

Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten

Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 17. März 2006 eingereichten und am gleichen Tag begründeten Motion (*TGR S. 597*) verlangen die Grossräte Bruno Tenner und René Thomet sowie 22 Mitunterzeichner vom Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf über ein Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten zu unterbreiten. Das Rauchen soll nur noch dann zulässig sein, wenn Gaststätten zu diesem Zweck räumlich abgetrennte und speziell eingerichtete Räume zur Verfügung stellen.

Die Motionäre heben hervor, dass das Passivrauchen die Gesundheit schädigt und darum Nichtraucher, vor allem in öffentlichen Lokalen, geschützt werden müssen. In den letzten Jahren haben mehrere Länder Europas und einzelne Schweizer Kantone ein Rauchverbot für öffentliche Gaststätten eingeführt, einige haben sogar ein generelles Rauchverbot für alle öffentlich zugänglichen Räume beschlossen. Laut Umfragen, die in den betreffenden Ländern durchgeführt wurden, werden diese restriktiven Massnahmen von einer Mehrheit der Gäste begrüsst. Des Weiteren haben Erhebungen in Italien aufgezeigt, dass die Umsätze in den öffentlichen Gaststätten nach Einführung des Rauchverbots nicht abgenommen haben; vielmehr hätte sich das Verbot in manchen Fällen sogar positiv auf den Geschäftsgang ausgewirkt.

Motion Denis Grandjean**Nr. 142.06****Verkaufsverbot für Tabakwaren
an Jugendliche unter 18 Jahren**

Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 15. Mai 2006 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (*TGR S. 947*) verlangen Grossrat Denis Grandjean und 8 Mitunterzeichner vom Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 18 Jahren verbietet.

Während mehrere Kantone, darunter der Kanton Waadt, bereits ein solches Verbot erlassen haben oder im Begriff sind, ein solches einzuführen, verfügt der Kanton Freiburg über keine gesetzliche Einschränkung des Verkaufs von Tabakwaren an Jugendliche. Diese liberale Regelung, frei von jeglichen Einschränkungen, führt zur Verharmlosung eines Produkts, welches unbestreitbar eine Gefahr für die allgemeine Gesundheit darstellt. Ein Verkaufsverbot für Tabakwaren an Jugendliche würde es erlauben, den Tabak auf die gleiche Stufe wie Spirituosen zu stellen, denn in Anbetracht der vom Tabak ausgehenden Gefahr für die Gesundheit der Jugendlichen und des erhöhten Risikos einer Abhängigkeit bei jungen Rauchern scheint dies gerechtfertigt zu sein. Im Rahmen der empfohlenen Massnahmen spricht sich auch die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention für ein Verkaufsverbot von Tabakwaren an Jugendliche aus.

Motion Hugo Raemy / Martin Tschopp**Nr. 147.06****Verkaufsverbot für Tabakwaren
an Jugendliche unter 16 Jahren**

Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 15. Mai 2006 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (*TGR S. 950*) verlangen die Grossräte Hugo Raemy und Martin Tschopp sowie 19 Mitunterzeichner vom Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 16 Jahren verbietet.

Nach Auffassung der Motionäre ist der Tabakkonsum bei Jugendlichen besorgniserregend hoch, wobei sich die auf Bundesebene geführten Anstrengungen zur Bekämpfung dieses Problems als ungenügend erweisen. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, wenn man die politische Verantwortung gegenüber den Jugendlichen ernst nehmen will. Das Verkaufsverbot für Tabakwaren an Jugendliche würde in diesem Sinn eine angemessene Massnahme darstellen. Die vorgeschlagene Alterslimite (16 Jahre) ist dieselbe wie für den Verkauf von Bier und Wein (während für Spirituosen eine Alterslimite von 18 Jahren gilt). Die restlichen von den Motionären vorgetragenen Argumente entsprechen denjenigen, welche Grossrat Grandjean im Rahmen der vorerwähnten Motion vorgebracht hat.

Postulat Rudolf Vonlanthen**Nr. 2011.07****Massnahmen, die sowohl den Interessen der
Nichtraucher als auch jenen der Raucher gerecht werden**

Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 5. April 2007 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR S. 616*) ersucht Grossrat Rudolf Vonlanthen den Staatsrat, einen "runden Tisch" mit allen Beteiligten und den betroffenen Kreisen einzuberufen, um so eine vernünftige Lösung zum Schutz der Nichtraucher zu finden; danach soll der Staatsrat einen Bericht vorlegen, welcher die verschiedenen Möglichkeiten zum Nichtraucherschutz, insbesondere am Arbeitsplatz, aufzeigt und gleichwohl die legitimen Interessen der Raucher berücksichtigt.

In Anbetracht der verschiedenen Vorstösse, die ein generelles Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten und im öffentlichen Raum bezwecken, möchte Grossrat Vonlanthen, dass der Staatsrat, noch bevor dieser einen Gesetzesentwurf vorlegt, alle fraglichen Interessen berücksichtigt. Mit allzu starren Regelungen würde man aber den legitimen Interessen der Betreiber von öffentlichen Gaststätten und anderer betroffener Arbeitgeber zuwider laufen. Diesen Betrieben sollte deshalb bei der Umsetzung der Massnahmen zum Schutz vor Passivrauch eine gewisse Flexibilität eingeräumt werden.

Antwort des Staatsrates

Die Motionen Nr. 141.06, 142.06 und 147.06 sowie das Postulat 2011.07 befassen sich alle mit dem Rauchen oder mit Tabakwaren und reihen sich in denselben Kontext ein. Der Staatsrat schlägt deshalb vor, diese Motionen und das Postulat zusammenfassend zu beantworten. Da noch andere parlamentarische oder ausserparlamentarische Eingaben in Bezug auf das Passivrauchen und den Nichtraucherenschutz behandelt wurden oder noch hängig sind, werden diese Interventionen kurz zusammengefasst, bevor auf die obgenannten Motionen und das Postulat eingegangen wird.

I. Andere parlamentarische oder ausserparlamentarische Eingaben

1. Motion Castella / Dorand Nr. 105.05

Die Grossräte Cédric Castella und Jean-Pierre Dorand haben am 24. Juni 2005 eine Motion eingereicht, die eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung in dem Sinne verlangt, dass ein generelles Rauchverbot in Schulen, in Institutionen des Gesundheitswesens und in Gebäuden der öffentlichen Verwaltung erlassen wird. In seiner Antwort vom 12. Dezember 2005 (welche auch die Antwort auf die Anfrage Nr. 852.05 des Grossrats André Ntashamaje mit dem Titel "Rauchen in öffentlichen Gebäuden" beinhaltet) erläutert der Staatsrat, dass geeignete Massnahmen in Gebäuden des Kantons bereits ergriffen worden sind, hauptsächlich in Schulen und Spitälern. Allerdings würde eine Änderung des Gesundheitsgesetzes, wie von den Motionären vorgeschlagen, es erlauben, die bestehenden und wissenschaftlich begründeten Praktiken für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung in der Gesetzgebung zu verankern. Auf Antrag des Staatsrates hat der Grosse Rat am 7. Februar 2006 die Motion erheblich erklärt.

Die in den Motionen Nr. 141.06, 142.06 resp. 147.06 vorgeschlagenen Massnahmen sollten, unter der Voraussetzung, dass der Grosse Rat diese Motionen überweist, gemeinsam und gleichzeitig mit der Motion Castella/Dorand umgesetzt werden. Aus diesem Grund hat das Büro des Grossen Rates in seiner Sitzung vom 26. April 2007 entschieden, die Frist zur Umsetzung der Motion Castella/Dorand zu suspendieren, um so gegebenenfalls alle neuen Bestimmungen, wie den Schutz vor Passivrauchen und das Verkaufsverbot für Tabakwaren an Jugendliche, vereinigt in einen Gesetzesentwurf einzubringen.

2. Volksinitiative "Passivrauchen und Gesundheit"

Am 13. Dezember 2006 wurde bei der Staatskanzlei eine kantonale Volksinitiative mit dem Titel "Passivrauchen und Gesundheit" eingereicht. Diese Initiative enthält 12'253 gültige Unterschriften und verlangt in ihrem Kern, dass der Schutz aller Mitbürger vor dem Passivrauchen gewährleistet wird, dies durch einen Zusatz in der Verfassung, wonach das Rauchen im Innern aller öffentlichen Räumlichkeiten verboten wäre, insbesondere in allen Lokalen, die eine Betriebsbewilligung benötigen.

In seiner Mitteilung Nr. 19 vom 15. Mai 2007 zum Dekretsentswurf in Sachen Gültigkeit der Verfassungsinitiative "Passivrauchen und Gesundheit" schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, diese Initiative als gültig zu erklären. Nach einer allfälligen Feststellung der Gültigkeit wird der Grosse Rat in einer zweiten Phase entscheiden müssen, ob er die Initiative gutheisst oder nicht, und in letzterem Fall ob er einen allfälligen Gegenentwurf vorschlägt. Sobald die Initiative für gültig erklärt worden ist, muss das betreffende Dekret innert einer Frist von einem Jahr erlassen werden.

Die Initiative "Passivrauchen und Gesundheit" schlägt einen vollständig formulierten Text vor, dessen Inhalt im grossen Umfang mit den Forderungen der Motionen Castella/Dorand (Rauchverbot in den Gebäuden der Verwaltung, insbesondere in Schulen und Spitälern) und Tenner/Thomet (Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten) übereinstimmt. Da die Initiative den Bereich der Verfassung betrifft, hat sie keinen direkten Einfluss auf das weitere Vorgehen in Bezug auf die vorher erwähnten Motionen.

3. Petitionen

Die Petition mit dem Titel "Rauchfreie Verwaltungsgebäude" (Petition Estermann), welche ein Rauchverbot in den Gebäuden der kantonalen Verwaltung verlangt, wurde am 12. April dem Staatsrat überstellt. Den Anliegen dieser Petition wurde grundsätzlich durch die Annahme der Motion Castella/Dorand entsprochen.

Eine von der Fachstelle für Tabakprävention in Freiburg ausgehende Petition (Petition Cipret) wurde am 31. Mai 2005 vom Komitee "Schutz vor Passivrauch" eingereicht. Die mit 8'044 Unterschriften versehene Petition verlangt vom Staatsrat, dass "das Rauchen an allen öffentlichen und öffentlich zugänglichen Orten verboten wird, unter anderem in Restaurants, Cafés, Tea-Rooms, Spitälern, Gesundheitszentren, Schulen, Turnhallen, öffentlichen Verkehrsmitteln, auf Pausen- und Sportplätzen."

Die zwei obgenannten Petitionen wurden der Gesundheits- und der Erziehungsdirektion übergeben.

II. **Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten (Motion Nr. 141.06)**

Mehrere wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass Passivrauchen eine Gefahr für die Gesundheit darstellt. Passivrauchen kann bei exponierten Nichtrauchern Lungenkrebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Asthma und Infektionen der Atemwege verursachen (vgl. Informationen zum Passivrauchen, Bundesamt für Gesundheit (BAG), Mai 2006 – *Dokument zum Herunterladen auf der Internet-Homepage www.bag.admin.ch; s. auch www.bravo.ch*). Mit der Annahme der Motion Castella/Dorand (Nr. 105.05) mit 87 zu 8 Stimmen (5 Enthaltungen) hat der Grosse Rat deutlich gemacht, dass er die Besorgnisse des BAG teilt und gegen das Passivrauchen in den von der Motion geforderten Orten vorgehen will (insbesondere in Schulen, Spitälern und Gebäuden der Verwaltung).

Die von der Motion Tenner/Thomet betroffenen öffentlichen Gaststätten (Cafés, Restaurants usw.), unterscheiden sich hingegen in mehrfacher Hinsicht von den Verwaltungsgebäuden und anderen öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten. Der Kunde kann in der Tat frei wählen, ob er eine Gaststätte aufsuchen will oder nicht. Der Kunde ist sich bewusst, dass er allenfalls eine Gaststätte wählt, in welcher das Rauchen erlaubt ist. Ebenso kann er bewusst eine rauchfreie Gaststätte wählen. Muss er sich hingegen in ein Amt, in eine kantonale Dienststelle oder in ein Spital begeben, so verfügt er nicht über diese Wahlmöglichkeiten, da Alternativangebote in der Regel nicht existieren. In diesem Sinne bedeutet ein - in Verwaltungsgebäuden an sich gerechtfertigtes - Rauchverbot eine Einschränkung der individuellen Freiheit, wenn es öffentliche Gaststätten betrifft. Hinzu kommt, dass durch ein solches Verbot nicht nur die individuelle Freiheit der Kunden betroffen ist, sondern auch die Wirtschaftsfreiheit der Gastwirte. Gemäss Artikel 27 der Bundesverfassung wird durch dieses Grundrecht insbesondere der freie Zugang zu einer

privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung garantiert. Da jede Einschränkung von Grundrechten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss (art. 36 Abs. 3 BV), würde nach Ansicht des Staatsrates ein allgemeines Rauchverbot in sämtlichen Gaststätten über das Ziel hinausschiessen. Das Rauchverbot bezweckt in erster Linie den Schutz der Personen, die dem Passivrauch ausgesetzt sind. Laut den Dachverbänden der Arbeitgeber im Gastgewerbe kann dieser Zweck indes mit weniger einschneidenden Mitteln als mit einem Verbot erreicht werden, z.B. mit einem wirksamen Lüftungssystem.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Berufsverbände bereits einiges unternommen haben, um die Gastwirte für die Problematik des Passivrauchs zu sensibilisieren. So ist in zahlreichen Gaststätten das Rauchen in den Esssälen verboten und nur noch in der Gaststube erlaubt. Einige Gastwirte sind noch einen Schritt weiter gegangen und haben auf freiwilliger Basis ein totales Rauchverbot beschlossen. Schliesslich wurde auch mit der Einführung von Artikel 36 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz eine gewisse Sensibilisierung erreicht, welcher besagt, dass der Betriebsführer so weit möglich Nichtraucher- und Rauchertische zur Verfügung stellt.

Ein allgemeines Rauchverbot könnte zudem heikle Probleme im Bereich der Lärmbelastung aufwerfen: Würde das Rauchen in Bars, Cafés und Musik-Clubs verboten, so würden sich die zahlreichen Raucher, die diese Orte besuchen, im Aussenbereich versammeln und die Nachbarschaft durch Lärmemissionen stören. Dadurch könnte das Lärmproblem, das sich in den letzten Jahren bereits verschärft hat, noch weiter intensiviert werden.

Aufgrund dieser Erwägungen sowie einer sorgfältigen Interessenabwägung empfiehlt der Staatsrat, die Motion Tenner/Thomet abzulehnen.

III. Verkaufsverbot für Tabakwaren an Jugendliche (Motionen Nr. 142.06 und 147.06)

Grundlage

Gemäss einer im Jahre 2006 vom Psychologischen Institut der Universität Zürich durchgeführten nationalen Untersuchung beläuft sich der Anteil der in der Schweiz wohnhaften und rauchenden Jugendlichen im Alter von 14 bis 19 Jahren auf 25%. Die Anzahl hat seit 2002 (29%) abgenommen, bleibt aber, in Bezug auf die Risiken, die der Tabakkonsum für Jugendliche mit sich bringt, besorgniserregend. Um die Risiken einer Tabakabhängigkeit bei Jugendlichen zu reduzieren, hat das BAG deshalb in seinem Nationalen Programm zur Tabakprävention zwölf Zielsetzungen definiert, darunter ein Verkaufsverbot für Tabak an Minderjährige.

Selbst wenn ein Verkaufsverbot von Tabakwaren an Jugendliche diese nicht von der Beschaffung von Zigaretten und anderen Tabakwaren abhalten wird, dürfte ein solches in der kantonalen Gesetzgebung verankertes Verbot immerhin einen wichtigen symbolischen Beitrag leisten und somit die Tabakprävention bei Jugendlichen unterstützen. Diese Massnahme, wenn sie wirkungsvoll sein soll, bedingt allerdings ein Verbot von Zigarettenautomaten im öffentlich zugänglichen Raum (mit Ausnahme von Automaten in öffentlichen Gaststätten, welche vom Betreiber überwacht werden). Mehrere Kantone haben bisher solche Bestimmungen in ihre kantonalen Gesetzgebungen aufgenommen (Verkaufsverbot an Jugendliche

unter 18 Jahren: BL, BS, BE, NW, ZG, VD – unter 16 Jahren: LU, SO, SG, TG, ZH, VS).

Nach Ansicht des Staatsrates leistet ein Verkaufsverbot von Tabakwaren an Minderjährige einen wirkungsvollen Beitrag im Kampf gegen den Tabakkonsum bei Jugendlichen, vor allem wenn dieses Verbot in einem Gesamtpaket von präventiven Massnahmen wie Information und individuelle Beratung, insbesondere in Schulen, einbezogen wird. Aus diesen Gründen schliesst sich der Staatsrat den Forderungen der Verfasser der Motionen 142.06 und 147.06 an. Somit bleibt noch die Frage der Alterslimite zu klären: Soll der Verkauf an die Jugendlichen unter 16 Jahren oder an jene unter 18 Jahren verboten werden?

Alterslimite von 16 oder 18 Jahren?

Was die Alterslimite für den Tabakverkauf an Jugendliche betrifft, vergleicht die Motion Nr. 147.06 den Tabak mit dem Bier oder dem Wein, Getränke, die, gestützt auf die eidgenössische Gesetzgebung, an Jugendliche ab 16 Jahren verkauft werden dürfen. Spirituosen hingegen, auf welche sich die Motion Nr. 142.06 explizit beruft, können an Jugendliche ab 18 Jahren verkauft werden.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Altersgrenze für den Verkauf von Tabakwaren auf 16 Jahre festgesetzt werden sollte. Es schiene in der Tat unverhältnismässig, den Jugendlichen unter 18 Jahren den Kauf von Tabakwaren zu verbieten, während gleichzeitig unsere Gesellschaft den Jugendlichen immer mehr und immer früher Verantwortung überträgt, manche Kantone den 16jährigen bereits politische Rechte gewähren oder dies beabsichtigen, und die Rechtsordnung 16jährige bereits als sexuell mündig betrachtet. Hinzu kommt, dass die Kontrollen im Falle eines Verkaufsverbots an Jugendliche unter 18 Jahren schwer durchführbar bzw. geradezu illusorisch wären. Bei Jugendlichen unter 16 Jahren kann man hingegen erwarten, dass das Verkaufspersonal eine besondere Aufmerksamkeit auf das Alter des Kunden richtet, während sich die Alterskontrolle bei Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren als schwierig erweist. Der Staatsrat beantragt demnach die Überweisung der Motion Hugo Raemy / Martin Tschopp, und die Abweisung der Motion Denis Grandjean.

IV. Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Kreise (Postulat Nr. 2011.07)

Auf dem Wege des Postulats verlangt Grossrat Rudolf Vonlanthen vom Staatsrat, einen "Runden Tisch" zu organisieren, der alle von der Problematik des Passivrauchens betroffenen Kreise umfasst und anschliessend dem Grossen Rat einen Bericht vorlegt, bevor dieser einen allfälligen Gesetzesentwurf erarbeitet. Es ist indes darauf hinzuweisen, dass bei der Umsetzung der Motion Castella/Dorand bereits sämtliche interessierten Kreise beteiligt sind (vgl. Antwort des Staatsrates vom 12. Dezember 2005, S. 4). So wurde kürzlich eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die alle Interessengruppen umfasst und die beauftragt wurde, die Problematik in ihrer Gesamtheit zu untersuchen sowie einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Passivrauchen und Gesundheit" vorzubereiten. Die Autoren dieser Initiative sind in der Arbeitsgruppe, die ab Ende September 2007 ihre Arbeit aufnehmen wird, ebenfalls vertreten. Als die Motion Castella/Dorand im Grossen Rat behandelt wurde, hatte die damalige Gesundheitsdirektorin zudem angekündigt, dass der entsprechende Gesetzesentwurf im Rahmen eines breit gefassten Vernehmlassungsverfahrens allen interessierten Kreisen unterbreitet würde (vgl. TGR

2006, S. 201). Damit werden diese Kreise Gelegenheit erhalten, ihre Anliegen in allen Phasen des Verfahrens umfassend einzubringen.

Bezüglich der vorliegend zu behandelnden Motionen (Rauchen in den öffentlichen Gaststätten, Verkaufsverbot von Tabakwaren an Jugendliche) hält der Staatsrat fest, dass die Argumente der beteiligten Kreise (namentlich: Verband der Gastwirte und Hoteliers, Gesundheitsligen, Tabakindustrie, Gewerkschaften usw.) hinlänglich bekannt sind und, im Zusammenhang mit anderen Vorstössen in verschiedenen Kantonen und auf Bundesebene, bereits in zahlreichen Publikationen dargelegt wurden. Das von Grossrat Vonlanthen vorgeschlagene Verfahren würde hierbei offensichtlich keine neuen Erkenntnisse bringen und hätte zur Folge, dass der Kanton Freiburg noch länger auf eine Lösung des Problems warten müsste.

Den Anliegen von Grossrat Vonlanthen ist also bereits Genüge getan, so dass sich das Postulat als unbegründet erweist. Der Staatsrat kann in diesem Falle lediglich die Ablehnung des Postulats Nr.2011.07 empfehlen.

V. Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt Ihnen:

- die Motion Nr. 141.06 Bruno Tenner / René Thomet abzulehnen;
- die Motion Nr. 142.06 Denis Grandjean abzulehnen;
- die Motion Nr. 147.06 Hugo Raemy / Martin Tschopp erheblich zu erklären;
- das Postulat Nr. 2011.07 Rudolf Vonlanthen abzulehnen.

Freiburg, den 10. September 2007