

- le projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (votation populaire)
- le projet de loi modifiant la loi sur la santé (protection contre la fumée passive)
- le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce (vente de tabac)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (votation populaire) ainsi qu'un projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (protection contre la fumée passive) et un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (vente de tabac).

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction
2. Commentaires des dispositions
3. Incidences financières
4. Répartition des compétences entre l'Etat et les communes
5. Conclusion

1. INTRODUCTION

1.1 Bases scientifiques et état de la prévention dans le canton

Les connaissances scientifiques montrent aujourd'hui que le tabagisme passif représente un danger pour la santé. L'International Agency for Research on Cancer IARC a formellement déclaré la fumée passive comme cancérigène en 2002 (Informations de base sur la protection contre le tabagisme passif, OFSP, Décembre 2007; accessible à l'adresse www.bag.admin.ch, rubrique «thèmes», mot-clef «tabac»). Le tabagisme passif provoque des maladies et même des décès chez les non-fumeurs exposés. Les enfants sont en particulier fortement menacés par le tabagisme passif.

Il n'existe pas de seuil de nocivité du tabagisme passif. Chez les non-fumeurs exposés au tabagisme passif, le risque d'attaque cérébrale est deux fois plus élevé que chez les personnes non exposées. Le risque de développer un cancer du poumon ou d'avoir un infarctus est supérieur à la normale d'environ 25%. Lorsque l'exposition est importante, surtout si elle est régulière comme chez les employés travaillant dans la restauration, le risque de contracter le cancer du poumon augmente même de 100% (Stayner L. et al.: Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. Am. J. Public Health, 2007). En Suisse, environ 1000 personnes décèdent prématurément chaque année à cause du tabagisme passif.

D'un point de vue économique, une centaine d'études démontrent que l'introduction d'une interdiction totale de fumer dans les restaurants, bars et hôtels n'a pas d'influence notable sur les ventes, les revenus, les bénéfices ou les emplois. Les données officielles (données fiscales

ou statistiques sur l'emploi) démontrent que l'hôtellerie et la restauration ont maintenu ou même parfois amélioré leur développement après l'introduction de l'interdiction de fumer. Les dernières statistiques officielles disponibles pour l'Irlande, la Norvège et l'Ecosse montrent qu'il n'y a pas eu d'impact notable, ni sur l'emploi, ni sur le chiffre d'affaires (OFSP, Décembre 2007, p. 10).

Conscient de l'importance de la prévention, le canton de Fribourg soutient depuis plusieurs années des institutions actives dans ce domaine. Le CIPRET (Centre d'information pour la prévention du tabagisme) est un acteur clé au niveau du canton. Soutenu à raison de 65 000 francs par 2008, il développe des prestations sur le thème de la prévention du tabagisme. La problématique de la fumée passive fait l'objet de plusieurs actions spécifiques (mise sur pied de campagnes d'affichages, interventions pour promouvoir et soutenir des lieux de travail sans fumée, interventions dans des manifestations pour des actions de sensibilisation auprès de la population fribourgeoise). Un sondage mené sur le thème par l'institution a montré que 68% des Fribourgeois sont favorables à une interdiction de fumer dans les lieux publics. Le CIPRET coproduit encore le théâtre interactif «Cig'arrête» avec l'institution REPER (active dans la prévention de l'alcoolisme et des autres toxicomanies et également soutenue par le canton), le service médical scolaire et la troupe Le Caméléon. Ce projet s'adresse aussi bien à des enfants qu'à des adultes. Un projet spécifique est par ailleurs mené à destination des apprenant/es du canton. Enfin, l'institution offre également des services d'aide à la désaccoutumance et à l'arrêt du tabagisme.

La problématique du tabagisme est en outre intégrée dans les actions d'autres projets de prévention soutenus par le canton, notamment Fourchette verte à Fribourg. Mené sous la responsabilité de la Croix-Rouge fribourgeoise, ce projet vise à promouvoir une alimentation équilibrée consommée dans un environnement sain (en assurant notamment la protection contre l'exposition à la fumée du tabac).

Enfin, en ce qui concerne la protection contre la fumée passive dans le canton, des mesures ont déjà été prises, notamment dans l'administration cantonale, les hôpitaux publics et les écoles. Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté, le 1^{er} avril 2000, un règlement limitant les possibilités de fumer dans les bâtiments de l'administration cantonale. S'agissant des écoles, la fumée y est interdite pour les élèves. Les écoles professionnelles sont devenues sans fumée en août 2005, la Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion en septembre 2006, les collèges et autres écoles de l'enseignement secondaire du deuxième degré en avril 2007. L'Université est également sans fumée depuis l'année dernière (des restrictions y avaient été imposées par le Rectorat en 1996 déjà). L'interdiction totale de la fumée est appliquée depuis l'an 2000 à l'Ecole normale cantonale (aujourd'hui HEP), depuis 2002 à la Haute Ecole fribourgeoise de travail social et depuis 2005 à la Haute Ecole de santé.

1.2 Interventions politiques

Ces dernières années, les interventions dans le domaine de la protection contre la fumée passive et la prévention du tabagisme se sont multipliées en Suisse. A l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres cantons romands (GE, VD, NE), une initiative constitutionnelle cantonale pour la protection des citoyens contre les effets toxiques de la fumée du tabac dans les lieux publics fermés a été déposée dans

le canton de Fribourg, le 13 décembre 2006, avec 12 253 signatures valables. L'initiative a été validée par décret du Grand Conseil du 12 septembre 2007; par ce décret, le Grand Conseil s'est engagé à adopter un décret relatif au ralliement ou non à cette initiative, ainsi qu'un éventuel contre-projet, dans le délai maximal d'un an.

A part l'initiative précitée, les interventions suivantes sont à mentionner:

- une pétition (pétition Estermann), intitulée «Rauchfreie Verwaltungsgebäude», a été adressée en date du 12 avril 2005 au Conseil d'Etat du Canton de Fribourg concernant les bâtiments de l'administration cantonale sans fumée;
- une pétition (CIPRET) signée par 8044 fumeurs et non-fumeurs fribourgeois concernant la protection de la population de la fumée passive dans les espaces publics du canton a été déposée le 31 mai 2005;
- la question N° 825.05 du député André Ntshamaje concernant la fumée dans les lieux publics au sens large, déposée le 20 juin 2005, à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 12 décembre 2005;
- la motion N° 105.05 Cédric Castella/Jean Pierre Dorand concernant l'interdiction de la fumée dans les établissements scolaires, de soins et de l'administration publique, prise en considération par le Grand Conseil le 7 février 2006;
- la motion N° 141.06 Bruno Tenner/René Thomet concernant une interdiction de fumer dans les établissements publics (cafés, restaurant, hôtels, etc), rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007;
- la motion N° 142.06 Denis Grandjean concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans, rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007;
- la motion N° 147.06 Hugo Raemy/Martin Tschopp concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 16 ans, prise en considération par le Grand Conseil le 11 octobre 2007.

Parallèlement aux interventions et décisions au niveau cantonal, un projet de loi fédérale sur la protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif fait actuellement l'objet d'une discussion aux Chambres fédérales. Pour mémoire, suite au dépôt par le conseiller national Felix Gutzwiller, en octobre 2004, d'une initiative parlementaire «Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif», un premier projet de loi a été élaboré. Le projet était basé sur la modification de la loi sur le travail, assurant la protection de 90 à 95 pour cent des employées et des employés et de la clientèle des établissements publics. Cette protection ayant été critiquée comme insuffisante lors de la procédure de consultation terminée en janvier 2007, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a abandonné l'idée d'une modification de la législation sur le travail, privilégiant la solution d'une loi fédérale spécifique.

Le projet de loi spécifique présenté le 4 octobre 2007 au Conseil national pose le principe selon lequel les lieux publics fermés sont sans fumée. Il permet toutefois l'aménagement de locaux séparés dotés d'une ventilation suffisante et ne servant pas de lieu de travail. Lors des débats, il a également été précisé que des exceptions pourront exister, notamment pour les lieux servant de séjour

permanent ou prolongé, comme par exemple les prisons, alors assimilables au domicile privé. Sur proposition de la minorité de la CSSS-N, le Conseil national a apporté une modification importante à ce projet de loi, modification qui permettrait d'exploiter, sur autorisation cantonale, un établissement de restauration, d'hôtellerie ou une boîte de nuit comme établissement fumeur. Lors de sa séance du 4 mars 2008, le Conseil des Etats a refusé cet amendement; par contre, il a introduit la possibilité pour les établissements de restauration et d'hôtellerie d'aménager des locaux pour fumeurs avec service, pour autant que les employés donnent leur accord explicite d'y travailler. Le Conseil des Etats a en outre introduit une clause permettant aux cantons d'édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé contre la fumée passive, écartant ainsi le principe de la primauté du droit fédéral par rapport au droit cantonal qui lui est contraire.

En l'état, il n'est pas possible de dire si le projet de loi fédérale aboutira ni quel en sera le contenu précis. Il pourrait par ailleurs encore se heurter à des obstacles, notamment celui d'un éventuel référendum, dont l'issue est imprévisible.

Le calendrier légal imposé par l'initiative populaire constitutionnelle «Fumée passive et santé», qui devrait être soumise au peuple le 30 novembre 2008, incite le Conseil d'Etat à soumettre sans délai les présents projets législatifs au Grand Conseil. Par courrier du 19 décembre 2007 adressé aux directrices et directeurs cantonaux de la santé, le chef du Département fédéral de l'intérieur a par ailleurs encouragé les cantons à continuer leurs efforts pour développer leur propre réglementation en matière de protection contre la fumée passive.

Enfin, pour des raisons de systématique et de cohérence, l'interdiction de la vente de tabac aux jeunes doit être réglée dans la loi sur l'exercice de commerce, à l'instar de l'interdiction de la vente de boissons alcooliques.

1.3 Genèse de l'élaboration du contre-projet

L'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» a été validée par le Grand Conseil du canton de Fribourg en date du 12 septembre 2007. Pour des raisons formelles (l'inscription des dispositions contre la fumée passive devrait se faire au niveau de la loi sur la santé et non de la constitution) ainsi que de contenu (le texte de l'initiative ne conçoit aucune exception à l'interdiction de fumer), un groupe de travail a été chargé d'élaborer un contre-projet à cette initiative. Ce groupe était constitué de différents partenaires dont notamment des services de l'Etat, de la prévention et des milieux économiques concernés.

Suite aux travaux de ce groupe, un avant-projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (contre-projet) ainsi qu'un avant-projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (prévention du tabagisme) ont été mis en consultation de mi-décembre 2007 à fin février 2008 auprès de 208 organismes (dont 168 communes). Lors de cette procédure de consultation, les participants ont notamment été invités à se prononcer sur deux variantes concernant le régime applicable dans les établissements publics, la première ne permettant la fumée que dans des locaux fumeurs séparés sans service et la deuxième, autorisant l'exploitation exceptionnelle d'un établissement public en tant qu'établissement fumeurs à part entière. 17 organismes consultés ont apporté leur soutien à l'initiative populaire, refusant explicitement ou implicitement les deux variantes propo-

sées. Ensuite, bien que les avis exprimés aient été assez partagés, la première variante a été choisie par 39 organismes, tandis que la variante «établissements fumeurs» a été soutenue par 20 organismes. A noter que 32 communes ainsi que l'Association des communes fribourgeoises se sont abstenues de choisir une des variantes proposées, eu égard aux sensibilités politiques qu'elles recouvrent.

2. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

A. Projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé»

L'initiative constitutionnelle introduit un texte très détaillé et rigide, ne concédant pratiquement aucune marge de manœuvre au législateur pour prévoir certaines exceptions à l'interdiction de fumer. Par ailleurs, d'un point de vue formel, une disposition de niveau constitutionnel devrait se limiter à ancrer des principes généraux d'une manière succincte. Sans vouloir minimiser l'importance de la protection contre la fumée passive, l'étendue du texte de l'initiative paraît disproportionnée par rapport aux autres dispositions constitutionnelles, et c'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de se rallier à un contre-projet plutôt qu'à l'initiative.

Article 1

L'initiative doit être soumise au peuple conformément aux dispositions de la législation sur l'exercice des droits politiques. L'article 1 du décret reprend donc intégralement le texte de l'initiative.

Article 2

Tout en introduisant une disposition spécifique au niveau constitutionnel, l'article 2 du projet de décret propose une formulation qui s'inscrit plus harmonieusement dans la Constitution, permettant au législateur de régler la lutte contre la fumée passive de manière adéquate. Lors de la procédure de consultation, la très large majorité des organismes consultés s'est déclarée favorable à cette façon de faire.

Afin de concrétiser cette disposition constitutionnelle, un projet de modification de la loi sur la santé est proposé dans le cadre du présent message (cf. point B ci-après).

A mentionner en marge qu'une révision de la loi sur la santé, portant sur l'adaptation d'un nombre important de dispositions cantonales à différentes lois fédérales entrées en vigueur dans le domaine de la santé et de formation professionnelle, est actuellement en chantier. Incompatible avec le calendrier imposé pour le traitement de la présente l'initiative constitutionnelle (cf. ci-dessus), cette révision fera l'objet d'un message ultérieur.

Article 3

Dans la mesure où le décret propose un contre-projet à l'initiative (cf. article 2 ci-dessus), le Grand Conseil doit formuler une recommandation.

B. Projet de loi modifiant la loi sur la santé (protection contre la fumée passive)

Article 35a

Comme relevé en introduction (point 1.2.), la motion N° 141.06 Bruno Tenner/René Thomet concernant une

interdiction de fumer dans les établissements publics (cafés, restaurant, hôtels, etc) a été rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007. Cependant, les dernières évolutions de cette thématique, notamment l'acceptation, le 24 février 2008, d'une initiative populaire identique à celle déposée dans le canton de Fribourg par l'écrasante majorité du peuple genevois (79,1%), ont montré que la population est très sensible à la nécessité de la protection contre la fumée passive. A Fribourg, cette sensibilité est également présente; en effet, comme mentionné plus haut (point 1.1), 68% des Fribourgeois sont favorables à une interdiction de fumer dans les lieux publics.

Par conséquent, et afin de proposer une alternative valable à l'initiative constitutionnelle, le Conseil d'Etat soutient un régime ne prévoyant qu'un minimum d'exceptions au principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics (cf. ci-après, ad al. 3 et 4).

L'**alinéa 1** pose le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics fermés, qui sont énumérés de manière non exhaustive. A noter que l'interdiction de fumer ne s'applique pas seulement aux bâtiments de l'administration cantonale, mais également à ceux des administrations communales ou encore aux écoles et aux institutions de santé dépendant des communes (**let. a**).

L'**alinéa 2** permet à la direction de l'exploitation d'autoriser la fumée dans des locaux séparés, spécialement aménagés et désignés comme tels, notamment dans des fumeurs des établissements publics; de tels fumeurs ne pouvant pas servir de lieu de travail, aucun service à la clientèle n'y est autorisé.

S'agissant des conditions à respecter pour l'aménagement de locaux fumeurs et leur ventilation, elles seront définies par le Conseil d'Etat (**alinéa 3**). Le règlement d'exécution définira notamment la taille du local fumeur par rapport à la surface exploitée (en principe un tiers au maximum) et les normes applicables au système de ventilation, en se référant aux normes actuellement existantes (p. ex. SN SIA V382/1 et V382/3). Par ailleurs, l'aménagement et la mise à disposition de locaux fumeurs ne sont pas soumis à autorisation formelle préalable, mais à des contrôles subséquents de la part des autorités. Les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions restent réservées.

En outre, afin de tenir compte des situations particulières, l'**alinéa 3** donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter des dispositions dérogatoires pour les établissements de détention comme pour les établissements de séjours permanent ou prolongé, qui sont des lieux de vie alternatifs à l'habitation privée. A titre d'exemple, on citera des chambres d'hôtel réservées exclusivement aux fumeurs ou certains établissements de type sanitaire, social ou médico-social, ainsi que les établissements d'exécution de peines et de mesures où les personnes détenues ne peuvent pas se rendre librement à l'extérieur ou dans un local fumeur.

Article 124 al. 4

La surveillance de l'application des dispositions de la loi sur la santé, y inclus celles sur la protection contre la fumée passive est en principe du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales. Toutefois, pour des raisons de synergie et d'efficacité, l'application des dispositions concernant l'interdiction de fumer dans les établissements publics au sens de la loi sur les établissements publics et la danse doit incomber à la Direction de

la sécurité et de la justice (Service de la police du commerce).

Article 128 al. 1^{bis}

Cet article introduit des dispositions pénales relatives à la protection contre la fumée passive.

Entrée en vigueur

Le présent projet de loi ne contient pas de dispositions transitoires. Il incombe au Conseil d'Etat, qui devra encore adopter des dispositions d'exécution conformément à l'article 35a al. 3, de fixer l'entrée en vigueur de manière à ce que l'application de l'interdiction de fumer notamment dans les établissements publics permette aux exploitants et exploitantes d'établissement de s'organiser en fonction des nouvelles exigences.

C. Projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (vente de tabac)

Article 31

Cet article fait suite à la prise en considération par le Grand Conseil, le 11 octobre 2007, de la motion N° 147.06 Hugo Raemy/Martin Tschopp. A relever que l'interdiction de vente s'appliquera non seulement au tabac proprement dit, mais également aux produits du tabac (par exemple le tabac à sniffer).

Article 36 let. b

Les dispositions pénales de la loi sur l'exercice du commerce sont complétées par la mention de l'article 31 relatif à l'interdiction de la vente de tabac.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES

Les présents projets de loi ont une incidence financière pour l'Etat qui est notamment liée au contrôle de l'application de l'interdiction de fumer, ainsi que de l'application de l'interdiction de la vente du tabac. Ces contrôles pourraient nécessiter, du moins dans un premier temps, des ressources supplémentaires au sein des autorités compétentes, en particulier au sein du Service de la police du commerce; les éventuelles demandes y relatives seront examinées dans le cadre du processus budgétaire de l'Etat.

4. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Les présents projets législatifs ne modifient pas la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. La modification de la loi sur la santé touche toutefois à l'autonomie communale dans la mesure où l'interdiction de fumer s'applique également aux bâtiments de l'administration communale ou encore aux écoles et aux institutions de santé dépendant des communes.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat invite dès lors le Grand Conseil à adopter les présents projets de décret et de lois.

BOTSCHAFT Nr. 66

15. April 2008

des Staatsrats an den Grossen Rat zum

- **Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit» (Volksabstimmung)**
- **Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Schutz gegen das Passivrauchen)**
- **Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes 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 Hirnschlags 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 Alkoholisierung 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 Freiburgischen 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 Raucher-gaststätten. 17 Vernehmlassungsteilnehmer haben sich für die Verfassungsinitiative ausgesprochen und explizit oder implizit die vorgelegten Varianten verworfen. Sodann wurde, auch wenn die Meinungen weit auseinander

gingen, 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 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.) abgelehnt. 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 denjenigen 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. 3 das Inkrafttreten insbesondere des Rauchverbots in Gaststätten so festzulegen, dass die Betreiberinnen und Betreiber 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 Kompetenzverteilung 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.