

ERLÄUTERNDER BERICHT

zur Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen

Dieser Bericht ist wie folgt aufgebaut:

1 EINFÜHRUNG

2 ALLGEMEINER KONTEXT

3 ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

1 EINFÜHRUNG

Am 19. Juni 2008 hat der Grosse Rat eine Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) über den Schutz gegen das Passivrauchen verabschiedet. Mit dieser Änderung hat er ein Rauchverbot in öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Räumen eingeführt. Das Verbot sieht allerdings Ausnahmen vor: Einerseits kann der Staatsrat abweichende Vorschriften für bestimmte Einrichtungen erlassen, wie Spitalzimmer oder Zimmer in anderen Pflegeeinrichtungen, Hotelzimmer oder Zimmer in Unterkünften sowie Gefängniszellen. Andererseits haben Gaststätten im Sinne der kantonalen Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz – sowie im Übrigen auch alle anderen öffentlich zugänglichen Orte – die Möglichkeit, einen Raucherraum (auch: *Fumoir*) einzurichten. Diese Räume müssen geschlossen sein und es dürfen dort keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden; ausserdem müssen sie technische Anforderungen in Bezug auf die Lüftung erfüllen.

Der Staatsrat hat das Inkrafttreten des Gesetzes auf den 1. Juli 2009 festgesetzt, wobei seine Anwendung auf die öffentlichen Gaststätten auf den 1. Januar 2010 hinausgeschoben wurde. Diese Massnahme sollte es den Betreiberinnen und Betreibern ermöglichen, sich den neuen Bestimmungen anzupassen, namentlich was die Einrichtungen eines allfälligen Raucherraumes angeht, dessen genaue Anforderungen in der Verordnung festgelegt sind.

Der Verordnungsentwurf verfolgt drei Ziele: Erstens präzisiert er die Tragweite des Rauchverbots (Art. 1 und 2); zweitens regelt er die technischen Anforderungen an die Raucherräume (Art. 3 bis 5) und die Abweichungen in Bezug auf bestimmte Einrichtungen (Art. 6 und 7); und drittens bestimmt er die Behörden, die für die Überwachung der Einhaltung des Verbots zuständig sind (Art. 8 und 9).

Die von dieser Verordnung betroffenen Kreise wurden am 7. Mai 2009 im Rahmen einer Anhörung gruppenweise konsultiert. Des Weiteren hatten sie die Möglichkeit, bis zum 15. Mai 2009 schriftliche Bemerkungen und Vorschläge einzureichen.

Im Allgemeinen wurde der Entwurf sehr gut aufgenommen. Es wurden nützliche und stichhaltige Bemerkungen gemacht, die in der Endfassung des Entwurfs nahezu alle berücksichtigt wurden.

2 ALLGEMEINER KONTEXT

a) Ebene des Bundes

Der Wille, das Rauchen in öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Räumen im Kanton Freiburg zu verbieten, entstand parallel zu den Überlegungen und Arbeiten auf Bundesebene. Letztere

mündeten am 3. Oktober 2008 in der Verabschiedung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen.

Der Bundesrat wird also ein Ausführungsreglement verabschieden müssen, in dem er insbesondere die Bestimmungen in Bezug auf die Einrichtung der Fumoirs festlegen muss. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Gesetzgebung des Bundes diejenige der Kantone in den Hintergrund stellt, obwohl diese durchaus auch strenger sein können als der Bund (s. Art. 4 des Bundesgesetzes). D. h., die technischen Anforderungen des Kantons Freiburg in Bezug auf die Einrichtung der Raucherräume können zwar strenger, jedoch nicht weniger streng sein. Laut Planung des BAG werden die eidgenössischen Bestimmungen frühestens Anfang 2010 verabschiedet.

b) Ebene der Kantone

Auch auf dieser Ebene wurden in mehreren Kantonen gleichzeitig Arbeiten vorgenommen. Die Kantone Bern und Neuenburg haben vor Kurzem ein Ausführungsreglement in diesem Bereich verabschiedet; die Kantone Waadt und Wallis sind ebenfalls dabei, eine Gesetzgebung auszuarbeiten, die darauf abzielt, das Rauchen in öffentlichen und öffentlich zugänglichen Räumen zu verbieten, wobei auch hier die Möglichkeit bestehen soll, Raucherräume ohne Bedienung einzurichten. Zwischen diesen Kantonen und dem Kanton Freiburg bestehen Synergien, damit im Rahmen des Möglichen insbesondere auf gemeinsame Kriterien in Bezug auf die Einrichtung der Raucherräume abgestellt werden kann.

3 ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Diese Bestimmung präzisiert den Begriff der *geschlossenen* Räume in Artikel 35a des Gesundheitsgesetzes. Mit einer Verordnung können indes nicht alle Interpretationsmöglichkeiten abgedeckt werden, weshalb die Überwachungsbehörden über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Ein Restaurant mit grossen Fenstern, die im Sommer vollständig geöffnet werden, gilt bspw. als geschlossener Raum. Ein Zelt oder eine Kantine, die eigens für eine öffentliche Veranstaltung aufgebaut werden, müssen ebenfalls als geschlossener Raum betrachtet werden, auch wenn die Seitenwände aufgerollt sind. Im Gegensatz dazu wird die Terrasse eines Restaurants oder eines Cafés als offener Raum betrachtet, sofern sie nur mit einem Storen und allenfalls mit einem seitlichen Windschutz ausgestattet ist. Es wird daran erinnert, dass die Nutzung des öffentlichen Raumes – Einrichtung von Terrassen, Anbringen von kleinen Elektroheizungen oder Aschenbechern u. ä. – nicht durch diese Verordnung, sondern durch die entsprechenden Gemeindebestimmungen geregelt wird. Im Übrigen ist das Anbringen von kleinen Elektroheizungen nur dann genehmigt, wenn diese die Anforderungen im Energiebereich erfüllen. Dies bedeutet namentlich, dass sie ausschliesslich mit erneuerbarer Energie betrieben werden müssen (s. Art. 20 Energiereglement vom 5. März 2001).

Was den Begriff der *öffentlich zugänglichen Räume* im Sinne von Artikel 35a GesG betrifft, so ist es nicht immer einfach, diesen von privaten Aufenthaltsorten zu unterscheiden, auf die das Rauchverbot nicht angewendet wird. Beispiele:

- Kantinen privater Unternehmen, die ausschliesslich für das Unternehmenspersonal bestimmt sind, müssen als private Aufenthaltsräume betrachtet werden; diese wiederum unterliegen der entsprechenden künftigen Bundesgesetzgebung, die auch private Arbeitsräume betrifft. Sind die Kantinen jedoch auch für Dritte zugänglich, so handelt es sich um öffentliche Räume, für die es im Übrigen ein Patent im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz braucht. Dabei ist zu bemerken, dass die Restaurants für das Staatspersonal zwar kein Patent

brauchen, jedoch als Räume der öffentlichen Verwaltung trotzdem dem Rauchverbot unterliegen.

- Ist ein Raum ausschliesslich für die Mitglieder eines privatrechtlichen Vereins zugänglich, so wird er nicht als öffentlicher Raum betrachtet. Beispiel: Ein Verein organisiert gelegentlich oder regelmässig Feste in seinem Raum. Beschränkt sich die Teilnahme ausschliesslich auf die Mitglieder, so lässt sich das Rauchverbot nicht anwenden. Sind jedoch auch Nichtmitglieder eingeladen, so handelt es sich um einen öffentlichen Raum, an dem das Rauchverbot gilt (und der im Übrigen eines Patentbesitzes im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz bedarf).

Ferner ist zu bemerken, dass das kantonale Recht sich nicht auf Gebäude der Bundesverwaltung anwenden lässt, allerdings mit Ausnahme der Nebenbetriebe. So gilt in den Bahnhöfen und den dazugehörigen Räumen, die von den Eisenbahnunternehmen betrieben werden (Billettasgabe, Wartsäle usw.) entweder das Bundesrecht, oder aber die Entscheide, die von den Leitungsorganen dieser Unternehmen getroffen werden (zur Erinnerung: die SBB haben das Rauchen in den geschlossenen öffentlichen Räumen der Bahnhöfe bereits im Dezember 2005 verboten). Im Gegensatz dazu unterliegen Räume für den Verkauf oder den Gaststättenbetrieb, die zwar den Bahnunternehmen gehören, jedoch von Dritten (Privatpersonen) betrieben werden, dem kantonalen Recht, was den Schutz vor dem Passivrauchen anbelangt.¹

Absatz 2 präzisiert, dass sich der Begriff «rauchen» nicht nur auf den Konsum herkömmlicher Tabakwaren, wie Zigaretten oder Zigarren, beschränkt. Unter Bezugnahme auf die Definition in der WHO-Tabakkonvention (Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs), welche die Schweiz am 25. Juni 2004 unterzeichnet hat, betrifft das Verbot auch Pfeifen, Beedies und Wasserpfeifen. Im Übrigen ist noch zu erwähnen, dass die E-Zigarette mit Nikotin in der Schweiz gegenwärtig verboten ist.

Artikel 2

Obwohl sich die lokale Bevölkerung wohl relativ rasch an das Rauchverbot in öffentlichen Räumen gewöhnen wird, scheint es doch notwendig, das Verbot Kundinnen und Kunden auf der Durchreise – namentlich den Touristinnen und Touristen – zu signalisieren. Aus diesem Grund sollte das Verbot gut sichtbar angebracht werden und die Form eines Piktogramms haben. Auf der Website der Direktion für Gesundheit und Soziales werden Beispiele zur Verfügung gestellt.

Artikel 3

Die Beschränkung der Höchstfläche eines Raucherraumes auf einen Drittel der gesamten Betriebsfläche lehnt an die Definition an, die vom Kanton Bern gewählt wurde (**Abs. 1**). Da diese Bestimmung auf die Fläche Bezug nimmt, die der Öffentlichkeit zugänglich ist, fällt die Küche bei der Berechnung weg. Bei öffentlichen Gaststätten, die mehrere Betriebsarten unter einem Dach vereinen (z. B. Nebenbetriebe eines Hotels wie Bar, Dancing oder Diskothek) berechnet sich die Höchstfläche nicht anhand der betriebenen Gesamtfläche, sondern für jeden Teilbetrieb einzeln, für die im Übrigen jeweils auch ein separates Patent benötigt wird.

¹ Die Ausnahme zugunsten der «Nebenbetriebe», namentlich in Bezug auf die Öffnungszeiten von Geschäften, beruht auf einer spezifischen bundesrechtlichen Bestimmung (Artikel 39 Abs. 2 Eisenbahngesetz) und gilt nicht für die anderen kantonalen gewerblichen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Bestimmungen.

Wichtig ist natürlich auch, dass das Fumoir nicht so eingerichtet wird, dass es unabsichtlich betreten werden kann, weil es z. B. einen Raum darstellt, der zwangsläufig durchquert werden muss, um in einen anderen Raum der Einrichtung zu gelangen.

In den Fumoirs dürfen ausserdem keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigt werden (Art. 35a Abs. 2 GesG) und auch keine Dienstleistungen erbracht werden, weder durch das Personal noch durch die Betreiberin oder den Betreiber selber noch durch deren bzw. dessen Familienmitglieder (**Abs. 2**). Dies gilt indes nicht für Dienstleistungen, welche keiner physischen Anwesenheit von Personen bedürfen. So können z. B. Automaten in die Fumoirs gestellt werden (z. B. Getränkeautomaten oder Spielautomaten in einem Spielcasino). Um schliesslich die Sauberkeit des Raumes und das einwandfreie Funktionieren der Installationen zu gewährleisten, dürfen auch Putz- und Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden. Die Betreiberin oder der Betreiber sorgen indes dafür, dass die Gesundheit der betroffenen Mitarbeitenden so wenig Schaden wie möglich nimmt.

Artikel 4

Die technischen Anforderungen an die Ausstattung der Raucherräume (**Abs. 1**) laufen auf ein einziges Ziel hinaus, nämlich den Raucherinnen und Rauchern einen geschlossenen Raum zur Verfügung zu stellen, der so gebaut ist, dass der Rauch nicht in die restlichen Räume der Einrichtung gelangen kann.

Was die Normen für das Belüftungssystem anbelangt, so verweist die Verordnung auf die eidgenössischen Bestimmungen, die zurzeit ausgearbeitet werden (**Bst. b; s. a. Art. 10**).

Die selbstständig schliessende Tür kann elektrisch oder mechanisch betrieben werden (**Bst. c**).

Schliesslich muss ein Raucherraum als solcher gekennzeichnet sein (**Bst. d**).

Absatz 2 erteilt der Sicherheits- und Justizdirektion die Zuständigkeit, angebrachte Lösungen für den Betrieb von Spielcasinos sowie von auf Tabakwaren spezialisierten Geschäften zu finden. Allfällige Abweichungen können jedoch nur die technischen Anforderungen und die Beschränkung der Höchstfläche der Raucherräume betreffen. Dienstleistungen (z. B. die Dienste eines Croupiers) dürfen in diesen Räumen indes keinesfalls erbracht werden.

Absatz 3 erinnert daran, dass die Baugesetzgebung vorbehalten bleibt, auch wenn es für die Errichtung eines Raucherraumes nicht unbedingt eine Baubewilligung braucht. Ausserdem wird daran erinnert, dass die automatischen Türen den besonderen Anforderungen der Gesetzgebung über die Feuerpolizei entsprechen müssen.

Artikel 5

Für die Errichtung eines Raucherraumes bedarf es keiner vorgängigen Bewilligung (allfällige Baubewilligungen vorbehalten); dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Betreiberin oder der Betreiber darauf achten muss, dass das Fumoir die Anforderungen der Verordnung erfüllt (**Abs. 1**). Damit die zuständige Behörde über das Bestehen des Raucherraums Bescheid weiss und um die Überwachung einfacher zu gestalten, muss die Betreiberin oder der Betreiber bei der erstmaligen Inbetriebnahme und im Folgenden alle fünf Jahre eine Konformitätsbescheinigung vorweisen (**Abs. 1**). Diese Bescheinigung betrifft die Lüftung und wird der zuständigen Behörde entweder von der Betreiberin bzw. dem Betreiber oder aber direkt von einem Lüftungsspezialisten ausgehändigt (**Abs. 2**).

Artikel 6

Diese Bestimmung macht nähere Angaben zu den verschiedenen Arten von Einrichtungen, für die im Sinne von 35a Abs. 3 GesG Abweichungen in Bezug auf das Rauchverbot festgelegt wurden.

Artikel 7

Die Zuständigkeit, das Rauchverbot in bestimmten Einrichtungen aufzuheben, obliegt der Direktion der betroffenen Einrichtung (**Abs. 1**), unter der Voraussetzung, dass die Bewohnerinnen und Bewohner sowie das Personal so gut wie möglich vor dem Passivrauch geschützt sind. So müssen bspw. die Raucherzimmer als solche gekennzeichnet sein und sich alle in derselben Zone befinden.

Artikel 8

Absatz 1 dieser Bestimmung listet die kantonalen Behörden auf, die hauptsächlich mit der Überwachung der Einhaltung des Rauchverbots betraut sind. Die Überwachung seitens der Gesundheitseinrichtungen obliegt dem Amt für Gesundheit (**Bst. a**) und dem Kantonsarztamt (**Bst. b**). Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) ist ebenfalls mit der Überwachung der Einhaltung des Rauchverbots betraut, und zwar bei Kontrollen, die es in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit durchführt (**Bst. c**). Dies betrifft nicht nur öffentliche Gaststätten, sondern alle Arten von Geschäften, in denen Lebensmittel und/oder Gebrauchsgegenstände verkauft werden. Das Amt für Gewerbepolizei wiederum führt die Überwachung in den Einrichtungen durch, die der Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz unterliegen (**Bst. d**). Bei Einrichtungen, die zwar dem Rauchverbot unterliegen, für deren Überwachung jedoch keine der vier Behörden zuständig ist, obliegt es in erster Linie der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber im weiteren Sinne – d. h. den Amtsvorsteherinnen und Amtsvorstehern, den Schulleitungen oder aber den Einrichtungsleitungen – für den Schutz vor Passivrauch zu sorgen.

Die Überwachungsbehörden können für ihre Aufgabe die Unterstützung der Kantonspolizei in Anspruch nehmen (**Abs. 2**). Das Eingreifen der Polizei kann auf drei Arten geschehen. Erstens: Die Polizei stellt einen Verstoss gegen das Rauchverbot im Rahmen ihrer allgemeinen Tätigkeit fest. Zweitens: Eine Privatperson meldet der Polizei einen Verstoss gegen das Rauchverbot; die Polizei entscheidet dann über das weitere Vorgehen. Drittens: Eine unter Abs. 1 genannte Überwachungsbehörde kann der Polizei einen Verstoss melden und diese bitten, vor Ort einzuschreiten; in diesem Fall muss die Polizei vor Ort eingreifen und einen Bericht erstellen. Was die öffentlichen Gaststätten anbelangt, so bestätigt diese Bestimmung bloss die Praxis, die sich im Rahmen der allgemeinen Überwachung bereits etabliert hat.

Die Gemeinderäte haben ebenfalls den Auftrag, darauf zu achten, dass das Rauchverbot in den Gemeindegebäuden eingehalten wird; vor allem müssen sie sich um die Information der Öffentlichkeit kümmern (Plakate, Kennzeichnung). Dies betrifft namentlich die Schulen und die anderen Gemeindeeinrichtungen, wie z. B. Festsäle, Turnhallen, Jugendräume usw. (**Abs. 3**).

Artikel 9

Diese Bestimmung schafft eine materielle Rechtsgrundlage für das Inspektionsrecht der Überwachungsbehörden.

Artikel 10

Wie bereits erwähnt wurde (s. Punkt 2a), ist der Bund ebenfalls dabei, eine Verordnung über die Anwendung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auszuarbeiten. Dieses Gesetz unterscheidet sich nicht nur in Bezug auf den Inhalt sondern auch hinsichtlich des Zeitplans von der Freiburger Gesetzgebung, weshalb es prinzipiell nicht angebracht ist, als Referenz für den Kanton Freiburg auf dessen Inkrafttreten zu warten. Was jedoch die rein technischen Kriterien für die Belüftung der Fumoirs anbelangt, so müssen die beiden Vorgehen aufeinander abgestimmt werden. Dabei geht es natürlich darum, zu verhindern, dass der Kanton weniger strenge Kriterien festlegt, was nämlich für die Betreiberinnen und Betreiber die ärgerlichen Folgen hätte, dass sie ihr gemäss

kantonalen Anforderungen frisch installiertes System erneut an die später verfassten Kriterien des Bundes anpassen müssten.

Für die von der Verordnung betroffenen Einrichtungen ist also eine ausreichende Anpassungsperiode vorgesehen. Das Rauchverbot tritt zwar am 1. Juli 2009 bzw. am 1. Januar 2010 für die Gaststätten in Kraft, doch die Einrichtungen haben die Möglichkeit, den Raucherinnen und Rauchern in einem ersten Schritt einen geschlossenen Raucherraum («provisorisches Fumoir») zur Verfügung zu stellen. Letzterer muss dann bis zum 31. Dezember 2010 an die technischen Anforderungen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c dieser Verordnung angepasst werden. Es ist indes anzufügen, dass das «provisorische Fumoir» sehr wohl den anderen Anforderungen dieser Verordnung entsprechen muss (geschlossener Raum, keine Dienstleistungen, als solches gekennzeichnet, unzugänglich für Minderjährige usw.) und die Zusatzfrist ausschliesslich für die Konformität der Belüftung und der automatischen Türe gilt.

Mit anderen Worten: Was die Gaststätten anbelangt, so ermöglicht ihnen die Übergangsbestimmung die Einrichtung eines Fumoirs in zwei Etappen: Bis zum 31. Dezember 2009 haben sie Zeit, einen Raucherraum als «provisorisches Fumoir» zu bezeichnen. Wer sich für diese Lösung entscheidet, hat im Folgenden bis zum 31. Dezember 2010 Zeit, dieses Fumoir entsprechend der vom Bund festgelegten technischen Anforderungen anzupassen. Die Möglichkeit, in einem anderen Teil des Gebäudes ein «definitives Fumoir» einzurichten, bleibt natürlich vorbehalten.

Artikel 11

Das Inkrafttreten der Verordnung wurde auf den 1. Juli 2009 festgelegt. Die Betreiber von öffentlichen Gaststätten – für die das Gesetz ja erst ab dem 1. Januar 2010 gilt – verfügen über eine Frist von sechs Monaten, um sich den neuen Bestimmungen anzupassen.

Die zusätzliche Frist von sechs Monaten gilt ebenfalls für öffentliche Gaststätten, die in öffentlich zugänglichen Räumen betrieben werden, die dem Rauchverbot bereits ab dem 1. Juli 2009 unterliegen, von denen sie jedoch nicht durch eine Trennwand abgetrennt sind. Das könnte z. B. ein Café in einem Einkaufszentrum oder eine Bar in einem Konzertsaal sein.