglich ist, mit Hilfe der Lüftung gesundheitlich akzeptable Raumluftverhältnisse in Raucherräumen zu schaffen. Die benötigten Luftmengen wären viel zu gross. Zudem weisen die Ergebnisse von zahlreichen epidemiologischen Studien klar darauf hin, dass auch geringfügige Passivrauch-Belastungen bei chronischer Exposition zu Gesundheitsschäden führen. Die Schweizer Norm SIA 382/1:2007 Lüftungs- und Klimaanlagen – Allgemeine Grundlagen und Anforderungen (SN 546 382/1) setzt diese Erkenntnisse um. Sie enthält keine Empfehlungen zur Lüftung in Raucherräumen, sondern hält stattdessen fest: *"In Räumen, wo geraucht wird, ist es nicht möglich, eine gute Raumluftqualität zu erreichen."* Damit fehlt die Basis, um begründete Frischluftmengen, die das Rauchen berücksichtigen, festzulegen. Unbestritten ist dagegen, dass in allen Räumen, die dem Aufenthalt von Personen dienen, eine minimale Frischluftmenge sichergestellt werden muss. Dies gilt auch für Raucherräume (Ziff. 1). Die für die Lüftungsanlagen von Raucherräumen festgelegte Frischluftmenge orientiert sich daher an den Dimensionierungswerten für verschiedene Gebäudenutzungen, die im normativen Anhang A der Norm SIA 382/1:2007 aufgeführt sind. Für die meisten Nutzungen wird dort eine Frischluftmenge von 36 Kubikmetern pro Person und Stunde vorgegeben. Für Lüftungsanlagen von Raucherräumen wird diese personenbezogene Frischluftmenge als Minimalanforderung übernommen, wobei zur Berechnung der raumbezogenen Frischluftmenge die Anzahl Personen bei maximaler Belegung massgebend ist (Ziff. 1). In Räumen, in denen nicht geraucht wird, ergäbe dies eine gute Raumluftqualität. Da die Raumluft in Raucherräumen durch das Rauchen massiv verschlechtert wird, wäre eine tiefere Frischluftmenge nicht zu rechtfertigen.

Im Hinblick auf die lufttechnische Trennung von Rauchenden und Nichtrauchernden ist die Hauptaufgabe der Lüftungsanlage die Sicherstellung eines permanenten Unterdrucks gegenüber den angrenzenden Räumen (Ziff. 2). Dies bedeutet in der Praxis, dass aus dem Raucherraum mehr Luft abgeführt als im Raum zugeführt wird. Die Differenz dieser beiden Luftmengen muss im angrenzenden Raum bzw. in den angrenzenden Räumen zugeführt werden und strömt passiv durch die Tür bzw. die Türen in den Raucherraum. Für die Konkretisierung des Unterdruck-Kriteriums wird festgelegt, dass dieser Luftstrom 50 Prozent der aus dem Raucherraum abgeführten Luftmenge betragen soll. Bei kleinen Raucherräumen, die auf nur wenige Personen ausgelegt sind und daher eine entsprechend kleine minimale Luftmenge aufweisen (vgl. Ziff. 1 und obenstehende Erläuterungen), wird dieser Luftstrom zu klein, um bei einer Norm-Tür das Austreten von rauchbelasteter Luft zu verhindern. Deshalb ist als zusätzliche Mindestanforderung ein Luftvolumenstrom von 500 Kubikmetern pro Stunde und pro Raum, d.h. in der Praxis für jede Tür gegenüber einem angrenzenden Nichtraucherraum festgelegt (Ziff. 2). Die Formulierung des Unterdruck-Kriteriums in Ziffer 2 wurde aus der neu revidierten Richtlinie SWKI VA 102-01 Lüftung in Gastwirtschaftsbetrieben des Schweizerischen Vereins für Gebäudetechnik-Ingenieure (SWKI) übernommen.

²⁸ Junker MH et al. (2001). Acute sensory responses of nonsmokers at very low environmental tobacco smoke concentrations in controlled laboratory settings. In: *Environ Health Perspect*, October 2001, 109(10), 1045-1052.

Die Abluft aus Raucherräumen ist mit Schadstoffen und Gerüchen aus dem Tabakrauch belastet. Für einen effektiven Nichtraucherenschutz ist es daher unabdingbar, dass Massnahmen getroffen werden, die verhindern, dass diese Abluft oder Teile davon direkt oder über die Anlage in andere Räume gelangen kann wie z.B. über Leckagen von Abluftkanälen oder Geruchsübertragungen bei rotierenden Wärmetauschern. Die Abluft soll auch nicht als Umluft verwendet werden, d.h. nicht wieder in Räume zurückgeführt werden, auch wenn sie zuerst gefiltert wird. Ziffer 3 legt deshalb als generelle Anforderung an die Lüftungsanlage fest, dass keine Übertragung von rauch- oder geruchsbelasteter Luft aus Abluftkanälen von Raucherräumen in andere luftführende Teile der Anlage oder in Räume stattfinden darf. Da Abluftkanäle von Raucherräumen rasch geruchsintensive Ablagerungen aufweisen können, könnte ein Rückströmen von Gerüchen aus diesen Kanälen in die Räume erfolgen, wenn die Anlage nicht in Betrieb ist. Die Anlage muss so eingerichtet sein, dass dies sicher verhindert wird (Ziff. 3).

Für einen korrekten und hygienisch sicheren Betrieb muss die Lüftungsanlage regelmässig überprüft und gereinigt werden (Ziff. 4). Die Richtlinie SWKI VA104-01 Hygiene-Anforderungen an Raumluftechnische Anlagen und Geräte beschreibt den Stand der Technik im Hinblick auf den Betrieb und die Instandhaltung von Lüftungsanlagen. Die auszuführenden Tätigkeiten – je nach Art und Ausrüstung der Anlage (z.B. mit oder ohne Befeuchtung) – und die Intervalle für Kontrollen, Reinigungs- und Instandhaltungsarbeiten von Anlagen in Raucherräumen sollen gemäss dieser Richtlinie erfolgen.

Anhang 2 – Anforderungen an Lüftungsanlagen in Raucherbetrieben

In Anhang 2 werden die wesentlichen Anforderungen an Lüftungsanlagen in Raucherbetrieben (Art. 4 Abs. 1 Bst. b) festgeschrieben.

Die Anlagen müssen nach dem Stand der Technik ausgeführt werden (Ziff. 1). Der Stand der Technik für die Lüftung in Restaurationsbetrieben ist in der Richtlinie SWKI VA102-01 des Schweizerischen Verbands der Gebäudetechnik-Ingenieure (SWKI) beschrieben. Als Voraussetzung für die Bewilligung eines Raucherlokals muss die mechanische Lüftung die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllen.

Analog der Anforderung an die Luftmengen in Raucherräumen (Anhang 1, Ziff. 1) wird eine minimale Frischluftmenge vorgeschrieben, die sich nach der maximalen Personenbelegung des Lokals richtet (Ziff. 2). Die Richtlinie SWKI VA102-01 Lüftung in Gastwirtschaftsbetrieben sieht vor, dass für Betriebe auf dem Land wegen der im Vergleich zu städtischen Standorten besseren Aussenluftqualität eine etwas geringere Frischluftmenge von 30 Kubikmetern pro Stunde und Person ausreichend ist für eine gute Raumlufqualität. Da die Raumlufqualität in Raucherlokalen hauptsächlich durch die Schadstoff- und Geruchsbelastungen des Tabakrauchs bestimmt ist, alle Raucherlokale gleich behandelt werden sollen und dasselbe Anforderungsniveau wie Raucherräume erfüllen sollen, wird abweichend von der Richtlinie SWKI VA102-01 unabhängig vom Standort eine Frischluftmenge von 36 Kubikmetern pro Person und Stunde verlangt (Ziff. 2).

Oft wird die Belüftung des Küchenbereichs und der rauchbelasteten Räume durch eine einzige Anlage bewerkstelligt. Die Anlage muss deshalb so eingerichtet und betrieben werden, dass keine belastete Luft aus Abluftkanälen der rauchbelasteten Räume in andere luftführende Teile der Anlage gelangt (Ziff. 3). Auch ein Rückströmen von Gerüchen aus den Abluftkanälen in die Räume bei abgeschalteter Anlage soll verhindert werden. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass Abluftkanäle durch Nichtraucherbereiche des eigenen Betriebs oder durch betriebsfremde Räumlichkeiten geführt werden. In diese Räume darf keine Abluft austreten, die Kanäle und Anschlüsse müssen entsprechend dicht sein.

Die Anlage muss regelmässig gemäss dem Stand der Technik kontrolliert und gereinigt werden. Massgebend ist die Richtlinie SWKI VA104-01 Hygiene-Anforderungen an Raumluftechnische Anlagen und Geräte (s. auch Erläuterung zu Anhang 1, Ziff. 4).