



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5297.02

BVD/P115297
Basel, 30. November 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 29. November 2011

Interpellation Nr. 88 Andrea Bollinger betreffend Umsetzung der Passivrauchschutz-Massnahmen

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. November 2011)

„Nach Annahme der kantonalen Initiative "Schutz vor Passivrauchen" im September 2008 und nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen im April 2010 scheint es, dass sich in Basel-Stadt - nach anfänglichem Zögern - einzig das Bau- und Verkehrsdepartement um das Dossier "Schutz vor Passivrauchen" kümmert, obwohl es sich primär um ein gesundheitspolitisches Thema handelt, bei dem vor allem auch das Gesundheitsdepartement in der Verantwortung steht. - Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die vier involvierten Departemente GD, JSD, BVD und WSU (Arbeitnehmerschutz!) den Vollzug des Schutzes vor Passivrauchen im Vergleich mit den meisten anderen Kantonen mit weiter gehender Regelung als das Bundesgesetz ziemlich zögerlich handhaben. Die Interpellantin bittet die Regierung deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Rauchen und Passivrauchen gelten fraglos als sehr schwerwiegende Gesundheitsrisiken. Womit erklärt sich der Eindruck mangelnden Engagements, diesen Problemkreis betreffend, bei den Basel-Städtischen Gesundheitsbehörden? Wie schwerwiegend schätzt das Gesundheitsdepartement die Gesundheitsrisiken durch Rauchen und Passivrauchen ein? Wie gross schätzen die Basler Behörden die durch Rauchen und Passivrauchen verursachten Schäden im Kanton Basel-Stadt ein (Krankheitskosten, Sozialkosten, ungefährer volkswirtschaftlicher Schaden insgesamt)?
2. Wie viele Gastwirtschaftsbetriebe gibt es im Kanton Basel-Stadt, die das Rauchverbot mit dem so genannten "Vereins-Modell" umgehen? Wie viele davon sind grösser bzw. kleiner als 80m²? Wie viele Betriebe hat das Bauinspektorat bereits verwarnt? Wie viele Rekurse sind derzeit hängig? Wie hoch schätzt das Bau- und Verkehrsdepartement die Kosten, die wegen den zahlreichen Rekursen zulasten des Steuerzahlers entstehen?
3. Wie viele Gastwirtschaftsbetriebe hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen (Arbeitnehmerschutz) kontrolliert? Was sind die Resultate dieser Kontrollen? Wie viele Betriebe wurden verwarnt? Wurden bereits anderweitige Massnahmen ergriffen?
4. Haben Verstösse gegen den Schutz vor Passivrauchen in Basel-Stadt Eingang gefunden in den Bussenkatalog der Polizei? Wie sieht der Regierungsrat die Rolle der Polizei bei der Durchsetzung des Schutzes vor Passivrauch?
5. Wie stellt sich diese Situation in anderen Kantonen mit vergleichbarer Nichtraucherschutzregelung dar? Wurden bzw. werden dort Bussen aufgrund von Verstössen gegen den Schutz vor Passivrauch durch Polizeiorgane verhängt?
6. Von verschiedenen Seiten (von verärgerten Restaurantbesuchern bis hin zu Ärzten sowie Fachleuten aus dem Bundesamt für Gesundheit) ist mehrfach moniert worden, der Kanton

komme seinen Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich Schutz vor Passivrauchen nicht im erwünschten Masse nach (z. B. spätes und eher halbherziges Vorgehen im Fall des Vereins "Fümoar"). Ist der Regierungsrat bereit, seinen Vollzugsaufgaben in der Gesundheitsprävention in Zukunft vollumfänglich nachzukommen, und zwar unabhängig vom Ausgang der so genannten "Wirte-Initiative" ("Nichtraucherschutz ohne kantonale Sonderregelung")? Welche Massnahmen zieht der Regierungsrat in Betracht, um einen effizienten Vollzug zu gewährleisten? Bis wann gedenkt der Regierungsrat die entsprechenden Massnahmen umzusetzen?

Andrea Bollinger"

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkung

Verschiedene Stellen in der kantonalen Verwaltung erfüllen Aufgaben im Rahmen des Vollzugs der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen. Es ist deshalb zentral, dass diese Arbeiten gut aufeinander abgestimmt sind. Der Regierungsrat hat zu diesem Zweck mit Beschluss vom 30. März 2010 eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Leitung dieser Arbeitsgruppe wurde dem für den allgemeinen Gesundheitsschutz zuständigen Gesundheitsdepartement übertragen. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag die Vollzugsaufgaben optimal aufeinander abzustimmen. In der Arbeitsgruppe sind neben dem Gesundheitsdepartement sämtliche Departemente ausser dem Finanzdepartement vertreten.

- 1. Rauchen und Passivrauchen gelten fraglos als sehr schwerwiegende Gesundheitsrisiken. Womit erklärt sich der Eindruck mangelnden Engagements, diesen Problemkreis betreffend, bei den Basel-Städtischen Gesundheitsbehörden? Wie schwerwiegend schätzt das Gesundheitsdepartement die Gesundheitsrisiken durch Rauchen und Passivrauchen ein? Wie gross schätzen die Basler Behörden die durch Rauchen und Passivrauchen verursachten Schäden im Kanton Basel-Stadt ein (Krankheitskosten, Sozialkosten, ungefährer volkswirtschaftlicher Schaden insgesamt)?**

Sowohl in Bezug auf die gesundheitliche Schädigung als auch auf die Suchtentwicklung ist das Gefährdungspotenzial von Tabak anerkanntmassen sehr hoch. Eine Vielzahl von Studien in den letzten 20 Jahren hat gezeigt, dass Passivrauchen gesundheitlich schädlich ist. Das Rauchen stellt in der Schweiz das grösste vermeidbare Einzelrisiko für die Gesundheit der Bevölkerung dar. Jedes Jahr sterben hierzulande mehr als 8'000 Personen vorzeitig an den Folgen des Tabakkonsums.

Gemäss Tabakmonitoring für das Jahr 2010 haben in der Schweiz 27% der 14- bis 65-Jährigen geraucht (30% Männer, 24% Frauen). Der Raucheranteil hat sich seit 2001 von 33% auf aktuell 27% verringert. Es gibt keine aktuellen Daten für den Kanton Basel-Stadt. Eine Erhebung für den Kanton Basel-Stadt wird im Jahr 2012 im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung durchgeführt werden. Die Daten aus der schweizerischen Gesundheitsbefragung 2005 wiesen bei der Basler Bevölkerung einen Raucheranteil von 33% aus.

Neben dem Rauchen stellt besonders auch das Passivrauchen eine gesundheitliche Gefährdung dar. Weltweit sterben jährlich 600'000 Menschen an den Folgen von Passivrauchen (WHO Report on the global tobacco epidemic 2009). Eine neue Studie des deutschen Krebsforschungszentrums weist nach, dass in Deutschland derzeit jährlich mehr als 3'300 Nichtraucherinnen und Nichtraucher an den Folgen des Passivrauchens sterben.

Die Studie „Gesundheitskosten des Passivrauchens in der Schweiz“ hat gezeigt, dass Passivrauchen in öffentlichen Räumen und am Arbeitsplatz im Jahr 2006 in der Schweiz zu 70'000 Spitaltagen sowie zu 3'000 verlorenen Lebensjahren geführt hat. Insbesondere sollen 233 Todesfälle und 179 Frühgeburten auf Passivrauchen zurückzuführen sein. Dies entspricht geschätzten volkswirtschaftlichen Kosten in Höhe von insgesamt rund CHF 500 Mio., inklusive CHF 252 Mio. für medizinische Behandlungen (D. Hauri, C. Lieb, C. Kooijman, S. Wenk, R. van Nieuwkoop, H. Sommer, M. Röösli: Gesundheitskosten des Passivrauchens in der Schweiz, 2009).

Da die Passivraucherschutzmassnahmen auf gesetzlicher Ebene in den letzten Jahren deutlich verstärkt wurden, und die Zahl der Personen, die dem Passivrauchen ausgesetzt sind, stark zurückgegangen ist, ist heute tendenziell mit tieferen Zahlen zu rechnen. Gemäss Tabakmonitoring Schweiz wurde 2010 gegenüber 2009 eine starke Abnahme der Passivrauchexposition in Gaststätten verzeichnet. Auch im privaten Bereich (zu Hause oder bei Freunden/Bekannten oder Verwandten daheim) ist eine Abnahme zu beobachten.

Untersuchungen in verschiedenen Ländern zeigten, dass die Einführung eines Rauchverbots in öffentlichen Gebäuden mit einer Verminderung des Herzinfarktrisikos einhergeht. Laut einer Studie des Kantonsspitals Graubünden sank dort im ersten Jahr nach Einführung des Rauchverbots die Zahl der Herzinfarkte um 22%.

2. Wie viele Gastwirtschaftsbetriebe gibt es im Kanton Basel-Stadt, die das Rauchverbot mit dem so genannten "Vereins-Modell" umgehen? Wie viele davon sind grösser bez. kleiner als 80m²? Wie viele Betriebe hat das Bauinspektorat bereits verwarnzt? Wie viele Rekurse sind derzeit hängig? Wie hoch schätzt das Bau- und Verkehrsdepartement die Kosten, die wegen den zahlreichen Rekursen zulasten des Steuerzahlers entstehen?

Laut Angaben des Vereins Fümoar zählt dieser zurzeit knapp 200 Wirtemitglieder. Knapp ein Drittel der Lokale ist grösser als 80m². Das Bauinspektorat hat 56 Betriebe kostenpflichtig verwarnzt. 40 Rekurse sind beim Bau- und Verkehrsdepartement hängig. 1 Rekurs ist beim Appellationsgericht hängig.

Die Kosten für die Verwarnungen werden dem Verfügungsempfänger in Rechnung gestellt. Auch die Departementsentscheide sind kostenpflichtig. Die Gebühren sind nicht voll kosten-deckend. Eine Schätzung der ungedeckten Kosten ist zum heutigen Zeitpunkt kaum möglich: Die meisten Verfahren befinden sich noch in einem sehr frühen Stadium. Das Ende der Rechtsmittelverfahren und die damit zusammenhängenden Aufwendungen sind noch nicht prognostizierbar.

3. Wie viele Gastwirtschaftsbetriebe hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen (Arbeitnehmerschutz) kontrolliert? Was sind die Resultate dieser Kontrollen? Wie viele Betriebe wurden verwarnt? Wurden bereits anderweitige Massnahmen ergriffen?

Das Amt für Wirtschaft hat anfangs des Jahres 2010 19 Gastwirtschafts- und Dancingbetriebe aufgefordert, Auskunft zu geben, ob im Betrieb geraucht werde, und wie viele Angestellte im Betrieb arbeiten würden. Die Abklärungen ergaben, dass bei 11 Betrieben, die das Modell Fümoar praktizieren, mehr als zwei Angestellte gleichzeitig tätig waren. Da gemäss Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 28. Oktober 2009 das Rauchen in geschlossenen Räumen, die mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, nicht gestattet ist, wurden diese Betriebe vom Arbeitsinspektorat mit Verfügungen aufgefordert, den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen bzw. auf das Rauchen zu verzichten. Für den Fall, dass nach Ablauf der Frist wiederum Verstösse festgestellt würden, wurde den verantwortlichen Personen eine Verzeigung angedroht.

Zwei Gastwirtschaftsbetriebe erhoben gegen die Verfügungen Rekurs beim Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Die Rekurse wurden mittels Departementsentscheiden vom 30. Juni 2011 abgewiesen. Die Rekurse gegen die Entscheide des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt sind zurzeit beim Verwaltungsgericht hängig.

4. Haben Verstösse gegen den Schutz vor Passivrauchen in Basel-Stadt Eingang gefunden in den Bussenkatalog der Polizei? Wie sieht der Regierungsrat die Rolle der Polizei bei der Durchsetzung des Schutzes vor Passivrauchen?

Eine Aufnahme des Übertretungsstrafatbestandes in die Liste der baselstädtischen Ordnungsbussentatbestände wurde in der interdepartementalen Arbeitsgruppe diskutiert. Die Kantonspolizei Basel-Stadt hat die Aufnahme in den Bussenkatalog als nicht erforderlich erachtet. Die Arbeitsgruppe hat diese Idee deshalb nicht weiterverfolgt.

Die Durchsetzung des Rauchverbots obliegt in erster Linie derjenigen Instanz, die zur Ausübung des Hausrechts zuständig ist. Eine strafrechtliche Verfolgung soll nur dann erfolgen, wenn das Hausrecht nicht anders durchgesetzt werden kann; in diesem Fall ist die Kantonspolizei als Vollzugsinstanz für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für die Einhaltung der Gesetze zuständig. Sie stellt auch vor Ort fest, ob verbotenerweise geraucht wird.

Demzufolge werden zufällige Feststellungen durch die Polizei im Rahmen von anderen dienstlichen Requisitionen oder Abklärungen im Rahmen eines Vollzugshilfeersuchens an die zuständige Amtsstelle rapportiert. Der weitere Vollzug, wie gebührenpflichtige Verwarnungen, Überweisungen mit Antrag an die Staatsanwaltschaft und der Entzug der Betriebsbewilligung wird durch das jeweils zuständige Departement erledigt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass diese Regelung sinnvoll und zweckmässig ist und so beibehalten werden soll.

5. Wie stellt sich diese Situation in anderen Kantonen mit vergleichbaren Nichtraucherschutz-Regeln dar? Wurden bzw. werden dort Bussen aufgrund von Verstößen gegen den Schutz vor Passivrauchen durch Polizeiorgane verhängt?

Die Abklärungen bei den Kantonspolizeien des Nordwestschweizers Polizeikonkordates (PKNW) haben folgende Ergebnisse zu den nachfolgenden Fragestellungen gebracht:

1. Besteht eine entsprechende Nichtraucherschutzregelung?
2. Welche Vollzugsaufgaben fallen in die Zuständigkeit der Polizei?
3. Können Ordnungsbussen – wegen Verstößen gegen die Nichtraucher-Schutzregelung – durch die Polizei ausgestellt werden?

Polizei Basel-Landschaft

1. Ja, Bundesgesetz über den Schutz vor Passivrauchen (Erläuterungen siehe Home-page Kanton BL, Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion, <http://www.baselbland.ch/Volkswirtschaft-Gesundheit.273945.0.html>).
2. Primär sind der Betreiber, die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion sowie das Pass- und Patentamt zuständig. Die Kantonspolizei Basel-Landschaft reagiert auf Requisitionen und Amtshilfen, bei Widerhandlungen i.S. Passivrauchschutz erfolgt Meldung an die zuständige Amtsstelle.
3. Es werden keine Ordnungsbussen durch die Polizei ausgestellt, bei Widerhandlungen, erfolgt eine Verzeigung durch die zuständige Amtsstelle.

Police Bern

1. Auf Bundesebene besteht das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, welches für die ganze Schweiz Gültigkeit hat. Der Kanton Bern verfügt über ein eigenes kantonales Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen (http://www.sta.be.ch/belex/d/BAG-pdf/BAG_09-26.pdf).
2. Die Verantwortung liegt grundsätzlich bei den Gemeinden (Gewerbepolizei). Wenn ein Straftatbestand von der Polizei festgestellt wird, wird er gemäss gesetzlichen Grundlagen behandelt.
3. Die Gewerbepolizeien der Städte Bern und Biel sind befugt, Ordnungsbussen (CHF 40) gegen fehlbare Raucher/-innen auszusprechen und den Wirt zu verzeigen.

Kantonspolizei Solothurn

1. Auf Bundesebene besteht das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, welches für die ganze Schweiz Gültigkeit hat. Der Kanton Solothurn hatte bereits vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes ein Rauchverbot im Gesundheitsgesetz verankert. Die kantonalen Vorschriften sind strenger als das Bundesgesetz (vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes) und gelten weiterhin. Im Kanton Solothurn gibt es keine Raucherbetriebe gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes, ebenfalls gilt die 80m²-Regel nicht. Fumoirs sind im Kanton Solothurn bewilligungspflichtig.
Die kantonalen rechtlichen Grundlagen sind im Rechtsbuch des Kantons Solothurn aufgeschaltet (<http://bgs.so.ch/>). Massgebend sind § 6 bis Abs. 4 des Gesundheits-

- gesetzes (BGS 811.11) und die Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (BGS 811.14).
2. Die Kantonspolizei Solothurn reagiert auf Requisitionen und führt Kontrollen durch. Werden Verstöße gegen das Rauchverbot festgestellt, erfolgt eine Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft.
 3. Es werden keine Ordnungsbussen durch die Polizei ausgestellt, bei Widerhandlungen erfolgt eine Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft.

Kantonspolizei Aargau

1. Ja, das Bundesgesetz über den Schutz vor Passivrauchen. Vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes bestand eine kantonale Regelung, welche heute keine Gültigkeit mehr hat.
 2. Primär ist das Departement für Gesundheit und Soziales (Amt für Verbraucherschutz) zuständig. Die Regionalpolizei reagiert auf Requisitionen und Amtshilfen, bei Widerhandlungen i.S. Passivrauchschutz erfolgt Rapportierung an die zuständige Amtsstelle.
 3. Es werden keine Ordnungsbussen durch die Polizei ausgestellt; bei Widerhandlungen erfolgt eine Verzeigung durch die zuständige Amtsstelle.
- 6. Von verschiedenen Seiten (von verärgerten Restaurantbesuchern bis hin zu Ärzten sowie Fachleuten aus dem Bundesamt für Gesundheit) ist mehrfach moniert worden, der Kanton komme seinen Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich Schutz vor Passivrauchen nicht im erwünschten Masse nach (z. B. spätes und eher halbherziges Vorgehen im Fall des Vereins "Fümoar".) Ist der Regierungsrat bereit, seinen Vollzugsaufgaben in der Gesundheitsprävention in Zukunft vollständig nachzukommen, und zwar unabhängig vom Ausgang der so genannten "Wirte-Initiative" ("Nichtraucherschutz ohne kantonale Sonderregelung")? Welche Massnahmen zieht der Regierungsrat in Betracht, um einen effizienten Vollzug zu gewährleisten? Bis wann gedenkt der Regierungsrat die entsprechenden Massnahmen umzusetzen?**

Der Kanton Basel-Stadt hat in den letzten Jahren kontinuierlich an der Tabakprävention und an der Verbesserung der Situation rund um die Passivrauchexposition gearbeitet und umfangreiche Verbesserungen erzielt. Gemeinsam mit dem Universitätsspital Basel, der Novartis AG und der F. Hoffmann-La Roche Ltd. wurde im Kanton Basel-Stadt in den Jahren 2005/2006 mit mehr oder weniger restriktiven Weisungen ein Programm zum Schutz vor Passivrauchen gestartet, begleitet von Massnahmen zur Rauchentwöhnung für die Mitarbeitenden. Gleichzeitig lancierte die seinerzeitige Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention (heute Abteilung Prävention) des Gesundheitsdepartements zusammen mit der Lungenliga beider Basel eine Kampagne zur Förderung des Rauchstopps bzw. zum Passivraucherschutz in kleinen und mittleren Unternehmen im Kanton Basel-Stadt. In der Gemeinde Riehen wurde ab Januar 2006 in der Gemeindeverwaltung ein vollständiges Rauchverbot eingeführt. Die Verwaltung Basel-Stadt ist seit 1. Juli 2007 rauchfrei. Im Zuge dieses Prozesses wurde auch der Jugendschutz durch ein Tabakverkaufsverbot für unter 18-Jährige verbessert. Ferner konnten mit der Einführung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen

und der Änderung des kantonalen Gastgewerbegegesetzes im Jahr 2010 wesentliche Schritte für eine Verbesserung des Schutzes vor Passivrauchen gemacht werden.

Der Regierungsrat erachtet die Tabakprävention und den Passivraucherschutz weiterhin als eine wichtige Präventionsaufgabe. Aus diesem Grund hat sich das Gesundheitsdepartement im Jahr 2010 entschlossen, beim Tabakpräventionsfonds des Bundes ein Gesuch für die finanzielle Unterstützung der Entwicklung eines kantonalen Tabakpräventionsprogramms einzureichen, welches auch angenommen wurde. Aufgrund der Komplexität der anzugehenden Fragestellungen sowie der heterogenen Ausgangslage in den verschiedenen Kantonen hat der Tabakpräventionsfonds die Entwicklung der Programme inzwischen gestoppt und verhandelt derzeit mit den Kantonen und der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren neue Rahmenbedingungen für die Kantone. Diese neuen Rahmenbedingungen sowie der Finanzierungsschlüssel für ein kantonales Tabakpräventionsprogramm werden voraussichtlich in den nächsten Monaten kommuniziert. Der Kanton Basel-Stadt wird sich weiterhin aktiv an der Verbesserung der Tabakprävention beteiligen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit der Konstituierung der interdepartementalen Arbeitsgruppe unter der Federführung des Gesundheitdepartements eine angemessene Abdeckung sämtlicher Vollzugsaufgaben im Kanton auf die verschiedenen Departemente sicher gestellt ist. Die Schaffung einer eigenen, neuen Verwaltungseinheit zum Vollzug der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen erscheint im Lichte der verschiedenen Teilaufgabenbereiche (Sicherheit, Gesundheitsschutz des Arbeitnehmers, allgemeiner Gesundheitsschutz, Schutz des Publikums in Gastronomiebetrieben) als nicht zielführend.

Der Regierungsrat wird kritisch überprüfen, ob der Vollzug die gewünschten Resultate bringt und ob es weiterhin gerechtfertigt ist, dass keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stehen, um diese neue Staatsaufgabe sicher zu stellen. In Anbetracht der hängigen kantonalen und eidgenössischen Initiativen ist es aber eine Tatsache, dass im Vollzug der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauchen noch länger Rechtsunsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten bestehen werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin