

BOTSCHAFT Nr. 66
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum

15. April 2008

- Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative
« Passivrauchen und Gesundheit » (Volksabstimmung)
- Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes
vom 16. November 1999 (Schutz gegen das Passivrauchen)
- Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 25.
September 1997 über die Ausübung des Handels
(Tabakverkauf)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative « Passivrauchen und Gesundheit » (Volksabstimmung) sowie zwei Gesetzesentwürfe zur Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (Schutz gegen das Passivrauchen) und zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (Tabakverkauf).

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

- 1 Einführung
- 2 Erläuterung der Bestimmungen
- 3 Finanzielle Auswirkungen
- 4 Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Gemeinden
- 5 Antrag

1 EINFÜHRUNG

1.1 Wissenschaftliche Grundlagen und Stand der Prävention im Kanton

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen heute, dass Passivrauchen die Gesundheit gefährdet. Die internationale Agency for Research on Cancer IARC hat im Jahr 2002 das Passivrauchen formell für krebserzeugend erklärt (Basisinformationen über den Schutz vor Passivrauchen, BAG, Dezember 2007; abrufbar unter www.bag.admin.ch, Rubrik „Themen“, Stichwort „Tabak“). Das Passivrauchen führt zu Erkrankungen und sogar Todesfällen bei ausgesetzten Nichtraucherinnen und Nichtrauchern. Insbesondere Kinder sind durch das Passivrauchen stark gefährdet.

Es gibt keine Schwelle, unterhalb der das Passivrauchen unschädlich wäre. Das Risiko eines Herzschlags ist bei Nichtraucherinnen und Nichtrauchern, die dem Passivrauch ausgesetzt sind, doppelt so hoch wie bei nicht Exponierten. Das Risiko von Lungenkrebs oder Herzinfarkt ist um rund 25 % höher. Bei starker und vor allem regelmässiger Exposition wie zum Beispiel von Angestellten im Gastgewerbe erhöht sich das Lungenkrebsrisiko sogar um 100 % (Stayner L. et al.: Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. Am. J. Public Health, 2007). In der Schweiz sterben jährlich etwa 1000 Personen frühzeitig infolge des Passivrauchens.

Aus wirtschaftlicher Sicht belegen rund 100 Studien, dass die Einführung eines totalen Rauchverbots in Restaurants, Bars und Hotels keine grösseren Auswirkungen auf den Verkauf, die Einnahmen, den Gewinn oder die Arbeitsplätze hat. Anhand der offiziellen Daten (Steuerdaten oder Anzahl Beschäftigte) zeigt sich, dass sich die Hotellerie und das Gastgewerbe nach der Einführung eines Rauchverbots gleich gut oder sogar besser entwickeln. Die neuesten offiziellen Statistiken für

Irland, Norwegen und Schottland belegen, dass sich keine relevanten Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und auf den Umsatz ergaben (BAG, Dezember 2007, Seite 10).

Im Bewusstsein um die wesentliche Bedeutung der Prävention unterstützt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind. Der Fachstelle Tabakprävention Freiburg (CIPRET), die im Jahr 2008 mit 65 000 Franken unterstützt wird, kommt dabei eine Schlüsselstellung zu. Sie fördert und entwickelt verschiedene Leistungen im Bereich der Tabakprävention. Die Problematik des Passivrauchens wird in verschiedenen Aktionen angegangen: Plakatkampagnen, Interventionen zur Förderung von rauchfreien Arbeitsorten, Sensibilisierungsaktionen bei Veranstaltungen usw.) Zusammen mit der Institution RELEASE+LIFAT (Prävention von Alkoholismus und anderen Formen der Drogenabhängigkeit, gleichfalls vom Kanton unterstützt), dem schulärztlichen Dienst und der Theatertruppe Le Caméléon produziert CIPRET auch das interaktive Theater «Cig'arrête». Dieses Projekt richtet sich sowohl an Kinder als auch an Erwachsene.

Das Problem des Tabakkonsums ist in weitere vom Kanton unterstützte Präventionsaktionen eingegangen, namentlich in das Projekt «Fourchette verte» in Freiburg. Dieses unter der Schirmherrschaft des Freiburgerischen Roten Kreuzes laufende Projekt zielt darauf hin, eine ausgewogene Ernährung in gesunder – rauchfreier – Umgebung zu fördern.

Was schliesslich den Schutz gegen das Passivrauchen auf kantonaler Ebene betrifft, sind in der Kantonsverwaltung, den Spitälern und den Schulen schon verschiedene Massnahmen ergriffen worden. So erliess der Staatsrat am 1. April 2000 ein Reglement zur Einschränkung des Rauchens in Gebäuden der kantonalen Verwaltung. In den Schulen ist das Rauchen für Schülerinnen und Schüler verboten. Die Berufsschulen sind seit August 2005 rauchfrei, die Fachhochschule Freiburg für Technik und Wirtschaft seit September 2006, die Kollegien und übrigen Schulen der Sekundarstufe II seit April 2007. Auch die Universität ist seit dem letzten Jahr rauchfrei (dort hatte das Rektorat schon im Jahr 1996 Restriktionen angeordnet). Das totale Rauchverbot gilt seit dem Jahr 2000 im kantonalen Lehrerseminar (heute PH), seit 2002 in der Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit und seit 2005 in der Hochschule für Gesundheit.

1.2 Politische Vorstösse

In den letzten Jahren haben sich in der Schweiz die Eingaben zum Schutz gegen das Passivrauchen vervielfacht. Wie schon in anderen Westschweizer Kantonen (GE, VD, NE) wurde im Kanton Freiburg am 13. Dezember 2006 eine kantonale Verfassungsinitiative mit 12 253 gültigen Unterschriften für den Schutz gegen die Gefährdung durch Tabakrauch in geschlossenen öffentlichen Räumen eingereicht. Die Initiative wurde mit Dekret des Grossen Rates vom 12. September 2007 für gültig erklärt. Mit diesem Dekret verpflichtete sich der Grosse Rat, innert spätestens einem Jahr ein Dekret über die Unterstützung oder Nichtunterstützung dieser Initiative sowie einen allfälligen Gegenvorschlag zu verabschieden.

Abgesehen von dieser Initiative sind die folgenden Vorstösse zu verzeichnen:

- Am 12. April 2005 erging eine Petition mit dem Titel « Rauchfreie Verwaltungsgebäude » (Petition Estermann), die ein Rauchverbot in den Gebäuden der Kantonsverwaltung verlangte, an den Staatsrat des Kantons Freiburg.
- Am 31. Mai 2005 wurde eine von 8044 Freiburger NichtraucherInnen und RaucherInnen unterzeichnete Petition (Petition CIPRET) eingereicht; diese betrifft den Schutz der Bevölkerung vor dem Passivrauchen in den öffentlichen Räumen des Kantons.

- Die am 20. Juni 2005 eingereichte Anfrage Nr. 825.05 von Grossrat André Ntashamaje über das Rauchen in öffentlichen Gebäuden im weiten Sinne wurde am 12. Dezember 2005 vom Staatsrat beantwortet.
- Am 7. Februar 2006 nahm der Grosse Rat die Motion Nr. 105.05 Cédric Castella / Jean Pierre Dorand an; diese betrifft das Rauchverbot in Schulen, Spitälern und Verwaltungen.
- Am 11. Oktober 2007 wies der Grosse Rat die Motion Nr. 141.06 Bruno Tenner / René Thomet über ein Rauchverbot in Gaststätten (Cafés, Restaurants, Hotels usw.) ab.
- Am 11. Oktober 2007 wies der Grosse Rat auch die Motion Nr. 142.06 Denis Grandjean über das Verbot des Tabakverkaufs an Jugendliche unter 18 Jahren ab.
- Hingegen nahm der Grosse Rat am 11. Oktober 2007 die Motion Nr. 147.06 Hugo Raemy / Martin Tschopp über das Verbot des Tabakverkaufs an Jugendliche unter 16 Jahren an.

Parallel zu den Vorstössen und Entscheiden auf Kantonsebene wird derzeit von den Eidgenössischen Räten der Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen debattiert. Infolge einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Felix Gutzwiller im Oktober 2004 "Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen" war ein erster Gesetzesentwurf erarbeitet worden. Der Entwurf basierte auf der Änderung des Arbeitsgesetzes und sollte den Schutz von 90-95 % der Angestellten und der Kundschaft von Gaststätten sicherstellen. Nachdem dieser Schutz bei der bis Januar 2007 laufenden Vernehmlassung als unzureichend kritisiert worden war, nahm die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) von einer Änderung der Arbeitsgesetzgebung Abstand und zog die Lösung eines speziellen Bundesgesetzes vor.

Der Entwurf zu diesem Gesetz wurde dem Nationalrat am 4. Oktober 2007 unterbreitet. Nach diesem Entwurf sollen geschlossene Räume, die öffentlich zugänglich sind, und Arbeitsplätze grundsätzlich rauchfrei sein. Möglich bleibt jedoch die Einrichtung abgetrennter Raucherräume, sofern sie ausreichend belüftet sind und darin keine Arbeitnehmenden beschäftigt werden. In der Debatte wurde auch präzisiert, dass Ausnahmen bestehen könnten, namentlich für wohnungsähnliche Stätten, die dem ständigen oder längeren Aufenthalt dienen, wie zum Beispiel Anstalten für den Strafvollzug. Auf einen Minderheitenantrag der SGK-N hin nahm der Nationalrat eine erhebliche Änderung am Gesetzesentwurf vor, die es ermöglichen würde, mit kantonaler Bewilligung Gastbetriebe oder Nachtlokale als Raucherbetriebe zu führen. An seiner Sitzung vom 4. März 2008 hat der Ständerat diese Änderung abgelehnt; er hat indes Restaurations- und Hotelbetrieben die Möglichkeit eröffnet, bediente Raucherräume einzurichten, sofern die dort beschäftigten Arbeitnehmenden ausdrücklich damit einverstanden sind. Der Ständerat hat im übrigen eine Klausel ins Gesetz eingebracht, die es den Kantonen erlaubt, strengere Vorschriften zum Schutz der Gesundheit vor dem Passivrauchen zu erlassen, womit er das Prinzip des Vorrechts von Bundesrecht gegenüber kantonalem Recht durchbrochen hat.

Zur Zeit ist es nicht möglich zu sagen, ob es eine Regelung auf Bundesebene geben wird und wie diese inhaltlich aussehen wird. Zudem müsste ein allfälliges Bundesgesetz unter Umständen noch weitere Hürden nehmen, namentlich die eines allfälligen Referendums mit ungewissem Ausgang.

Die gesetzlichen Fristen zur Behandlung der Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit», die am 30. November 2008 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss, zwingen den Staatsrat indes, die vorliegenden Gesetzgebungsentwürfe ohne Verzug dem Grossen Rat zu überweisen. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2007 an die kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren hat im übrigen der Vorsteher des Eidgenössischen

Departements des Innern die Kantone ermutigt, in ihren Bestrebungen um eine eigene Regelung des Schutzes gegen das Passivrauchen fortzufahren.

Bleibt schliesslich zu erwähnen, dass das Verbot des Verkaufs von Tabak an Jugendliche aus Gründen der Systematik und Kohärenz im Gesetz über die Ausübung des Handels geregelt werden soll, wie dies auch für das Verbot des Verkaufs von alkoholischen Getränken vorgesehen ist.

1.3 Ausarbeitung des Gegenvorschlags

Die Verfassungsinitiative « Passivrauchen und Gesundheit » wurde am 12. September 2007 vom Grossen Rat des Kantons Freiburg für gültig erklärt. Aus formalen Gründen (die Bestimmungen gegen das Passivrauchen sollten auf der Ebene des Gesundheitsgesetzes geregelt werden und nicht auf Verfassungsebene) sowie aus inhaltlichen Gründen (der Text der Initiative sieht keinerlei Ausnahme vom Rauchverbot vor) wurde eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu dieser Initiative betraut. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus verschiedenen Partnern zusammen, darunter namentlich Dienststellen des Staates, in der Prävention tätige Dienste und Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Wirtschaftskreise.

Im Anschluss an die Arbeiten dieser Gruppe wurde von Mitte Dezember 2007 bis Ende Februar 2008 bei 208 Organismen (darunter 168 Gemeinden) ein Dekretsvorentwurf über die Verfassungsinitiative « Passivrauchen und Gesundheit » (Gegenvorschlag) sowie einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (Tabakprävention) in Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden die Vernehmlassungsteilnehmer insbesondere eingeladen, sich zu zwei Varianten betreffend die für Gastbetriebe anwendbare Regelung zu äussern. Die erste Variante erlaubte das Rauchen nur in getrennten Raucherräumen ohne Bedienung, die zweite erlaubte ausnahmsweise den Betrieb von eigentlichen Rauchergaststätten. 17 Vernehmlassungsteilnehmer haben sich für die Verfassungsinitiative ausgesprochen und explizit oder implizit die vorgelegten Varianten verworfen. Sodann wurde, auch wenn die Meinungen weit auseinandergingen, die erste Variante von 29 Vernehmlassungsteilnehmern bevorzugt, während die Variante "Raucherbetriebe" von 20 Vernehmlassungsteilnehmern unterstützt wurde. Zu erwähnen ist, dass 32 Gemeinden sowie der Freiburger Gemeindeverband mit Rücksicht auf die damit verbundenen politischen Sensibilitäten zu diesen Varianten nicht Stellung genommen haben.

2 ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

A. Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative « Passivrauchen und Gesundheit »

Die Verfassungsinitiative sieht einen sehr detailliert ausformulierten und einengenden Text vor, der dem Gesetzgeber keinerlei Handlungsspielraum lässt, um bestimmte Ausnahmen vom Rauchverbot vorzusehen. Im Übrigen sollte sich aus formaler Sicht eine Verfassungsbestimmung darauf beschränken, allgemeine Grundsätze in knapper Form festzuschreiben. Ohne die Bedeutung des Schutzes vor dem Passivrauchen herabspielen zu wollen, muss man sagen, dass der Umfang des Initiativtextes Text gegenüber den übrigen Verfassungsartikeln unverhältnismässig erscheint. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, sich eher dem Gegenvorschlag als der Initiative anzuschliessen.

Artikel 1

Nach den Bestimmungen der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte muss die Initiative dem Volk unterbreitet werden. Artikel 1 des Dekrets übernimmt daher vollumfänglich den Text der Initiative.

Artikel 2

Artikel 2 des Vorentwurfs zum Dekret führt eine spezifische Verfassungsbestimmung zur Tabakprävention ein, schlägt aber eine Formulierung vor, die sich harmonischer in die Verfassung einfügt und es dem Gesetzgeber erlaubt, den Schutz gegen Passivrauchen in geeigneter Weise zu regeln. Im Vernehmlassungsverfahren hat die weit überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer diesem Vorgehen den Vorzug gegeben.

Um die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung zu konkretisieren, wird im Rahmen dieser Botschaft auch eine Änderung des Gesundheitsgesetzes vorgeschlagen (s. Punkt B).

Bleibt am Rande zu erwähnen, dass derzeit eine umfangreiche Revision des Gesundheitsgesetzes in Vorbereitung ist; diese betrifft die Anpassung zahlreicher kantonaler Bestimmungen an verschiedene Bundesgesetze, die im Gesundheits- und Berufsbildungsbereich in Kraft getreten sind. Diese Revision ist nicht vereinbar mit dem Zeitplan für die Behandlung der Verfassungsinitiative (s. oben) und wird dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet werden.

Artikel 3

Nachdem das Dekret in Artikel 2 einen Gegenvorschlag zur Initiative formuliert, muss der Grosse Rat eine Empfehlung abgeben.

B. Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Schutz gegen das Passivrauchen)

Artikel 35a

Wie einleitend (Ziffer 1.2) erwähnt, hat der Grosse Rat am 11. Oktober 2007 die Motion Nr. 141.06 Bruno Tenner / René Thomet über ein Rauchverbot in Gaststätten (Cafés, Restaurants, Hotels usw.) ab. Allerdings zeigen die jüngsten Entwicklungen in dieser Thematik, insbesondere die massive Annahme einer Volksinitiative durch das Genfer Stimmvolk am 24. Februar 2008 (79,1 %), die mit der im Kanton Freiburg eingereichten Initiative identisch ist, dass die Bevölkerung dem Schutz gegen das Passivrauchen ausgesprochen grosse Bedeutung zumisst. Auch in Freiburg ist diese Sensibilität vorhanden. Wie bereits erwähnt (Ziffer 1.1), sind 68 % der Freiburgerinnen und Freiburger für ein Rauchverbot in öffentlichen Räumen.

Aus diesem Grund, und um eine valable Alternative zur Verfassungsinitiative vorzuschlagen, unterstützt der Staatsrat eine Lösung, die ein Minimum an Ausnahmen vom Rauchverbot in öffentlichen Räumen vorsieht (siehe nachfolgend ad Absatz 3 und 4).

Absatz 1 enthält den Grundsatz des Rauchverbots in geschlossenen öffentlichen Räumen. Diese werden in nicht abschliessender Weise aufgelistet. Zu erwähnen, dass das Rauchverbot nicht nur in Gebäuden der kantonalen Verwaltung gilt, sondern auch in diejenigen der Gemeinden sowie in Schulen und Gesundheitsinstitutionen, die von den Gemeinden abhängig sind (**Bst. a**).

Gemäss **Absatz 2** kann die Leitung des Betriebes das Rauchen in abgetrennten und speziell eingerichteten Räumen gestatten, insbesondere in Raucherräumen von Gasstätten; da in diesen

Räumen keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden dürfen, ist die Bedienung von Gästen dort nicht erlaubt.

Es liegt am Staatsrat, die Bedingungen für die Einrichtung und Belüftung der Raucherräume festzulegen (**Absatz 3**). Im Ausführungsreglement festzulegen sein wird namentlich die Grösse der Raucherräume im Verhältnis zur übrigen Betriebsfläche sowie die auf die Belüftung anwendbaren Normen (z.B. SN SIA V382/1 und V382/3). Bleibt zu erwähnen, dass die Bereitstellung von Raucherräumen keiner vorgängigen formellen Bewilligung bedarf, aber der behördlichen Nachkontrolle unterworfen ist. Die Bestimmungen der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung bleiben vorbehalten.

Um besonderen Umständen Rechnung tragen zu können, ermächtigt Absatz 3 den Staatsrat, abweichende Bestimmungen für Zwangsaufenthaltsorte und Einrichtungen, die dem dauernden oder längeren Verbleib dienen, zu erlassen. Es geht hier um eigentliche Alternativen zur Privatwohnung, beispielsweise speziell für Raucher reservierte Hotelzimmer oder gewisse Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, soziale Einrichtungen sowie Alters- und Pflegeheime; ferner Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs, wo die inhaftierten Personen sich aus Sicherheitsgründen nicht unbeaufsichtigt ins Freie oder in einen Raucherraum begeben können.

Artikel 124 Abs. 4

Die Aufsicht über die Anwendung der Bestimmungen des Gesundheitsgesetzes und damit auch derjenigen über den Schutz gegen das Passivrauchen obliegt grundsätzlich der Direktion für Gesundheit und Soziales. Aus Gründen der Synergie und Effizienz jedoch soll die Sicherheits- und Justizdirektion (Gewerbepolizei) für die Einhaltung der Bestimmungen zum Rauchverbot in Gaststätten im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz zuständig sein.

Artikel 128 Abs. 1^{bis}

Dieser Artikel enthält die Strafbestimmungen in Bezug auf den Schutz gegen das Passivrauchen.

Inkrafttreten

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keine Übergangsbestimmungen vor. Es liegt am Staatsrat, nach Erlass der Ausführungsbestimmungen gemäss Artikel 35a Abs. 4 das Inkrafttreten insbesondere des Rauchverbots in Gaststätten so festzulegen, dass die Betreiberinnen und Betreibern sich den neuen Vorschriften anpassen können.

C. Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels (Tabakverkauf)

Artikel 31

Dieser Artikel leistet der Erheblicherklärung der Motion Nr. 147.06 Hugo Raemy / Martin Tschopp durch den Grossen Rat am 11. Oktober 2007 Folge. Hervorzuheben ist, dass das Verkaufsverbot nicht nur für Tabak im engeren Sinne gilt, sondern auch für Tabakerzeugnisse (zum Beispiel Schnupftabak).

Artikel 36 Bst. b

In den Strafbestimmungen des Gesetzes über die Ausübung des Handels ist neu auch Artikel 31 betreffend Verkaufsverbot von Tabak zu erwähnen.

3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe haben finanzielle Auswirkungen für den Kanton, die insbesondere mit der Kontrolle des Rauchverbots sowie des Tabakverkaufsverbots verbunden sind. Diese Kontrollen könnten, zumindest in einer Anfangsphase, zusätzliche Ressourcen bei den zuständigen Behörden, insbesondere beim Amt für Gewerbepolizei, beanspruchen; die allfälligen damit zusammenhängenden Anträge werden im Rahmen der Erarbeitung des Budgets zu prüfen sein.

4 KOMPETENZENVERTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Dieses Gesetz ändert nichts an der Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die Änderung des Gesundheitsgesetzes rührt allerdings insofern an die Gemeindeautonomie, als das Rauchverbot auch für gemeindeeigene Verwaltungsgebäude, Schulen und Gesundheitseinrichtungen gilt.

5 ANTRAG

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat somit ein, den vorliegenden Dekretsentwurf sowie die vorliegenden Gesetzesentwürfe anzunehmen.
