

XII. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Motionsauftrag	1
2 Ausgangslage	2
2.1 Situation im Ausland	2
2.2 Bundesgesetzgebung	2
2.3 Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»	2
2.4 Regelung in den Kantonen	3
2.5 Regelung im Kanton St.Gallen	4
3 Zulassung von bedienten Fumoirs	5
4 Antrag	6
Entwurf (XII. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz)	7

Zusammenfassung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XII. Nachtrags zum Gesundheitsgesetz.

1 Motionsauftrag

In der Sondersession 2011 hiess der Kantonsrat die Motion 42.11.16 «Korrekturen in der Gesetzgebung zum Schutz vor Passivrauchen» mit folgendem geänderten Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, damit eine Bedienung im Raucherzimmer erlaubt ist.»

Die Regierung erhielt damit nach Art. 111 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11) den Auftrag, die massgebliche Bestimmung des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1; abgekürzt GesG) betreffend den Schutz vor dem Passivrauchen (Art. 52quater Abs. 3 GesG) dahingehend anzupassen, dass bediente Fumoirs zulässig sind.

2 Ausgangslage

2.1 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.

2.2 Bundesgesetzgebung

Die Bundesversammlung hat am 3. Oktober 2008 das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31; abgekürzt PaRG) verabschiedet. Das Bundesrecht sieht ein Rauchverbot in geschlossenen Räumen vor, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen (Art. 1 PaRG). Dieses Verbot gilt nicht absolut, da der Betreiber oder die Betreiberin oder die für die Hausordnung verantwortliche Person in besonderen Räumen (Fumoirs), in denen keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigt werden, das Rauchen gestatten kann, sofern sie abgetrennt, besonders gekennzeichnet und mit ausreichender Belüftung versehen sind (vgl. Art. 2 Abs. 2 PaRG). Ausserdem wurden einige zusätzliche Ausnahmen eingeführt. So werden Restaurationsbetriebe auf Gesuch hin als Raucherlokale bewilligt, wenn sie eine dem Publikum zugängliche Gesamtfläche von höchstens 80 Quadratmetern aufweisen, gut belüftet und nach aussen leicht erkennbar als Raucherlokal bezeichnet sind und nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, die einer Tätigkeit im Raucherlokal schriftlich zugestimmt haben (Art. 3 PaRG). Die zuletzt genannte Bedingung gilt auch für die Raucherräume von Restaurations- und Hotelbetrieben (Art. 2 Abs. 2 PaRG). Schliesslich sieht das Bundesrecht vor, dass die Kantone strengere Vorschriften erlassen können, um den Schutz der Gesundheit zu verbessern (Art. 4 PaRG).

Nach Bundesrecht werden mithin zwei verschiedene Gruppen vor den schädigenden Auswirkungen des Passivrauchens geschützt. Zum einen soll die Allgemeinheit geschützt werden, welche sich in geschlossenen, allgemein zugänglichen Räumen aufhält. Der Bund regelt zum andern auch den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, indem er das Rauchen in geschlossenen Räumen, welche mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, verbietet.

Der Bund hat mit der Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.311; abgekürzt PaRV) detaillierte Vollzugsvorschriften zum Betrieb von Fumoirs erlassen. Das Bundesrecht trat am 1. Mai 2010 in Kraft.

2.3 Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»

Die Lungenliga Schweiz lancierte die Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen», die landesweit einen einheitlichen und über das Bundesgesetz hinausgehenden Schutz vor Passivrauchen forderte. Am 8. Juni 2010 wurde die Volksinitiative mit 116'290 gültigen Unterschriften eingereicht und sah insbesondere ein generelles Verbot für Raucherlokale und bediente Fumoirs vor. In seiner Botschaft vom 11. März 2011 empfahl der Bundesrat die Ablehnung dieser Initiative, ohne einen Gegenvorschlag zu erarbeiten. Am 12. März 2012 folgte das Parlament dem Bundesrat.

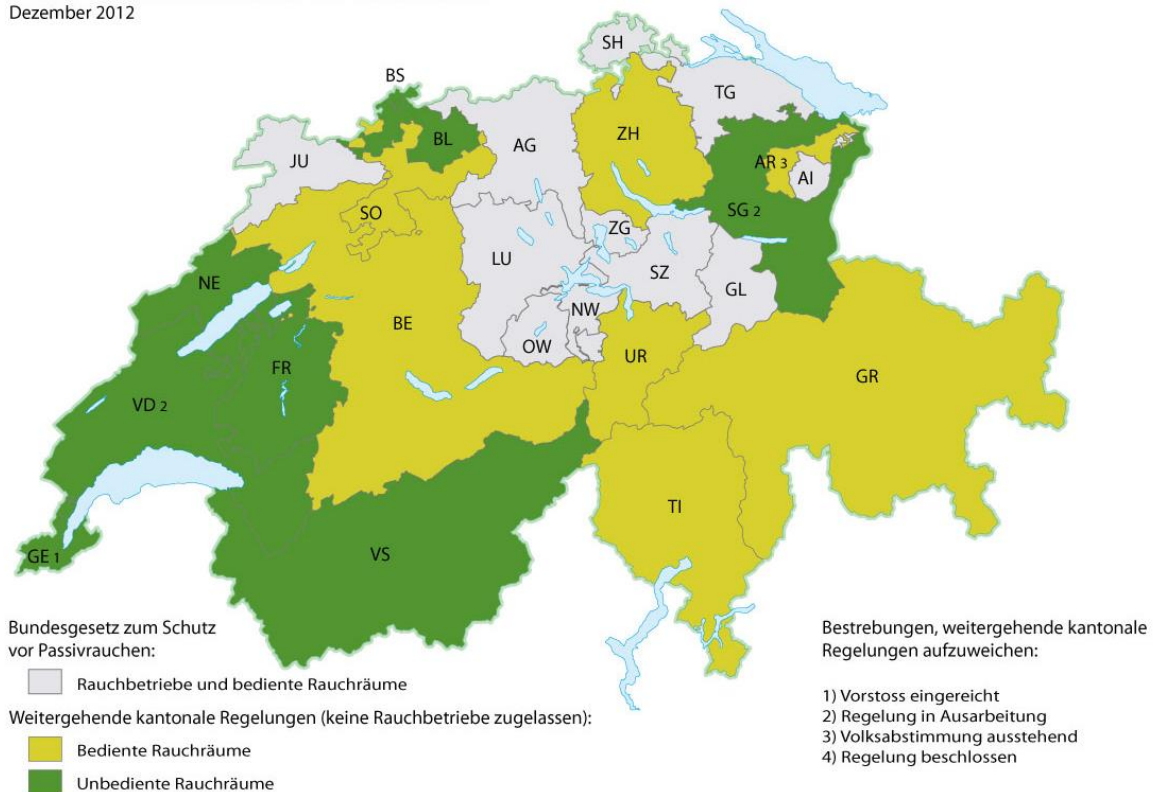
Die Initianten unterlagen bei der Volksabstimmung vom 23. September 2012, an der die Initiative vom Stimmvolk deutlich verworfen wurde. Damit sind von Bundesrechts wegen bediente Fumoirs weiterhin zulässig.

2.4 Regelung in den Kantonen

Die Kantone haben nicht zugewartet, bis die Bundesvorschriften vorlagen, um den Schutz vor dem Passivrauchen zu regeln. In mehreren Kantonen galten bereits strengere Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen. Pionier in der Schweiz war der Kanton Tessin. Das Tessiner Gaststättengesetz, das am 12. März 2006 mit 79 Prozent der abgegebenen Stimmen angenommen wurde, sieht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit zur Einrichtung von abgetrennten Raucheräumen vor. Andere Kantone haben Volksinitiativen angenommen oder Vorschriften erlassen, bevor das Bundesgesetz am 3. Oktober 2008 verabschiedet wurde (In Vollzug seit 1. Mai 2010): AR, BE, BS, FR, GR, SG, UR, VS, ZH. Im Vergleich zum Bundesgesetz, das den Kantonen den Erlass von strengeren Vorschriften zum Schutz der Gesundheit ermöglicht, präsentiert sich die Situation im Gastgewerbe zurzeit wie folgt:

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



2.5 Regelung im Kanton St.Gallen

Mit dem IX. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz vom 15. April 2008 (nGS 43-94) hatte der Kantonsrat bereits vor der Bundesregelung Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen (Art. 52quater und Art. 52quinquies GesG) erlassen. Nach Art. 52quater Abs. 3 GesG durfte in bedienten Fumoirs geraucht werden. Gemäss Art. 52quinquies Abs. 2 GesG konnten darüber hinaus gastgewerbliche Betriebe ausnahmsweise weiterhin als Raucherbetriebe geführt werden.

Im Kanton St.Gallen bestanden bis Sommer 2010 in den Gemeinden unterschiedliche Regelungen. So gab es Gemeinden, in denen flächendeckend Raucherlokale zugelassen waren, während es in anderen Gemeinden lediglich ein paar wenige Raucherlokale gab. Dies führte in weiten Teilen der Bevölkerung zu Rechtsunsicherheit und Unverständnis sowie zu Wettbewerbsverzerrungen bei den Wirtinnen und Wirten. Anlässlich der Volksabstimmung vom 27. September 2009 sprach sich die Bevölkerung des Kantons St.Gallen mit 59 Prozent Ja-Stimmen deutlich für die Annahme der Gesetzesinitiative der Lungenliga «Schutz vor Passivrauchen für alle» und damit für eine erhebliche Verschärfung der bis dahin geltenden Bestimmungen aus. Seit 1. Juli 2010 ist es nicht mehr zulässig, ein Raucherlokal zu betreiben. Erlaubt sind nur noch Rauchzimmer, so genannte Fumoirs, die aber zwingend unbedient zu führen sind. Die Wirtinnen und Wirte konnten seit Ende September 2009 die erforderlichen Anpassungsarbeiten bzw. Änderungen der Betriebskonzepte – mit oder ohne unbediente Fumoirs – planen und an die Hand nehmen.

Mit Erlass der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen (sGS 311.12; abgekürzt VSP) im Februar 2010 war im Detail bekannt, welche Voraussetzungen ein unbedientes Fumoir im Einzelnen zu erfüllen hat. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wurden beim Erlass der Vollzugsbestimmungen die Interessen der Wirtinnen und Wirte möglichst berücksichtigt. So wurde auf einschränkende Belüftungsvorschriften, welche für Wirtinnen und Wirte erhebliche Investitionskosten zur Folge gehabt hätten, verzichtet. Für bestehende Fumoirs wurde so dann statt einer Baubewilligung lediglich eine Meldepflicht verlangt. Ungeachtet des klaren Wort-

lauts «unbedient» wurde den Wirtinnen und Wirten zudem erlaubt, während der Öffnungszeit des Fumoirs für *kurze* Dauer die notwendigen Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten vorzunehmen. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird beim Vollzug darüber hinaus auch dadurch Rechnung getragen, indem die Gastwirtschaftsbetriebe in der Regel lediglich einmal jährlich im Rahmen ordentlicher Kontrollen des Lebensmittelinspektorates auch auf die Einhaltung der Bestimmungen über den Schutz vor Passivrauchen überprüft werden. Diese Kontrollen können rasch und unbürokratisch durchgeführt werden.

Der Vollzug der geltenden Bestimmungen über den Schutz vor dem Passivrauchen sind bei den Wirtinnen und Wirten sowie bei der Bevölkerung weitgehend unbestritten. Die Vollzugsvorschriften werden in aller Regel eingehalten. Das Gesundheitsdepartement musste seit Sommer 2010 lediglich in wenigen Einzelfällen Strafanzeige wegen Verstössen gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen erstatten. Von den jährlich kontrollierten rund 1200 Gastronomiebetrieben mussten die Lebensmittelkontrolleure in ihren Inspektionsberichten jedes Jahr seit Vollzugsbeginn (1. Juli 2010) durchschnittlich rund 50 Beanstandungen wegen Verletzung von einzelnen Vollzugsvorschriften beim Betrieb von Fumoirs aussprechen. In wenigen Fällen (sieben bis neun Fälle pro Jahr) wurde festgestellt, dass im Fumoir bedient wurde. Bei den übrigen Fällen musste beanstandet werden, dass die Türe offen stand bzw. nicht selbsttätig schloss, dass die Beschriftung nicht oder unzureichend angebracht war, dass die Belüftung ungenügend war, dass die Bewilligung zum Betrieb des Fumoirs fehlte oder dass nicht nur im Fumoir, sondern auch im übrigen Teil des Lokals geraucht wurde.

Der Fall einer Wirtin aus Schänis, die Gäste in ihrem Fumoir bedient hatte und dafür gebüsst wurde, war Anlass für die Interpellation 51.11.04 «Strafen bei Übertretung der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen», in welcher verschiedene Fragen zu den Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen gestellt wurden. In der weiteren Debatte zu dieser Frage hiess der Kantonsrat in der Septembersession 2011 die Motion 42.11.16 «Korrekturen in der Gesetzgebung zum Schutz vor Passivrauchen» mit abgeändertem Wortlaut gut. Die Regierung erhielt den Auftrag, die gesetzlichen Bestimmungen dahingehend anzupassen, dass bediente Fumoirs zulässig sind.

3 Zulassung von bedienten Fumoirs

Nach Art. 52quater Abs. 3 sind Rauchzimmer (Fumoirs) unbediente Räume, die von anderen Räumen des Gebäudes und deren Belüftung und Entlüftung getrennt und als solche gekennzeichnet sind sowie keinem anderen Zweck dienen. Diese Bestimmung ist strenger als das Bundesrecht. Nach Art. 2 Abs. 2 PaRG dürfen in Fumoirs von Restaurations- und Hotelbetrieben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit deren ausdrücklicher Zustimmung beschäftigt werden. Das Einverständnis hat im Rahmen des Arbeitsvertrages zu erfolgen. Die vorliegende Motion bezweckt, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass zukünftig in Fumoirs bedient werden kann, d.h. dass in Fumoirs auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinn von Art. 2 Abs. 2 PaRG beschäftigt werden dürfen. Der Motionsauftrag kann mit einem XII. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz (XII. NG zum GesG) durch Streichung von Art. 52quater Abs. 3 GesG erreicht werden. Nach Aufhebung dieser Bestimmung kommt automatisch das Bundesrecht zur Anwendung. Danach dürfen in Fumoirs von Gastronomiebetrieben Gäste bedient werden, sofern das Bedienungspersonal einer solchen Beschäftigung im Arbeitsvertrag schriftlich zugestimmt hat (Art. 2 Abs. 2 PaRG). Nach neuer Rechtslage bleibt es im Übrigen im Ermessen der Wirtin oder des Wirtes, ob am bisherigen Betriebskonzept mit unbedientem Fumoir festgehalten werden soll oder nicht.

Die Lungenliga bedauert, dass mit der Umsetzung des vorliegenden Motionsauftrags zukünftig bediente Fumoirs zulässig sein sollen. Der Verband Gastro St.Gallen begrüsst demgegenüber die Zulassung bedienter Fumoirs. Er sprach sich im Übrigen für die Beibehaltung der bestehenden st.gallischen Regelungen über den Schutz vor Passivrauchen aus.

Es ist geplant, den XII. NG zum GesG nach Ablauf der Referendumsfrist per 1. November 2013 in Vollzug zu setzen. Auf diesen Zeitpunkt hin sind die massgeblichen Bestimmungen der VSP über den Betrieb von unbedienten Fumoirs aufzuheben (vgl. Art. 5 ff. VSP).

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XII. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

XII. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Dezember 2012¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979² wird wie folgt geändert:

Schutz vor dem Passivrauchen a) Grundsatz

Art. 52quater. ¹ Das Rauchen ist in allgemein zugänglichen, geschlossenen Räumen verboten, ausgenommen in Rauchzimmern. Räume gelten als allgemein zugänglich, wenn sie nicht nur einem bestimmten, eng umgrenzten Personenkreis offenstehen.

² Als allgemein zugänglich gelten insbesondere:

- a) Gebäude der öffentlichen Verwaltung;
- b) Spitäler und andere Gesundheitseinrichtungen;
- c) Kinder- und Jugendheime, Behinderteneinrichtungen sowie Betagten- und Pflegeheime;
- d) Schulen und andere Bildungseinrichtungen;
- e) Museen, Theater und Kinos;
- f) Sportstätten;
- g) Geschäfte und Einkaufszentren;
- h) gastgewerbliche Betriebe, einschliesslich Bars, Diskotheken, Kantinen und Bessenbeizen;
- i) Messe- und Ausstellungsräume;
- j) Festzelte und Festwirtschaften.

~~³ Rauchzimmer sind unbediente Räume, die von anderen Räumen des Gebäudes und deren Belüftung und Entlüftung getrennt und als solche gekennzeichnet sind sowie keinem anderen Zweck dienen.~~

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹ ABI ...

² sGS 311.1