

Sitzung vom 20. Januar 2010

**64. Anfrage (Verzögerte Umsetzung der Volksinitiative
Schutz vor Passivrauchen)**

Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, sowie die Kantonsrätinnen Eva-Torp, Hedingen, und Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, haben am 2. November 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Am 28. Oktober 2009 hat der Regierungsrat bekannt gegeben, dass er den Inkraftsetzungstermin des Rauchverbotes in Gastronomiebetrieben ein weiteres Mal verschieben will, um sich am Fahrplan des Bundes zu orientieren. Damit sollten Widersprüche zwischen kantonaler und Bundesregelung vermieden werden. Der Bundesrat hat seine Verordnung am 28. Oktober 2009 vorgestellt. Den Kantonen kommt ein grosser Ermessensspielraum zu. Begriffe wie «geschlossene Raucherräume», «gute Lüftung» und «Belästigung» von Nichtrauchenden in angrenzenden Räumen, aber auch die private Nutzung von Hotels und Restaurants für Hochzeiten und Vereinsanlässe wie auch die Bestimmung der Anzahl der Beschäftigten in allfälligen bedienten Fumoirs überlässt die Bundesverordnung der Interpretation der Kantone. Ohnehin ist es den Kantonen unbenommen, strengere Regelungen zu treffen als der Bund. Es gibt somit keinen Grund, die Umsetzung der kantonalen Volksinitiative erneut hinauszuschieben auf den 1. Mai 2010 und so den Volkswillen noch weiter zu verzögern und einen Volksentscheid derart zögerlich umzusetzen.

Wie bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Aus welchen Gründen strapaziert der Regierungsrat den Volkswillen weiter und setzt nun das Rauchverbot in Gastronomiebetrieben nicht umgehend um, hatten doch die Betriebe wie auch die kantonalen Behörden seit September 2008 ausreichend Zeit, sich entsprechend einzustellen?
2. Sieht der Regierungsrat immer noch ein Konfliktpotenzial zwischen Kantons- und Bundesgesetzgebung?
3. Gewichtet der Regierungsrat das Interesse gewisser Gastronomiebetriebe und ihrer Verbände nach möglichst verzögerter Umsetzung des neuen Gesetzes höher als die Gefährdung der Gesundheit Nichtrauchender, welche eine rasche Einführung des Rauchverbotes gebietet?

4. Wie wird der Regierungsrat den Schutz der Mitarbeitenden in Gastrobetrieben sicherstellen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schulthess, Stäfa, Eva Torp, Hedingen, und Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 3:

An der Volksabstimmung vom 28. September 2008 wurde die Volksinitiative der Lungenliga Zürich «Schutz vor Passivrauchen» angenommen und damit §22 im Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 (GGG; LS 935.11) geändert. Die geänderte Bestimmung verbietet das Rauchen in Innenräumen von Gastwirtschaftsbetrieben (Abs. 1), gestattet jedoch, zum Rauchen abgetrennte Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen (sogenannte Raucherräume oder Fumoirs, Abs. 2).

Das Rauchverbot allein hätte ohne weitere Ausführungsbestimmungen und daher sehr rasch in Kraft gesetzt werden können. Die Einrichtung von Raucherräumen bedarf hingegen einer detaillierten Regelung bezüglich Grösse, Beschaffenheit und Errichtung. Da nur wenige Tage nach der kantonalen Volksabstimmung, am 3. Oktober 2008, das Bundesgesetz über den Schutz vor Passivrauchen (BGSP; BBl 2008, 8243) verabschiedet wurde, sind diesbezüglich neben kantonalen Bestimmungen auch solche des Bundes zu beachten. So hält Art. 2 Abs. 3 BGSP beispielsweise fest, dass der Bundesrat besondere Vorschriften über die Beschaffenheit von Raucherräumen und die Anforderungen an die Belüftung erlässt.

Da bereits kurz nach der kantonalen Volksabstimmung feststand, dass der Bund für Raucherräumlichkeiten, wie sie im geänderten §22 GGG vorgesehen sind, in absehbarer Zeit verbindliche Mindestanforderungen regeln würde, standen Umsetzung und Inkraftsetzung der am 28. September 2008 gutgeheissenen Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» von Beginn weg in direkter Abhängigkeit zur Entwicklung auf Bundesebene. Den Kantonen ist es zwar gemäss Art. 4 BGSP freigestellt, zum Schutz der Gesundheit strengere Regelungen als der Bund zu erlassen. Da der diesbezügliche Massstab jedoch noch nicht feststand, konnte diese Bestimmung in Bezug auf die kantonale Umsetzung keine Hilfe und keine Gewähr bieten. Und selbst wenn der Erlass kantonalen Ausführungsbestimmungen umgehend an die Hand genommen worden wäre, hätten die Bestimmungen angesichts des Zeitbedarfs für die notwendigen Arbeitsschritte nur kurze Zeit vor der Bundesregelung in Kraft gesetzt werden können.

Angesichts der Gefahr von sich widersprechenden Regelungen auf Kantons- und Bundesebene innert kurzer Zeit, des Interesses aller Beteiligten an einer rechtsicheren Lösung sowie der zum Teil erheblichen Investitionen, welche die Raucherräumlichkeiten mit sich bringen können, drängte es sich auf, bis zur Bekanntgabe der Bestimmungen auf Bundesebene mit dem Erlass kantonaler Ausführungsbestimmungen zuzuwarten.

Seit Verabschiedung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen hat der Regierungsrat die Entwicklung auf Bundesebene beobachtet und auf Neuerungen reagiert. Kurz nach Ablauf der Referendumsfrist betreffend das Bundesgesetz am 22. Januar 2009 beschloss der Regierungsrat in einem Grundsatzentscheid vom 11. Februar 2009, in den Raucherräumen die Bedienung nach Massgabe des Bundesrechts zuzulassen, und äusserte den Willen, die kantonale Gesetzesänderung auf den 1. Oktober 2009 in Kraft zu setzen, sofern das entsprechende Ausführungsrecht des Bundes innert nützlicher Frist feststehe (RRB Nr. 239/2009). Der Entwurf der Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV) wurde erst am 23. Juni 2009 vorgestellt und in die Vernehmlassung gegeben. Eine Inkraftsetzung der kantonalen Normen auf den 1. Oktober 2009 war folglich nicht mehr möglich.

Nach Durchsicht der Bundesbestimmungen wurde der verbleibende Regelungsbedarf auf kantonalen Ebene geklärt und am 28. Juli 2009 wurde ein Entwurf für die Änderung der kantonalen Verordnung zum Gastgewerbegesetz vom 16. Juli 1997 (LS 935.12) – aus zeitlichen Gründen parallel zur Anhörung auf Bundesebene – in die Vernehmlassung gegeben. Der Entscheid, im Interesse der Rechtssicherheit inhaltlich auf die Bundesbestimmungen abzustellen, wurde im Zuge dieser Vernehmlassung den Interessenvertretungen aller Seiten unterbreitet und stiess auf breite Zustimmung.

Die Anhörung auf Bundesebene dauerte bis zum 4. September 2009. Am 28. Oktober 2009 gab der Bund die endgültige Fassung der Passivrauchschutzverordnung sowie deren Inkraftsetzung – gekoppelt an die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen – auf den 1. Mai 2010 bekannt. Die Bestimmungen der Passivrauchschutzverordnung wurden im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf zum Teil beachtlich geändert bzw. inhaltlich gekürzt, weshalb in der Folge erneut zu prüfen war, ob auf kantonalen Ebene weiterer Regelungsbedarf bestand. Gestützt auf diese Prüfung und gestützt auf die Ergebnisse der kantonalen Vernehmlassung beschloss der Regierungsrat am 23. Dezember 2009 (RRB Nr. 2128/2009) die Inkraftsetzung der Änderung des

Gastgewerbegesetzes auf den 1. Mai 2010, die Änderung der Verordnung zum Gastgewerbegesetz sowie die Änderung der Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren vom 14. Oktober 1992 (LS 321.2).

Die Erstellung von Raucherräumen fordert in vielen Fällen bauliche Massnahmen, für die eine entsprechende Bewilligung einzuholen ist. Dabei ist es unerlässlich, dass die Anforderungen, die zur Erteilung einer Bewilligung erfüllt sein müssen, feststehen. Der Regierungsrat hat beschlossen, auf kantonale Ausführungsbestimmungen betreffend die Ausgestaltung von Raucherräumlichkeiten (Grösse, Öffnungszeiten usw.) zu verzichten, da die Bundesbestimmungen, deren Schaffung seit der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» stets absehbar war, dies hinreichend regeln. Dieser Entscheid bringt es mit sich, dass der Regierungsrat das kantonale Rauchverbot in Gastwirtschaftsbetrieben nicht früher in Kraft setzen kann, als der Bund das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen und die dazugehörige Verordnung in Kraft setzt, da in einem solchen Fall keine Ausführungsbestimmungen für die Raucherräumlichkeiten vorhanden wären bzw. diese noch nicht in Kraft wären.

Der Bundesrat hat das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen und die zugehörige Verordnung zwar erst auf den 1. Mai 2010 in Kraft gesetzt, dafür jedoch auf die sechsmonatige Übergangsfrist, die im Vernehmlassungsentwurf noch vorgesehen war, verzichtet. Aus den angeführten Gründen ist eine kantonale Inkraftsetzung zwischen dem 28. Oktober 2009 und dem 1. Mai 2010 nicht mehr möglich. Hingegen wäre es möglich gewesen, in diesem Zeitraum noch zusätzliche kantonale Bestimmungen zu schaffen, sofern dies für einen geregelten Vollzug nötig gewesen wäre.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat sich im Bereich des Passivrauchschutzes in Gastwirtschaftsbetrieben für eine inhaltliche und zeitliche Anlehnung an die Bundesgesetzgebung entschieden, um ein Konfliktpotenzial zwischen Kantons- und Bundesregelung auszuschliessen. Aufgrund dieses Entscheides besteht nunmehr kein entsprechendes Konfliktpotenzial mehr.

Zu Frage 4:

Der Schutz der Arbeitskräfte fällt gestützt auf Art. 110 Abs. 1 Bst. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in die Zuständigkeit des Bundes. Der Schutz der Mitarbeitenden in Gastronomiebetrieben ist durch die eidgenössische Arbeitsgesetzgebung, insbesondere durch die Bestimmungen in Art. 6 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964

(ArG; SR 822.11) sowie in Art. 2 ff. und Art. 16 ff. der Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3; SR 822.113), sichergestellt. Der Vollzug obliegt gemäss § 1 der Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002 (LS 822.1) grundsätzlich dem Amt für Wirtschaft und Arbeit.

Hinzu kommt neu auch die Schutzbestimmung in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV). Danach dürfen in Raucherräumen von Restaurations- und Hotelbetrieben Arbeitnehmende nur beschäftigt werden, sofern sie dieser Beschäftigung schriftlich zugestimmt haben.

Weiter gehende Schutzbestimmungen auf Kantonsebene sind nicht angezeigt. Zum einen ist Arbeitnehmerschutz Aufgabe des Bundes. Dieser hat dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmende bestmöglich geschützt werden. Zum anderen ist im Zusammenhang mit der Kompetenzdelegation in Art. 4 BGSP festzuhalten, dass es fraglich ist, ob strengere kantonale Bestimmungen auf Verordnungstufe erlassen werden könnten. Massgebend ist vielmehr der Wortlaut des geänderten Gastgewerbegesetzes. Bereits mit Beschluss Nr. 239/2009 hat der Regierungsrat in diesem Zusammenhang entschieden, dass Raucherräume in Gastronomiebetrieben nach Massgabe des Bundesrechts bedient werden dürfen, und er hat diesen Entscheid eingehend erläutert.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi