

Bundesamt für Gesundheit
Sektion Alkohol und Tabak
3003 Bern

Bern, 1. September 2009 HP

Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV) – Anhörung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

In Kürze:

Die Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik, der rund 20 Dach- und Branchenverbände der Wirtschaft angehören und die eng mit den bürgerlichen Parteien zusammenarbeitet, akzeptiert nicht, dass das BAG versucht, auf dem Verordnungsweg den klaren Parlamentsentscheid i.S. Passivrauchschutz zu umgehen. Wir weisen daher die ganze Verordnung zur vollständigen Überarbeitung an das BAG zurück und fordern gleichzeitig, dass die in unserer Stellungnahme gestellten Anträge umgesetzt werden. Sollte das BAG dazu nicht bereit sein, müsste geprüft werden, ob sich erneut das Parlament mit der Vorlage beschäftigen muss.

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu einer Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen. Unsere Allianz ist breit abgestützt und umfasst die wichtigsten Wirtschaftsverbände sowie die von diesem Entwurf besonders betroffenen Branchenorganisationen; die Federführung liegt beim Schweizerischen Gewerbeverband. Die Allianz wurde nicht zuletzt als Antwort auf die zunehmenden Regulierungsoffensiven der Verwaltung im Herbst 2007 gegründet und hat sich mit einem Schreiben an den Bundesrat am 21. September 2007 gegen eine überhastete Einführung des Nationalen Programms Alkohol (NPA) erfolgreich zur Wehr gesetzt. In der Folge hat sich die Allianz an verschiedenen Sitzungen intensiv mit der Frage des Passivrauchschutzes der Bevölkerung beschäftigt.

Die AWMP nimmt zum Entwurf für diese Verordnung aus branchenübergreifender Sicht fristgerecht Stellung, verweist aber gleichzeitig auch auf die Vernehmlassungen der angeschlossenen Mitglieder.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Verordnung ist in sehr vielen Bereichen ganz entscheidend restriktiver formuliert als das vom Parlament im Oktober 2008 verabschiedete Gesetz. **Wir sind nicht bereit, zu akzeptieren, dass versucht wird, auf dem Verordnungsweg – ohne Rechtsgrundlage im entsprechenden Gesetz oder ohne entsprechende Kompetenzdelegation – den klaren Parlamentsbeschluss entsprechend den Wünschen der Tabakgegner und verschiedener Mitarbeitenden des BAG nachträglich neu „zu erfinden“ und „zu beugen“.** Bei Anträgen, die im Zusammenhang mit fehlenden Rechtsgrundlagen gestellt werden, verzichten wir bewusst auf eine zusätzliche, materielle Begründung. **Sollten diese inakzeptablen Versuche nicht vollumfänglich rückgängig gemacht werden, wäre zu prüfen, ob sich erneut das Parlament mit der Vorlage beschäftigen muss.** Daneben verzichten wir bewusst darauf, zu fordern, dass auch verschiedenste mehr als fragwürdige Ausführungen in den Erläuterungen korrigiert werden müssen, ohne sie damit jedoch in irgend einer Form zu akzeptieren oder ihnen zuzustimmen.

2. Bundesregelung versus Kantonsregelungen

Verschiedene Kantone, die bereits früher über die Passivrauchregelung auf kantonaler Ebene abgestimmt hatten, haben eindeutig weniger restriktive Verordnungen erlassen und auch in Kraft gesetzt. Nachdem sich das BAG bisher bereits fast 9 Monate Zeit gelassen hat für die Ausarbeitung seiner Verordnung und nochmals viele Monate verstreichen dürften, bis eine akzeptable Version vorliegen wird, ist es inakzeptabel, wenn darin Bestimmungen erlassen werden, die den bereits in Kraft gesetzten kantonalen Verordnungen widersprechen. Grosse Unterschiede bestehen vor allem in folgenden Bereichen:

- Übergangsfristen
- Mechanische oder natürliche Lüftung (allg. ist festzuhalten, dass sicher nicht die Art der Lüftung entscheidend ist, sondern ausschliesslich die Tatsache, dass die zu erreichenden Luftwerte auch wirklich erzielt werden, auf welche Art auch immer)
- Festlegung einer maximalen Grösse sowie der Art der Einrichtung eines Fumoirs etc.

Wenn ein Restaurateur aufgrund der kantonalen Verordnung, die im Anschluss an eine entsprechende Volksabstimmung erlassen wurde, mit grossem finanziellen und administrativen Aufwand und versehen mit einer kantonalen Baubewilligung ein Fumoir in seinem Betrieb eingerichtet hat, wäre es inakzeptabel, wenn er wegen einer erst mit grosser Verzögerung verabschiedeten eidgenössischen Verordnung sein Fumoir erneut mit grossem finanziellen und administrativen Aufwand umbauen müsste. **Eine solche Situation müsste als klare Verletzung des Prinzips von Treu und Glauben bezeichnet werden.** Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass zwar restriktive kantonale Regelungen zulässig sind, nicht aber weniger strenge und einschneidende Auflagen.

Eine **zusätzliche Problematik der Bundesverordnung** besteht darin, dass die Kantone ihre entsprechenden Regelungen in verschiedenen Gesetzen (z.B. Gesundheits- oder Gastgewerbegesetz) und Verordnungen bereits verabschiedet haben.

Allgemein beantragen wir, dass das Bundesamt für Justiz detailliert abklärt, ob der Bund prinzipiell die Kompetenz hat, über die PRSV entsprechende Vorschriften für Raucherlokale zu erlassen (das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (PRSG) beinhaltet eine entsprechende Kompetenzdelegation für Raucherräume, nicht aber für Raucherlokale; das PRSG stützt sich auf Art. 110 BV „Arbeit“ sowie Art. 118 BV „Schutz der Gesundheit“ ab, doch bezieht sich dieser zweite Artikel auf die Bekämpfung „übertragbarer Krankheiten“, wobei „Krebs“ nicht übertragbar ist.).

3. Kritik an einzelnen Bestimmungen der PRSV

Art. 1/c PRSV

In Art. 2/3 PRSG wird dem Bundesrat der Auftrag erteilt, „besondere Vorschriften über die Beschaffenheit von **Raucherräumen** und die Anforderungen an die Belüftung zu erlassen“. Ein entsprechender Auftrag oder auch nur die dazu notwendige Kompetenzerteilung für **Raucherbetriebe** lässt sich jedoch im PRSG nicht finden. **Wir beantragen daher folgerichtig, Art. 1/c PRSV ersatzlos zu streichen.**

Art. 2/1a und 2/1b PRSV

Art. 1 PRSG regelt den Geltungsbereich des Passivrauchschutzgesetzes abschliessend. Auch wird keine Kompetenzdelegation an eine andere Stelle erteilt. Es ist somit unzulässig, in Art. 2/1 PRSV den Geltungsbereich gegenüber der Umschreibung von Art. 1/1 PRSG weiter auszudehnen. **Wir beantragen daher folgerichtig, Art. 2/1 PRSV entweder ersatzlos zu streichen oder aber die Formulierungen von Art. 1/1 PRSG unverändert zu übernehmen.**

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis auf Art. 1/3 PRSG, wonach dieses Gesetz auf private Haushalte nicht anwendbar ist. Die von einer Mediensprecherin des BAG erwähnte Anwendung der Passivrauchschutzregelung auf private, nicht öffentlich zugängliche Anlässe, für die mehrere Personen beschäftigt seien, ist dementsprechend eindeutig falsch.

Art. 2/2 PRSV

Im ganzen Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen ist man allgemein von einem „normalen, allgemein üblichen Sprachgebrauch“ ausgegangen. Das gilt auch für den Begriff „geschlossener Raum“ in Art. 1/1 PRSG. Mit der in Art. 2/2 PRSV aufgeführten, völlig unüblichen und kaum verständlichen Definition wird einmal mehr der untaugliche Versuch unternommen, den Geltungsbereich weit über den vom Parlament gewollten Anwendungsbereich auszudehnen. Auf diese Definition kann problemlos verzichtet werden – nur so kann sich der „gesunde Menschenverstand“, auf den wir vertrauen, durchsetzen. **Wir beantragen daher folgerichtig, Art. 2/2 PRSV ersatzlos zu streichen.**

Art. 2/3 PRSV

Mit dem PRSG und der PRSV soll die Bevölkerung vor dem Passivrauchen geschützt werden. Die Formulierung von Art. 2/3 PRSV geht aber ganz entschieden weiter als diese Zielsetzung. Zudem handelt es sich beim Begriff „belästigt“ um eine subjektive Wertung, die nicht ins Recht gefasst werden kann. **Wir beantragen daher, dass Art. 2/3 PRSV wie folgt geändert wird: „..., in denen das Rauchen gestattet ist, gefährdet werden.“**

Art. 3/1a PRSV

Diesem Artikel kann im Grundsatz zugestimmt werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine „hermetische“ Abriegelung von Fumoirs weder möglich noch nötig ist. Jede „normale“ Luft ist mit Schadstoffen belastet. Auch in diesem Zusammenhang ist die Zielsetzung des PRSG zu beachten. Falls mit gesetzlichen Bestimmungen Anforderungen gestellt werden, die selbst in der Natur nicht erfüllt sind, so handelt es sich um reine Schikanen – nicht mehr der Schutz der Bevölkerung vor dem Passivrauchen steht im Vordergrund, vielmehr soll das Rauchen grundsätzlich bekämpft werden. **Wir beantragen daher, Art. 3/1a wie folgt anzupassen: „... von angrenzenden Räumen so abgetrennt ist, dass kein Rauch in relevanten Mengen in andere Räume gelangen kann, ...“.**

Art. 3/1b PRSV

Das PRSG regelt den Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen. Damit dieser Schutz gewährleistet werden kann, dürfen bestimmte, festgelegte Grenzwerte für gesundheitsrelevante Stoffe in der Luft nicht überschritten werden. Für den Gesetzgeber ist es daher völlig irrelevant, mit welchen Mitteln in einem konkreten Fall die Einhaltung dieser Grenzwerte sichergestellt wird – relevant ist einzig und allein die Tatsache, dass die Grenzwerte eingehalten werden. Die Festlegung von Grenzwerten hat im Weiteren auch noch den ganz entscheidenden Vorteil, dass viel leichter überprüft werden kann, ob die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt werden

Wir beantragen daher, dass Art. 3/1b PRSV wie folgt neu formuliert wird: ... „die Grenzwerte gemäss Anhang 1 PRSV eingehalten werden. (Siehe auch die Bemerkungen unter Punkt 2 unserer Stellungnahme).

Art. 3/1c PRSV

Mit unserem Antrag für eine neue Formulierung von Art 3/1a PRSV kann auf diesen Artikel verzichtet werden, enthält doch unser Vorschlag bereits die entsprechende Bestimmung. **Wir beantragen daher, Art. 3/1c ersatzlos zu streichen.**

Art. 3/3 PRSV

In Art. 3a PRSG wird die maximale Grösse für Raucherlokale auf 80 m² beschränkt. Mit dieser Gröszenlimite wollte der Gesetzgeber indirekt den maximalen Anteil der möglichen Raucherbetriebe beschränken. So wurde in einer ersten Variante über einen Grenzwert von 100 m² diskutiert. Für die Ratsmehrheit hätten dadurch jedoch theoretisch zu viele Betriebe als Raucherlokale geführt werden können. Als Kompromiss einigte man sich daher anschliessend auf den heutigen Wert von 80 m². Die Festlegung einer Gröszenlimite von ebenfalls 80 m² für Raucherräume macht dagegen überhaupt keinen Sinn. Für die Zielsetzung des PRSG – Schutz vor Passivrauchen – ist diese Gröszenlimite für Fumoirs völlig wert- und sinnlos. Die wahre Zielsetzung, die damit erreicht werden soll, ist einzig und allein die Schikanierung der Restaurateure und der Rauchenden sowie der untaugliche Versuch, das Rauchen zu bekämpfen. Der Gesetzgeber hat das im Gegensatz zum BAG erkannt und auf eine entsprechende Gröszenbegrenzung verzichtet. Es ist zu hoffen, dass auch die Verfasser der PRSV zu dieser Einsicht kommen und auf diese unsinnige Bestimmung verzichten. **Die AWMP beantragt, diese Limite ersatzlos zu streichen, nicht zuletzt auch darum, weil dafür die notwendige Rechtsgrundlage vollständig fehlt.**

Auch für die Festlegung von Angebotsbeschränkungen für Fumoirs fehlt jede Rechtsgrundlage. **Wir beantragen daher, auch diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.**

Art. 3/4 PRSV

Auch für alle diese drei völlig sinnlosen Bestimmungen fehlt jede Rechtsgrundlage. Sie stehen auch in keinem wie auch immer definierten Zusammenhang mit dem Schutz vor Passivrauchen. Die einzige Zielsetzung kann auch hier nur die Schikanierung der Restaurateure und der Rauchenden sein. **Wir beantragen daher folgerichtig, Art. 3/4 PRSV vollständig und ersatzlos zu streichen**

Art. 4/1b PRSV

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen zu Art. 3/1b PRSV, die integral auch zu diesem Artikel zutreffen. **Wir beantragen daher, dass Art. 4/1b PRSV wie folgt neu formuliert wird: ... „die Grenzwerte gemäss Anhang 2 PRSV eingehalten werden.** (Siehe auch die Bemerkungen unter Punkt 2 unserer Stellungnahme).

Art. 4/1c PRSV

Definitionsgemäss handelt es sich hier ja um Raucherbetriebe. In solchen Betrieben, die maximal 80 m² aufweisen können, dürfte es kaum rauchfreie Räume geben, die vor dem Rauch aus dem Raucherlokal geschützt werden müssen. Zusätzlich stellt sich die Frage, auf welche Rechtsgrundlage diese Bestimmung abgestützt werden soll. Wir gehen davon aus, dass sich diese Bestimmung nicht auf Rauch bezieht, der in die „Aussenluft“ gelangt. **Wir beantragen daher, diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.**

Art. 4/2 PRSV

Wir fragen uns, auf welche Rechtsgrundlage der 2. Satz dieses Artikels abgestützt sein soll. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, wie diese Bestimmung zum Schutz vor Passivrauchen – der einzigen Zielsetzung des PRG – beitragen soll und kann. **Wir beantragen daher folgerichtig, den 2. Satz von Art. 4/2 PRSV vollständig und ersatzlos zu streichen**

Art. 4/3 PRSV

Auch bei diesem Artikel drängt sich zwingend die Frage auf, auf welche Rechtsgrundlage dieser Artikel abgestützt sein soll. Diese Bestimmung zeigt auch mit aller Deutlichkeit, wie wenig realitätsbezogen diese Bestimmungen sind. Es dürfte kaum sehr viele Betriebe geben, die bereit und in der Lage sind, die notwendigen finanziellen und personellen Mittel für ein Personalrestaurant von maximal 80 m² inkl. Eingangsbereich, Garderobe und Toilette aufzubringen. Schliesslich ist auch noch darauf hinzuweisen, dass **nur „Restaurationsbetriebe“ von den zuständigen kantonalen Behörden auf Gesuch hin als Raucherlokale bewilligt werden können. Mit dieser geplanten Bestimmung versucht also der Bund, sich in die kantonalen Kompetenzen einzumischen. Wir beantragen daher folgerichtig, Art. 4/3 PRSV vollständig und ersatzlos zu streichen.**

Art. 5/1 PRSV

Die Bestimmung, dass Arbeitnehmende einer Tätigkeit in einem Raucherraum (Art. 2/2 PRSG) oder Raucherbetrieb (Art. 3c PRSG) im Rahmen des Arbeitsvertrages zustimmen müssen, wurde erst spät im Rahmen der Kommissionsverhandlungen nach langen und ausführlichen Diskussionen ins PRSG aufgenommen. Es steht dem BAG kaum zu und schlecht an, den Parlamentariern zu „unterstellen“, sie hätten legiferiert, ohne genau zu wissen, was sie taten. Das BAG hat an den Kommissionssitzungen teilgenommen – der tatsächliche Verlauf der entsprechenden Diskussionen ist ihm also sehr wohl bekannt. Es kann und darf auch nicht Aufgabe eines Bundesamtes sein, den eindeutigen Beschluss des Gesetzgebers in die von ihm gewünschte Form „umzuinterpretieren und umzuformulieren“. (Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zu Art. 5, S. 8 – 9, im „erläuternden Bericht des BAG zur PRSV). **Wir verlangen, dass auch das BAG den klaren Beschluss der beiden Räte akzeptiert und Art. 5/1 PRSV entsprechend dem eindeutigen Wortlaut des PRSG korrigiert.**

Art. 5/3 PRSV

Die Schweiz kennt kein gesetzlich vorgeschriebenes Mindestverkaufsalter für Zigaretten, auch wenn einzelne Kantone in eigener Kompetenz entsprechende Limiten festgelegt haben. Schweizweit wird über eine Alterslimite von 16 Jahren diskutiert. Es ist daher schwer verständlich und nachvollziehbar, dass ein Jugendlicher in Zukunft gemäss schweizweiter Gesetzgebung voraussichtlich ab 16 Jahren Zigaretten kaufen und dementsprechend auch aktiv rauchen darf, auf der anderen Seite aber durch ein Arbeitsverbot in der PRSV bis 18 Jahren vor einer Passivrauchbelastung geschützt und an der freiwilligen Arbeit gehindert werden muss. **Wir beantragen, dass die beiden Limiten – seien es 16 oder 18 Jahre – konsequenterweise auf den gleichen Wert festgelegt werden; eine unterschiedliche Festlegung macht wenig Sinn.**

Art. 8 PRSV

Die In-Kraft-Setzung der Passivrauchschutzregelungen im Gastgewerbe ist in den Kantonen, die entsprechende Bestimmungen erlassen haben, sehr unterschiedlich geregelt. Da die entsprechenden Daten (sie liegen gemäss Aufstellung des BAG auf seiner Homepage je nach Kanton zwischen 2010 und 2012) in diesen Kantonen bereits vor mehr oder weniger langen Zeit veröffentlicht wurden, haben sich die betroffenen Restaurateure und Hoteliers bei ihrer Planung auf diese Termine eingestellt und dabei darauf vertraut, dass sie ihr Kanton korrekt informiert hat. **Es müsste daher als Verstoss gegen das Prinzip von Treu und Glauben bezeichnet werden, wenn nun der Bund – nachdem er sich sehr viel Zeit für die Erstellung seiner eigenen Verordnung genommen hat – plötzlich viel kürzere Übergangsfristen festlegen wollte. Wir beantragen daher, dass sich der Bund bei der Festlegung der Übergangsfristen an die in verschiedenen Kantonen festgelegten Fristen anpasst.** Dabei ist zusätzlich zu beachten, dass der Umbau eines Restaurationsbetriebes – sei es im Zusammenhang mit dem Einbau eines Fumoirs oder, je nach den Auflagen, die dafür erlassen werden, mit den notwendigen Anpassungen für einen Raucherbetrieb – allgemein extrem zeitaufwändig ist. Zu erwähnen sind dabei etwa folgende Arbeitsschritte:

- Notwendige Absprachen zwischen Liegenschaftsbesitzer und Mieter (rund die Hälfte aller Restaurationsbetriebe in der Schweiz sind Mietbetriebe)
- Umbauplanung (der allfällig notwendige Einbau einer Lüftung ist in einer bestehenden Liegenschaft äusserst schwierig, muss doch die Abluft in aller Regel ausserhalb der Liegenschaft bis über das Dach geführt werden)

- Dafür sind sehr häufig langwierige Absprachen mit dem Heimatschutz, Ortsbild- und/oder Denkmalschutz oder anderen Gremien notwendig und sehr häufig muss mit Einsprachen inkl. langwierigen Verfahren gerechnet werden
- Gesuch um Baubewilligung
- Erschwerend fällt im Gastgewerbe ins Gewicht, dass im Zusammenhang mit der Einreichung eines Gesuchs für die Erteilung einer Baubewilligung dem Betrieb oft gleichzeitig verschiedene Auflagen für zusätzliche Anpassungen gemacht werden, die zu weiteren Verzögerungen und Umsetzungsproblemen führen.
- Sicherstellung der Finanzierung, was im Gastgewerbe sehr häufig äusserst schwierig ist
- Bauausführung

Alle diese Punkte führen dazu, dass Bauvorhaben im Gastgewerbe kaum einmal in kurzer Zeit realisiert werden können.

Aus all diesen Gründen beantragen wir, dass die Übergangsfrist – wie es verschiedene Kantone, die diese Problematik aus langjähriger Erfahrung bestens kennen, von sich aus bereits gemacht haben – in allen Fällen auf mindestens 2 Jahre festgesetzt wird.

(Siehe auch die Bemerkungen unter Punkt 2 unserer Stellungnahme).

Anhänge PRSV

Wir haben in unseren Stellungnahmen und Anträgen zu Art. 3/1b sowie Art. 4/1b PRSV verlangt, dass entsprechende Grenzwerte für die Luftqualität festgelegt werden. **Aufgrund der von uns beantragten, zweckmässigeren Regelung müssen diese Anhänge vollständig neu erarbeitet werden.** (Siehe auch die Bemerkungen unter Punkt 2 unserer Stellungnahme).

Fazit:

Die AWMP weist die ganze Verordnung zur vollständigen Überarbeitung zurück und fordert, dass die in dieser Stellungnahme gestellten Anträge umgesetzt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine Verordnung erarbeitet werden kann, die nicht gegen das Passivrauchschutzgesetz, auf dem sie basieren muss, verstösst. Zusätzlich verlangt die AWMP, dass die vollständig überarbeitete Vorlage den direkt interessierten und betroffenen Kreisen erneut zur Stellungnahme vorgelegt wird. Die AWMP ist auf Grund der grossen Erfahrung, die sie im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des PRSG erworben hat, gerne bereit, das BAG bei der Ausarbeitung einer neuen PRSV zu unterstützen.

Wir hoffen, dass Sie sich unserer Argumentation anschliessen werden und dass unsere Allianz aus direkt betroffenen Wirtschaftsverbänden und Organisationen – wie oben beantragt – auch zu der überarbeiteten Vorlage wird Stellung nehmen können.

Freundliche Grüsse

Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP



Hans-Ulrich Bigler
Direktor sgV



Rudolf Horber
Geschäftsführer AWMP