

Vom blauen Dunst vernebelt

Politikwissenschaftliche Erklärungen zur eidgenössischen Umsetzung vom Schutz vor Passivrauchen, 2000–2012

Projektarbeit ohne Intervention (PoI) eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Christian Leu**
aus Madiswil (BE)
Werkgasse 46, 3018 Bern

Bern, 31. Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	1
1. Einleitung	2
2. Theorie.....	4
3. Untersuchungsdesign.....	7
4. Entstehung des Bundesgesetzes	8
5. Analyse	11
Multiple Streams Framework	11
Diffusionsmechanismen	19
6. Diskussion	23
7. Schlussfolgerungen	25
Anhang	III
Anhang 1: Multiple Streams Framework nach Herweg et al.	III
Anhang 2: Einführung der Rauchverbote in Gastronomie in der EU (sowie Schweiz und Norwegen)	IV
Literaturverzeichnis	V
Selbstständigkeitserklärung	X
Über den Autor	XI

Abstract

In dieser Arbeit wird die Art und Weise erklärt, mit der die Schweiz zwischen 2000–2012 auf eidgenössischer Ebene den Schutz vor Passivrauchen umgesetzt hat. In diesem Zeitraum wurde ein internationales Rahmenabkommen zur Tabakprävention verabschiedet, welches die Schweiz zwar unterzeichnete, aber bis heute nicht ratifiziert hat. Daraufhin setzten weltweit verschiedenste Gesetzgebungsprozesse ein, die die Eidgenossenschaft 2002 und 2004 (im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen) erreicht haben. Es dauerte noch bis 2008 bzw. 2010, bis ein Bundesgesetz durch das Parlament verabschiedet wurde resp. in Kraft trat. Parallel liefen auf kantonaler Ebene Gesetzgebungsprozesse; gewisse Kantone oder auch die SBB führten Rauchverbote bereits vor dem Bund ein. Wieder einmal dienten die Kantone als politische Versuchslabore des Föderalismus.

Die Fragestellung wird politikwissenschaftlich mittels zweier bekannter Theorien des Politikwandels untersucht: Einerseits wird der Prozess anhand eines zweistufigen Multiple Streams Framework nach Kingdon untersucht, andererseits wird die Diffusionstheorie mit ihren verschiedenen Mechanismen (Lernen, Wettbewerb, Imitation und Zwang) herangezogen. Die Verbindung der beiden Stränge erweist sich, wie zu sehen sein wird, in dieser Arbeit als sehr fruchtbar. Für die theoretischen Teile wird je eine Hypothese aufgestellt und getestet; beide können im Rahmen des Umfangs und der gewählten qualitativen Methode vorläufig verifiziert werden. Gemäss Hypothese 1 spielt Parteipolitik bei der Ausarbeitung des Bundesgesetzes im Parlament eine wichtige Rolle – dies entspricht nicht den bisherigen Erfahrungen aus anderen Ländern, welche eher besagen, dass die Parteien bei gesundheitspolitischen Anliegen weniger von Bedeutung sind. In den zwei Kammern lässt sich aber von Beginn an ein klares parteipolitisches Bild zeichnen. Zwar ist die Mehrheit für ein Eintreten auf das Gesetz im Nationalrat relativ gross (nur die SVP und die Mehrheit der FDP sowie einige Abweichler sind dagegen), doch bei der Umsetzung spalten sich die Geister: Rot-Grün setzt sich für eine strenge Umsetzung ein, wohingegen die Bürgerlichen eine abgeschwächte Gesetzgebung zugunsten von Gewerbe und Wirtschaft forcieren und sich am Ende damit klar durchsetzen.

Hypothese 2 besagt, dass das Bundesgesetz von internationalen Erfahrungen und Gesetzen sowie insbesondere der Tabakkonvention geprägt wird. Zwar kann keine Aussage über die Stärke des Einflusses getroffen werden, aber es ist unbestritten, dass sowohl das Rahmenabkommen als auch ausländische Gesetze sowie die damit gemachten Erfahrungen während der Ausarbeitung von Kommissionen, Bundesrat und den Volksvertreter/innen breit rezipiert wurden. Auch wenn es noch viele andere Argumente in der politischen Auseinandersetzung gibt, können Diffusionsmechanismen aufgezeigt werden. Bzgl. letzteren ist eine klare Unterscheidung (auch allgemein) der vier Typen von Diffusionsmechanismen schwierig; beim gewählten Gesetzgebungsprozess sind Lerneffekte am klarsten sichtbar. Aber Zwang-, Wettbewerbs- und Imitationsmechanismen können ebenfalls eine Rolle im Prozess gespielt haben.

Die vorliegende Arbeit ist relevant, da die Tabakprävention an Aktualität gewinnt; mit dem Tabakproduktegesetz steht ein nächster Schritt hin zur Ratifizierung des Abkommens bevor.

1. Einleitung

Die Schweiz hat die WHO¹-Tabakkonvention (WHO Framework Convention on Tobacco Control; WHO FCTC) am 25. Juni 2004 unterzeichnet, sie aber bis heute – als eines der wenigen Länder weltweit – nicht ratifiziert (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2018). Ziel dieses Vertragswerkes ist die internationale Eindämmung des Tabakkonsums und des Passivrauchens; die «Tabakepidemie» wird als globales Problem mit schwerwiegenden Folgen für die menschliche Gesundheit anerkannt und soll gemeinsam bekämpft werden (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2005). Die fehlende Ratifizierung der Schweiz liegt unter anderem daran, dass gewisse Aspekte der Tabakpräventionspolitik auf föderaler Stufe sehr unterschiedlich geregelt sind und dass auf Bundesebene eher wenig Kompetenzen in diesem Bereich vorhanden sind. Es gibt damit in diesem Bereich nur wenige Bundesgesetze (Bundesamt für Gesundheit, 2018d). Nebst der Besteuerung von Tabakprodukten existiert u. a. das in der Arbeit näher zu untersuchende Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31), 2010) sowie verschiedene Verordnungen etwa zu Warnhinweisen, dem Tabakpräventionsfonds oder das Werbeverbot für Radio und Fernsehen (Bundesamt für Gesundheit, 2018a). Aktuell wird, seit 2014, am sogenannten Tabakproduktegesetz gearbeitet, welches viele Aspekte des WHO FCTC übernehmen würde (Bundesamt für Gesundheit, 2018f). In den Kantonen, die sich auch in der Tabakgesetzgebung als politische Versuchslabore bezeichnen lassen, existieren unterschiedliche Regelungen in der Tabakpolitik (Bundesamt für Gesundheit, 2018e) – es ist ein föderalistischer Flickenteppich zu erkennen.

Die Forschung beschäftigt sich seit einiger Zeit mit der Tabakpolitik in der Schweiz. Der Schwerpunkt der Untersuchungen liegt bei den kantonalen Tabakpräventionsfonds (durch ein von Fritz Sager geleitetes Forschungsprojekt; z. B. Hadorn, Sager, & Mavrot, 2017; Mavrot, Wight, Hadorn, Balthasar, & Sager, 2016; Sager, Mavrot, Hadorn, & Graf, 2017) sowie bei kantonalen Werbeverböten (Künzler, 2015, 2018; Mavrot, Stucki, Sager, & Etter, 2017). Mit der Einführung von Rauchverböten haben sich bereits einige Autorinnen und Autoren beschäftigt, wobei der Schwerpunkt auf der Debatte, dem Pressediskurs sowie der Evidenz in der Argumentation lag (Schlaufer, Stucki, & Sager, 2018; Schulz, Hartung, & Fiordelli, 2012; Stucki, 2016; Trein, 2017). Es gibt bisher keine theoriegestützte Erklärung, wie es zum BG Schutz vor Passivrauchen kam und inwieweit Artikel 8 (zum Schutz vor Passivrauchen) der WHO-Konvention in der schweizerischen Gesetzgebung umgesetzt wurde. Eine solche Untersuchung ist also ein Forschungsdesiderat. Zusätzlich ist es, nach Kenntnis des Verfassers, das einzige Bundesgesetz in diesem Politikbereich, welches nach der Unterzeichnung der Tabakkonvention neu geschaffen wurde.

Ziel der Projektarbeit ohne Intervention ist es, die Art und Weise der Überführung von Artikel 8 des Tabakrahenübereinkommens in Bundesrecht zu erklären. Somit lautet die Fragestellung: Wie lässt sich die Einführung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen poli-

¹ WHO steht für World Health Organization.

tikwissenschaftlich erklären und inwieweit wurde das entsprechende Abkommen wort- und sinngemäss legiferiert? Um diesen Aspekt der Tabakpolitik als abhängige Variable der Umsetzung zu untersuchen, werden politikwissenschaftliche Theorien oder Analyserahmen (Frameworks) als Hilfsmittel hinzugezogen. Mittels diesen wird erklärt, wie es zu dieser neuen Policy im Bereich der bisher eher schwach regulierten Tabakpräventionspolitik in der Confoederatio Helvetica kam.

Die Thematik kann aufgrund des begrenzten Umfangs der Projektarbeit nicht vollständig untersucht werden. Zeitlich wird nur der Zeitraum von 2000 bis 2012 untersucht, wobei der Schwerpunkt der Arbeit auf der parlamentarischen Initiative (PI) Gutzwiller (04.476) liegt, welche zwischen 2004–2008 den Gesetzgebungsprozess durchlief (Curia Vista, 2004). Die vorgängigen Schritte (WHO-Abkommen sowie WAK-NR-Vorstoss)² werden nur kursorisch gestreift, gleiches gilt für die Initiative der Lungenliga, die 2012 vom Stimmvolk abgelehnt wurde. Ebenfalls am Rande mitbehandelt werden die Entwicklungen auf internationaler und kantonaler Ebene; sie werden immer dann erwähnt, wenn sie für die Argumentation von Bedeutung sind. Im Fokus steht die Bundesebene und somit die Entscheidungen und die Debatte im eidgenössischen Parlament. Ebenfalls ausgeklammert wird eine Behandlung der Entwicklung der schweizerischen Gesundheits- und Tabakpolitik. Gleiches gilt für die öffentliche Debatte, welche sich medial verfolgen lässt. Nicht zentraler Gegenstand der Arbeit ist ausserdem die Frage nach der Art und der Ausgestaltung des politischen Wandels, obwohl sie indirekt natürlich Thema ist.

Die Arbeit ist folgendermassen gegliedert: In Kapitel 2 wird der theoretische Hintergrund erläutert, das heisst, zwei grundlegende Theorien resp. Analyserahmen werden vorgestellt und deren zentralen Punkte herausgearbeitet. Darauf aufbauend werden die zu prüfenden Hypothesen abgeleitet. In Kapitel 3 wird auf das Untersuchungsdesign eingegangen. Hier werden die Hypothesen operationalisiert und die Methodik und die Vorgehensweise wird präsentiert. Kapitel 4 gibt die Entstehung des Bundesgesetzes in gekürzter Form wieder. Somit werden die zentralen Ereignisse zwischen 2000 und 2012 dargelegt. Nachdem die theoretischen und ereignisgeschichtlichen Hintergründe erklärt wurden, folgt der Hauptteil der Arbeit: die Analyse in Kapitel 5. Hier werden die Hypothesen getestet und die Validität der theoretischen Ansätze wird überprüft. In den beiden letzten Kapiteln 6 (Diskussion) und 7 (Schlussfolgerungen) werden zuerst die Ergebnisse gemeinsam betrachtet und zusammenhängend diskutiert; die daraus gezogenen Schlüsse werden zuletzt in einen übergreifenden Kontext bezogen.

² Mit WAK-NR wird die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates abgekürzt.

2. Theorie

Für die Beantwortung der Fragestellung werden aus der gutbestückten politikwissenschaftlichen Werkzeugkiste zwei Theorien hinzugezogen, deren Ausgangspunkt eine kritische Auseinandersetzung mit dem als zu starr und linear verstandenen Policy Cycle ist. Bei diesem handelt es sich um ein Phasenmodell, mittels dem der Politikprozess, d. h. die Schaffung öffentlicher Politik, verständlich gemacht werden soll. Gemäss Sager, Ingold, & Balthasar (2017, S. 89–165, hier S. 89–91) werden heute meistens sechsstufige Modelle verwendet: 1. Agenda Setting; 2. Politikformulierung; 3. Entscheidung; 4. Implementation; 5. Evaluation und 6. Weiterführung oder Beendigung. Die zwei in dieser Arbeit angewendeten Theorien eignen sich dadurch, dass sie ähnliche Fokuspunkte beim methodischen Zugang setzen. Es lassen sich langwierige Policy-Change-Prozesse³ analysieren, Phasen des Lernens bzw. Diffusionsmechanismen tragen weitere Punkte bei. Die fruchtbare Anwendung vom Multiple Streams Framework in Kombination mit Diffusionsmechanismen (bzw. lerntheoretischen Ansätzen), welche etwa Johanna Künzler (2015, 2018) in ihren Arbeiten über Tabakwerbeverbote in der Schweiz untersucht, bietet einen exzellenten Startpunkt für diese Arbeit.

John W. Kingdons Multiple Streams Framework (MSF) ist eine der meistzitierten und -angewendeten Theorien der Politikwissenschaft⁴ und wurde von verschiedenen Autorinnen und Autoren weiterentwickelt.⁵ Es wird hier nicht davon ausgegangen, dass politische Entscheidungen aus rationalem Lösen von Problemen erfolgen, sondern aus Kontingenz und Ambiguität (im Folgenden: Herweg, 2015, S. 325–334). Eine politische Lösung eines Problems ist weder notwendig noch unmöglich. Mittels MSF soll v. a. der Zeitpunkt des Wandels und weniger die konkrete Ausgestaltung der Politik erklärt werden. Nach Sager, Ingold et al. (2017, S. 168–178) besteht das klassische MSF aus fünf strukturellen Kernelementen. 1. bis 3. sind drei theoretisch voneinander unabhängige Ströme: 1. Problemstrom (Problem Stream), 2. Lösungsstrom (Policy Stream) und 3. Prozessstrom (Political Stream). Durch das Aufeinandertreffen dieser drei Ströme erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine öffentliche Politik auf die Agenda gesetzt wird und sich somit 4. ein Window of Opportunity (Policy Window) öffnet, in dem ein Politikwandel möglich wird. Beim fünften Element handelt es sich um den Policy Entrepreneur, diese Person ist ein/e zentrale/r Vertreter/in aus Politik, Verwaltung, Lobbying usw., die das Policy Window erkennt und den möglichen Policy Change voranbringt.

³ Policy Change, also Politikwandel, in einem definierten Politikfeld kann in Major oder Minor Policy Change unterschieden werden. Grössere Wandlungsprozesse sind selten und beinhalten Paradigmenwechsel, neue Gesetze in einem bisher nicht regulierten Bereich oder tiefgreifende Reformen (Sager, Ingold et al., 2017, S. 167–168).

⁴ Gemäss Künzler (2015, S. 11–12) waren Mitte 2015 auf Google-Scholar über 13'000 Artikel zu finden, welche die Monografie von Kingdon zitierten.

⁵ Mehr zum MSF: Kingdon (2014); Herweg (2015); Herweg, Huß, and Zohlhöfer (2015); Howlett, McConnell, and Perl (2015); Sager, Ingold et al. (2017, S. 168–178).

Ursprünglich wurde das Modell für die Analyse des amerikanischen Politiksystems und nur für das Agenda Setting entwickelt. Es wurde jedoch erfolgreich für europäische und auch für schweizerische Zwecke adaptiert (z. B. für die Schweiz: Künzler, 2015; Sager & Thomann, 2017 oder Deutschland Reus, 2016) und um eine zweite Phase der Entscheidungsfindung (Decision Making) erweitert. In dieser Arbeit soll das um eine zweite Koppelungsphase erweiterte Modell nach Herweg et al. (2015) zur Anwendung kommen (vgl. Grafik im Anhang 1).⁶ Nach dem erfolgreichen Durchlaufen des Agenda Setting folgt ein zweites Entscheidungsfenster und die drei Ströme treffen erneut aufeinander. Hier wird im politischen Prozess (in der Schweiz in der Regel im Parlament) über die endgültige Politik entschieden (Sager, Ingold et al., 2017, S. 168–178).

Wird MSF auf einen Fall angewendet, so lassen sich die Elemente mutmasslich gemäss Framework zuordnen. Das Policy Window ist mindestens während der Gesetzgebungsphase offen. Die drei Ströme fliessen, wie bereits erwähnt, zusammen: Der Problemstrom – Tabakkonsum ist schädlich und das Passivrauchen als Teil davon einzugrenzen – ist definiert und anerkannt. Bzgl. Lösungsstrom gibt es zum Zeitpunkt der nationalen Debatte bereits verschiedene Lösungsmöglichkeiten, an welchen sich die Politik orientieren kann. Ähnliches gilt für den Prozessstrom. Auch einige Policy Entrepreneurs sollten feststellbar sein, wurde doch der Gesetzgebungsprozess durch eine parlamentarische Initiative zum Laufen gebracht. MSF scheint im Fallbeispiel mit einem Mehrwert anwendbar zu sein; das grösste Erklärungspotential, weshalb und wie Art 8. FCTC⁷ umgesetzt wurde, scheint der Prozessstrom zu bieten. In der Literatur wird angenommen, dass die Parteienpolitik in Fragen von Public-Health-Themen eine untergeordnete Rolle spielt (Künzler, 2018, S. 281–288; Toshkov, 2013, S. 448–449). Werden aber politische Positionen, Parteiparolen und eine akteurszentrierte Analyse (Wenger, Surber Michael, Lanzi, Gantenbein, & Kübler, 2014) im Bereich der Sucht- resp. Gesundheitspolitik hinzugezogen, so lässt sich annehmen, dass sich vor allem linksgrüne Politiker/innen für eine Umsetzung einsetzen. Somit wird folgende Hypothese gebildet:

Hypothese 1: Partisan Politics matters. Linksgrüne Parteien setzen sich für eine starke Umsetzung der WHO-Richtlinie ein, während bürgerliche und wirtschaftsliberale Parteien keine oder eine schwache Umsetzung fordern.

Sobald die Kommissions- und Regierungsberichte, die Parlamentsdebatte oder die mediale Berichterstattung (Schulz et al., 2012; Stucki, 2016) hinzugezogen werden, liegt die Vermutung nahe, dass die Akteurinnen und Akteure in ihrer Entscheidungsfindung oder ihren Glau-

⁶ Weitere interessante Modelle zeigen Howlett et al. (2015) auf.

⁷ «Article 8 Protection from exposure to tobacco smoke

1. Parties recognize that scientific evidence has unequivocally established that exposure to tobacco smoke causes death, disease and disability.

2. Each Party shall adopt and implement in areas of existing national jurisdiction as determined by national law and actively promote at other jurisdictional levels the adoption and implementation of effective legislative, executive, administrative and/or other measures, providing for protection from exposure to tobacco smoke in indoor workplaces, public transport, indoor public places and, as appropriate, other public places.»
Zit. nach: WHO Framework Convention on Tobacco Control (2005).

bensvorstellungen von innen wie auch von aussen beeinflusst wurden. Diffusion (im Besonderen Lernen von anderen Nationen) wird als zweiter theoretischer Ansatz herangezogen (Cairney, 2009; Dunlop, C., Radaelli, C. M., & Trein, P., 2018; Jahn, 2015; Sager, Ingold et al., 2017, S. 215–222; Toshkov, 2013). Wie auch das MSF sind diese lerntheoretischen Ansätze resp. Diffusionsmechanismen in der Forschung sehr populär (Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P., 2018; Jahn, 2015). Im Handbuch Policy-Forschung geht Detlev Jahn ausführlich auf Diffusion ein; es handelt sich in den Politikwissenschaften bei Diffusion um den «[...] Prozess der Ausbreitung von Politiken, Verfahren oder Auffassungen [...]. Diffusion liegt vor, wenn sich einzelne Untersuchungseinheiten an der Praxis in anderen Untersuchungseinheiten orientieren – wenn beispielsweise ein Land X eine Politik einführt, die sich in Land Y bewährt hat.» Zit. nach: Jahn (2015, S. 247). Es wird nebst Diffusion mit ähnlichen Begrifflichkeiten und Konzepten gearbeitet; so wird von Politik-Transfers und Konvergenz gesprochen (vgl. zur Diffusion im Folgenden: Jahn, 2015; Sager, Ingold et al., 2017, S. 215–222). Grundsätzlich bezeichnet Diffusion den Prozess und nicht das Politikergebnis (jenes wird als Konvergenz bezeichnet). Eine Tendenz zur Annäherung (Konvergenz) kann durch Diffusion entstehen, muss aber nicht. Lernen (Übernahme oder Nichtübernahme von Politiken durch neue Informationen aus anderen Ländern) wird nebst Wettbewerb (antizipiertes, reaktives Verhalten als Antwort auf Verhalten anderer Länder), Nachahmen/Imitation (basierend auf gemeinsamen Normen und dem Erfüllen vermeintlich erwünschtem Verhaltens), Zwang (oftmals ausgeübt durch internationale Organisationen oder mächtige Staaten) als einer von vier gängigen Diffusionsmechanismen bezeichnet. Politischer Wandel ist somit erklärbar als das Ergebnis eines oder mehrerer Mechanismen. Aspekte des Lernens lassen sich, wie oben erwähnt, auch mit dem MSF kombinieren und die Verbreitung von Ideen in Policy-Netzwerken werden plausibel (Cairney, 2009; Künzler, 2018, S. 270–273).

Für den Nachweis von Diffusionseffekten auf die schweizerische Gesetzgebung müssen Spuren von Artikel 8 FCTC im Bundesgesetz zum Passivrauchen sowie der Bezug auf ähnliche nationale und internationale Umsetzungen und Diskussionen im Rahmen des helvetischen Gesetzgebungsprozesses nachweisbar sein. Im Fall der Schweiz lag die Situation so, dass zuerst andere Länder (Cairney, 2009; Toshkov, 2013) und einzelne Kantone bereits mit verschiedenen Lösungen vorangingen, weswegen Lernprozesse zu erwarten sind.

Hypothese 2: *Das neue Bundesgesetz (BG) wird von internationalen Erfahrungen und Gesetzen sowie Art 8. der Tabakkonvention geprägt.*

3. Untersuchungsdesign

Als Methode wird eine qualitative Einzelfallstudie (Umsetzung Bundesgesetz) verwendet. Es handelt sich um eine Inhaltsanalyse der verfügbaren Primär- und Sekundärquellen, da eine quantitative Behandlung des Themas den Umfang der Arbeit sprengen würde. Das Fallbeispiel wird insbesondere durch die Unterlagen des Parlaments, Bundesrates und der Verwaltung behandelt. Additiv werden Internetquellen (etwa vom Bundesamt für Gesundheit, BAG) hinzugezogen. Die Unterlagen zur Volksinitiative aus dem Jahre 2012 sind nur noch spärlich online vorhanden. Nach Konsultation der Webseiten der Befürwortenden und Gegner/innen sowie des Internetarchivs (Wayback Machine)⁸ zeigt sich, dass viele Seiten der damaligen Kampagne nicht mehr verfügbar sind, d. h. kaum Schnappschüsse erstellt wurden.

Die Operationalisierung der zwei Theorien erfolgt unterschiedlich. Jedoch wird überall der Einfluss von Artikel 8 FCTC berücksichtigt. Dieser Artikel formuliert nur ein grobes Ziel. Deshalb werden zusätzlich noch WHO-Richtlinien (Guidelines) zur Umsetzung hinzugezogen (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2007). Anhand des MSF wird zuerst getestet, wie das Modell mit seinen verschiedenen Elementen auf das Fallbeispiel angewendet werden kann, und wo es allenfalls Abweichungen gibt. Dies erfolgt ausführlicher als die folgende Theorie, da der ganze Ausarbeitungsprozess vor und im Parlament anhand der beiden Phasen (Agenda Setting und Decision Making) reflektiert wird und so das Grundgerüst aus Kapitel 4 (Entstehung des Bundesgesetzes) noch um die zentralen Schritte, Prozesse usw. erweitert wird. Erst nach der Diskussion des zweistufigen Modells kann Hypothese 1 getestet werden. Um zu überprüfen, ob die Parteipolitik eine Rolle in der Entscheidungsfindung spielt, wird das Verhalten der Akteurinnen und Akteure, sprich: der Parlamentarier/innen im Gesetzgebungsprozess genauer analysiert. Es wird einerseits analysiert, ob die persönliche Position oder die Präferenz der Partei ausschlaggebend ist für die Ausarbeitung des Bundesgesetzes. Dank der Datenbank Curia Vista lässt sich zumindest im Nationalrat bei fast jeder Abstimmung personenbezogen das Wahlverhalten analysieren. Im Ständerat ist dies zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich, dort werden nur die Endresultate festgehalten. Andererseits wird untersucht, wer sich wie und warum für eine harte oder weiche Umsetzung des ursprünglichen Vorstosses, welcher aus FCTC Art. 8 abgeleitet wurde, einsetzt.

Für das Testen der zweiten Hypothese, die nach dem Einfluss der internationalen Erfahrungen sowie nach dem Einfluss von Art. 8 fragt, soll insbesondere in der parlamentarischen Erarbeitung – mittels qualitativer Arbeit – nach Spuren von möglichen internationalen Diffusionsmechanismen gesucht werden. Natürlich ist es schwierig, dies mittels einer Inhaltsanalyse nachzuweisen; zielführender wären mutmasslich andere Methoden, wie etwa das Kodieren und Zählen von gewissen Wörtern in der Debatte, doch dieses Vorgehen wurde hier wegen des begrenzten Umfangs verworfen.

⁸ Das Internet Archiv «Wayback Machine» findet sich unter folgendem Link: <https://archive.org/web/>.

4. Entstehung des Bundesgesetzes

Wird «Année politique suisse» konsultiert, so gibt es 20 Einträge zum Stichwort «Schutz vor dem Passivrauchen» in einem Zeitraum zwischen 1995 und 2013 (Année politique suisse, 1995–2013). Der erste Eintrag ist aus dem Jahre 1995, also noch vor dem Untersuchungszeitraum dieser Arbeit (Année politique suisse, 1995–2013, 17.08.1995). Nicht erstaunlich ist, dass der Bund bereits unter Bundesrätin Ruth Dreifuss 1995 beschloss, die Nikotinprävention bis 1999 zu vervierfachen (jährlich 2.5 Millionen CHF). Die Bunderätin sprach von einem Rückstand in der Antitabakpolitik gegenüber dem Ausland; es sollen drei Ziele verfolgt werden: eine Senkung der Anzahl junger Neueinsteiger/innen, Hilfe für Ausstiegswillige ausbauen und den Schutz vor dem Passivrauchen verstärken. Ein nächster, nun parlamentarischer Vorstoss zum Schutz vor Passivrauchen findet sich im Rahmen der Debatte um eine Erhöhung der Tabaksteuern: In einem Postulat (02.3379) verlangte die WAK-NR, dass der Bundesrat eine Regelung zum Schutz vor Passivrauchen prüft (Curia Vista, 2002; Année politique suisse, 1995–2013, 4.10.2002).⁹

Zwischen 1995 und 2002 sind keine grösseren nationalen Schritte bezüglich dem Passivrauchschutz zu finden, aber damals fand die Entwicklung auf internationaler Ebene statt (Beigbeder, 2018, S. 157–169; Dussey-Cavassini, Sordat Fornerod, & Stojanović, 2015, S. 167–171; Latif & Warner, 2015; Pötschke-Langer, Schotte, & Szilagyi, 2015). Insbesondere die WHO hat sich ab 1996 verstärkt mit der Bekämpfung von Tabak beschäftigt und bis 2003 wurde das FCTC ausgearbeitet, welches 2005 in Kraft trat (Beigbeder, 2018, S. 157–169; Pötschke-Langer et al., 2015). Zwar wurden bereits zwischen 1970 bis 2003 18 Resolutionen gegen Tabak verabschiedet, doch diese waren nur Empfehlungen, das FCTC ist – sobald ratifiziert – für alle Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlich. Von der Eidgenossenschaft wurde der Vertrag am 25. Juni 2004 unterzeichnet, aber bisher nicht ratifiziert (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2018).

In der Schweiz war es der Präventivmediziner und National- und spätere Ständerat Felix Gutzwiller, derjenige der am 08. Oktober 2004 mit seiner PI den Ball wieder ins Rollen brachte und mit den Mitunterzeichnenden forderte, dass das Parlament einen Gesetzesentwurf ausarbeitet (Curia Vista, 2004):

«Bevölkerung und Wirtschaft werden vor den gesundheitsschädigenden und einschränkenden Wirkungen des passiven Rauchens geschützt. Dazu wird die bereits bestehende Gesetzgebung geändert. Damit wird der Schutz vor dem Passivrauchen gewährleistet, insbesondere an Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, in der öffentlichen Verwaltung, an den Arbeitsplätzen und in Räumen und Verkehrsmitteln, die für den freien Zugang beziehungsweise für die Nutzung durch die Allgemeinheit bestimmt sind.» Zit. nach: PI Gutzwiller: (Curia Vista, 2004).

⁹ Der eingereichte Text lautet: «Gestützt auf Artikel 118 der Bundesverfassung prüft der Bundesrat die Möglichkeit, verbindliche schweizerische Richtlinien zum Schutz vor dem Passivrauchen, z. B. Einschränkungen des Rauchens im öffentlichen Raum, Einführung und Ausdehnung rauchfreier Zonen, zu erlassen.» Zit. nach: Curia Vista (2002).

In der Begründung wurde vor allem mit den Morbiditäts- und Mortalitätszahlen sowie den volkswirtschaftlichen Kosten für Gesundheitswesen und Wirtschaft argumentiert. Erweiternd geht es um einen Schutz der Mehrheit (ca. 75% Nichtraucher) vor der rauchenden Minderheit. Die Initiative ergänzt den Bericht zum Passivrauchschutz, welche der WAK-Vorstoss 02.3379 veranlasste. Es wird anhand eines Rechtgutachtens festgehalten, dass das Ziel der PI durch eine Anpassung der bestehenden Gesetze (insbesondere Arbeitsgesetz, Lebensmittelgesetz, Tabakverordnung und Transportgesetz) erreicht werden könnte.

Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte stimmten dem Vorschlag zu und am 21. Oktober 2005 wurde eine Subkommission der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) eingesetzt, die einen Gesetzesentwurf ausarbeiten sollte (zur Ausarbeitung: Curia Vista, 2004; Année politique suisse, 1995–2013). Während der Ausarbeitungsphase reichte der Bundesrat seinen Abschlussbericht zum WAK-Vorstoss aus dem Jahre 2002 ein (Bundesrat, 2006) und unterstützte die Stossrichtung der Subkommission. Selbst wollte er nicht aktiv werden, sondern das Ergebnis der (Sub-)kommission abwarten. Ebenfalls gingen einige Kantone mit Vorstössen im Bereich des Passivrauchschutzes voran und es wurde nun auf beiden Ebenen an legislatorischen Massnahmen gearbeitet. Die nationalrätliche Subkommission arbeitete fast zwei Jahre an der Gesetzgebung, sie holte Rechtsgutachten ein, konsultierte Interessensorganisationen (Gastrosuisse und Stiftung pro aere – Schweizerische Stiftung für rauchfreie Luft und gegen die Tabaksucht) und gemeinsam mit dem SECO wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, welche am Ende dazu führte, dass von einer Revision des Arbeitsgesetzes Abstand genommen und nun den Kommissionen und danach dem Parlament eine Spezialgesetzgebung vorlegt wurde. Am 01. Juni 2007 wurden die Vorarbeiten abgeschlossen und die Kommission reichte einen Abschlussbericht ein (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007).

Die parlamentarische Debatte fand zwischen Oktober 2007 und Oktober 2008 statt und das neue Gesetz wurde nach sechsmaligen Hin und Her erst nach einer Einigungskonferenz erfolgreich angenommen; es trat ohne Referendum am 1. Mai 2010 in Kraft. Auf die Debatte kann hier nicht en détail eingegangen werden, gewisse Teile werden im nachfolgenden Kapitel noch vertieft. Wichtige Punkte der parlamentarischen Debatte waren, dass das Rauchverbot in öffentlich zugänglichen Räumen (wie etwa Krankenhäuser, Verwaltungsgebäude, Schulen usw.) und an Arbeitsplätzen mehrerer Personen zu keinem Zeitpunkt bestritten waren. Zentrale Abweichungen und Streitpunkte gab es bezüglich Restaurations- und Hotelbetrieben, andere Abweichungen (wie etwa, dass die Kantone strengere Richtlinien erlassen dürfen oder dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt) wurden schnell bereinigt. Anfänglich waren keine Raucherbetriebe und nur unbediente abgetrennte, mit separater Lüftung versehene Raucherräume (sogenannte Fumoirs) vorgesehen. Aber die Befürwortenden eines schwächeren Verbotes setzten sich am Ende, nach der Einigungskonferenz mit wenigen Aus-

nahmen, durch. Das heisst, im Gesetz sind nun bediente Fumoirs (Art. 2) wie auch Raucherbetriebe (auf Gesuch hin unter Einhaltung bestimmter Auflagen) erlaubt (Art. 3).¹⁰

Zusammen mit der Lungenliga Schweiz reichte ein Komitee, das mit dem neuen Gesetz unzufrieden war, eine Volksinitiative zum «Schutz vor Passivrauchen» ein. Ziel war es, das Rauchen an allen Arbeitsplätzen zu verbieten, womit mutmasslich bediente Fumoirs und Raucherbetriebe nicht mehr erlaubt gewesen wären (Curia Vista, 2011; Année politique suisse, 2010-2012; Lungenliga Schweiz 2012; Wenger et al., 2014, S. 15). Knapp 2/3 (und alle Stände ausser Genf) verwarfen die Vorlage mit wuchtigen 66% und so bleibt es bei der bisherigen Regelung (Bundeskanzlei, 2012). Durch das Gesetz werden nur minimale Standards vorgegeben, aber die Kantone haben teilweise schärfere Regelungen erlassen. Dies führt dazu, dass nun ein «föderalistischer Flickenteppich» besteht (Année politique suisse, 2010–2012, 18.05.2010). Auf kantonaler wie auf Bundesebene wurden nach 2012 keine Änderungen mehr am Passivrauchschutz vorgenommen. Eine Ausnahme stellt der Kanton St. Gallen dar, welcher 2013 noch Anpassungen im kantonalen Gesetz vornahm.¹¹

¹⁰ Art. 3. Raucherbetriebe «Restaurationsbetriebe werden auf Gesuch hin als Raucherlokale bewilligt, wenn der Betrieb:

- a. eine dem Publikum zugängliche Gesamtfläche von höchstens 80 Quadratmetern hat;
- b. gut belüftet und nach aussen leicht erkennbar als Raucherlokal bezeichnet ist; und
- c. nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt, die einer Tätigkeit im Raucherlokal im Arbeitsvertrag zugestimmt haben.» Zit. nach: Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (2010).

¹¹ Eine laufend aktualisierte Übersicht über die kantonalen Regelungen ist auf der Homepage des BAG zu finden: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/tabak/stand-tabakpolitik-kantone.pdf.download.pdf/stand-tabakpolitik-kantone.pdf>.

5. Analyse

Multiple Streams Framework

Zur Beantwortung der ersten Hypothese muss zuerst überprüft werden, wie sich die Entwicklung des Bundesgesetzes *Schutz vor Passivrauchen* im MSF verortet lässt und wo es allfällige Abweichungen gibt. Wie in Anhang 1 zu sehen, wird hier das um eine zweite Koppelungsphase erweiterte Modell von Herweg et al. (2015) verwendet. In der ersten Phase geht es um das klassische Agenda Setting, darauffolgend steht in einer zweiten Phase die Entscheidungsfindung (Decision Making) im Vordergrund. In beiden Phasen sind jeweils «fünf strukturelle Kernelemente» – Problem Stream, Political Stream, Policy Stream, Agenda oder Decision Window und Policy bzw. Political Entrepreneurs – zu analysieren (Sager, Ingold et al., 2017, S. 168–173).

Problemstrom (Problem Stream): dieser «[...] besteht aus Sachverhalten, die als Probleme wahrgenommen werden, veränderlich sind und politisch geändert werden sollen.» (Zit. nach: Herweg (2015, S. 328). Ein Problem muss aber zuerst erkannt werden. Es existieren verschiedene Mechanismen zur Problemwahrnehmung, etwa gewisse Indikatoren, fokussierende Ereignisse wie Katastrophen, Krisen, persönliche Erfahrungen sowie Feedback aus regelmässigen Monitorings, Evaluationsstudien, informelle Kanäle oder Rückmeldungen aus der Verwaltung (Herweg, 2015, S. 328–330). Policy Entrepreneurs nehmen Probleme wahr und wollen die Aufmerksamkeit auf diese lenken und framen somit die Diskussion darüber. Als Problem lässt sich in diesem Fallbeispiel die Schädlichkeit des Rauchens und im Besonderen die Gefährdung Dritter durch das Passivrauchen erkennen. Dieses Problem lässt sich auf verschiedenste Weise operationalisieren. Johanna Künzler hat in ihrer Masterarbeit 2015 die Prävalenz der Rauchenden in den verschiedenen Kantonen hinzugezogen, um so den Problemdruck bzgl. Einführung kantonaler Tabakwerbverbote in den verschiedenen Landesteilen quantitativ zu messen (Künzler, 2015, S. 20–22). Auf nationaler Ebene liegt die Prävalenz des Tabakkonsums seit 2011 bei ca. 25% der Bevölkerung über 15 Jahren (Bundesamt für Gesundheit, 2018g).

Grundsätzlich lässt sich vermuten, die Tatsache, dass Rauchen schädlich ist und tödlich sein kann, sei der breiten Bevölkerung, Expertinnen und Experten und Politiker/innen bekannt. Studien über die Schädlichkeit des Rauchens und Passivrauchens gibt es seit Mitte des 20. Jahrhunderts und die negativen Folgen werden immer umfassender nachgewiesen (im Folgenden: Beigbeder, 2018, S. 157–159; Bundesrat, 2006, S. 3699–3701; Bush, 2015; Clancy & Zubair, 2015; Hanafin & Clancy, 2015; Künzler, 2018, S. 267–270; Reus, 2016, S. 189–191). Die wissenschaftliche Evidenz des Problems ist seit langem klar. Doch erst in den späten 1990er- resp. 2000er-Jahren kam es weltweit zu einem neuen Schub von politischen Tabakpräventionsmassnahmen (insbesondere Rauchverbote), um gegen das Passivrauchen vorzugehen. In der Forschung wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sich etwa in der EU (inkl. Schweiz und Norwegen) die Präventionspolitik im Bereich Tabak seit den 1960er sehr ähnlich und konvergent entwickelt (Cairney, 2009, S. 473–474; Toshkov, 2013). Wie bei Tosh-

kov (2013) zu sehen, gilt dies auch im Fall der Rauchverbote; in den 2000er-Jahren wird das Problem der Schädlichkeit des Passivrauchens in ganz Europa, in der Schweiz und in den Kantonen nahezu gleichzeitig erkannt. Wie unten noch genauer ausgeführt, handelt es sich hier mutmasslich um einen Diffusionsprozess, welcher durch die WHO und deren Framings des Rauchens als «Tobacco Epidemic»¹² (oder eine der grössten Public-Health-Bedrohungen) Ende der 1990er und damit einhergehend die Entwicklung der Lösung durch die Tabakkonvention ausgelöst wurde (Beigbeder, 2018, S. 157–165; Mackay & Schluger, 2015; Pötschke-Langer et al., 2015). Erst dieser internationale Druck hat den Problemstrom, in Kombination mit der zunehmenden wissenschaftlichen Evidenz sowie der Prävalenz der Rauchenden, reif gemacht, das heisst, «eine Problemdefinition» hat sich «durchgesetzt», «das entsprechende Problem» wird «auch als ein solches wahrgenommen». Zit. nach: Herweg (2015, S. 332).

Lösungsstrom (Policy Stream): «[...] the policy stream pertains to the many potential policy solutions that originate with communities of policy makers, experts and lobby groups [...]» Zit. nach: Howlett et al. (2015, S. 420–421). Beim Lösungsstrom stehen der Ausleseprozess anhand gewisser Selektionskriterien¹³ und mögliche Lösungen durch Politikfeldspezialistinnen und -spezialisten im Vordergrund (Herweg, 2015, S. 331). Als Resultat bleiben einige wenige ausgearbeitete Policy-Alternativen übrig. In Art. 8 FCTC (vgl. Fussnote 7) wird in Abschnitt 1 das Problem definiert: Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass Rauchen Tod, Krankheit und Behinderungen verursachen kann. Im zweiten Abschnitt wird bzgl. Lösung grob festgehalten, dass die nötigen Regelungen zu treffen sind, um vor Passivrauch an Arbeitsplätzen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, öffentlichen Gebäuden und an anderen öffentlichen Plätzen zu schützen. 2007, mutmasslich zu spät für die schweizerische Gesetzgebung, erliess die WHO Richtlinien zur Umsetzung von Art. 8 (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2007).

Im Postulat der WAK-NR wird der Bundesrat aufgefordert: «Richtlinien zum Schutz vor dem Passivrauchen, z. B. Einschränkungen des Rauchens im öffentlichen Raum, Einführung und Ausdehnung rauchfreier Zonen, zu erlassen» (Curia Vista, 2002). Es besteht also noch kein ausgearbeiteter Lösungsvorschlag, aber das Problem wird von der Fachkommission erkannt. Bezogen auf den Problemstrom wird sehr knapp argumentiert: «Verschiedene Studien belegen, dass Passivrauchen gesundheitsschädlich ist. Passivraucherinnen und -raucher haben jedoch ohne öffentliche Schutzmassnahmen keine Freiheit der Wahl.» Zit. nach: Curia Vista (2002). Nachdem der geforderte Bericht des Bundesrates 2004 noch nicht erstellt ist, wird es mit der PI von Felix Gutzwiller konkreter (Curia Vista, 2004). Durch Unterstützung der Interessenorganisation pro aere, die gemäss eigenen Angaben das zugrunde liegende Rechtsgutachten erstellt sowie mit fachlichem Input Nationalrat Gutzwiller zur Seite stand, entsteht ein

¹² 2014 starben wegen dem Tabakkonsum fast sechs Millionen Menschen (davon knapp 600'000 Passivrauchernde). Weltweit sind ca. 40 % aller Kinder und etwa 1/3 aller Erwachsenen Passivrauch ausgesetzt (Mackay and Schluger, 2015, S. 19–20).

¹³ Die fünf Kriterien sind: technische Machbarkeit, Finanzierbarkeit, normative Akzeptanz, antizipierte Zustimmung der Öffentlichkeit und Empfänglichkeit der gewählten Entscheidungsträger/innen (Herweg, 2015, S. 331).

ausführlicher Vorstoss (pro aere, 2004). Mittels monetärer Argumente (Kosten Gesundheitswesen, Wirtschaft), statistischer Zahlen zu Todes- und Krankheitsfällen sowie einem liberalen Argument (Schutz der Mehrheit der Nichtraucher) und unter Hinweis auf die Tabakkonvention wird die Ausarbeitung eines Gesetzes gefordert (Curia Vista, 2004). Ähnlich wie bei der Motion wird noch keine Lösung vorweggenommen, das Ziel bleibt dasselbe. Aber es wird noch ein Rechtsgutachten angefügt, welches die Bundeskompetenz im Rahmen der bisherigen Gesetzgebung (Arbeitsgesetz, Lebensmittelgesetz, Tabakverordnung und Transportgesetz) als Lösung sieht.

Reif ist der Lösungsstrom (Policy Stream)¹⁴ aber nicht 2004, sondern erst nachdem die Subkommission SGK-NR anfangs 2007 ihren Schlussbericht vorlegt und den Kommissionen eine ausgearbeitete Lösung präsentiert, die diese annehmen und sie dann in die zweite Kopplungsphase (Entscheidungsfindung) geben (Curia Vista, 2004). Zuletzt schlägt die erstbehandelnde Kommissionsmehrheit (Nationalrat) dem Parlament eine Spezialgesetzgebung vor. Nach der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass eine Anpassung des Arbeitsgesetzes auf Gegenwind stiess und eine Lösung mittels eines Bundesgesetzes einen umfangreicheren Schutz der Nichtraucher bietet.

Prozessstrom (Political Stream; Politics Stream): Klassischerweise werden im Prozessstrom drei Faktoren untersucht: öffentliche Meinung (National Mood), Interessengruppen, sowie das politisch-administrative System (Herweg, 2015, S. 330). Gemäss Herweg (2015, S. 330) wird nach einem Wandel in diesen Bereichen gefragt – führte der Wandel zum Aufschwung eines bestimmten Themas? In der Forschung wird darüber diskutiert, ob alle drei Faktoren gemeinsam auftreten müssen oder ein oder zwei bereits reichen (Herweg et al., 2015, S. 438–441; Künzler, 2015, S. 23–26). Nachfolgend sollen aber alle drei Faktoren nach Kingdon genauer untersucht werden. Die öffentliche Meinung scheint das Anliegen der Rauchverbote zu unterstützen; so zeigt eine Pressenanalyse über den Zeitraum Oktober 2004 bis Mai 2007, dass in 74 % der publizierten Artikeln Verbote unterstützt werden (Schulz et al., 2012). In verschiedenen Berichten wird noch vor der parlamentarischen Debatte auf die geänderte öffentliche Meinung verwiesen – nicht nur gibt es Umfrageergebnisse, sondern es wird auch immer wieder auf die Resultate der kantonalen Abstimmungen sowie die internationalen Erfahrungen hingewiesen (Bundesrat, 2006; Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007). Ein Umschwung der öffentlichen Meinung lässt sich also nachweisen, schwieriger wird es bei den Interessengruppen sowie dem politisch-administrativen System. Es kann mit Sicherheit gesagt werden, dass es Interessengruppen aus dem Gesundheits- und Medizinalsektor gibt, die sich stark für die Tabakprävention eingesetzt haben. Im Auftrag des BAG wird 2014 eine *Politikfeldanalyse Sucht* der Akteurinnen und Akteure u. a. im Tabakbereich erstellt. Die Autorenschaft geht von zwei gegensätzlichen Advocacy Coalitions aus, welche ihre Anliegen unterschiedlich durchsetzen können, aber bei-

¹⁴ «Der Policy-Strom schließlich ist reif, sobald mindestens eine durch die Policy Community ausgearbeitete und akzeptierte Lösung in Form einer Policy-Alternative vorliegt.» Zit. nach: Herweg (2015, S. 332).

de als stark vernetzt und mächtig eingestuft werden (Wenger et al., 2014). Es bräuchte aber noch mehr Forschung, um diese Befunde zu bestätigen.

Ähnliches lässt sich über das politische System sagen. Mit Sicherheit ist es so, dass im schweizerischen System keine Regierungswechsel wie in Konkurrenzdemokratien existieren, und somit Regierungsprogramme höchstens in Nuancen angepasst werden. Der Bundesrat scheint zwar durch die Unterzeichnung des FCTC die Tabakprävention zu unterstützen, aber die Tatsache, dass nach Einreichung der Motion der WAK bis zum Schlussbericht vier Jahre vergehen und dort festgehalten wird, dass die Exekutive auf die Ergebnisse der Subkommission wartet, bestätigt, dass keine grosse Eile besteht (Bundesrat, 2006; Curia Vista, 2002). Der Passivrauchschutz ist eines von vielen Geschäften. Es ist sicher anzunehmen, dass das BAG das Vorhaben unterstützt und sich auch in den verschiedenen Vernetzungsgremien für eine neue gesetzliche Regelung ausspricht. Letzte Akteurin im politisch-administrativen System ist das Parlament, hier sprechen die beiden Vorstösse eine relativ klare Sprache, es gibt in beiden Kammern Kräfte, die eine Regelung fordern (Curia Vista, 2002, Curia Vista, 2004). Es gibt Indizien in allen drei Bereichen, dass auch der Prozessstrom reif ist. Dies trifft zu, wenn das «politische Klima einen Agenda-Wandel trägt». Zit. nach: Herweg (2015, S. 333). Aus der Retrospektive ist es einfach, diesen Befund zu treffen, aber in der damaligen Lage war es sehr schwierig, vorauszusehen, wie es mit dem Schutz vor Passivrauchen weitergeht.

Agenda Window und Policy Entrepreneurs: Wie gesehen sind Problem-, Lösungs- und Prozessstrom reif; eine Problemdefinition hat sich durchgesetzt und das Problem wird als solches erkannt; es liegt mindestens eine ausgearbeitete und akzeptierte Lösung vor und das politische Klima trägt den Agenda-Wechsel (Herweg, 2015, S. 331–333). Im Modell geht es nur weiter, wenn sich ein sogenanntes Policy-Fenster öffnet und die Policy Entrepreneurs die Ströme koppeln können. Dies bietet ihnen Gelegenheit eigene Ziele zu verfolgen: «*an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems*» (Kingdon, zit. nach: Herweg 2015, S. 332). Im angepassten MSF mit zwei Koppelungsphasen wird von Agenda Window anstelle Policy Window gesprochen (vgl. Anhang 1) und diese Fenster werden nach dem sie auslösenden Strom entweder als Problem- oder Politics-Fenster bezeichnet (Herweg, 2015, S. 331–333; Herweg et al., 2015, S. 443–446). Nicht ganz leicht ist es, zu bestimmen, welcher Strom durch die Policy Entrepreneurs das Agenda-Window auslöst. Unter Verwendung der Definition von Herweg et al. (2015, S. 443) lässt sich der Prozessstrom (Political Stream) ausschliessen, da hier davon ausgegangen wird, dass ein grosser politischer Wandel stattfand und eine neue Regierung eine neue Lösung für ein bestehendes Problem verkaufen will. Viel besser passt es, dass der Problemstrom ein sogenanntes Problem Window öffnet und die Policy Entrepreneurs ihre favorisierte Politik, als Lösung für ein nun anerkanntes Problem, durchbringen wollen. Jene Personen mit den vorliegenden Unterlagen zu finden ist schwierig, aber es lässt sich mutmassen, dass es sich im Parlament v. a. um Felix Gutzwiller sowie die Mitunterzeichnenden sowie Unterstützende des WAK-Postulates handelt, welche die Ströme zusammenführen und das Fenster öffnen und das Geschäft auf die Agenda setzen (Curia Vista, 2002, Curia Vista, 2004). Des Weiteren wird es

aber inner- und ausserhalb des Parlamentes weitere Policy Entrepreneurs gegeben haben, seien es Interessengruppen, Expertinnen und Experten oder auch Verwaltungsangestellte.

Zweite Koppelungsphase: Entscheidungsfindung (Decision Making): Als Ergebnis der ersten Koppelungsphase legt, wie oben erläutert, die Kommission SGK am 01. Juni 2007 den Kommissionen einen Schlussbericht mit einer ausgearbeiteten Lösungsvariante (im Modell als Worked out alternative bezeichnet) vor (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007). Der Phasenschnitt wird hier gesetzt, da es vorher noch keinen ausgearbeiteten Vorschlag gibt und erst danach die parlamentarische Debatte beginnt. Entscheidend ist, dass nicht der Bundesrat oder die Verwaltung das Gesetz entworfen hat, sondern eine Subkommission. Die zweite Phase, in der über die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags diskutiert wird, erfolgt automatisch, sobald ein Geschäft dem Parlament vorgelegt wird. Es öffnet sich ein zweites Window of Opportunity im Lösungsstrom (Policy Stream), welches hier als Decision Window bezeichnet wird (Herweg et al., 2015, S. 444–446).

In der zweiten Phase ist der Prozessstrom (Political Stream) sehr wichtig, da hier die politischen Akteure (Interessengruppen, Parlamentarier/innen, Parteispitzen, usw.) über die Details des Vorschlags verhandeln; weniger wichtig sind nun die beiden anderen Ströme (Herweg et al., 2015, S. 444–446). Für den Problemstrom gilt es festzuhalten, dass während der Debatte nur sehr wenige Parlamentarier/innen an der wissenschaftlichen Evidenz der Schädlichkeit des Passivrauchens zweifeln (namentlich exemplarisch zwei Vertreter der SVP Toni Bortoluzzi ZH, 04.10.2007, 18.09.2008 und Peter Spuhler TG, 04.10.2007) (Curia Vista, 2004). Aber auch sie betonen, dass Rauchen schädlich und tödlich sein kann. Dass sich eine überwiegende Mehrheit der Bundesversammlung für die Einführung von Rauchverboten einsetzt, zeigt die Tatsache, dass beide Kammern klar für ein Eintreten votieren. Im Nationalrat sprechen sich am 04. Oktober 2007 111 für ein Eintreten und 64 dagegen aus. Eine klare Mehrheit der SVP-Fraktion (46:5) sowie ein eher knappe der FDP spricht sich für ein Nichteintreten aus (16:13), die anderen Fraktionen unterstützen geschlossen ein Eintreten, mit Ausnahme zweier CVP-Nationalräte (Arthur Loepfe und Markus Zemp); im Ständerat ist das Eintreten unbestritten (Curia Vista, 2004). Beim Lösungsstrom (Policy Stream) werden die nationalen und internationalen Entwicklungen von den Volksvertreter/innen reflektiert und auch neue Studien und erste Erfahrungen aus dem In- und Ausland rezipiert; die kantonalen und internationalen Gesetzgebungen bieten verschiedene Lösungsansätze bzgl. Raucherbetriebe und bediente oder unbediente Fumoirs (Raucherräume).

Zentrale Frage ist nun, ob es den Policy Entrepreneurs gelingt, die Mehrheit des Parlaments zu gewinnen. Von ersteren gibt es aber in der zweiten Phase mehr und sie versuchen mit verschiedenen Mitteln, ihre Ziele zu erreichen (Herweg et al., 2015, S. 444–446). Erst jetzt kann Hypothese 1 diskutiert werden. Dazu wird der Prozessstrom (Political Stream) näher analysiert. Oben wurden bereits die drei Faktoren (öffentliche Meinung, Interessengruppen und politisch-administratives System) in der ersten Phase dargelegt, in der zweiten hat sich daran nur wenig geändert. Einzig der Punkt der öffentlichen Meinung, der sich für eine Rege-

lung ausspricht, tritt noch stärker hervor. Hier wird immer wieder auf einen Kulturwandel, diverse Umfragen und Erfahrungen im In- und Ausland verwiesen. Als Indikator werden oft die Zustimmungsraten (Volkswillen)¹⁵ in kantonalen Abstimmungen herangezogen.

Im Folgenden soll die Parteipolitik genauer betrachtet werden. Parteipolitisch lässt sich v. a. der Nationalrat analysieren, da damals nur in diesem die Abstimmungsergebnisse pro Person und Partei veröffentlicht wurden, der Ständerat ist zu dieser Zeit noch die viel zitierte «Dunkelkammer», eine gewisse Öffnung erfolgt erst ab 2014 (Année politique suisse, 2017). Der ursprüngliche, von der Kommissionmehrheit vorgeschlagene Entwurf sieht ein Spezialgesetz vor, um möglichst alle Arbeitnehmenden vor dem Passivrauchen zu schützen und geschlossene Räume, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, rauchfrei zu gestalten (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007). Jener Vorstoss geht auch mit den Prinzipien der WHO einher, welche in den Guidelines näher festgelegt sind, so ist etwa auf Principle 1 und 2¹⁶ verwiesen (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2007). Eine starke Umsetzung gemäss WHO, wie in Hypothese 1 formuliert, würde sowohl dem Vorschlag der Kommission als auch den Guidelines der WHO entsprechen.

Nach langen parlamentarischen Verhandlungen wird stark von den ursprünglichen Zielen abgewichen und das Geschäft wird weder nach den Wünschen der NR-Kommission noch WHO-konform genehmigt. Im Gegenteil lässt sich aufzeigen, dass die Minderheitsanträge im Bericht alle mehr oder weniger umgesetzt werden; so werden Raucherbetriebe erlaubt, bediente Fumoirs sowie eine zweijährige Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten eingeführt (letzteres wurde jedoch nicht durch das Gesetz, sondern durch den Bundesrat so entschieden, der durch das BG die Kompetenz dazu erhielt) (Curia Vista, 2004; Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007). Im Ständerat setzt sich eine Mehrheit von Beginn weg für «Verschärfungen» ein, welche es letztlich ins Gesetz geschafft haben; so wurde es den Kantonen erlaubt, strengere Vorschriften zu erlassen und bei bedienten Fumoirs muss das Personal die schriftliche Einwilligung zur Arbeit in solchen geben. Dies lässt sich kritisieren und es ist fraglich, ob es als «Verschärfung» zu bezeichnen ist, da so erstens der

¹⁵ «Das Volk will rauchfreie Restaurants und Arbeitsplätze. Alle Abstimmungen, vom Tessin bis Solothurn, von Graubünden bis Genf, zeigen dasselbe Resultat: Über 70 Prozent der Bevölkerung sagen Ja zu strengeren Gesetzen zum Schutz vor dem Passivrauchen. Die kantonalen Gesetze sind alle strenger als das, was wir hier mit dem Minderheitsantrag vorschlagen. Es ist deshalb völlig unverständlich, weshalb die Mehrheit, die aus Vertretern von CVP, SVP und Rechtsfreisinnigen besteht, den Volkswillen so missachtet.» Zit. nach: Jacqueline Fehr SPS ZH: Curia Vista (2004, 11.06.2008).

¹⁶ «Principle 1: effective measures to provide protection from exposure to tobacco smoke, as envisioned by Article 8 of the WHO Framework Convention, require the total elimination of smoking and tobacco smoke in a particular space or environment in order to create a 100% smoke free environment. There is no safe level of exposure to tobacco smoke, and notions such as a threshold value for toxicity from second-hand smoke should be rejected, as they are contradicted by scientific evidence. Approaches other than 100% smoke free environments, including ventilation, air filtration and the use of designated smoking areas (whether with separate ventilation systems or not), have repeatedly been shown to be ineffective and there is conclusive evidence, scientific and otherwise, that engineering approaches do not protect against exposure to tobacco smoke.» «Principle 2: people should be protected from exposure to tobacco smoke. All indoor workplaces and indoor public places should be smoke free.» Zit. nach: WHO Framework Convention on Tobacco Control (2007).

Schutz der Arbeitnehmenden vor Passivrauch kaum gewährt ist und zweitens wohl fast niemand es ablehnen würde, dies zu tun, weil sonst der Job auf dem Spiel stünde.

Bei der Abstimmung über das Eintreten hat sich ein Mitte-Links vs. Rechts-Schema gezeigt. Die rechtsbürgerlichen Parteien sind für ein Nichteintreten (SVP und mehr als die Hälfte der FDP) die Mitte (CVP) sowie Rot-Grün klar für ein Eintreten. Im Nationalrat finden am 04. Oktober 2007 in der Eröffnungsverhandlung weitere Abstimmungen statt, nahezu alle Minderheitsvorschläge, welche eine Abschwächung bedeuten, setzen sich durch. Für die Mehrheitsvorschläge der Kommission stimmen nahezu geschlossen SPS, GPS und EVP sowie einzelne Abweichler/innen aus anderen Parteien; die Bürgerlichen SVP, FDP (nur 7 Abweichungen) sowie die CVP gewinnen aber am Ende mit 95:77. In der anschliessenden Schlussabstimmung lehnen nur noch die SVP und gewisse Abweichler/innen von FDP und CVP das Gesetz ab. Es wird mit 109:52 in den Ständerat geschickt (Curia Vista, 2004, 04.10.2007). Im Ständerat sind die Abstimmungen oft knapp und grundsätzlich sprechen sich die Standesvertretenden eher für gewisse Verschärfungen aus. Die letzten vier Abstimmungen (Vorschlag Einigungskonferenz) sowie die Schlussabstimmungen zeigen ein relativ klares parteipolitisches Bild. Der Beschluss der Einigungskonferenz wird im Nationalrat (01. Oktober 2008) mit 114:57 und im Ständerat mit 33:8 angenommen. Maya Graf NR GPS und Liliane Maurice Pasquier SR SPS drücken für ihre Fraktionen klar Ablehnung aus («bürokratische Pseudolösung»; nicht umgesetzter Schutz der Arbeitnehmer/innen; Schutz der NichtraucherInnen ist höher zu gewichten), weshalb die Linke den Vorschlag nicht mehr unterstützt. Auch die Schlussabstimmungen verlaufen ähnlich: NR 105:61 und SR 31:9 (Curia Vista, 2004). Fakt ist, am Ende votiert Rot-Grün fast geschlossen, in beiden Kammern, gegen das Gesetz und die vereinten Bürgerlichen (CVP, FDP, SVP) setzen sich, mit wenigen Ausnahmen, für das abgeschwächte Gesetz ein. Die Ausgangslage hat sich seit der Eintretensdebatte gerade gedreht und die Abweichler/innen in der FDP massiv reduziert (jeweils nur noch 1 Gegenstimme, und einige Enthaltungen und keine Teilnahmen). Dies hat vermutlich damit zu tun, dass sich der damalige Ständerat Gutzwiller, nach vergeblichem Kampf für Verschärfungen, auch für das neue Gesetz aussprach.

Neues Policy Window/Volksinitiative: Der Vollständigkeit halber wird noch auf das letzte Policy Window auf Bundesebene eingegangen. Bezüglich MSF ist davon auszugehen, dass hier die meisten Elemente sehr ähnlich bleiben. Anfangs Mai 2010, kurz nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes, hat die Lungenliga der Bundeskanzlei eine Volksinitiative eingereicht, die bereits im Juni 2010 zustande kam (Bundeskanzlei, 2012). Ziel des Vorstosses ist es, den «föderalistischen Flickenteppich» (Année politique suisse, 2010–2012, 18.05.2010) aufzulösen und eine schweizweite, strenge Regelung im Nichtraucherschutz einzuführen (im Folgenden: Bundesrat, 2011; Curia Vista, 2011; Année politique suisse, 2010-2012). In der Bundesverfassung soll Art 118c den Schutz vor Passivrauchen festhalten und das Rauchen in allen Innenräumen verbieten, welche als Arbeitsplätze dienen.

Das Einreichen der Volksinitiative kann im MSF als Agenda Setting gesehen werden. Diese Phase wurde innerhalb eines Monats erfolgreich abgeschlossen und ein grober Verfassungsartikel wurde Bundesrat und Parlament zur Abstimmung vorgelegt. Das heisst, die zweite Koppelungsphase (Entscheidungsfindung) wird mutmasslich erneut durch den Problemstrom erreicht und es wird automatisch ein Decision Window im Problemstrom geöffnet. In diesem Fall ist speziell, dass keine ausgearbeitete Worked out alternative eingereicht wird, sondern dies dem Bundesrat oder Parlament obliegt (Gegenvorschlag oder Konkretisierung nach Annahme).¹⁷ Im Falle der Volksinitiative hat der Bundesrat dem Parlament die Ablehnung des Geschäfts vorgeschlagen, welcher das Parlament und dann 2012 auch das Stimmvolk Folge leistet. Im Parlament ist der Kommissionsvorschlag, die Initiative abzulehnen, die Minderheit setzt sich für eine Annahme ein. Argumentiert wird damit, dass der Vorschlag ausreicht und bisher noch gar keine Erfahrungen mit dem neuen Gesetz gesammelt werden konnten. Die Ziele könnten durch eine Gesetzes- oder Verordnungsrevision erreicht werden (Curia Vista, 2011). Unter Berücksichtigung der Parteipositionen ist dasselbe Ergebnis wie bei den Schlussabstimmungen über das Bundesgesetz zu finden. Am 22.12.2011 gibt eine Mehrheit 118:55 aus SVP, FDP, CVP, Grünliberale, BDP der Kommission Recht, dagegen sind nur die grosse Mehrheit aus SPS, GPS sowie 6 abweichend Stimmenden aus der CVP. Im Ständerat (16.03.2012) sind bei der Schlussabstimmung die Verhältnisse ähnlich 28 für die Ablehnung, 7 dagegen und 7 Enthaltungen.

Hypothese 1, dass Parteipolitik in der Schweiz beim Passivrauchschutz eine grosse Rolle spielt, kann unter Vorbehalten zugestimmt werden. Es ist in der Tat so, dass es linksgrüne Parteien (plus Vertreter/innen der EVP) waren, die sich immer für eine strenge Umsetzung der WHO-Richtlinie eingesetzt haben und dies auch mit der Konsequenz, dass sie das abgeschwächte Bundesgesetz 2008 in der Schlussabstimmung ablehnten. Dies war vermutlich eine taktische Position, da selbst für Rot-Grün eine solche Variante besser war als mit leeren Händen resp. ohne neues Gesetz dazustehen. Auf der anderen Seite stand immer die SVP, welche eigentlich mit einer Mehrheit der FDP keine Regelung wollte, aber danach alles dafür tat, eine schwache Umsetzung zu forcieren. Die CVP war immer grossmehrheitlich für das Bundesgesetz und dann später gegen Verschärfungen. Ebenfalls wurden die FDP-Reihen immer geschlossener und am Ende stimmte selbst Felix Gutzwiller für das «entschärfte» Bundesgesetz. Erwähnenswert ist, dass das Problem und eine Lösung, wenn auch eine abgeschwächte, von einer klaren Mehrheit des Parlaments immer unterstützt wurden. Die Polparteien nahmen immer gegenseitige Positionen ein und die restlichen bürgerlichen Parteien konnten ihr Ziel, eine abgeschwächte Variante, mit wechselnden Partnern von Links und dann am Ende auch von Rechts erreichen. Die Haltungen der Parteien scheinen schon von Anfang an relativ klar gewesen zu sein, die vielen Verhandlungsrunden kamen dadurch zu Stande, dass der Ständerat noch gewisse Verschärfungen einführen wollte.

¹⁷ Es könnte argumentiert werden, dass sich ein Agenda Window geöffnet hat, aber da der Problem- und Lösungsstrom sehr ähnlich blieben, wird hier obige These vertreten.

Diffusionsmechanismen

«[...] Ich darf ganz kurz daran erinnern, warum der Vorstoss 04.476, gesetzgeberisch tätig zu werden, im Jahre 2004 eingereicht worden ist; notabene in einem Jahr, in dem es **noch kein einziges kantonales Gesetz zum Thema Rauchen** gab. Hätten wir als Bundesparlament etwas zügiger gearbeitet, wäre die Situation heute vielleicht klarer. **2004 ist der Vorstoss eingereicht worden, weil 2004 die Weltgesundheitsorganisation zum ersten Mal definitiv etablierte, dass Passivrauchen – Passivrauchen, nicht nur Aktivrauchen – gesundheitsschädlich ist in Bezug auf Krebs, Herz-Kreislauf- und andere Krankheiten. Deshalb handelte ganz Europa, und deshalb hatten wir das Gefühl, dass auch die Schweiz handeln müsse.** Das war der Ursprung. [...]» [Hervorhebungen CL]. Zit. nach: Felix Gutzwiller: (Curia Vista, 2011, 12.03.2012).

Mit diesen Worten äussert sich Felix Gutzwiller anlässlich der Volksinitiative zur Entstehung des Bundesgesetzes; für ihn ist es die veränderte Problemdefinition, die 2004 zu seinem Vorstoss führte. Ebenso verweist der Zürcher Ständerat auf die gemeinsame, durch die WHO ausgelöste Bewegung und damit verbunden einen gewissen internationalen Druck, Lösungen im Bereich Passivrauchschutz zu finden. Irland hatte bereits im März 2004 das erste internationale Verbot eingeführt, Norwegen folgte im Juni (Toshkov, 2013, S. 456), also noch vor der Einreichung der parlamentarischen Initiative. Nachfolgend werden Diffusionsmechanismen bei der schweizerischen Gesetzgebung bzgl. Passivrauchschutz untersucht, um dann die Hypothese zu überprüfen. In der Wissenschaft wird davon ausgegangen, dass bei der Einführung der Rauchverbote Diffusionsmechanismen (insbesondere das Lernen) wirksam waren (Cairney, 2009; Toshkov, 2013). In den Worten von Dimiter Toshkov:

«[...] Along with these domestic policy determinants [Fläche Tabakanbau; Anzahl Zigarettenproduktion; öffentliche Meinung; Prävalenz der Rauchenden, CL], horizontal policy diffusion is also an important factor for the enactment of smoking bans. Even when we take into account the national economy and social attitudes, we find evidence that policy diffusion matters. The empirical analyses showed that the probability of policy enactment increased steadily since 2003 and the increase is related to the number of previous adopters of the policy.» Zit. nach: Toshkov (2013, S. 465).

Anhang 2 zeigt eindrücklich, wie 29 EU-Länder (inklusive der Schweiz und Norwegen) zwischen 2004 bis 2012 Gesetze gegen das Passivrauchen in unterschiedlicher Striktheit einführen. Naturgemäss ist es mit qualitativen Methoden eher schwierig, Diffusionsmechanismen nachzuweisen. In der Schweiz wurden Rauchverbote zwischen 2002 und 2012 behandelt. Während der Ausarbeitungsphase sind in den verschiedensten Berichten und Voten im Parlament zahlreiche Hinweise zu finden, die darauf hinweisen, dass sowohl das FCTC als auch die ausländischen Gesetzgebungsprozesse und Erfahrungen damit beachten werden. Im WAK-Vorstoss finden sich noch keine öffentlich zugänglichen schriftlichen Spuren, aber ein indirekter Einfluss durch die laufenden Verhandlungen der Tabakkonvention erscheint realistisch (Curia Vista, 2002). Des Weiteren lässt sich auch bezüglich Art. 8 FCTC sagen, dass

dieser inhaltlich gesehen eher wenig Wirkung auf die Gesetzgebung haben kann, da er wenig detailliert und zielorientiert verfasst ist (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2005). Für die WHO-Richtlinien und Mustergesetze lässt sich dies weniger sagen – sie könnten einen Einfluss gehabt haben (WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2007).¹⁸ Annehmen lässt sich, dass durch die Unterzeichnung des FCTC im Jahre 2004 und der wiederholten Absichtserklärung des Bundesrates¹⁹ zumindest die Exekutive und die Verwaltung sich an die Konvention gebunden sehen, und deren Ratifizierung vorantreiben. Gewisse Diffusionsmechanismen wie Zwang, Imitation und Lernen können hier eine Rolle spielen. Im als Antwort auf den WAK-Vorstoss verfassten Bericht des Bundesrates wird die erwähnte Absichtserklärung der Umsetzung der Konvention und der Schutz der Arbeitnehmenden am Arbeitsplatz als Ziel des Nationalen Programmes zur Tabakprävention angegeben, ebenfalls werden nationale und internationalen Gesetze untersucht (Bundesrat, 2006).

Gleiches gilt für die Vorarbeiten der Kommission in Erfüllung der PI Gutzwiller (Bundesrat, 2007; Curia Vista, 2004; Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007); im Schlussbericht der Kommission wird auf die internationalen Bestrebungen der WHO, sprich die Konvention und die verschiedenen Umsetzungen von Rauchverböten v. a. im Gastrobereich und erste Erfahrungen damit und Umfragen dazu eingegangen (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2007, S. 6193–6195). Besonders interessiert ist die Kommission an den Nachbarländern wie etwa Deutschland oder Frankreich. In der parlamentarischen Debatte wird von beiden Seiten zur Untermuerung der Argumente immer wieder auf die internationale Ebene Bezug genommen (Curia Vista, 2004). Eine kleine Auswahl von Zitaten soll dies belegen:

[...] Ein Blick ins Ausland zeigt, dass verschiedene Länder seit einigen Jahren gesetzliche Rauchverbote kennen, z. B. die USA, aber auch Länder in Europa, z. B. Irland, Norwegen, Italien, Malta, Schweden, Schottland und Spanien. Die bisherigen Erfahrungen in diesen Ländern bzw. Landesteilen zeigen, dass Rauchverbote durchgesetzt und akzeptiert werden und dass, im Gegensatz zu vielgeäusserten Befürchtungen, die Gastrobranche keine finanziellen Einbussen erleiden musste. [...]» Zit. nach: Ruth Humbel Näf CVP AG: (Curia Vista, 2004, 04.10.2007).

«L'OMS a pris cette question très au sérieux et a élaboré une Convention-cadre pour la lutte antitabac. A l'article 8 de cette convention, elle traite de la protection contre l'exposition à la fumée du tabac et impose aux parties de prendre des mesures efficaces pour assurer une protection contre l'exposition à la fumée du tabac. [... Hier wird Art 8 im Wortlaut zitiert, CL] L'Europe n'est pas restée inactive et de nombreux pays ont déjà pris des mesures contre la fumée passive dans les lieux publics. L'Irlande a été pionnière; la France, l'Italie ont aussi introduit une interdiction de fumer dans les établissements publics. Plusieurs cantons suisses

¹⁸ Die Richtlinien wurden gemäss Bundesrat erst 2007 erlassen, ob vorher was ähnliches existiert, ist nicht sicher, aber eher unwahrscheinlich Bundesrat (2007, S. 6208).

¹⁹ Das BAG bezeichnet die Ratifikation des Abkommens als Ziel des Bundesrates (Bundesamt für Gesundheit, 2018c).

l'ont aussi fait. Le Tessin a une législation déjà en vigueur; les cantons de Soleure, d'Appenzell et des Grisons s'y préparent. Il faut dire que la pression de la population est de plus en plus forte. La population veut que l'on prenne des mesures, et pas seulement des demi-mesures.» Zit. nach: Gisèle Ory SPS NE: (Curia Vista, 2004, 04.03.2008).

«[...] Der erläuternde Bericht der Subkommission Passivrauchen enthält Angaben über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung eines Rauchverbotes in den Restaurants und Hotels. So wird auf Seite 8 ausgeführt, dass in Irland nach der Einführung des Rauchverbotes [...] die Zahl der Angestellten in Hotels und Restaurants zwischen Juni 2004 und Mai 2005 um 1,6 Prozent zurückgegangen ist. Auf die Schweiz umgelegt, entspricht das einem Verlust von 3500 Arbeitsplätzen. Die Umsätze gingen zwischen April 2004 und März 2005 in Irland sogar um 4,9 Prozent zurück. Bezogen auf unser Land müsste daher – nur schon aufgrund dieser Werte – mit einem Umsatzrückgang von rund einer Milliarde Franken gerechnet werden.» Zit. nach: Hans Hess FDP OW: (Curia Vista, 2004, 04.03.2008).

Diese Zitate geben knapp wieder, wie bezüglich der internationalen Erfahrungen argumentiert wird. Auf der Seite der Gegner/innen werden immer wieder die negativen Erfahrungen (v. a. wirtschaftliche Verluste) hinzugezogen und die Befürworter/innen betonen oftmals den Paradigmenwandel und dass sich die Schweiz dieser internationalen Welle anschliessen soll, da die Erfahrungen alle positiv sind sowie das FCTC eingehalten werden soll. Um aber falschen Schlussfolgerungen einen Riegel vorzuschieben, muss gesagt werden, dass es noch viele andere Argumente gab und die Bezüge zur internationalen Gesetzgebung und den Erfahrungswerten nur eine von vielen war.²⁰ Werden die Äusserungen in Berichten und Parlament den Diffusionsmechanismen versucht zuzuteilen, so lassen sich am ehesten Spuren von Lernen und Imitation nachweisen, dies aber auch in dem Sinne, dass versucht wird, aus Fehlern zu lernen – nicht nur aus Erfolgen, sondern auch aus Misserfolgen soll Nutzen gezogen werden. Bei internationalen Abkommen wie dem FCTC, die von so vielen Ländern unterzeichnet sowie ratifiziert werden, ist immer eine gewisse Zwangskomponente anzunehmen, obwohl die Schweiz ohne Ratifizierung überhaupt nicht zu einer Umsetzung gezwungen werden kann.²¹

Hypothese 2 kann unter den gegebenen Umständen nur erschwert verifiziert oder falsifiziert werden. Es lässt sich eine gewisse Prägung durch das FCTC sowie internationale Erfahrungen und Gesetze nachweisen. Doch über ihre Stärke kann keine Aussage getroffen werden. Art. 8 hat in seiner knapp gehalten Form kaum Einfluss auf die schweizerische Gesetzgebung und die entsprechenden Richtlinien kamen erst spät (2007) und im Entwurf des Gesetzes wurde wissentlich davon abgewichen. Bereits der Bundesrat nahm den Kompromiss des ursprünglichen Vorschlages an, obwohl er wusste, dass die anvisierte Kompromisslösung von unbedienten Raucherräumen den Guidelines widerspricht (Bundesrat, 2007, S. 6208). Im Bundeshaus wurde häufig auf die internationalen Erfahrungen und Gesetze eingegangen. Einerseits wurden die Problem- und Lösungsdefinitionen aus dem FCTC und dem internationalen Politik-

²⁰ Zu den verschiedenen Argumenten siehe: Stucki (2016).

²¹ In der aktuellen Debatte um den UN-Migrationspakt ist ähnliches zu beobachten.

wandel übernommen, aber andererseits ist die Lösungsfindung ein politisches Spiel zwischen den Kammern (aber unter Kenntnissen der ausländischen Erfahrungen). Es ist zu vermuten, dass die Orientierung an den Kantonen, die teilweise dem Bund vorangingen, noch stärker ist, als jene an internationalen Entwicklungen. Klassischerweise wird in der Diffusionsforschung ein vertikales Lernen von Subeinheiten seltener untersucht, in diesem Falle könnte es sich als sehr lehrreich erweisen (Gilardi & Fuglister, 2008). Alternativ erscheinen auch Multi-Level-Governance-Ansätze denkbar (Asare, Cairney, & Studlar, 2009). Alles in allem wird Hypothese 2 vorerst unter Vorbehalten bestätigt. Es gibt internationale Einflüsse, aber deren Stärke lässt sich nicht ausreichend quantifizieren und sie sind nur eines von vielen Elementen, welche Einfluss auf die Bundesgesetzgebung hat; weitere Untersuchungen erscheinen nötig.

6. Diskussion

Im Bereich der Tabakpolitik kann die Einführung des Schutzes vor Passivrauchen in der Tat als der oft zitierte Paradigmenwechsel bezeichnet werden. Im Bundesratsbericht von 2006 wird es als Norm beschrieben, in geschlossenen Räumen nicht mehr zu rauchen bzw. am Arbeitsplatz (mit Ausnahmen) darauf zu verzichten (Bundesrat, 2006). Während den parlamentarischen Verhandlungen wird unter dem Paradigmenwechsel eine Anpassung der Sichtweise bzw. das liberale Argument, dass die Freiheit des Individuums dort endet, wo die Freiheit eines anderen eingeschränkt wird, verstanden. Anstelle – wie bisher geschehen – die Minderheit zu schützen, soll nun die Mehrheit (die Nichtraucherenden) geschützt werden, oder wie in der Zusammenfassung der Parlamentsdebatte zu lesen ist: «Statt der Freiheit des Rauchens werde die Freiheit des Nichtrauens ins Zentrum gerückt.» Zit. nach: Curia Vista (2004). Dieser Wandel erfolgte für politische Verhältnisse sehr rasch auf den verschiedensten Ebenen sowohl international, kantonale wie auch am Schluss bei der Eidgenossenschaft durch das neue Bundesgesetz. Zeitlich lässt sich dieser Prozess in der Schweiz zwischen 2002 bis 2012 verorten, wobei die heisse Phase (sprich die Windows of Opportunities) speziell zwischen 2004–2008 (PI Gutzwiller) und dann nochmals 2010–2012 (Volksinitiative Lungenliga) stattfand.

Wie bereits verschiedene andere Autorinnen und Autoren gezeigt haben, erweist sich in der Projektarbeit die Kombination vom Multiple Streams Framework mit Diffusionsmechanismen (speziell dem Lernen) als sehr fruchtbar (Cairney, 2009; Künzler, 2018; Toshkov, 2013). Die Einführung des neuen Bundesgesetzes lässt sich sehr gut mit den beiden gewählten politikwissenschaftlichen Modellen erklären. Dabei müssen aber die immer wieder beschriebenen Schwächen der Modelle berücksichtigt bzw. kontrolliert werden.²² Wie das Bundesgesetz entsteht, resp. die verschiedenen Phasen, die es durchläuft (Motion – parlamentarischer Initiative – Ausarbeitung in Subkommission – Verhandlung im Parlament) sowie die zweite Phase der gescheiterten Volksinitiative lassen sich mit dem MSF mit seinen fünf Grundelementen gut abbilden. Die beiden Phasen des Agenda Setting und der Entscheidungsfindung im angepassten Modell von Herweg et al. (2015) lassen sich gewinnbringend auch für das schweizerische System verwenden, obwohl es gewisse Anpassungen braucht; so gibt es etwa durch die Zauberformel im Bundesrat kaum grössere Regierungswechsel im System und durch die Mittel der direkten Demokratie sehr viele Vetoplayer, welche das Regieren und Legiferieren erschweren.

Gemäss Künzler (2018, S. 270–273) lässt sich Lernen im ganzen MSF verorten, nicht nur in beiden Koppelungsphasen, sondern auch bereits vorher (es gibt meistens Pionierprojekte in anderen Ländern) wie auch nachher (im Sinne der Implementation und Evaluation). Im Falle des Bundesgesetzes trifft dies auch zu: Lerneffekte aus verschiedensten Quellen sind zu vermuten (etwa aus dem FCTC bzw. den dazugehörigen Guidelines, den internationalen Diskussionen über neue, in Entstehung begriffene oder bereits erlassene Gesetze für den Schutz vor

²² Bzgl. MSF siehe z. B. Sager, Ingold et al. (2017, S. 170–173), hier werden aber auch auf viele Kritikpunkte mögliche Lösungen vorgeschlagen. Bzgl. Diffusion siehe Jahn (2015, S. 267–269).

Passivrauch sowie natürlich auch den kantonalen Versuchslaboren, welche teilweise dem Bund vorangingen). Hypothese 2, die besagt, dass das neue BG von internationalen Erfahrungen und Gesetzen und Art. 8 FCTC geprägt ist, ist aber noch breiter gefasst; so sind auch andere Diffusionsmechanismen als das Lernen zu berücksichtigen (Wettbewerb, Zwang, Imitation). Sie lassen sich zumindest teilweise im neuen Gesetz finden. Völkerrechtliche Abkommen enthalten immer eine gewisse Zwangskomponente. International befindet sich die Schweiz in einem Standortwettbewerb (etwa in den Bereichen Gastronomie/Tourismus) und erfolgreiche Gesetze werden öfters imitiert. Wie bereits oben gesagt, ist es schwierig, die Stärke der Diffusionsmechanismen nachzuweisen, aber Hypothese 2 kann mit den vorliegenden Fakten vorläufig verifiziert werden; bzgl. der Mechanismen erscheinen Lerneffekte im Fallbeispiel am klarsten nachweisbar.

Ebenfalls lässt sich Hypothese 1 (Partisan Politics matters) – die dem üblichen Forschungskonsens widerspricht, der besagt, dass Parteipolitik in solchen Politikfeldern von sekundärer Bedeutung ist²³ – bestätigen. Linksgrüne Parteien haben sich von Beginn weg für eine starke Umsetzung des FCTC eingesetzt und bürgerliche und wirtschaftsliberale Parteien keine oder eine schwache Umsetzung des Gesetzes gefordert. Im Erstrat (Nationalrat) hat die SVP mit einem Teil der FDP sowie einigen Abweichlern aus der CVP noch versucht, nicht auf das Gesetz einzutreten. Doch Mitte-Links konnte sich durchsetzen. Danach verlief die Debatte aber vor allem so, dass die bürgerliche Mehrheit (inklusive SVP) den Vorstoss der Kommission immer mehr abschwächten und nur der Ständerat noch einige Verschärfungen einbrachte. Am Ende wurde das abgeschwächte Gesetz mit einer grossen Mehrheit gegen Rot-Grün angenommen. Grundlegend wurde das Gesetz durch die Haltungen der Parteien geprägt.

Die Tatsache, dass Rauchen schädlich ist und tödlich sein kann, war schon in den 1960er- und 1970er-Jahren bekannt, aber bis der Staat eingriff und versuchte, die Zahl der Rauchenden zu reduzieren, dauerte es noch weit bis in die 1990er- resp. 2000er-Jahre. Dies gilt für viele Länder, aber bis heute hinkt die schweizerische Tabak-Präventionspolitik im internationalen Vergleich (z. B. gegenüber Grossbritannien) hinterher (z. B. Clancy & Zubair, 2015; Hanafin & Clancy, 2015; Künzler, 2018, S. 267–270). Künzler (2018) nennt die Tabakpräventionspolitik in ihrem Artikel einen «Hard Case for Learning». Dieser Fall, dass Lernen in der Tabakpolitik verzögert und langsam erfolgt, trifft also auch für die Schweiz zu.

²³ In Deutschland waren etwa zu Beginn die Meinung der Parteien überhaupt noch nicht klar (Reus, 2016). Ein Vergleich zwischen der deutschen und schweizerischen Diskussion wäre interessant, aber wie Reus zeigt, spielen beim nördlichen Nachbarn noch ganz andere Faktoren eine Rolle. Zuerst wurde auf Bundesebene diskutiert und die Debatte später aufgrund einer föderalen Reform auf Länderebene weitergeführt.

7. Schlussfolgerungen

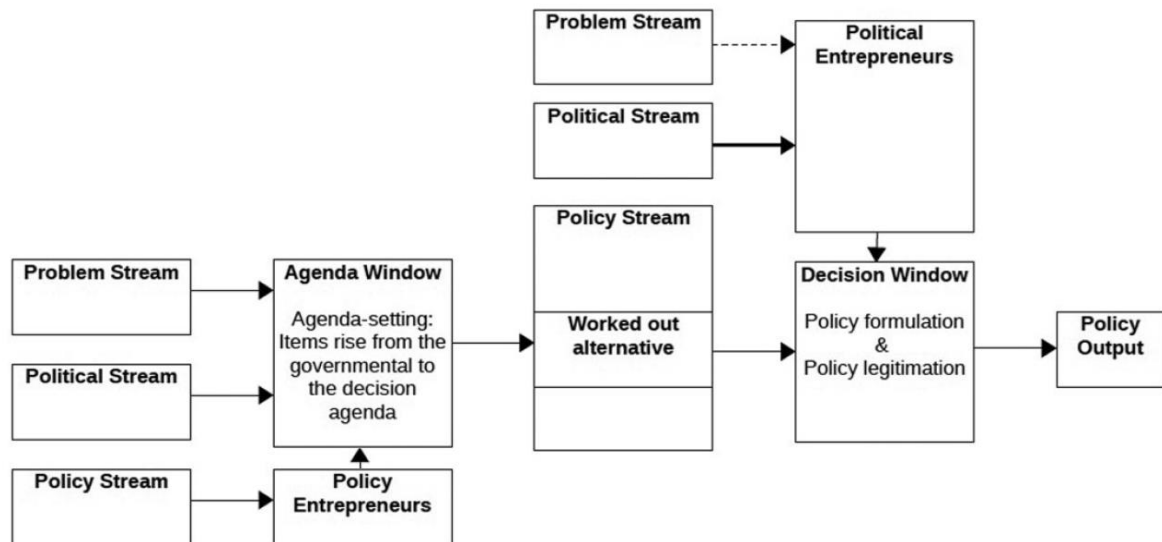
Qualitative Projektarbeiten mit einem beschränkten Umfang lassen naturgemäss viele Fragen offen. Hier soll nur noch hinzugefügt werden, dass trotz der gewählten Kombination der Theorien viele Themen nur angeschnitten werden konnten und die Hypothesen nur vorläufig bestätigt wurden. Die Fragestellung der Arbeit konnte jedoch beantwortet werden, wodurch sich wertvolle Anknüpfungspunkte ergaben, um künftig weiter zu ergründen, wie es zu einer neuen Policy (Schutz vor Passivrauchen) trotz einer eher schwachen schweizerischen Präventionspolitik kam.

Ein nächster Entwicklungsschritt könnte in den nächsten Jahren durch das bereits erwähnte Tabakproduktegesetz folgen, wenn auch mutmasslich in einer Form, die weniger den ursprünglichen Bestrebungen der Verwaltung und des Bundesrates entspricht (Bundesamt für Gesundheit, 2018f). Der Bundesrat hat Ende November den zweiten Entwurf vorgelegt; darin enthalten ist ein verbesserter Jugendschutz (18 Jahre), Reglementierung von E-Zigaretten und Produkten zum Erhitzen sowie Snus. Nicht Teil davon sind Werbebeschränkungen, welche vom Parlament verworfen wurden, und somit kann gemäss Bundesrat das FCTC weiterhin nicht ratifiziert werden. Die Ratifizierung bleibt dennoch weiterhin ein Ziel der Exekutive. Nicht vergessen sei, dass das Passivrauchschutzgesetz in den letzten Jahren eine der wenigen erfolgreichen Weiterentwicklungen in der Suchtpolitik im Allgemeinen war. In vielen Bereichen der Drogen- und Suchtpolitik weht den Handelnden im letzten Jahrzehnt ein starker Gegenwind ins Gesicht (z. B. Cannabis, Werbeverbote für Alkohol und Tabak usw.).

Es gibt aber auch hoffnungsvolle Zeichen in den vom BAG verantworteten Themenbereichen. Im Bereich Cannabis liess der Bundesrat eine Vernehmlassung über eine Änderung des BetmG bzgl. wissenschaftlicher Pilotprojekte durchführen, die Antworten sind bereits veröffentlicht (Bundesamt für Gesundheit, 2018b). Ebenfalls Im Bereich des Schutzes vor Passivrauchen selbst wird es ab 01. Juni 2019 grössere Veränderungen geben – der Verband öffentlicher Verkehr hat (nach erfolgreichen Pilotprojekten der SBB in sechs Bahnhöfen) beschlossen, dass schweizerische Bahnhöfe rauchfrei werden mit Ausnahme markierter Bereiche auf den Bahnsteigen (Santoro, 2018; Verband öffentlicher Verkehr, 2018). Die Details werden derzeit noch ausgearbeitet, aber es klingt ganz danach, also ob die deutsche Lösung nun auch die Schweiz erreicht. Zum Schluss lässt sich nur spekulieren, ob dieser Schritt allenfalls nochmals einen Schub auf nationaler Ebene bzgl. Verschärfung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auslösen wird. Als die Züge 2005 rauchfrei wurden, war dies ein Zeichen der Zeit und wurde von den internationalen und nationalen Diskussionen beeinflusst, diente aber in der Parlamentsdebatte (Curia Vista, 2004, z. B. 04.03.2008, Erika, Forster-Vannini FDP SG) auch als positives Beispiel, um die grosse Akzeptanz für solche Verbote in der Bevölkerung zu betonen.

Anhang

Anhang 1: Multiple Streams Framework nach Herweg et al.²⁴



²⁴ Herweg et al. (2015, S. 445).

Anhang 2: Einführung der Rauchverbote in Gastronomie in der EU (sowie Schweiz und Norwegen)²⁵

Land	Einführung ab:	Grad der Striktheit (1=lasch; 2=mittel; 3=streng)
Irland	März 2004	3
Norwegen	Juni 2004	3
Italien	Januar 2005	3
Malta	April 2005	3
Schweden	Juni 2005	3
Grossbritannien	März 2006	3
Lettland	Juni 2006	3
Luxemburg	September 2006	2
Belgien	Januar 2007	2
Litauen	Januar 2007	2
Estland	Juni 2007	2
Finnland	Juni 2007	3
Dänemark	August 2007	2
Slowenien	August 2007	2
Deutschland	Januar 2008	2
Frankreich	Januar 2008	2
Portugal	Januar 2008	1
Niederlande	Juli 2008	2
Österreich*	Januar 2009	2
Rumänien	Januar 2009	1
Slowakei	September 2009	1
Zypern	Januar 2010	3
Schweiz	Mai 2010	2
Griechenland	September 2010	1
Polen	November 2010	2
Bulgarien	Januar 2011	1
Spanien	Januar 2011	2
Ungarn	Januar 2012	1
Tschechien**	Mai 2017	3

* Die neue Regierung hat das Rauchverbot in der Gastronomie vor der Einführung bereits wieder aufgehoben und das Gesetz massiv abgeschwächt (Der Standard, 2018).

** Neues Gesetz gilt seit 31.05.2017 (Aktuálně.cz, 2017).

²⁵ Bearbeitet nach: Toshkov (2013, S. 456).

Literaturverzeichnis

- Aktuálně.cz. (2017). Senátoři schválili protikuřácký zákon beze změn, diskutovali o něm pět hodin. URL: https://zpravy.aktualne.cz/domaci/senatori-po-nekolikahodinove-debate-schvalili-protikuracky-z/r~8ebbc240de4611e69d46002590604f2e/?_ga=1.31693306.575588695.1466714897&redirected=1545919021, 27.12.2018.
- Année politique suisse. (1995-2013). Schutz vor dem Passivrauchen. URL: https://anneepolitique.swiss/articles?full_texts%5B%5D=schutz+vor+dem+passivrauchen, 14.10.2018.
- Année politique suisse. (2010-2012). Volksinitiative für einen verschärften Schutz vor Passivrauchen. URL: <https://anneepolitique.swiss/prozesse/29047-volksinitiative-fur-einen-verscharften-schutz-vor-passivrauchen>, 19.10.2018.
- Année politique suisse. (2017). Namenslisten bei allen Abstimmungen im Ständerat. URL: <https://anneepolitique.swiss/prozesse/57935-namenslisten-bei-allen-abstimmungen-im-standerat>, 19.10.2018.
- Asare, B., Cairney, P., & Studlar, D. T. (2009). Federalism and Multilevel Governance in Tobacco Policy: The European Union, the United Kingdom, and Devolved UK Institutions. *Journal of Public Policy*, 29(01), S. 79–102.
- Beigbeder, Y. (2018). *The World Health Organization: Achievements and failures. Global governance*. London: Routledge.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018a). Gesetzgebung Tabak. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesetze-und-bewilligungen/gesetzgebung/gesetzgebung-mensch-gesundheit/gesetzgebung-tabakprodukte-schutz-vor-passivrauchen.html>, 09.10.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018b). Pilotversuche mit Cannabis: Vernehmlassungsvorlage. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/vernehmlassungsvorlage.html>, 17.12.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018c). Tabak international. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/internationale-beziehungen/internationale-gesundheitsthemen/praevention-und-gesundheitsfoerderung-im-internationalen-kontext/tabakinternational.html>, 09.11.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018d). Tabakpolitik der Schweiz. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz.html>, 09.10.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018e). Tabakpolitik in den Kantonen. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html>, 09.10.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018f). Tabakproduktegesetz: Bundesrat überweist Botschaft an das Parlament. URL:

- <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73174.html>, 17.12.2018.
- Bundesamt für Gesundheit. (2018g). Zahlen & Fakten: Tabak. URL: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/zahlen-fakten-zu-sucht/zahlen-fakten-zu-tabak.html>, 09.10.2018.
- Bundeskanzlei. (2012). Volksabstimmung vom 23.09.2012. URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20120923/index.html>, 18.07.2018.
- Bundesrat. (2006). Bericht des Bundesrates zum Schutz vor Passivrauchen: In Erfüllung des Postulates der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) 02.3379 «Schutz vor dem Passivrauchen» vom 9. Juli 2002. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/3695.pdf>, 27.12.2018.
- Bundesrat. (2007). zu 04.476. Parlamentarische Initiative Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates: Stellungnahme des Bundesrates. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/6207.pdf>, 18.07.2018.
- Bundesrat. (2011). 11.025: Botschaft zur Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen». URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/2809.pdf>, 18.07.2018.
- Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31). Amtliche Sammlung 6285 (Bundesversammlung 01.05.2010).
- Bush, A. (2015). Chapter 9: Health Effects of Passive Smoking in Children. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Eds.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage, S. 97–109). Basel: Karger.
- Cairney, P. (2009). The role of ideas in policy transfer: The case of UK smoking bans since devolution. *Journal of European Public Policy*, 16(3), S. 471–488.
- Clancy, L., & Zubair, K. (2015). Chapter 10: Health Effects of Passive Smoking in Adults. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Hgg.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage, S. 110–120). Basel: Karger.
- Curia Vista Geschäftsdatenbank. (2002). Postulat 02.3379: Schutz vor dem Passivrauchen. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20023379>, 18.07.2018.
- Curia Vista Geschäftsdatenbank. (2004). Parlamentarische Initiative 04.476: Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20040476>, 18.07.2018.
- Curia Vista Geschäftsdatenbank. (2011). 11.025: Schutz vor Passivrauchen. Volksinitiative. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20110025>, 18.07.2018.
- Der Standard. (2018). Rauchverbot: Zorn und Zweckehe im Parlament. URL: <https://derstandard.at/2000076639273/Zorn-Zwischenrufe-und-Zweckehe-bei-Rauchdebatte-im-Parlament>, 27.12.2018.
- Dunlop, C., Radaelli, C. M., & Trein, P. (Hgg.). (2018). *Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes*. International Series on Public Policy.

- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (2018). Chapter 1: Introduction: The Family Tree of Policy Learning. In C. Dunlop, C. M. Radaelli, & P. Trein (Hgg.), *International Series on Public Policy. Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes* (S. 1–25).
- Dussey-Cavassini, Sordat Fornerod, D., & Stojanović, L. (2015). Internationale Zusammenarbeit. In W. Oggier (Hrsg.), *Gesundheitswesen Schweiz 2015–2017: Eine aktuelle Übersicht* (5. Auflage, S. 163–174). Bern: Verlag Hans Huber.
- Gilardi, F., & Füglistner, K. (2008). Empirical Modeling of Policy Diffusion in Federal States: The Dyadic Approach. *Swiss Political Science Review*, 14(3), S. 413–450.
- Hadorn, S., Sager, F., & Mavrot, C. (2017). Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Thurgau 2014-2017.
- Hanafin, J., & Clancy, L. (2015). Chapter 1: History of Tobacco Production and Use. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Hgg.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage, S. 1–18). Basel: Karger.
- Herweg, N. (2015). Multiple Streams Ansatz. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hgg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 325–353). Wiesbaden: Springer VS.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), S. 435–449.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), S. 419–434.
- Jahn, D. (2015). Diffusion. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hgg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 247–276). Wiesbaden: Springer VS.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2. Auflage). Always learning. Boston, Mass.: Pearson Education.
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. (2007). 04.476. Parlamentarische Initiative Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen: Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/6185.pdf>, 18.07.2018.
- Künzler, J. (2015). *Determinanten kantonalen Tabak-Werbeverbote* (Masterarbeit). Universität Bern, Bern.
- Künzler, J. (2018). Chapter 12: The Hard Case for Learning: Explaining the Diversity of Swiss Tobacco Advertisement Bans. In C. Dunlop, C. M. Radaelli, & P. Trein (Hgg.), *International Series on Public Policy. Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes* (S. 267–294).
- Latif, E., & Warner, V. (2015). Chapter 12: Legislation and Smoking Prevention. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Hgg.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage, S. 136–148). Basel: Karger.
- Lungenliga Schweiz. (2012). Eidgenössische Volksinitiative 'Schutz vor Passivrauchen': Initiativtext. URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis371t.html>, 18.07.2018.
- Mackay, J., & Schluger, N. (2015). Chapter 2: Global Tobacco Epidemic. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Hgg.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage, S. 19–26). Basel: Karger.

- Mavrot, C., Stucki, I., Sager, F., & Etter, J.-F. (2017). Efficacy of an Internet-based, individually tailored smoking cessation program: A randomized-controlled trial. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 23(5), 521–528.
- Mavrot, C., Wight, N., Hadorn, S., Balthasar, A., & Sager, F. (2016). Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme: Literaturübersicht, praktische Erfahrungen, Kriterien für die Zukunft.
- Pötschke-Langer, M., Schotte, K., & Szilagyi, T. (2015). Chapter 13: The WHO Framework Convention on Tobacco Control. In R. Loddenkemper & M. Kreuter (Hgg.), *Progress in respiratory research: vol. 42. The tobacco epidemic* (2. Auflage., S. 149–157). Basel: Karger.
- Pro aere, (2004). Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen: Parlamentarische Initiative von Nationalrat Prof. Dr. med. Felix Gutzwiller, Zürich. URL: http://www.proaere.ch/d/data/data_41.pdf, 27.12.2018.
- Reus, I. (2016). Chapter Eleven: The Expulsion of the Smokers from Paradise: A Multiple-Streams Analysis of German Non-Smoker-Protection Legislation. In R. Zohlnhöfer & F. W. Rüb (Hgg.), *ECPR studies in European political science. Decision-making under ambiguity and time constraints: Assessing the multiple-streams framework* (S. 189–211).
- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2017). Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele. *Politik und Gesellschaft in der Schweiz*.
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., & Graf, V. A. (2017). Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Jura 2014-2016.
- Sager, F., & Thomann, E. (2017). Multiple streams in member state implementation: Politics, problem construction and policy paths in Swiss asylum policy. *Journal of Public Policy*, 37(03), S. 287–314.
- Santoro, I. (2018). Bahn verschärft Rauchverbot: Qualmen bald nur noch in markierter Zone. URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/bahn-verschaerft-rauchverbot-qualmen-bald-nur-noch-in-markierter-zone>, 17.12.2018.
- Schlauffer, C., Stucki, I., & Sager, F. (2018). The Political Use of Evidence and Its Contribution to Democratic Discourse. *Public Administration Review*, 76(3), 645-649.
- Schulz, J. P., Hartung, U., & Fiordelli, M. (2012). Do Journalists' Opinions Affect News Selection in a Low-Key Conflict? Newspaper Coverage of the Discussion of Smoking Bans in Switzerland. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 89(3), S. 414–430.
- Stucki, I. (2016). Arguing about smoking bans: The role of evidence in the social construction of conflicting policy ideas. *Critical Policy Studies*, 11(4), S. 411–432.
- Toshkov, D. (2013). Policy-Making beyond Political Ideology: The Adoption of Smoking Bans in Europe. *Public Administration*, 91(2), S. 448–468.
- Trein, P. (2017). Europeanisation beyond the European Union: Tobacco advertisement restrictions in Swiss cantons. *Journal of Public Policy*, 37(02), S. 113–142.
- Verband öffentlicher Verkehr. (2018). Der VöV beschliesst die Einführung von rauchfreien Bahnhöfen mit Raucherbereichen auf den Perrons. URL: <https://www.voev.ch/de/Medien/Mediendetails?newsid=158>, 17.12.2018.

- Wenger, J., Surber Michael, Lanzi, N., Gantenbein, F., & Kübler, D. (2014). Politikfeldanalyse Sucht: Advocacy-Koalitionen in der Schweizer Alkohol-, Tabak- und Drogenpolitik : Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Zürcher Politik- & Evaluationsstudien: Nr. 12. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
- WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2005) Geneva: World Health Organization (WHO). URL: http://www.who.int/fctc/text_download/en/, 27.12.2018.
- WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2007). Guidelines for implementation of Article 8: Protection from exposure to tobacco smoke. URL: http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/adopted/article_8/en/, 17.10.2018.
- WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2018). Status of Treaties. 4. WHO Framework Convention on Tobacco Control. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en, 18.07.2018.

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, den 31. Januar 2018

Christian Leu

Über den Autor

Christian Leu wurde am 22.03.1983 in Bern geboren und ist heimatberechtigt in Madiswil BE (vormals Kleindietwil BE). Er hat nach einer erfolgreichen Ausbildung zum kaufmännischen Angestellten auf dem zweiten Bildungsweg an den Universitäten Bern und München zwischen 2005-2011 studiert. Im Bachelorstudium waren dies die Fächer Geschichte und Politikwissenschaft und im Master, welcher komplett in München absolviert wurde, Geschichte Ost- und Südosteuropas sowie Interkulturelle Kommunikation und Europäische Ethnologie. Während der Studienzeit hat Herr Leu bei verschiedensten Arbeitgebern (auch im Zivildienst) vertiefte Berufserfahrungen erarbeitet. Am Längsten war er (mit Unterbrüchen) 2007-2013 in der archivalischen Erschliessung beim Archiv für Agrargeschichte tätig. Nach dem Studium trat er in die Dienste der Stadt Zürich, zuerst 2014-2015 im Rahmen eines Berufseinsteigerpraktikums bei den Sozialen Dienste und ab 2015 bis heute als Stabsmitarbeiter bei den Sozialen Einrichtungen und Betrieben, die ebenfalls zum Sozialdepartement der Stadt gehören.

Seit 2017 absolviert der Autor den Executive Master of Public Administration an der Uni Bern.