

GESETZESINITIATIVE

"STOPP DEM ZWANG ZUM PASSIVRAUCHEN"

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 21. DEZEMBER 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 15. Juni 2004 reichte Tony Stocklin die mit 2'034 gültigen Unterschriften versehene Gesetzesinitiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen" mit folgendem Wortlaut ein:

*Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen in der Form der allgemeinen Anregung, die bestehenden Gesetze innert 3 Jahren seit Annahme der Initiative so zu ändern, dass Nichtraucherinnen und Nichtraucher in allen öffentlich zugänglichen Lokalitäten vor Tabakrauch geschützt werden.*

Die Staatskanzlei stellte mit Verfügung vom 18. Juni 2004 fest, dass die Initiative die Anforderungen von § 35 Abs. 1 bis 3 der Kantonsverfassung erfüllt und somit formell richtig zustande gekommen ist. Der Kantonsrat nahm an der Sitzung vom 24. Juni 2004 vom Eingang der Initiative Kenntnis.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Gesetzesinitiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen". Wir gliedern den Bericht wie folgt:

1. DAS WESENTLICHE IN KÜRZE
2. AUSGANGSLAGE
  - 2.1 Rauchen und Passivrauchen: Verbreitung, Schädlichkeit und Kostenfolgen
  - 2.2 Gesetzgebungskompetenzen der Kantone im Bereich des Nichtraucher-schutzes
  - 2.3 Tabakprävention und Nichtraucher-schutz auf nationaler Ebene
  - 2.4 Die Situation in den Kantonen
  - 2.5 Tabakpräventionsstrategie im Kanton Zug: Massnahmen zum Schutz der Nichtraucher-nden
3. GELTUNGSBEREICH DER INITIATIVE
4. STELLUNGNAHME DES REGIERUNGSRATES
5. ANTRAG

## **1. DAS WESENTLICHE IN KÜRZE**

Die Gesetzesinitiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen" verlangt den Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher in allen öffentlich zugänglichen Lokalitäten. Gemäss Initiative wären die bestehenden Gesetze innert 3 Jahren ab Annahme der Initiative zu ändern.

Im heutigen Zeitpunkt sind die Kantone zuständig, im Bereich Passivraucherschutz zu legislieren. Gemäss einem neueren Rechtsgutachten kann der Bund allerdings, gestützt auf Art. 118 der Bundesverfassung, für sich die Kompetenz ableiten, Bestimmungen zum Schutz vor dem Passivrauchen erlassen (Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 8. Mai 2003).

Im Juni 2004 unterzeichnete der Bundesrat die WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Um internationale Standards zu erfüllen, sind Gesetzesanpassungen u.a. beim Nichtraucherschutz nötig. Eine allfällige eidgenössische Regelung dürfte frühestens 2010 in Kraft treten.

Die Erkenntnis, dass der Tabakprävention - und hier namentlich auch dem Schutz der Nichtraucherinnen / Nichtraucher - eine grössere Bedeutung zukommt, ist in der Schweiz in letzter Zeit gewachsen. Der Zeitraum bis zu einer eidgenössischen gesetzlichen Regelung soll nicht ungenutzt verstreichen, denn Rauchen - auch Passivrauchen - schadet der Gesundheit.

Die Stossrichtung der Initiative, Nichtraucherinnen und Nichtraucher vor Beeinträchtigung durch Tabakrauch zu schützen, ist grundsätzlich richtig. Allerdings zeigt eine nähere Prüfung des Initiativtexts, dass die Forderung, die Nichtraucherenden in *allen* öffentlichen Lokalitäten vor Tabakrauch zu schützen, nur gegen erhebliche Widerstände durchzusetzen wäre. Viele kleinere Lokale müssten eine Gefährdung der Existenz befürchten. Mit Ausnahme des Kantons Tessin ist noch in keinem Kanton eine wirklich verbindliche Regelung getroffen worden. Im Kanton Tessin muss ein Drittel des Raums in Gaststätten für nichtrauchende Gäste reserviert sein. In den wenigen anderen Kantonen, in denen überhaupt eine explizite gesetzliche Bestimmung existiert, wird sie sogleich wieder mit dem Zusatz "...soweit es die Betriebsverhältnisse erlauben" relativiert. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass auf eine solche relative gesetzliche Regelung verzichtet werden kann.

Der Regierungsrat setzt demgegenüber auf Faktoren wie Selbstverantwortung, Einsicht, Motivation, Kooperation und auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Die Gesundheitsdirektion hat eine Tabakpräventionsstrategie erarbeitet, die ein kohärentes, pragmatisches Vorgehen ermöglicht. Die gesetzlichen Instrumente für eine erfolgreiche Präventionsarbeit sind im Kanton Zug vorhanden. Zusätzliche Vorschriften auf Gesetzesebene erübrigen sich. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Initiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen" ab.

## **2. AUSGANGSLAGE**

### **2.1 Rauchen und Passivrauchen: Verbreitung, Schädlichkeit und Kostenfolgen**

Gemäss der "Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002" sind 71 % der Zuger Bevölkerung ab 15 Jahren Nichtraucher (Schweiz: 69 %). 50 % der Zuger Raucherinnen und 30 % der Raucher möchten mit dem Rauchen aufhören.

Zwischen Januar 2001 und Dezember 2002 wurden im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in der "Schweizerischen Umfrage zum Tabakkonsum (Tabakmonitoring)" 20'059 Personen zwischen 14 und 65 Jahren zu ihrem Tabakkonsum befragt. Gemäss dieser Befragung konsumieren tägliche Raucherinnen und Raucher Tabak am häufigsten zu Hause (34 %), am Arbeitsort (26 %) oder in Restaurants, Cafés und Bars (16 %). Raucherinnen und Raucher, die nicht täglich rauchen, konsumieren Tabak am häufigsten in Restaurants, Cafés und Bars (32 %).

Zur Schädlichkeit des Rauchens liegen weltweit zahlreiche Untersuchungen und Aussagen vor. Das "Institut de recherches économiques (IRER)" der Universität Neuenburg und das Basler Büro "Health Econ" erstellten im Auftrag des BAG eine Studie für die Schweiz zu den sozialen Kosten durch tabakbedingte Krankheiten im Bezugszeitraum 1995. Gemäss dieser Studie wurde in der Schweiz für das Jahr 1995 mit 8'300 tabakbedingten Todesfällen gerechnet (6'900 Männer und 1'400 Frauen). Dadurch gingen 50'000 Lebensjahre und an die fünf Millionen Arbeitstage verloren. (S. Vitale, F. Priez, C. Jeanrenaud, *Le coût social de la consommation de tabac en Suisse*, 1998). Jährlich sterben 2'100 Rauchende infolge ihres Tabakkonsums vor dem 65. Altersjahr, und über 800 werden nicht einmal 55 Jahre alt. Herz-Kreislaufkrankungen, Lungenkrebs, Atemwegserkrankungen, andere Krebsarten sind (in dieser Reihenfolge) die häufigsten Ursachen bei tabakbedingten Todesfällen. Die Sterblichkeit durch Lungenkrebs hat sich bei Frauen seit 1970 verdreifacht. Kinder von rauchenden Müttern wiegen bei der Geburt durchschnittlich 200 Gramm weniger als Kinder nichtrauchender Mütter.

Rauchen macht abhängig. Nikotin besitzt ein hohes Abhängigkeitspotenzial.

Unter Passivrauchen wird das Einatmen von Tabakrauch durch Dritte verstanden. Passivrauchen ist gesundheitsschädigend, weil im Nebenstrom des Tabakrauchs viele Krebs erzeugende Stoffe in höheren Konzentrationen vorkommen als im Rauch, der von den Rauchenden inhaliert wird. Die Zahl der Nichtraucherinnen und Nichtraucher, die infolge der Inhalation von Tabakrauch sterben, wird mit 400 angegeben. Das Risiko eines Hirnschlags ist bei Nichtrauchenden, welche anhaltend Tabakrauch ausgesetzt sind, doppelt so hoch wie bei Personen, bei denen dies nicht zutrifft. Nichtraucherinnen, die mit einem rauchenden Partner zusammenleben, weisen ein um 50 % erhöhtes Risiko auf, an Lungenkrebs zu erkranken. Bei Kindern von stark rauchenden Eltern treten Erkrankungen der unteren Atemwege gehäuft auf. Umgebungsrauch ist eine häufige Ursache für Asthma bei Kindern.

Der Tabakkonsum führt zu hohen Kosten. Die tabakbedingten gesellschaftlichen Kosten in der Schweiz werden in der Studie "Le coût social de la consommation de tabac en Suisse" für das Jahr 1995 auf rund 10 Milliarden Franken beziffert. Davon sind 1,2 Milliarden Franken direkte Kosten (ärztliche Behandlung, Medikamente, Spital). 3,8 Milliarden Franken entfallen auf Arbeitsausfälle aufgrund von Krankheit (1,2 Mia. Franken), Invalidität (1 Mia. Franken) und verlorener Arbeitskraft / vorzeitigem Tod (1,6 Mia. Franken). Mit 5 Milliarden Franken werden die immateriellen

Kosten beziffert (physische und psychische Leiden der Kranken und ihrer Familien sowie Kummer und Trauer der Angehörigen von kranken oder vorzeitig verstorbenen Raucherinnen und Rauchern). In diesen Zahlen sind die Auswirkungen des Passivrauchens nicht berücksichtigt.)

## **2.2 Gesetzgebungskompetenzen der Kantone im Bereich des Nichtraucher-schutzes**

Das Gesundheitswesen ist entsprechend der Generalklausel von Art. 3 Bundesverfassung (BV; SR 101) grundsätzlich Sache der Kantone. Art. 118 BV ermächtigt den Bund allerdings, "im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu treffen". Art. 118 a - c BV hält die einzelnen Aufgabenbereiche abschliessend fest. Demnach erlässt der Bund Vorschriften über

- den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können;
- die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren;
- den Schutz vor ionisierenden Strahlen.

Der Bund verfügt in diesen drei Bereichen somit über eine umfassende und nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz zum Schutze der Gesundheit (Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, S. 333). Nachträglich derogierend bedeutet, dass die Kantone berechtigt sind, ihre Kompetenzen auszuüben, solange und soweit der Bund nicht gesetzgeberisch tätig ist. Sobald der Bund von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch macht und abschliessend legiferiert, verdrängt er die kantonale Zuständigkeit bzw. derogiert er allfällig bestehende kantonale Regelungen.

Die einschlägige Bundesgesetzgebung definiert Tabak und Raucherwaren als Genussmittel und ordnet diese den Lebensmitteln zu (Art. 3 Abs. 3 LMG; SR 817.0; Art. 2 TabV; SR 817.06). Bei dieser Begriffsdefinition wird der Tabakkonsum ebenfalls von Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV erfasst. Die Rede ist dort ausdrücklich von Schutz im "Umgang mit Lebensmitteln".

Die Frage, ob Art. 118 Abs. 2 Bst a neben dem unmittelbaren Umgang mit Tabak (Rauchen) auch den mittelbaren Umgang (Passivrauchen) umfasst, ist kontrovers. Das Bundesamt für Justiz kommt in einem Rechtsgutachten vom 8. Mai 2003 unter Hinweis auf die Umweltschutzartikel (Art. 74 BV) jedenfalls zum Schluss, dass bei mittelbaren gesundheitsschädigenden Einwirkungen auf die Gesundheit die Berufung auf Art. 118 Abs. 2 Bst. a nicht statthaft sei (VPB 68.81, Seite 5).

Nach Ansicht des Bundesamtes für Justiz kann der Bund aber gestützt auf Art. 118 Abs. 2 Bst b BV für sich die Kompetenz zum Erlass von Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen ableiten (Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 8. Mai 2003). Dies deshalb, weil der aktive und passive Konsum von Tabak zu Erkrankungen der Atemwege, der Lunge, des Herzens und anderem mehr führen kann und diese Krankheiten im Sinne des Wortlauts von Art. 118 Abs. 2 Bst b einerseits "weit verbreitet" und oft auch "bösartig" sind.

Für arbeitsrechtliche Aspekte besteht im Übrigen gestützt auf Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV eine (weitere) Kompetenznorm des Bundes. Diese Verfassungsnorm ermächtigt den Bund generell zum Erlass von Schutzbestimmungen der Arbeitnehmerschaft. Der Bund hat hier von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht. So verpflichtet Art. 6 Abs. 1 Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) in Verbindung mit Art. 19 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3; SR 822.113) die Arbeitgeberschaft, im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten am Arbeitsplatz dafür zu sorgen, dass Nichtraucher nicht durch das Rauchen anderer Personen belästigt werden.

Gestützt auf die Kompetenzaufteilung in Art. 3 BV sind die Kantone im heutigen Zeitpunkt somit zuständig, im Bereich Passivraucherschutz zu legislieren - dies jedenfalls dort, wo der Bund im Bereich Nichtraucherenschutz noch weitgehend untätig geblieben ist.

### **2.3 Tabakprävention und Nichtraucherenschutz auf nationaler Ebene**

Im Juni 2004 unterzeichnete der Bundesrat die WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Um sie zu ratifizieren, muss das Parlament zuerst noch gesetzliche Änderungen beschliessen. Um internationale Standards zu erfüllen, sind Gesetzesanpassungen in den Bereichen Werbung/Sponsoring, Abgabeverbot an Minderjährige sowie beim Nichtraucherenschutz nötig. Dabei handelt es sich um einen langwierigen Prozess. Der Grobfahrplan sieht ein Vernehmlassungsverfahren für 2006 vor. Die Botschaft des Bundesrates an das Parlament dürfte 2008 vorliegen.

Die Schlussabstimmung ist dann auf 2010 zu erwarten, und eine Volksabstimmung bei einem allfälligen Referendum dürfte frühestens 2012 stattfinden. Zwischenzeitliche Fortschritte auf der Ebene der Kantone sind deshalb sehr erwünscht. Eine gute Grundlage bildet dabei das "Nationale Programm zur Tabakprävention 2001 - 2005". Ein Anschlussprogramm für die Jahre bis 2010 wird erarbeitet.

Mitte 2005 soll ein Bericht des Bundesrates zum Schutz vor Passivrauchen vorliegen, der aufgrund eines Postulats der nationalrätlichen Kommission für Wirtschaft und Arbeit erstellt wird. Ergänzend kann beigefügt werden, dass Nationalrat Felix Gutzwiller am 8. Oktober 2004 eine parlamentarische Initiative in Form einer allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut einreichte: „Bevölkerung und Wirtschaft werden vor den gesundheitsschädigenden und einschränkenden Wirkungen des passiven Rauchens geschützt. Dazu wird die bereits bestehende Gesetzgebung geändert. Damit wird der Schutz vor dem Passivrauchen gewährleistet, insbesondere an Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, in der öffentlichen Verwaltung, an den Arbeitsplätzen und in Räumen und Verkehrsmitteln, die für den freien Zugang beziehungsweise für die Nutzung durch die Allgemeinheit bestimmt sind.“

#### **2.4 Die Situation in den Kantonen**

Die Erkenntnis, dass der Tabakprävention eine grössere Bedeutung zugemessen werden muss, hat in der Schweiz in letzter Zeit zunehmend Verbreitung gefunden. Dabei kommt den Kantonen eine wichtige Rolle zu. Die Kantone sind für den Erfolg einer international verträglichen schweizerischen Tabakpolitik mitentscheidend. Bund und Kantone sollten die gleiche Strategie verfolgen. Die Kantone regeln vor allem fünf für die Tabakprävention zentrale Bereiche autonom:

- Die Prävention auf Grund der Schulhoheit und der Zuständigkeit im Gesundheitsbereich;
- die Werbung auf öffentlichem Grund;
- Abgabeeinschränkungen auf Grund ihrer handels- und gewerbepolizeilichen Kompetenzen;
- den Schutz der Nichtraucher in öffentlichen Gebäuden;
- Bestimmungen zum Rauchen in Gastgewerbe-Betrieben.

Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) liess sich an ihrer Plenarversammlung vom 6. Juni 2002 über "Massnahmen zur Verminderung des Tabakkonsums" orientieren. Für die Umsetzung des

Programms zur Tabakprävention ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bzw. die Mitwirkung der Kantone von grosser Bedeutung. Genannt wurden dabei folgende Bereiche:

- Einführung von kantonalen Werbeeinschränkungen
- Unterstützung für die Umsetzung des Nichtraucherschutzes am Arbeitsplatz
- Regelungen zum Schutz der Nichtraucherenden in den Gaststätten
- Lokale Verstärkung der Massnahmen zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung
- Unterstützung der Präventionsmassnahmen für Jugendliche (Schule, Freizeitaktivitäten, usw.)

Der Schutz der Nichtraucherenden wurde als der strategisch wichtigste Bereich bezeichnet. Massnahmen können am Arbeitsplatz, in den öffentlichen Gebäuden sowie im Gastgewerbe getroffen werden.

Am 25. November 2004 legte Thomas Zeltner, Direktor des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), wiederum vor der Plenarversammlung der GDK unter dem Titel "Die Schweiz bewegt sich" einen Statusbericht über die Tabakprävention in der Schweiz vor. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich bei verschiedenen Punkten einen Rückstand auf. Im Hinblick auf die vom Bundesrat unterzeichnete und nun zur Ratifizierung anstehende WHO-Rahmenvereinbarung besteht vor allem mit Bezug auf Werbeeinschränkungen, Nichtraucherschutz und Abgabeeschränkungen weiterer Handlungsbedarf. Ein Inkrafttreten neuer gesetzlicher Bestimmungen auf Bundesebene kann frühestens ab 2010 erwartet werden. Um so wichtiger sind in der nächsten Zeit weitere Anstrengungen der Kantone. Die Kantone sind aufgerufen, die Tabakprävention als Kernaufgabe der kantonalen Gesundheitsbehörden zu behandeln. Auf nationaler Ebene geführte Kampagnen wie "Passivrauchen schadet..." sollten in den Kantonen vor Ort verstärkt werden.

Die Mehrheit der Kantone kennt keine Vorschriften bezüglich rauchfreien Räumen in den Restaurants. Gesetzliche Bestimmungen bezüglich Nichtraucherschutz in Gastrobotrieben gibt es z.B. in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Jura, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich. Meist handelt es sich dabei im Wesentlichen um die Adaptierung von Artikel 19 ArGV (SR 822.113) auf die Gegebenheiten eines Gastrobotriebs mit nicht sehr weit reichenden Konsequenzen, so

z.B. in Basel-Stadt: "Für Raucher und Nichtraucher sind getrennte Plätze anzubieten, soweit es die *Betriebsverhältnisse erlauben.*"

Über eine verbindliche Bestimmung verfügt einzig der Kanton Tessin. Gegenwärtig gilt noch die Legge sugli esercizi pubblici von 1994. Der Artikel 57 dieses Gesetzes mit der Marginalie "Spazi riservati ai non fumatori" lautet wie folgt: "*Nei locali dove sono serviti cibi dev' essere garantita un' appropriata ventilazione e almeno un terzo dello spazio disponibile dev'esser riservato ai non fumatori.*" (In den Lokalen, in denen Speisen serviert werden, muss eine genügende Ventilation gewährleistet sein, und mindestens ein Drittel des Raumes muss für Nichtraucher reserviert sein.) Der Staatsrat des Kantons Tessin beantragte dem Parlament am 13. Oktober 2004, im neuen Gastgewerbegesetz ein generelles Rauchverbot zu verankern, unter Zulassung von allfälligen separaten Fumoirs. Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

In einzelnen Kantonen laufen Bestrebungen für einen verstärkten Nichtraucherschutz. In Graubünden, Nidwalden und St. Gallen wurden entsprechende parlamentarische Vorstösse abgelehnt. Im Kanton Solothurn wurde im November 2004 eine Motion eingereicht, mit welcher der Regierungsrat ersucht wird, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, damit in öffentlichen Gebäuden sowie in Kinos, Theatern und Restaurationsbetrieben der Nichtraucherschutz gewährleistet ist. Im Luzerner Grossen Rat wurde am 29. November 2004 eine Motion über einen Mindestanteil an Nichtrauchertischen in Gaststätten als Postulat überwiesen. Der Kantonsrat des Kantons Schaffhausen beschloss bei der 1. Lesung des Gastgewerbegesetzes, das Gesetz sei mit Einschränkungen des Rauchens bzw. dem Schutz vor Passivrauchen in Gaststätten zu ergänzen. In der 2. Lesung vom 13. Dezember 2004 wurde die folgende Bestimmung mit 33:32 Stimmen angenommen: "Für rauchende und nicht rauchende Gäste sind getrennte Plätze anzubieten, soweit es die betrieblichen Verhältnisse zulassen". Das Gesetz kommt mit diesem umstrittenen Zusatz als separate Variante vor das Volk. Im Landrat des Kantons Uri wurde Ende Oktober 2004 eine Kleine Anfrage zum Thema Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher eingereicht. Der Urner Regierungsrat hielt fest, dass für ein generelles Rauchverbot in allen öffentlichen Räumen die gesetzliche Grundlage fehlt.

## **2.5 Tabakpräventionsstrategie im Kanton Zug: Massnahmen zum Schutz der Nichtraucherenden**

Bei den Schwerpunkten 2005 - 2015 des Regierungsrates ist unter dem Punkt "Gesundheitsförderung und Prävention" festgehalten, dass der Kanton eine innovative und ganzheitliche Gesundheitspolitik betreibt. Er agiert als Impulsgeber bei der Gesundheitsförderung und bei der Prävention. Tabak- und Alkoholprävention werden intensiviert.

Massnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums und zum Schutz vor Passivrauchen geniessen in diesem Rahmen somit eine hohe Priorität. Die Gesundheitsdirektion erarbeitete eine Strategie der Tabakprävention. Mit den damit verbundenen Zielsetzungen ist aufgezeigt, dass Tabakprävention für den Kanton Zug ein grosses Anliegen ist. Gemäss dieser Strategie setzt Tabakprävention im Kanton Zug auf drei Ebenen an, die zusammenwirken und sich so gegenseitig verstärken:

1. Strukturelle Prävention. Entwicklung der Rahmenbedingungen zur Begrenzung des Rauchens im öffentlichen Raum und zur Verminderung der Attraktivität des Rauchens.
2. Primärprävention. Verhinderung des Einstiegs resp. Förderung des Nichteinstiegs ins Rauchen.
3. Sekundärprävention. Förderung des Ausstiegs aus dem Rauchen und Rückfallprävention.

Bei der strukturellen Prävention ist namentlich auch der Schutz der Nichtraucherenden angesprochen - und dies in verschiedenen Bereichen: In Schulen, am Arbeitsplatz, in der Freizeit - und hier namentlich auch in den Verpflegungsstätten. Unter den Zielen 2005 - 2010 der Tabakpräventionspolitik der Gesundheitsdirektion im Bereich "Schutz der Nichtraucherenden" werden genannt:

- Die Schulen sind rauchfrei (rauchfreie Innenräume, im übrigen Schulareal in genau bezeichneten Zonen rauchen möglich).
- Grundsätzlich rauchfreie kantonale Verwaltung spätestens Ende 2005. Begründete Ausnahmen im Einzelfall bleiben vorbehalten. - Die gemeindlichen Verwaltungen planen ebenfalls rauchfrei zu sein, soweit nicht schon realisiert.
- Rauchfreie Spitäler bis zum Jahr 2008. Das Zentralspital ist von Anfang an rauchfrei.

- Bis zum Jahr 2008 sind mehr als 50% der Verpflegungsstätten (Restaurants, Kantinen etc.) im Kanton Zug rauchfrei, verfügen über einen rauchfreien Raum oder haben rauchfreie Essenszeiten.

Wo die Regelungskompetenz beim Regierungsrat selbst ist (Kantonale Verwaltung), soll sie für griffige Bestimmungen genutzt werden. In andern Bereichen ist auf Motivation und Information zu setzen. So sollen die Arbeitgeber mit Informationsmaterialien zur Schaffung von rauchfreien Arbeitsplätzen bedient werden und bei der Schaffung von solchen Arbeitsplätzen Unterstützung erfahren. Motivation und Information ist gerade auch im Gastgewerbe wichtig.

### **3. GELTUNGSBEREICH DER INITIATIVE**

Die Initiative verlangt den Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher vor Tabakrauch in allen öffentlich zugänglichen Lokalitäten. Die Initiative verlangt also kein generelles Rauchverbot bzw. sie verlangt nicht, dass alle öffentlich zugänglichen Lokale rauchfrei werden. Auch bei Annahme der Initiative ist es also grundsätzlich weiterhin erlaubt, den unmittelbaren Tabakkonsum in öffentlich zugänglichen Lokalitäten zu ermöglichen. Verlangt ist einzig, dass Nichtraucher keine Tabakrauch ausgesetzt werden.

Der Nichtraucherschutz erstreckt sich auf alle öffentlich zugänglichen Lokalitäten. Der Begriff "öffentlich zugängliche Lokalitäten" ist dabei eher weit zu verstehen. Der Begriff Lokal wird laut Wörterbuch für Gaststätten (Bars, Restaurants etc.) und Geschäfte verwendet, in denen (gegen Bezahlung) konsumiert werden kann. Unter Lokalität ist damit jede Raumeinheit zu Konsumzwecken zu verstehen. Öffentlich zugänglich bedeutet, dass die Lokalität der Öffentlichkeit bzw. einem unbestimmten Personenkreis offen steht.

Je nach den konkreten Gegebenheiten und Abschirmungsmöglichkeiten ist ein Nebeneinander von Rauchenden und Nichtraucherinnen/Nichtrauchern auch ohne Rauchbelästigung der nichtrauchenden Personen in den Lokalen denkbar. Eine Abschirmung kann durch bauliche (räumliche Trennung) oder betriebliche Massnahmen (spezielle Belüftung in der Raucherzone bzw. Rauchverbotszeiten) gelöst werden.

Bei der gesetzlichen Umsetzung könnte der Vorsorgegrundsatz etwa in Analogie zur Umweltschutzgesetzgebung so gelöst werden, dass bei Neubauten und grösseren Umbauten eine betriebliche oder räumliche Trennung zwingend zu realisieren ist, sofern diese Massnahme wirtschaftlich tragbar ist.

Nun verlangt die Initiative allerdings, dass die Nichtraucherinnen und Nichtraucher in *allen* öffentlich zugänglichen Lokalitäten geschützt werden müssen. Bei einer Annahme der Initiative müsste dieser Grundsatz - und damit letztlich faktisch ein Rauchverbot - unter Gewährung einer angemessenen Übergangsfrist mittelfristig in vielen Fällen auch gegen den Willen des Besitzers / Eigentümers des öffentlich zugänglichen Lokals durchgesetzt werden. Wo eine Abschirmung in bestehenden Lokalen nicht möglich ist oder die Umsetzung der Massnahme bei Neu- und Umbauten wirtschaftlich nicht tragbar wäre, ergeben sich mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit und auf das Verbot der Wettbewerbsverzerrung sofort heikle juristische Fragestellungen.

#### **4. STELLUNGNAHME DES REGIERUNGSRATES**

Vorab ist festzuhalten, dass die Schweizer Bevölkerung im Allgemeinen gut bis sehr gut über die gesundheitsschädigenden Auswirkungen des Rauchens informiert ist.

Letztlich entscheiden - namentlich bei einem genügenden Angebot rauchfreier Gaststätten - die Gäste über den Erfolg von Gastro-Angeboten. Der grösste Teil der Gäste zieht zumal beim Essen eine rauchfreie Umgebung einer "Raucheratmosphäre" vor. Gemäss dem von BAG-Direktor Thomas Zeltner am 25. November 2004 erstatteten Statusbericht zur Tabakprävention in der Schweiz begrüssen 61 % der Bevölkerung rauchfreie Räume in Restaurants und Bars. Generell wird in diesem Statusbericht ein Bewusstseinswandel in Öffentlichkeit und Politik festgestellt in dem Sinn, dass Tabakprävention vermehrt ein Thema ist und dass Massnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums heute eine erhöhte Akzeptanz finden. Auch in Raucherkreisen ist das Verständnis für das Bedürfnis nach einer rauchfreien Umgebung gewachsen.

Die Stossrichtung der Initiative, Nichtraucherinnen und Nichtraucher vor Beeinträchtigung durch Tabakrauch zu schützen, ist richtig. Die Initiative macht das Thema Passivrauchen zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Insofern ist aus der

Sicht des Regierungsrates schon ein wichtiges Ziel erreicht, indem eine zusätzlich Sensibilisierung der Bevölkerung für die Thematik des Passivrauchens erfolgt.

Bei der Einschätzung, welche Mittel und Wege besser zum Ziel eines nachhaltigeren Schutzes vor einer Beeinträchtigung durch Tabakrauch führen, gibt es aber unterschiedliche Auffassungen. Der Regierungsrat setzt nicht auf das Instrument von zusätzlichen gesetzlichen Vorschriften und Zwang, sondern auf Faktoren wie Selbstverantwortung, Motivation, Einsicht, Kooperation und auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Diese Haltung (Freiwilligkeit, Verzicht auf neue Gesetze) wird auch vom zugerischen Wirtverband GastroZug geteilt. Das Mitmachen der Wirtinnen und Wirte ist für eine längerfristige und nachhaltige Implementierung des Gedankens „rauchfrei konsumieren“ entscheidend. Dieser Weg in einem eben auch emotional besetzten Umfeld führt bei Bevölkerung und Wirtinnen/Wirten zu einer gesteigerten Akzeptanz für die Anliegen des Nichtraucherschutzes.

Mit § 29 (Gesundheitsförderung und Prävention) des Gesetzes über das Gesundheitswesen (BGS 821.1) liegt eine genügende Grundlage vor, damit der Kanton Zug in der Tabakprävention aktiv werden kann. Gemäss § 29 Abs. 1 geht der Kanton vom Bild des eigenverantwortlichen Menschen in der Gesellschaft aus. Mit seinen Aktivitäten verfolgt der Kanton das "Ziel, das Verantwortungsbewusstsein der Einzelpersonen und der Allgemeinheit zu fördern." (§ 29 Abs. 3).

An der Nationalen Tabakpräventionskonferenz vom 2. Dezember 2004 in Fribourg hielt Franz Wyss, Sekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) fest, dass zu den Erfolgsfaktoren für eine wirksame Tabakprävention nebst finanziellen Ressourcen und einer integrierten kantonalen Tabakpolitik auch die Verbreiterung der lokalen, kantonalen und regionalen Netzwerke gehört. Wenn ein im Kanton gut verankerter Verband wie GastroZug für präventive und gesundheitsförderliche Anliegen gewonnen werden kann, ist sehr viel gewonnen.

GastroZug, die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug, die Stadt Zug und die Krebsliga Zug starteten im Januar 2005 die Kampagne "Rauchfrei (geni)essen im Kanton Zug", an der sich über 50 Restaurants im ganzen Kanton Zug beteiligen. Diese Restaurants sind entweder rauchfrei oder sie bieten einen rauchfreien Raum oder rauchfreie Essenszeiten an. Das ist ein beachtlicher Anfangserfolg. Auf der von der Lungenliga des Kantons Zürich initiierten Homepage [www.rauchfreiessen.ch](http://www.rauchfreiessen.ch) sind

vergleichsweise für die gesamte Zentralschweiz (ohne Zug) rund 90 Restaurants aufgeführt, und ebenso viele sind es für den ganzen Kanton Zürich. Die Kampagne wird auch in Zukunft weitergeführt.

Wie oben erwähnt, ist es das Ziel der Tabakpräventionsstrategie 2005 - 2010 der Gesundheitsdirektion, bis zum Jahr 2010 einen Anteil von mindestens 50 % der Verpflegungsstätten und Restaurants zu erreichen, die eines der drei Kriterien rauchfreies Restaurant, rauchfreier Raum oder rauchfreie Essenszeiten erfüllen.

Nach § 35 Abs. 4 Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) hat der Kantonsrat eine Initiative grundsätzlich innert Jahresfrist zu behandeln. Der Kantonsrat hat zu entscheiden, ob er einer Initiative entsprechen oder ob er sie ablehnen will. Lehnt er sie ab (und nur dann), ist innert sechs Monaten nach der Schlussabstimmung eine Volksabstimmung durchzuführen (§ 35 Abs. 5 KV). Dabei kann der Kantonsrat dem Volk einen Gegenvorschlag (als ausgearbeiteter Entwurf oder ebenfalls in Form der allgemeinen Anregung) unterbreiten (§ 35 Abs. 6 KV). Das Echo von Seiten der Gastwirte auf die Einladung von GastroZug, bei der Kampagne "Rauchfrei geni(essen) im Kanton Zug" mitzumachen, war - nach ersten Anlaufschwierigkeiten - grundsätzlich sehr erfreulich. Etliche Betriebe wiesen aber auch auf die Schwierigkeit oder gar Unmöglichkeit für eine Beteiligung an der Aktion hin. Dies trifft namentlich für kleine Einraum-Betriebe und Cafés zu. Verschiedentlich wurden sehr hohe Raucherquoten von bis 90 % der Gäste genannt. Mehrere Wirtinnen und Wirte äusserten auch sehr reale Existenzängste. ("Es geht um meine Existenz und nichts Anderes. Ich bin Nichtraucherin." - "Wie sollen wir noch leben? Oder wollen Sie, dass wir nicht mehr überleben können?"). Solche Existenzängste sind ebenfalls ernst zu nehmen.

Die Gesetzesinitiative "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen" verlangt den Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher vor Tabakrauch in *allen* öffentlich zugänglichen Lokalitäten. Bei einer Annahme der Initiative müsste diesem Anliegen nach Ablauf einer Übergangsfrist konsequent Nachachtung verschafft werden.

Der Regierungsrat "geht vom Bild des eigenverantwortlichen Menschen in der Gesellschaft" (§ 29 Gesundheitsgesetz) und des mündigen Konsumenten aus. Er setzt deswegen einerseits auf Motivations- und Sensibilisierungsarbeit, andererseits auch auf die Kräfte des Marktes. Die 71 % der Zuger Bevölkerung, die nicht rauchen, können eine starke Marktmacht sein. Mit ihrem Verhalten können sie sehr wohl

weitere Wirtinnen und Wirte dazu bringen, rauchfreie Konsumationsgelegenheiten zu schaffen.

Die Raucherthematik ist ein gegenwärtig gesellschaftspolitisch heiss umstrittenes Thema. In dieser Situation eine Lösung auf dem Gesetzesweg zu erzwingen, ist nach Ansicht des Regierungsrates verfehlt. Der Erfolg versprechende Weg führt nach Auffassung des Regierungsrates über eine kohärente Tabakpräventionspolitik, über das Engagement in Gesundheitsförderung und Prävention sowie über die Verstärkung der Netzwerke und der Selbstverantwortung. Der Kanton Zug verfügt über die nötigen gesetzlichen Instrumente, um hier zu guten Resultaten zu kommen.

Trotz gestiegener Sensibilität gegenüber dem Thema Passivrauchen und trotz verschiedener parlamentarischer Vorstösse wurde in jüngster Zeit mit Ausnahme des Kantons Tessin in keinem Kanton eine verbindliche Lösung ohne Relativierung getroffen. Mit dem hier vorgeschlagenen Vorgehen soll ein pragmatischer Zuger Weg eingeschlagen werden. Bis zu einer eidgenössischen Lösung kann mit Motivations- und Sensibilisierungsarbeit und auf dem Weg der Zusammenarbeit ein wichtiger und möglicherweise beispielhafter Beitrag für einen sinnvollen und auch notwendigen Entwicklungsprozess geleistet werden.

## 5. ANTRAG

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir Ihnen den **A n t r a g** :

Die Gesetzesinitiative betreffend "Stopp dem Zwang zum Passivrauchen" sei ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Zug, 21. Dezember 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio