

11.025

**Botschaft  
zur Volksinitiative  
«Schutz vor Passivrauchen»**

vom 11. März 2011

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative abzulehnen, und auf einen Gegenentwurf zu verzichten.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. März 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:  
Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey  
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Am 18. Mai 2010 hat das Initiativkomitee die gesammelten Unterschriften für die eidgenössische Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» fristgerecht der Bundeskanzlei eingereicht. Mit Verfügung vom 8. Juni 2010 hat die Bundeskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 116 290 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.*

*Die Initiative sieht zum einen vor, den Schutz vor dem Passivrauchen in der Bundesverfassung zu verankern. Zum anderen verbietet sie das Rauchen in Innenräumen, die als Arbeitsplatz dienen, sowie – mit einigen Ausnahmen – in allen anderen Innenräumen, die öffentlich zugänglich sind. Sie führt auch zu einer Vereinheitlichung der derzeit unterschiedlichen kantonalen Praxis.*

*Bei Annahme der Initiative müsste der Bundesrat zudem innerhalb von sechs Monaten Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung erlassen, die bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze gelten würden.*

*Der Bundesrat empfiehlt, die Initiative abzulehnen und legt keinen Gegenentwurf vor. Seines Erachtens reicht die derzeitige Gesetzgebung aus, um die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Bevölkerung zu schützen. Bei Annahme der Initiative besteht die Gefahr von mehreren aufeinanderfolgenden, unangebrachten Änderungen der gegenwärtigen Praxis. Bevor das geltende Recht angepasst wird, sollten Lehren aus jenen Erfahrungen gezogen werden, die zurzeit gesammelt werden und die offensichtlich in verschiedener Hinsicht positiv ausfallen.*

# Botschaft

## 1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

### 1.1 Wortlaut der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» hat den folgenden Wortlaut:

#### I

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 118a (neu)* Schutz vor dem Passivrauchen

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz des Menschen vor dem Passivrauchen.

<sup>2</sup> Nicht geraucht werden darf in allen Innenräumen, die als Arbeitsplatz dienen.

<sup>3</sup> In der Regel nicht geraucht werden darf in allen anderen Innenräumen, die öffentlich zugänglich sind; das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Öffentlich zugänglich sind insbesondere Innenräume von:

- a. Restaurations- und Hotelbetrieben;
- b. Gebäuden und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs;
- c. Gebäuden, die der Ausbildung, dem Sport, der Kultur oder der Freizeit dienen;
- d. Gebäuden des Gesundheits- und des Sozialwesens sowie des Strafvollzugs.

#### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 118a (Schutz vor dem Passivrauchen)*

Spätestens sechs Monate nach Annahme von Artikel 118a durch Volk und Stände erlässt der Bundesrat die Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 118a Absätze 2 und 3 auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze.

<sup>1</sup> SR 101

## 1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die eidgenössische Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» wurde am 5. Mai 2009<sup>2</sup> von der Bundeskanzlei vorgeprüft und am 18. Mai 2010 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 8. Juni 2010<sup>3</sup> hat die Bundeskanzlei festgestellt, dass die Volksinitiative mit 116 290 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>4</sup> (ParlG) hat der Bundesrat somit bis spätestens 18. Mai 2011 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis 18. November 2012 über die eidgenössische Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» zu beschliessen.

## 1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

## 2 Ausgangslage

Am 9. Juli 2002 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) ein Postulat ein (02.3379), mit dem der Bundesrat aufgefordert wurde, die Möglichkeit zu prüfen, gestützt auf Artikel 118 BV verbindliche Richtlinien zum Schutz der Nichtrauchernden zu erlassen. Nachdem der Nationalrat dieses Postulat überwiesen hatte, beauftragte der Bundesrat die Erarbeitung eines Berichts, den er am 10. März 2006<sup>5</sup> genehmigte.

Parallel dazu reichte Nationalrat Felix Gutzwiller am 8. Oktober 2004 eine parlamentarische Initiative zum Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor den gesundheitsschädigenden und einschränkenden Wirkungen des Passivrauchens ein. Überzeugt von der Notwendigkeit, dass für dieses Problem eine gesetzliche Lösung gefunden werden muss, stimmten die beiden Kommissionen für soziale Sicherheit

<sup>2</sup> BBl 2009 3353

<sup>3</sup> BBl 2010 4158

<sup>4</sup> SR 171.10

<sup>5</sup> BBl 2006 3695

und Gesundheit diesem Vorstoss zu. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) erarbeitete zunächst einen Entwurf zur Revision des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964<sup>6</sup>. Nach Anhörung der Kantone, der Parteien und der anderen interessierten Kreise gab die SGK-N diese Revisionsvorlage auf und verfasste einen Entwurf für ein neues, spezifisches Gesetz, das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen<sup>7</sup>. Nach heftigen Debatten im Parlament, die eine Einigungskonferenz erforderlich machten und zu sehr knapp ausfallenden Abstimmungen führten, wurde dieses Gesetz am 3. Oktober 2008<sup>8</sup> angenommen. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Gestützt auf das Gesetz erliess der Bundesrat am 28. Oktober 2009<sup>9</sup> die Passivrauchschutzverordnung (PaRV) und legte das Datum für das Inkrafttreten dieser Rechtsvorschriften auf den 1. Mai 2010 fest.

## 2.1 Regelung auf Bundesebene

Das Bundesrecht sieht ein Rauchverbot in geschlossenen Räumen vor, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen. Dieses Verbot gilt nicht absolut, da der Betreiber oder die Betreiberin oder die für die Hausordnung verantwortliche Person in besonderen Räumen, in denen keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigt werden<sup>10</sup>, das Rauchen gestatten kann, sofern sie abgetrennt, besonders gekennzeichnet und mit ausreichender Belüftung versehen sind (Raucherräume). Ausserdem wurden einige zusätzliche Ausnahmen eingeführt. So werden Restaurationsbetriebe auf Gesuch hin als Raucherlokale bewilligt, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllen:

- a. Sie weisen eine dem Publikum zugängliche Gesamtfläche von höchstens 80 Quadratmetern auf.
- b. Sie sind gut belüftet und nach aussen leicht erkennbar als Raucherlokal bezeichnet.
- c. Sie beschäftigen nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einer Tätigkeit im Raucherlokal schriftlich zugestimmt haben.

Die zuletzt genannte Bedingung gilt auch für die Raucherräume von Restaurations- und Hotelbetrieben.

Schliesslich sieht das Bundesrecht vor, dass die Kantone strengere Vorschriften erlassen können, um den Schutz der Gesundheit zu verbessern.

## 2.2 Regelungen und Praxis in den Kantonen

Die Kantone haben nicht zugewartet, bis die Bundesvorschriften vorlagen, um den Schutz vor dem Passivrauchen zu regeln. Pionier in der Schweiz war diesbezüglich der Kanton Tessin. Das Tessiner Gaststättengesetz, das am 12. März 2006 mit

<sup>6</sup> SR **822.11**

<sup>7</sup> BBI **2007** 6203

<sup>8</sup> SR **818.31**

<sup>9</sup> SR **818.311**

<sup>10</sup> Ausser in Restaurations- und Hotelbetrieben, s. Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen.

79 Prozent der abgegebenen Stimmen angenommen wurde, sieht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit zur Einrichtung von abgetrennten Raucherräumen vor. Andere Kantone haben Volksinitiativen angenommen oder Vorschriften erlassen, bevor das Bundesgesetz verabschiedet wurde: AR, BE, BS, FR, GE, GR, NW, SG, SH, SO, UR, VS, ZH.

Im Vergleich zum Bundesgesetz, das den Kantonen den Erlass von strengeren Vorschriften zum Schutz der Gesundheit ermöglicht (Art. 4), präsentiert sich die Situation im Gastgewerbe zurzeit wie folgt:

- Acht Kantone und Halbkantone (BL, BS, FR, GE, NE, SG, VD und VS, in denen 36 % der Bevölkerung der Schweiz leben) verfügen über eine kantonale Regelung, die als Raucherlokale geführte Restaurationsbetriebe und die Bedienung in Raucherräumen verbietet.
- In sieben Kantonen und Halbkantonen (AR, BE, GR, SO, UR, TI und ZH, d.h. 41 % der Bevölkerung) sind als Raucherlokale geführte Restaurationsbetriebe verboten, während bediente Raucherräume zulässig sind.
- Elf Kantone und Halbkantone (AG, AI, GL, JU, LU, NW, OW, SH, SZ, TG und ZG, d.h. 23 % der Bevölkerung) halten sich an die Mindestanforderungen des Bundesgesetzes und lassen als Raucherlokale geführte Restaurationsbetriebe mit einer Fläche bis 80 Quadratmeter sowie bediente Raucherräume zu.

Auch beim Vollzug des Bundesrechts bestehen Unterschiede zwischen den Kantonen. Da die Begriffe «geschlossene Räume» (z.B. Terrassen und Wintergärten) und «ausreichende Belüftung» (z.B. Belüftungsnormen) in der Bundesregelung nicht definiert sind, verfügen die Kantone über einen grossen Ermessensspielraum. In Bezug auf das Erfordernis einer «ausreichenden Belüftung» gehen zum Beispiel einige Kantone davon aus, dass ein Fenster genügt, um eine angemessene Lüfterneuerung zu gewährleisten, während andere auf die Normen Bezug nehmen, die von den Fachverbänden der Branche festgelegt wurden und die eine mechanische Lüftung und Mindestwerte für die Frischluftzufuhr vorsehen. Die Auslegung der Bedingungen, unter denen die Einrichtung von «privaten» Raucherklubs möglich ist, hat vor allem im Kanton Basel Stadt zu Schwierigkeiten beim Vollzug der Gesetzgebung geführt. Mit den zurzeit laufenden Verfahren, auch auf gerichtlicher Ebene, sollte sich die Situation klären lassen.

### 2.3 Situation im Ausland

Die meisten Länder haben gesetzgeberische Massnahmen getroffen, um ihre Bürgerinnen und Bürger und insbesondere die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor dem Passivrauchen zu schützen. In Europa hat Irland den Weg vorgezeichnet: Als erstes europäisches Land verbot es ab dem 29. März 2004 das Rauchen in geschlossenen Räumen; in öffentlichen Gebäuden oder am Arbeitsplatz dürfen keine Raucherräume eingerichtet werden. Von unseren Nachbarländern hat Frankreich ein ähnliches Verbot eingeführt, mit der Möglichkeit, unbediente Raucherräume einzurichten. Auch in Italien, Österreich und in den deutschen Bundesländern bestehen Rauchverbote, wobei im Gastgewerbe die Bedienung in Raucherräumen möglich ist. In Österreich und in fast allen deutschen Bundesländern sind Ausnahmen vom Rauchverbot für Restaurationsbetriebe vorgesehen, die nur eine geringe Grösse

aufweisen oder keine Mahlzeiten anbieten. Eine erwähnenswerte Ausnahme bildet diesbezüglich das Bundesland Bayern: Im Anschluss an den Volksentscheid vom 4. Juli 2010 besteht in Bars, Cafés und Restaurants ein generelles Rauchverbot, ohne Möglichkeit zur Einrichtung von Raucherräumen.

## **2.4 Lücken in der Bundesregelung**

Angesichts des Ziels der Bundesregelung, die Bevölkerung und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor dem Passivrauchen und dessen Auswirkungen zu schützen, ist der Schutz der Öffentlichkeit unvollständig, da im Gastgewerbe weiterhin Raucherbetriebe möglich sind. In Dörfern mit nur einer Gaststätte bleibt den Kundinnen und Kunden manchmal keine andere Wahl, als das bestehende Raucherlokal zu besuchen.

Auch der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist unvollständig. Es ist nicht auszuschliessen, dass bestimmten Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern eine Anstellung aus dem Grund verweigert wird, dass sie nicht bereit sind, in einem Lokal zu arbeiten, in dem geraucht wird. Da zudem nicht öffentlich zugängliche Räume, in denen nur eine einzelne Person arbeitet, vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind, kann eine Person, die allein in einem privaten Raucherklub arbeitet, dem Passivrauchen ausgesetzt sein, ohne dass sie ihre Zustimmung geben muss.

Wie in Ziffer 2.2 dargelegt, führen verschiedene Unklarheiten, die in Bezug auf die grundlegenden Begriffe bestehen, die Kantone zu einer sehr unterschiedlichen Auslegung.

Trotzdem und obwohl das Gesetz noch nicht lange in Kraft ist, scheint der Vollzug des geltenden Rechts insgesamt zufriedenstellend zu verlaufen und die Gesundheit einer breiten Mehrheit der Arbeitnehmenden gesichert.

## **2.5 Die Situation aus der Sicht der Initiantinnen und Initianten**

Die Initiantinnen und Initianten machen geltend, Passivrauch enthalte zahlreiche toxische Substanzen, einschliesslich 50 Substanzen, die als potenziell krebserregend gälten. Wie im Bericht des Bundesrates vom 10. März 2006<sup>11</sup> zum Schutz vor Passivrauchen erwähnt, gebe es zudem keine Expositionsschwelle, unterhalb der Tabakrauch unbedenklich sei. Eine regelmässige Passivrauchexposition kann Atemwegsinfektionen, Asthma, Krebs und Herz-Kreislauf-Erkrankungen (Herzinfarkt, Hirnschlag) auslösen. Zudem ist Passivrauchen eine der bedeutendsten Ursachen des plötzlichen Kindstods. Auch bei Rauchenden geht die Passivrauchexposition mit vermehrten Krankheiten und Todesfällen einher.

Die Studie «Gesundheitskosten des Passivrauchens in der Schweiz»<sup>12</sup> hat gezeigt, dass Passivrauchen in öffentlichen Räumen und am Arbeitsplatz 2006 in der

<sup>11</sup> BBl 2006 3695

<sup>12</sup> Hauri D., Lieb C., Kooijman C., Wenk S., van Nieuwkoop R., Sommer H., Rössli M., November 2009, Bericht für den Tabakpräventionsfonds, Bundesamt für Gesundheit.

Schweiz zu 70 000 Spitaltagen sowie zu 3000 verlorenen Lebensjahren geführt hat. Insbesondere sollen 233 Todesfälle und 179 Frühgeburten auf Passivrauchen zurückzuführen sein. Dies entspricht geschätzten sozialen Kosten in Höhe von insgesamt 418 Millionen Franken, inklusive 252 Millionen Franken für medizinische Behandlungskosten.

Obwohl die Zahl der Personen, die dem Passivrauchen ausgesetzt sind, in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist – zwischen 2002 und 2009 sank der Anteil der Personen, die täglich mindestens eine Stunde Passivrauch einatmen, von 35 auf 15 Prozent<sup>13</sup> – liegt sie noch immer sehr hoch<sup>14</sup>. Insbesondere in der Gastronomie und in der Hotellerie wären gemäss Autoren der Volksinitiative mehrere Tausend Angestellte an ihrem Arbeitsplatz weiterhin täglich dem Passivrauchen ausgesetzt, ohne dass sie eine wirkliche Ausweichmöglichkeit hätten.

Die Initiantinnen und Initianten weisen darauf hin, die einzige wirtschaftliche und leicht umsetzbare Lösung zur Verhinderung der Gesundheitsrisiken bestehe darin, in geschlossenen Räumen nicht zu rauchen; diese einfache Lösung habe sich in zahlreichen anderen Ländern als wirksam, allgemein akzeptiert und durchführbar erwiesen.

Die derzeitige Regelung führt in den einzelnen Kantonen zu einer unterschiedlichen Praxis, was von einem grossen Teil der Befürworter und der Gegner eines Rauchverbots in Gaststätten bedauert wird.

Die von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Lösung ist sachlich fast mit dem Gesetzesentwurf von 2007 zum Schutz vor Passivrauchen identisch, der von der Mehrheit der SGK-N unterstützt worden war<sup>15</sup> und die Unterstützung des Bundesrates erhalten hatte<sup>16</sup>.

### **3 Ziele und Inhalt der Initiative**

#### **3.1 Ziele der Initiative**

Das Hauptziel der Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» besteht darin, die Bevölkerung sowie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser vor der Passivrauchexposition zu schützen. Parallel dazu verfolgen die Initiantinnen und Initianten weitere untergeordnete Ziele: Vereinheitlichung der Regelung auf nationaler Ebene, Beseitigung der Ungleichheiten zwischen Restaurationsbetrieben unterschiedlicher Grösse, Klärung der Ausführungsbestimmungen, Verringerung des Tabakkonsums, der Kosten, die aus den durch Passivrauchen ausgelösten Krankheiten entstehen, sowie der Missbräuche (Ketten von Gaststätten, die in «private Raucherklubs» umgewandelt werden).

<sup>13</sup> Radkte T., Keller R., Krebs H., Hornung R., September 2010, Passivrauchen in der Schweizer Bevölkerung 2009. Tabakmonitoring – Schweizerische Umfrage zum Tabakkonsum, Psychologisches Institut der Universität Zürich.

<sup>14</sup> Gemäss dem vom Bundesrat verabschiedeten Nationalen Programm Tabak 2008–2012 besteht das Ziel darin, diesen Anteil auf 5 % zu senken.

<sup>15</sup> BBl 2007 6203

<sup>16</sup> BBl 2007 6207

## 3.2

### Durch die Initiative vorgesehene Regelung

Die Initiative ist darauf ausgerichtet, den Schutz vor dem Passivrauchen zu verstärken, indem die folgenden Punkte strenger als im derzeitigen Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen geregelt werden:

- Nicht geraucht werden darf in allen Innenräumen, die als Arbeitsplatz dienen. Diese Bestimmung erfasst somit auch alle Einzelarbeitsplätze. Hingegen bleibt es möglich, in privaten Haushalten und im Freien zu rauchen. Die derzeitige Regelung lässt das Rauchen in geschlossenen Räumen zu, die nicht öffentlich zugänglich sind und in denen nur eine einzige Person arbeitet.
- In der Regel nicht geraucht werden darf in allen anderen Innenräumen, die öffentlich zugänglich sind. Künftig werden somit alle Restaurations- und Hotelbetriebe rauchfrei. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen, z.B. die Möglichkeit zur Einrichtung eines Raucherraums unter Einhaltung bestimmter Bedingungen (ausreichende Belüftung, keine Bedienung). Nach dem geltenden Bundesgesetz können Restaurationsbetriebe mit einer Fläche bis 80 Quadratmeter als Raucherlokale betrieben werden, sofern sie über eine kantonale Bewilligung verfügen.
- Die Initiative verlangt ein Verbot der Bedienung in Raucherräumen. Mit dieser Massnahme strebt sie einen besseren Schutz der Gesundheit der Gastronomieangestellten an. Gegenwärtig sind bediente Raucherräume in Restaurations- und Hotelleriebetrieben zulässig.
- Die Initiative ist darauf ausgerichtet, das einschlägige Recht schweizweit zu vereinheitlichen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Restaurationsbetrieben zu verhindern. Heute können die Kantone Vorschriften erlassen, die strenger sind als das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (vgl. Ziff. 2.2 für einen Überblick über die derzeitige Situation).
- Ausserdem sieht die Initiative vor, in die Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung einzufügen, die eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat beinhaltet, damit dieser spätestens sechs Monate nach Annahme der Initiative die notwendigen Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung erlässt.

## 3.3

### Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Grundsätzlich ist bei der Auslegung einer Volksinitiative auf ihren Wortlaut und nicht auf die subjektiven Absichten der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Der Begleittext, falls einer existiert, und die Erklärungen der Initiantinnen und Initianten können jedoch berücksichtigt werden. Ebenso können die Umstände, die zur Erarbeitung der Initiative geführt haben, eine Rolle spielen. Für die wörtliche Analyse des Textes sind die anerkannten Auslegungsregeln heranzuziehen.

Im vorliegenden Fall existiert kein eigentlicher Begleittext. Es wurde jedoch die Dokumentation berücksichtigt, die die Initiantinnen und Initianten auf ihrer Website bereitgestellt haben<sup>17</sup>.

Der Initiativtext besteht aus einem Verfassungsartikel und einer Übergangsbestimmung, auf die im Folgenden eingegangen wird:

- Einleitend ist festzuhalten, dass zwischen dem Zeitpunkt der Einreichung der Initiative und der Publikation dieser Botschaft zwei neue Bestimmungen in die Verfassung eingefügt wurden (Art. 118a Komplementärmedizin und Art. 118b Forschung am Menschen) und dass bei Annahme der Initiative in der Volksabstimmung die Nummerierung wahrscheinlich angepasst werden müsste.
- Absatz 1 des Initiativtextes sieht vor, dass der Bund Vorschriften zum Schutz des Menschen vor dem Passivrauchen erlässt. Obwohl der Bund diese Zuständigkeit bereits genutzt hat, indem er Bestimmungen zum Schutz vor dem Passivrauchen erlassen hat, möchten die Initiantinnen und Initianten diese Kompetenz in der Verfassung verankern. Gegenwärtig stützt sich das Bundesgesetz auf die Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a und 118 Absatz 2 Buchstabe b BV, die eine ausreichende Verfassungsgrundlage für diese Gesetzgebung bilden.

Mit der ausdrücklichen Aufnahme dieser Zuständigkeit in die Verfassung würde jedoch die derzeitige Kompetenz der Kantone aufgehoben, in diesem Bereich ebenfalls Gesetze zu erlassen. Nach Artikel 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Die Initiative strebt somit eine Vereinheitlichung der Anwendung des Bundesrechts an, indem die kantonalen Unterschiede aufgehoben werden.

Ausserdem ist zu erwähnen, dass die Bundesverfassung insbesondere dazu dient, die Organisation und Struktur des Staates festzulegen, dessen Kompetenzen aufzuteilen und Grundsätze festzulegen; sie soll nicht alles abschliessend regeln. Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass die Verfassung in einem zu spezifischen Bereich unnötigerweise schwerfälliger gestaltet würde.

- Absatz 2 des Initiativtextes sieht vor, dass in allen Innenräumen, die als Arbeitsplatz dienen, nicht geraucht werden darf.

Mit dieser Massnahme soll der Schutz der Gesundheit aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Beruf, verbessert werden, sofern sie in einem Innenraum arbeiten. Diese Massnahme umfasst zwei Komponenten:

Die erste betrifft die Arbeitsplätze. Sobald man sich in einem Innenraum befindet, gilt dieses Verbot für jeden Arbeitsplatz, unabhängig davon, ob es sich um einen Einzel- oder Gemeinschaftsarbeitsplatz, um eine Fest- oder Temporäranstellung oder um einen Arbeitsplatz innerhalb oder ausserhalb des Unternehmens handelt. Gegenüber dem derzeitigen Recht besteht die

<sup>17</sup> [www.rauchfrei-ja.ch](http://www.rauchfrei-ja.ch)

Neuerung darin, dass es nicht mehr gestattet sein wird, an einem Einzelarbeitsplatz zu rauchen. Die Möglichkeit, in einem Unternehmen einen Raucherraum einzurichten, wird weder in der Initiative noch von den Initiantinnen und Initianten erwähnt. Angesichts der Überlegungen der Initiantinnen und Initianten zu Raucherräumen in Haftanstalten, Alters- und Pflegeheimen und Spitälern wird jedoch davon ausgegangen, dass ihr Wille diesbezüglich in die gleiche Richtung geht, d.h. dass es möglich sein wird, einen abgetrennten Raucherraum einzurichten, sofern er nicht als Arbeitsplatz dient. An einem Arbeitsplatz im Freien (z.B. Baustelle) wird das Rauchen im Übrigen weiterhin möglich sein.

Die zweite Komponente betrifft die Innenräume. Sie können weiterhin als Raucherräume dienen, sofern niemand dort arbeitet (z.B. unbedienter Raucherraum in einem Restaurationsbetrieb). Die Initiantinnen und Initianten behalten die Möglichkeit bei, in Alterseinrichtungen, Haftanstalten oder Spitälern einen Raucherraum einzurichten, ebenfalls unter der Voraussetzung, dass in diesem Raum niemand arbeitet. Sie scheinen somit das Rauchen an diesen Orten mit Ausnahme der Raucherräume vollständig verbieten zu wollen. Dies hätte zur Folge, dass die Grundrechte der dort untergebrachten Personen verletzt würden, insbesondere ihr Recht auf Schutz der Privatsphäre oder gar ihr Recht auf persönliche Freiheit und auf Achtung der Wohnung. Zum Beispiel würde im Fall einer Zelle, die als Wohnungersatz gilt, ein vollständiges Rauchverbot innerhalb der Zelle die Privatsphäre der rauchenden Inhaftierten beeinträchtigen. Dasselbe gilt für Patientinnen und Patienten eines Spitals oder für Bewohnerinnen und Bewohner eines Alters- und Pflegeheims, die sich dauerhaft in einer derartigen Einrichtung aufhalten und aufgrund ihrer Behandlung oder ihres Gesundheitszustands nicht ins Freie gehen können. Mit einem derartigen Verbot würde diesen Personen das Rauchen völlig verunmöglicht. Da dem Zimmer dieser Personen ein sehr ausgeprägter privater Charakter zukommt, würde ihre persönliche Freiheit, insbesondere ihre Privatsphäre, somit erheblich beeinträchtigt, ohne dass sich dies durch ein entgegenstehendes überwiegendes öffentliches Interesse rechtfertigen liesse<sup>18</sup>.

Gemäss den Initiantinnen und Initianten bleibt das Rauchen auch in Hotelzimmern weiterhin gestattet, sofern die Hotelbetreiberin oder der Hotelbetreiber dies erlaubt. Hotelzimmer sind weder öffentlich zugängliche Räume noch ständige Arbeitsplätze und weisen zudem einen sehr ausgeprägten privaten Charakter auf. Selbstverständlich ist es auch weiterhin zulässig, in privaten Haushalten zu rauchen.

Kurz gesagt führt die in diesem Absatz vorgesehene Regel ein Rauchverbot für Einzelarbeitsplätze ein. Sie hat zudem zur Folge, dass sich Angestellte der Restauration oder der Hotellerie nicht mehr wie bisher damit einverstanden erklären können, in einem Raucherlokal oder -raum zu arbeiten.

- Absatz 3 des Initiativtextes sieht vor, dass in der Regel in allen Innenräumen, die öffentlich zugänglich sind, nicht geraucht werden darf, wobei das Gesetz die Ausnahmen bestimmt. Öffentlich zugänglich sind insbesondere

<sup>18</sup> Siehe auch: BGE 133 I 110 sowie *La validité de l'initiative populaire* 129 «Fumée passive et santé», Rechtsgutachten vom 7. April 2006 von Vincent Martenet, Professor an der Rechtsfakultät der Universität Lausanne.

Innenräume von Restaurations- und Hotelbetrieben, von Gebäuden und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs, von Gebäuden, die der Ausbildung, dem Sport, der Kultur oder der Freizeit dienen, und von Gebäuden des Gesundheits- und des Sozialwesens sowie des Strafvollzugs. Der Hauptunterschied zum derzeitigen Recht ist das Rauchverbot in ausreichend belüfteten Restaurationsbetrieben mit einer Fläche bis 80 Quadratmeter.

Die Initiative legt fest, dass das Gesetz die Ausnahmen bestimmt. Somit wird es weiterhin möglich sein, Raucherräume einzurichten, sofern diese die festgelegten technischen Anforderungen erfüllen (z.B. bezüglich Belüftung) und nicht bedient sind (vgl. Ziff. 3.2).

Im Übrigen bestätigt dieser Absatz nur das bestehende Recht. Das Wort «insbesondere» stellt klar, dass die in diesem Absatz enthaltene Aufzählung der öffentlich zugänglichen Innenräume nicht abschliessend ist. Der Bundesrat wird jedoch rasch Vollzugbestimmungen erarbeiten und die Ausnahmen festlegen müssen. Damit diese Bestimmungen verfassungskonform sind, müssen sie den Grundrechten verschiedener Personenkategorien Rechnung tragen (z.B. Inhaftierte, in einer Institution untergebrachte Personen, Personen, die sich dauerhaft in einer Pflege- oder Betreuungseinrichtung aufhalten).

- Über ihre Ziffer II mit Artikel 197 Ziffer 8 sieht die Initiative vor, in der Verfassung eine neue Übergangsbestimmung einzufügen, die dem Bundesrat ermöglichen würde, spätestens sechs Monate nach Annahme von Artikel 118a durch Volk und Stände auf dem Verordnungsweg Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 118a Absätze 2 und 3<sup>19</sup> zu erlassen; diese würden bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze gelten. Obwohl die Initiative aus rein formeller Sicht gültig ist, würde ihre Annahme schwerwiegende sachliche Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringen, da der Bundesrat gezwungen wäre, innerhalb äusserst knapper Fristen und ausserhalb der üblichen Verfahren das Vollzugsrecht zu erlassen, das angesichts der neuen Verfassungsbestimmungen als sachgemäss erachtet würde.

## **4 Würdigung der Initiative**

### **4.1 Würdigung der Ziele der Initiative**

Die Initiative für den Schutz vor Passivrauchen geht in die gleiche Richtung wie der Gesetzesentwurf der SGK-N, der am 22. August 2007<sup>20</sup> die Unterstützung des Bundesrates erhalten hatte. Dennoch empfiehlt der Bundesrat die Initiative zur Ablehnung, ohne einen Gegenentwurf vorzulegen. In der Grundsatzfrage hat er zwar seit 2007 seine Meinung nicht geändert, doch er möchte dem Willen des Parlaments Rechnung tragen, das erst kürzlich in diesem Bereich Rechtsvorschriften erlassen hat. Zudem hat die Bevölkerung kein Referendum gegen das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen ergriffen und dadurch die Lösung des Parlaments gestützt. Die Erfahrungen, die seit der Inkraftsetzung des Bundesge-

<sup>19</sup> Die Nummerierung dieses Artikels müsste wahrscheinlich angepasst und in Art. 118c BV geändert werden.

<sup>20</sup> BBl 2007 6207

setzes gemacht wurden, sind insgesamt positiv und rechtfertigen keine derart frühzeitige Revision dieser Regelung.

## **4.2 Auswirkungen bei einer Annahme**

Die Annahme der Initiative hätte eine Harmonisierung des Bundesrechts und somit eine einheitliche Anwendung in den Kantonen zur Folge.

Ausserhalb der Restaurations- und Hotelleriebetriebe hätte eine Annahme allerdings nur sehr begrenzte Auswirkungen, da die grosse Mehrheit der Arbeitsplätze bereits rauchfrei ist. In der Restauration und der Hotellerie müsste nur die Praxis jener 18 Kantone und Halbkantone angepasst werden, die nicht bereits über einen weitergehenden Schutz verfügen. Umgekehrt könnten sich auch einige Kantone gezwungen sehen, ihren Schutz abzubauen, vor allem falls das revidierte Bundesgesetz ihre Bestimmungen bezüglich der Belüftungsnormen nicht übernehmen würde.

Für die Kantone und den Bund sollte die Annahme der Initiative keine finanziellen Auswirkungen haben, da es sich um eine Anpassung des bestehenden Gesetzes handelt. Einige Verwaltungsaufgaben (Prüfung im Hinblick auf die Bewilligung für den Betrieb eines Raucherlokals, Überprüfung der Zustimmung der Angestellten, die in einem Raucherraum oder -lokal bedienen) fallen dahin. Auf Bundesebene dürfte wegen der Übergangsbestimmung vorübergehend ein gewisser Verwaltungsaufwand anfallen, welcher jedoch im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kredite für Personal und Sachaufwand aufgefangen würde. Für die Kantone ist insgesamt mit einer administrativen Entlastung zu rechnen.

Schliesslich ist nicht zu erwarten, dass die Annahme der Initiative einen nennenswerten Einfluss auf die Einkünfte und die Zahl der Arbeitsplätze haben wird. Eine Studie, in der die Umsätze analysiert wurden, die von den Restaurationsbetrieben im Tessin an die Steuerbehörden gemeldet wurden<sup>21</sup>, hat gezeigt, dass die Einführung des Rauchverbots keinen Einfluss auf die Umsätze der Restaurants hatte. Bei den Bars ging der jährliche Umsatz im Jahr, in dem das Rauchverbot in Kraft trat, um 2,3 % zurück, während er sich im darauffolgenden Jahr um 4,7 % erhöhte. Bei den Diskotheken beobachteten die Autoren der Studie zwar einen stärkeren Umsatzrückgang, der jedoch schwierig zu interpretieren bleibt<sup>22</sup>.

## **4.3 Vor- und Nachteile der Initiative**

Die von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Lösung weist gewisse Vorteile auf. Zunächst würde sie es tatsächlich ermöglichen, die gesamte Bevölkerung vor dem Passivrauchen zu schützen und zugleich die Möglichkeit beizubehalten, Räume bereitzustellen, in denen geraucht werden darf. Die vorgeschlagene Lösung schützt auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Gastgewerbe

<sup>21</sup> Schulz T., Hartung U., 2010: Einfluss des Rauchverbots auf die Gastronomieumsätze im Tessin: Evidenz aus der Umsatzsteuer-Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung Bericht für den Tabakpräventionsfonds.

<sup>22</sup> Im Verhältnis zum Umsatz 2006, der für die Berechnung auf 100 festgelegt wurde, lagen die Umsätze im Jahr 2005 bei 84,6 Punkten, 2007 bei 78,4 Punkten und 2008 bei 82,8 Punkten. Im Tessin ist das Rauchverbot am 12. April 2007 in Kraft getreten.

arbeiten und täglich stark dem Tabakrauch in der Umgebungsluft ausgesetzt sind. Zudem würde sie für alle die gleichen Rahmenbedingungen schaffen: Aufhebung der Vorzugsbehandlung von Restaurationsbetrieben mit einer Fläche bis 80 Quadratmeter und Beseitigung des Risikos, dass Stellensuchenden eine Anstellung im Gastgewerbe verweigert wird, wenn sie nicht bereit sind, einer Passivrauchexposition zuzustimmen.

Diese Initiative ist jedoch unverhältnismässig und verfrüht. Da die grosse Mehrheit der Bevölkerung und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die bestehende Regelung bereits gut geschützt ist, würde die Initiative nur für eine sehr beschränkte Zahl von Personen Auswirkungen haben. Zudem ist sie ungenau: Sie enthält keine Regelung für die Orte, an denen sich Personen länger aufhalten, weil sie als Wohnungersatz gelten können und einen sehr ausgeprägten privaten Charakter aufweisen (z.B. Haftanstalt, Alters- und Pflegeheim, Spital). Somit müsste eine allfällige Umsetzung der Volksinitiative so konkretisiert werden, dass sie mit den Grundrechten kompatibel und der Praxis angepasst ist. Ausserdem ist die Volksinitiative übertrieben, da sie einer rauchenden Person nicht mehr gestattet, in einem nicht öffentlich zugänglichen Einzelbüro zu rauchen.

Formell würde die Initiative in der Bundesverfassung neue Bestimmungen einführen, während sich die von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Ziele durch eine Revision des geltenden Gesetzes und der Verordnung erreichen liessen. Zudem sieht die Initiative vor, dass der Bundesrat innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Initiative, jedoch vor der Revision des Gesetzes durch das Parlament, eine Ausführungsverordnung erlässt. Ein solches Verfahren, das unüblich ist, könnte zwei aufeinanderfolgende Änderungen der Praxis in Bezug auf den Schutz vor dem Passivrauchen zur Folge haben und ist nicht wünschenswert.

Aus politischer Sicht scheint es problematisch, eine vom Parlament erarbeitete Regelung, die erst am 1. Mai 2010 in Kraft getreten ist, bereits wieder zu ändern. Dies gilt umso mehr als ihr Vollzug in den Kantonen bisher ohne grössere Schwierigkeiten zu verlaufen scheint.

## **5 Schlussfolgerungen**

Obwohl die Initiative ein reales Problem für die öffentliche Gesundheit angeht, indem sie für eine Lösung eintritt, welche die gesamte Bevölkerung und alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Passivrauchen schützt, ist gemäss Bundesrat eine breite Mehrheit der Bevölkerung und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits geschützt. Weil die aktuelle Gesetzgebung ihre präventiven Zielsetzungen schon erreicht hat, ist die Einführung eines weitergehenden Schutzes vor Passivrauchen jetzt nicht nötig. Damit respektiert der Bundesrat den Willen des Parlaments, das in diesem Bereich ein neues Gesetz verabschiedet hat; dieses ist am 1. Mai 2010 in Kraft getreten. Der Bundesrat tritt dafür ein, in den Kantonen weitere praktische Erfahrungen zu sammeln und zuzuwarten, damit aus ausreichender Distanz beurteilt werden kann, ob allenfalls Bedarf an einer Revision dieser Gesetzgebung besteht. Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat, die Initiative «Schutz vor Passivrauchen» abzulehnen, ohne einen Gegenentwurf vorzulegen.