

Unterrichtung

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 21.01.2010

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

beigefügt übersende ich den

**Bericht der Landesregierung nach § 6 des Niedersächsischen Nichtraucher-
gesetzes (Nds. NiRSG).**

Federführend ist das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Christian Wulff

**Bericht der Landesregierung nach § 6 des Niedersächsischen Nichtraucher-
schutzgesetzes (Nds. NiRSG)**

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Vorgeschichte; Auftrag	3
1.1	Gefährdung durch Passivrauchen	3
1.2	Politische Reaktion und Gesetzgebung	4
1.2.1	Allgemeines	4
1.2.2	Nds. Nichtraucherschutzgesetz (Nds. NiRSG)	4
1.2.3	Bundesnichtraucherschutzgesetz (BNichtRSchG)	5
1.2.4	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	5
1.2.5	Änderungsgesetz zum Nds. NiRSG	6
1.3	Auftrag für Berichterstattung	6
2	Allgemeiner Bericht	7
2.1	Erfahrungsbericht des Fachreferats	7
2.1.1	Anfragen (u. a. über die Telefon-Hotline)	7
2.1.2	Erörterung auf Fachebene	9
2.2	Eingaben an den Nds. Landtag	10
2.3	Studien zu gesundheitlichen Effekten	12
2.4	Studien zu Akzeptanz und Erwartungen	16
2.4.1	CHD-Expert-Umfrage 2008	16
2.4.2	Studie der Firma Pfizer/TNS Healthcare	18
2.4.3	Stellungnahme des DEHOGA und Dwif-Befragung 2009	19
2.4.4	Studie des Deutschen Krebsforschungszentrums Heidelberg	24
2.5	Bewertung der vom Landesbetrieb für Statistik und Kommunika- tionstechnologie Niedersachsen (LSKN) zur Verfügung gestellten Daten	25
2.6	Entwicklung des technischen Nichtraucherschutzes	28

3	Berichte zu Regelungsbereichen nach § 1 Absatz 1 Nds. NiRSG	30
3.1	Abfrage bzw. Berichtsinstrumente	30
3.2	Ergebnis der Befragung	31
3.3	Auswertung nach Regelungsbereichen	32
3.3.1	Landesbehörden, Verwaltungsgebäude	33
3.3.2	Krankenhäuser, Vorsorge- u. Rehabilitationseinrichtungen	34
3.3.3	Heime, sonstige Einrichtungen i. S. d. Heimgesetzes	34
3.3.4	Schulen i. S. d. § 1 Abs. 2 des Nds. Schulgesetzes	35
3.3.5	Einrichtungen, die Kinder oder Jugendliche aufnehmen	36
3.3.6	Hochschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung	36
3.3.7	Sporthallen, Hallenbäder, Gebäude für Sportzwecke	37
3.3.8	Einricht. für künstlerische, unterhaltende, historische Zwecke	38
3.3.9	Verkehrsflughäfen	38
3.4	In Einzelfällen angeführte Beschwerden / Anregungen	39
4	Bericht über Auswirkungen im Gaststätten-Bereich	41
4.1	Fragen der Akzeptanz; Beschwerden	41
4.2	Verstöße, Ahndung	43
4.3	Anteil der Rauchergaststätten	44
4.4	Sonderauswertung zu zwei Fragen zum Gastronomie-Bereich	44
4.5	Bericht zu Besonderheiten	47
4.5.1	Festzelte	47
4.5.2	Geschlossene Gesellschaften und Traditionsveranstaltungen	49
4.5.3	Spielhallen / Casinos	52
5	Berichte zu weiteren Regelungsbereichen	56
5.1	Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs, Busse, Taxen (Bundesnichtraucherschutzgesetz)	56
5.2	Arbeitsstättenverordnung	56
6	Vergleiche mit anderen Ländern; Aktivitäten auf EU-Ebene	58
6.1	Erfahrungsaustausch mit Ländern zur Berichtspflicht	58
6.2	Synopse zum Sachstand der Änderungsgesetze in den Ländern	61
6.3	Aktivitäten auf EU-Ebene	63
6.4	Situation in anderen europäischen Staaten	64
7	Ausblick; Schlussfolgerungen	65
8	Anhang: Gesetzestexte und Fragebögen	68
8.1	Nds. NiRSG vom 12.07.2007	68
8.2	ÄndG zum Nds. NiRSG vom 10.12.2008	71
8.3	Abfrage bei der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und den Ressorts	72
8.4	Abfrage bei Landkreisen, Region Hannover, Städten u. Gemeinden	74

1 Vorgeschichte; Auftrag

1.1 Gefährdung durch Passivrauchen

Die bereits in der Vergangenheit viel diskutierte Gefährdung durch Passivrauchen ist in dem Gutachten des Deutschen Krebsforschungszentrums Heidelberg (DKFZ) vom 09.12.2005 („Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko“) zusammengefasst.

Danach sind 140.000 Todesfälle pro Jahr in Deutschland ursächlich auf Folgen des Tabakrauchens zurückzuführen. Etwa 3.300 vorzeitige Todesfälle pro Jahr werden dem Passivrauchen zugeschrieben (2.140 durch koronare Herzkrankheit, 770 durch Schlaganfall, 50 durch chronisch-obstruktive Atemwegserkrankung, 260 durch Lungenkrebs, 60 im Säuglingsalter, u. a. durch Plötzlichen Kindstod). Dieses Gutachten stößt auf Kritik, insbesondere bei den Verbänden der Tabakindustrie. In der Regel wird der Vorwurf systematisch-statistischer Schwächen erhoben, vor allem wegen der angegebenen Größenordnungen. Vergleichbare Abschätzungen aus anderen Ländern weisen allerdings in dieselbe Richtung wie das DKFZ-Gutachten.

Tabakrauch in Innenräumen bzw. am Arbeitsplatz wurde bereits im Jahre 1998 in die höchste Gefahrenstufe der Krebs erzeugenden Arbeitsstoffe eingeordnet. Nach Schätzungen des DKFZ sollen in Deutschland immer noch 8,5 Mio. Beschäftigte am Arbeitsplatz dem Passivrauchen ausgesetzt sein. Schätzungsweise leben acht Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in einem Haushalt mit mindestens einem rauchenden Familienmitglied. Über 35 Mio. Nichtraucher sind im privaten Bereich, am Arbeitsplatz oder in ihrer Freizeit dem Tabakrauch ausgesetzt. Der durch Arbeitsausfälle und Krankheitskosten durch Tabakrauchen entstehende volkswirtschaftliche Schaden wird auf fast 20 Mrd. Euro geschätzt. Dem stehen Einnahmen aus der Tabaksteuer pro Jahr in Höhe von 12 bis 15 Mrd. Euro gegenüber.

Der durchschnittliche Einstieg in den Zigarettenkonsum in Deutschland erfolgt früh. Stellenweise wird ein Einstiegsalter von 11,6 Jahren genannt; die BZgA-Raucher-Studie besagt, dass das Durchschnittsalter für die erste Zigarette zwischen dem 13. und 14. Lebensjahr liegt.

1.2 Politische Reaktion und Gesetzgebung

1.2.1 Allgemeines

Ausgelöst durch den Beschluss der MPK vom 13.12.2006 sollten die Länder bis März 2007 gesetzliche und administrative Regelungen für einen umfassenden Nichtraucherschutz entwickeln.

Unter Federführung Niedersachsens wurde eine Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes (BMELV und BMG) eingerichtet. Zur Begleitung der Länder-AG und zur Abstimmung von Fragen innerhalb Niedersachsens wurde zusätzlich eine ressortübergreifende Projektgruppe eingesetzt. Ziel des Arbeitsauftrages war es, eine Abstimmung über eine möglichst einheitliche Regelung des Nichtraucherschutzes in den Ländern herbeizuführen und einen Abschlussbericht bis zum 20.02.2007 anzufertigen. Dieser Bericht war Grundlage für das für den 23.02.2007 angesetzte Treffen der Gesundheitsministerinnen und -minister der Länder in Hannover („Nichtrauchergipfel“) und gab zudem Empfehlungen für die folgende Konferenz der Ministerpräsidenten.

1.2.2 Nds. Nichtraucherschutzgesetz (Nds. NiRSG)

Ausgehend von den Ergebnissen des „Nichtrauchergipfels“ hat der Niedersächsische Landtag fraktionsübergreifend den von der Landesregierung eingebrachten Entwurf des Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Nds. NiRSG) beschlossen. Das Gesetz ist zum 01.08.2007 in Kraft getreten.

Mit diesem Gesetz gewährleistete Niedersachsen als eines der ersten Bundesländer neben Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern einen umfassenden Schutz vor dem Passivrauchen.

Die anderen Länder folgten mit ihren Regelungen. Alle Gesetze enthalten ein grundsätzliches Rauchverbot, das von unterschiedlich ausgestalteten Ausnahmeregelungen (insbesondere für den Gaststättenbereich) spezifiziert wird. Im Juli 2008 traten in einzelnen Ländern die letzten Regelungen für die Gastronomie in Kraft.

1.2.3 Bundesnichtraucherschutzgesetz (BNichtrSchG, BGBl. I S. 1595)

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz Regelungen zur Verbesserung des Schutzes vor Passivrauchen für den öffentlichen Personenverkehr, für öffentliche Einrichtungen des Bundes sowie Verbesserungen in den Bereichen des Arbeitsschutzes und des Jugendschutzes vorgenommen. Das Bundesnichtraucherschutzgesetz vom 20.07.2007 trat zum 01.09.2007 in Kraft.

1.2.4 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Die Verfassungsbeschwerden von zwei Gaststättenbetreibern und einer Diskothekenbetreiberin, die sich gegen Bestimmungen der Nichtraucherschutzgesetze von Baden-Württemberg und Berlin wenden, waren erfolgreich. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte in seinem Urteil vom 30.07.2008¹ fest, dass die angegriffenen Regelungen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht auf freie Berufsausübung verletzen.

Zwar wäre der Gesetzgeber nicht gehindert, ein striktes, ausnahmsloses Rauchverbot in Gaststätten zu verhängen. Entscheidet er sich aber für eine Konzeption, bei der das Ziel des Gesundheitsschutzes mit verminderter Intensität verfolgt wird und mit Rücksicht insbesondere auf die beruflichen Interessen der Gastwirte Ausnahmen vom Rauchverbot erlassen werden, so müssen diese Ausnahmen auch die durch das Rauchverbot wirtschaftlich besonders stark belastete getränkegeprägte Kleingastronomie („Eckkneipen“) mit erfassen. Um für die Betreiber kleinerer Gaststätten existentielle Nachteile zu vermeiden, hat das BVerfG deshalb bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung die in den Nichtraucherschutzgesetzen bereits vorgesehenen Ausnahmen um eine weitere zugunsten der Eckkneipen erweitert. In Einraumgaststätten sollte unter klar definierten Bedingungen wieder geraucht werden dürfen.

Diese Auffassung hat das BVerfG auch in seiner letzten Entscheidung vom 10.09.2009 bestätigt (1 BvR 2054/09). Danach sind die Einschränkungen für Betreiber von Gaststätten durch den Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Passivrauchens gerechtfertigt. Geklagt hatte die Betreiberin einer Gaststätte in Bayern

¹ Urteil des BVerfG vom 30.07.2008 (1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08)

gegen die Verletzung ihrer Grundrechte durch das bayerische Gesetz zum Schutz der Gesundheit. Die Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen.

1.2.5 Änderungsgesetz zum Nds. NiRSG

In Niedersachsen ist die Entscheidung des BVerfG durch das am 01.01.2009 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Nds. NiRSG in vollem Umfang umgesetzt worden. In Einraumgaststätten darf unter folgenden Voraussetzungen wieder geraucht werden:

- die Gaststätten haben eine Gastfläche von weniger als 75 m²,
- sie haben keinen Nebenraum, der als Raucherraum geeignet wäre,
- in den Gaststätten werden keine zubereiteten Speisen gereicht,
- Personen unter 18 Jahren haben keinen Zutritt,
- die Gaststätten sind im Eingangsbereich deutlich erkennbar als Rauchergaststätten gekennzeichnet, zu denen Personen unter 18 Jahren keinen Zutritt haben.

1.3 Auftrag für Berichterstattung

Das Nds. NiRSG sieht in § 6 eine Überprüfung vor: „Die Landesregierung überprüft bis zum 31.12.2009 die Auswirkungen dieses Gesetzes.“ Der Bericht umfasst sowohl die Auswirkungen des Nds. NiRSG als auch die des Änderungsgesetzes.

2 Allgemeiner Bericht

2.1 Erfahrungsbericht des Fachreferats

2.1.1 Anfragen (u. a. über die Telefon-Hotline)

Die Rauchverbote, auf die das Gesetz mit insgesamt elf Regelungen abzielt, konnten in den meisten Bereichen unmittelbar umgesetzt werden. Die Anwendung der Ausnahmeregelungen nach § 2 Nds. NiRSG für die Gastronomie, in Nebenräumen das Rauchen zu erlauben – bzw. für Überschneidungen von Gastronomie und anderen Betrieben wie Spielcasinos oder Vereine -, zog allerdings viele Nachfragen nach sich.

Die von MS über eine Telefon-Hotline angebotene Beratung wurde bis Ende 2008 in Anspruch genommen. Sie ergab kein repräsentatives Bild, weil neben der Hotline auch zahlreiche Anfragen beim Fachreferat eingingen und auch heute noch, wenn auch in relativ geringer Anzahl, eingeht. Die aus der Landtagsberatung heraus eindeutig zu beantwortenden Anfragen haben abgenommen. Heute noch eingehende Fragen sind in der Regel inhaltlich anspruchsvoller und bedürfen häufig auch einer Abstimmung unter den Ressorts.

Im Gesamtbild der telefonischen und schriftlichen Anfragen (letztere vielfach über das Internet-Portal) war der deutlich überwiegende Teil auf Regelungen für die Gastronomie im engeren Sinne gerichtet (ca. 37%) bzw. stand damit in Verbindung (zusammen ca. 60%). 18% der Fragen hatten Bezug zu Vereinen (häufig mit gewerblicher Gastronomie z. B. in Vereinsheimen, also Überschneidungen mit Gaststätten). Etwa 20% der Fragen betrafen öffentliche (Verwaltungs-) Einrichtungen, Einrichtungen für Kinder/Jugendliche, Heime etc.

Soweit Inhaber von Gaststätten über Möglichkeiten zur Einrichtung von Raucher- (Neben-) Räumen verfügten und diese entsprechend deklarieren wollten, baten sie die örtlichen Behörden um begleitende Beratung, zeigten sich aber in der Regel kooperativ und einsichtig. Die Darlegung von Existenzängsten von Wirtinnen und Wirten der Einraumkneipen hielt bis zur Entscheidung des BVerfG vom Juli 2008 an.

Inhaltliche Schwerpunkte der eingehenden Fragen waren:

- Gaststätten (mit und ohne Vereins-Hintergrund) und Festzelte,
- Veranstaltungen im Rahmen geschlossener Gesellschaften (Familienfeiern, Betriebsfeiern),
- Traditionsveranstaltungen (Brauchtum),
- Spielhallen / Spielcasinos,
- die sog. Markthallenregelung;
- Vereine bzw. Clubs,
- Sportstätten (mit und ohne Gastronomie oder Vereinsanbindung),
- Kommunale Einrichtungen (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Feuerwehrhäuser, andere Einrichtungen mit Mischnutzung z. B. Feiern / Kinderbetreuung).

Weitere Schwerpunkte, die aber seltener erfragt wurden, waren Rauchverbote für therapeutische Einrichtungen (Suchtberatung, niedrigschwelliger Zugang), Ausnahmen für Absauganlagen (technischer Schutz; „Innovationsklausel“ statt Nebenraum) und die Regelungen für Beschäftigte nach der Arbeitsstättenverordnung.

Die Regelung zu Spielplätzen nach § 4 Nds. NiRSG war Anlass für einige Nachfragen beim Fachreferat, die allerdings lediglich zum Inhalt hatten, inwieweit Gemeinden dadurch zu einer regelmäßigen Kontrolle der Spielplätze verpflichtet würden.

Insgesamt lassen sich die meisten Fragen inzwischen im Routinebetrieb vor Ort (oftmals in Absprache mit den Ordnungsämtern) klären.

Einzelne Sachverhalte werden nach wie vor politisch diskutiert, obwohl die gesetzlichen Regelungen hierzu eindeutig gefasst sind. Einer der Gründe könnte sein, dass es zu diesen Punkten unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern gibt. Diskutiert werden insbesondere:

- die Rauchverbote in Festzelten,
- bei geschlossenen Gesellschaften und
- bei Traditionsveranstaltungen (s. Kapitel 4.5).

Seit Anfang 2009 bezogen sich die Anfragen zum größten Teil auf die Umsetzung des Änderungsgesetzes.

2.1.2 Erörterung auf Fachebene

Unter der Fragestellung, inwieweit die Erfahrungen mit dem Nichtraucherschutz durch belastbare Zahlen und Daten untermauert werden könnten, erfolgte ein Gespräch mit der Arbeitsgruppe „Neuordnung der Gesundheitsberichterstattung“, in der u. a. Vertreter der Ärzteschaft, der Krankenversicherungen, des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikation mitarbeiten. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben zu medizinisch relevanten Fragen der zum Gesprächstermin bereits absehbaren Gesetzesänderung aufgrund des Bundesverfassungsgerichts-Urteils (s. Kapitel 1.2.4) Folgendes angemerkt:

Es sei problematisch, auf Landesebene eine kausale Verknüpfung zwischen dem Inkrafttreten des Nds. NiRSG und dem Rauchverhalten von Kindern und Jugendlichen herzustellen (wie es auf Bundesebene die BZgA vorgestellt hatte). Dieser Effekt dürfte erst dann deutlich werden, wenn die heute im Kindes- und Jugendalter befindlichen Menschen in das „Kneipenalter“ nachwachsen.

Auch die GKV könne keine verlässlichen Daten zu den durch Tabak bedingten Erkrankungen bereitstellen, z. B. zum Zusammenhang chronisch-obstruktiver Bronchitis und Tabakanamnese. Denn bei den Erkrankungs- bzw. Abrechnungsdaten der Versicherungen würde das Merkmal „Raucher“ nicht erfasst. Solche Daten könnten höchstens durch wissenschaftliche Studie erbracht werden (u. a. Fall-Kontroll-Studien).

Vor einer Lockerung der Rauchverbote wurde aus ärztlicher Sicht aber ausdrücklich gewarnt. Wenn ein nachhaltiger Gesundheitsschutz politisch gewollt sei, müssten auch die geschaffenen Rahmenbedingungen gesichert bleiben. Es sei - auch unter epidemiologischen Gesichtspunkten - ausgesprochen unsinnig, den formalisierten Gesundheitsschutz wieder aufzulockern.

In weiteren orientierenden Vorgesprächen (u. a. mit der AG der Kommunalen Spitzenverbände und dem DEHOGA Niedersachsen) wurde erörtert, ob und ggf. welche statistischen Angaben im Rahmen des Berichts von Seiten der Ordnungsbehörden bzw. des Gaststättenverbandes erbracht werden könnten.

Nach deren Auskunft kann die derzeit bestehende Zahl der Einraumgaststätten mit einer Gastfläche von weniger als 75 m² nur geschätzt werden. Der Aufwand für eine genaue Erfassung der Anzahl von Einraumgaststätten wäre unverhältnismäßig hoch und somit von den Behörden vor Ort nicht zu leisten.

Nach Schätzungen des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA) ist von insgesamt 20.000 Betrieben in Niedersachsen auszugehen, von denen 10-15 % Einraumgaststätten (inkl. Imbiss-Stuben und Cafés) sind, also etwa 2.000 bis 3.000. Von diesen wird sich voraussichtlich nur ein kleinerer Teil zur Rauchergaststätte erklären, weil dafür ja auch die übrigen Kriterien erfüllt sein müssen (u. a. kein Angebot zubereiteter Speisen). Diese Angaben wurden durch die Ergebnisse der Befragung in vollem Umfang bestätigt.

Für den Bericht sind auch die gegen das Nds. NiRSG gerichteten Klagen von Interesse. Deswegen wurde der Frage nachgegangen, ob und ggf. wie viele Klageverfahren gegen das Nds. NiRSG oder das Änderungsgesetz anhängig sind bzw. im Berichtszeitraum anhängig waren. Diese Frage ist nicht eindeutig zu beantworten. Denn statistische Daten zu Klageverfahren vor Verwaltungsgerichten wie auch zu den Verfahren über Einsprüche gegen Bußgeldbescheide (Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWi-Verfahren) sind nach den bundeseinheitlichen Erhebungen nicht präzise dem Anlass "Nichtraucherschutz" zuzuordnen. Sie werden unter allgemeineren Sachgebiets-Bezeichnungen geführt (z. B. Gaststättenrecht, Baurecht; bei den OWi-Verfahren wird nur zwischen Verkehrssachen und sonstigen OWi-Verfahren unterschieden).

2.2 Eingaben an den Landtag

In Zusammenhang mit dem Nds. NiRSG sind zahlreiche Eingaben an den Landtag vom Fachreferat bearbeitet worden. Darunter gab es auch Sammelpetitionen, in denen beispielsweise Hunderte von Gastwirten um Ausnahmeregelungen für sog. Einraum-Kneipen baten.

Nichtrauchende, die sich persönlich oder als abhängig Beschäftigte noch nicht genügend geschützt fühlten, baten in Eingaben um Ausdehnung des Rauchverbots auf

Freiflächen (Sportstadien, Biergärten, Innenstädte) bzw. um Regelungen für den Schutz vor Feinstaub, Autoabgasen etc. - oder auch um Änderung der Arbeitsstättenverordnung (komplettes Rauchverbot in Arbeitsbereichen). Mitunter wurden auch „kuriose“ Vorschläge eingereicht, z. B. zur flächendeckenden Einführung von Rauchmeldern zur besseren Kontrolle der Umsetzung des Nds. NiRSG.

In den parlamentarischen Beratungen von Anfragen bzw. Eingaben wurde wiederholt die Frage nach der einheitlichen Handhabung bei Verstößen gestellt. Von konkreten Regelungen (z. B. Richtlinien) wurde übereinstimmend Abstand genommen. Gemeinden entscheiden in eigener Zuständigkeit, mit welchem Ressourceneinsatz bekannt gewordene Verstöße geahndet werden. Für die Festsetzung der jeweiligen Bußgelder sind die Vorgaben in § 17 OWiG maßgeblich (u. a. Bedeutung der Ordnungswidrigkeit; Gewicht des Vorwurfs).

Danach war zu erwarten, dass die Verfahren der für die Verfolgung von Verstößen verantwortlichen Gemeinden heterogen sind. Dies zeigt auch der Bericht der Gebietskörperschaften (s. Kapitel 3, 4 und 5).

Nach Artikel 3 Abs. 2 Nds. NiRSG, durften Bußgelder zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten erst ab dem 01.11.2007, d. h. ein Vierteljahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, verhängt werden. Dieses hat sich – soweit von hier beurteilbar – nicht bewährt. Die Regelung hat eher zu Missverständnissen geführt bzw. eine willkommene Möglichkeit für die nicht statthafte Umgehung der Regelungen eröffnet. Dadurch entstand zeitweise erheblicher Mehraufwand für die Gemeinden.

Für die allgemeine Information wurde das auf der Homepage der Staatskanzlei bereitgestellte Material rege in Anspruch genommen, u. a. die FAQ-Listen² zum Nds. NiRSG, die FAQ-Listen des Bundes und des DEHOGA. In vielen Fällen waren die schriftlichen Berichte zum Nds. NiRSG-Entwurf (LT-Drs. 15/3978 und 15/3957) eine sinnvolle Ergänzung zum Hotline-Material.

Ein Kommentar zum Nds. NiRSG ist unter Federführung des Nds. Städte- und Gemeindebundes erarbeitet worden (Antje Weißer: Niedersächsisches Nichtraucher-schutzgesetz, Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag 2007).

² FAQ – Frequently Asked Questions – Antworten auf häufig gestellte Fragen

Vorstellungen des Gesetzes mit anschließender (Podiums-) Diskussion wurden z. B. im Rahmen von Bürgermeisterkonferenzen, aber auch für Verbände (z. B. Unternehmerverbände Nds.) durchgeführt.

2.3 Studien zu gesundheitlichen Auswirkungen

Mehrfach wurde kurz nach Inkrafttreten des Nds. NiRSG die Frage aufgeworfen, ob nicht bereits positive gesundheitliche Auswirkungen zu verzeichnen seien. Berichte bzw. Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen des Gesetzes auf die Gesundheit der Menschen müssen mit großer Zurückhaltung betrachtet werden, weil die „klassischen“ durch Tabak bedingten Schäden (wie Krebs, Erbgutveränderungen, Schädigung des Ungeborenen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Atemwegserkrankungen) in der Regel – wenn sie in kausalem Zusammenhang mit dem Rauchen stehen – Folgen eines lange währenden (aktiven oder passiven) Konsums sind. Außerdem kann das Inkrafttreten eines Gesetzes zum Schutz vor Passivrauchen nicht zwangsläufig mit einer Reduktion des Tabakkonsums gleichgesetzt werden.

Am ehesten gelingt der Nachweis positiver Effekte des Schutzes vor Passivrauchen bei der wissenschaftlichen Analyse von Herz-Kreislauf-Ereignissen (Herzinfarkten). Hierzu wurden bereits 2007 und 2008 mehrere Untersuchungen veröffentlicht, die in verschiedenen Fachzeitschriften (auch international) u. a. über die Reduktion der Krankenhaus-Einweisungen wegen akuten Koronarsyndroms berichten (New England Journal of Medicine 2008; (359) 5: 482-491). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich bei Pierce et al.: Lancet Oncology 2008; 9: 614-615. Weitere viel zitierte Publikationen sind z. B.

- Barone-Adesi F et al.: Short-term effects of Italian smoking regulation on rates of hospital admission for acute myocardial infarction. Eur Heart J 2006; 27 (20): 2468-2472
- Juster HR et al.: Declines in hospital admissions for acute myocardial infarction in New York state after implementation of a comprehensive smoking ban. Am J Public Health 2007; 97 (11): 2035-2039
- Cesaroni G et al.: Effect of the Italian smoking ban on population rates of acute coronary events. Circulation 2008; 117 (9): 1183-1188

Das Bayerische Landesamt für Gesundheit hat eine Auswertung der Veröffentlichungen zu den Auswirkungen der Rauchverbote am Arbeitsplatz und in öffentlichen Räumen auf die Herzinfarkttrate vorgenommen (Bolte, G: Gesundheitliche Effekte der Rauchverbote, Prävention extra, Heft 5 v. 27.07.2008). Der in dieser Meta-Analyse berichtete positive gesundheitliche Effekt dürfte sich bei vergleichbaren Verhältnissen für Deutschland und Niedersachsen ebenso darstellen. Der in acht Studien beschriebene Rückgang der Herzinfarkt-Raten liegt zwischen 8 % und über 40 % (in Schottland Rückgang um 17 % seit 2006, in Italien um 11 %, in Irland und Frankreich um 15 %).

Auszug aus der Publikation:

„... Es gibt inzwischen eine Reihe von Studien aus anderen Ländern, die zeigen, dass die Rauchverbote schon nach sehr kurzer Zeit eine Verringerung der Herzinfarkttraten bewirken. Die Studien sind von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlicher Aussagekraft, im Gesamtergebnis aber eindeutig.

...

Die Daten legitimieren aus epidemiologischer Sicht politische Maßnahmen wie die Rauchverbote bzw. machen sie unter dem Gesichtspunkt des Vorsorgeprinzips sogar notwendig. Sofern sich die berichteten Effekte auch für Deutschland bestätigen lassen, wären die bisher immer genannten 3.300 Sterbefälle infolge des Passivrauchens (Heidrich et al., Eur Heart J 2007; 28: 2498-2502; Heuschmann et al., Eur J Cardiovasc Prev Rehabil 2007; 14: 793-795) eine deutliche Unterschätzung.

...

Inzwischen befassten sich erste Studien auch mit den gesundheitlichen Auswirkungen eines Rauchverbots in öffentlichen Räumen auf Bevölkerungsebene. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über diese Studien gegeben. Seit 2004 wurden acht Studien in wissenschaftlichen Zeitschriften mit Peer Review veröffentlicht, die die Entwicklung der Herzinfarkttraten in der Bevölkerung seit Einführung eines Rauchverbots in öffentlichen Räumen einschließlich der Gastronomie untersuchten. ... Bei allen Studien handelt es sich um ökologische Studien, die auf Daten zu Krankenhauseinweisungen und Krankenhausdiagnosen basieren.

...

Die acht Studien beschreiben einen Rückgang der Herzinfarkttraten seit Rauchverbotseinführung zwischen 8% und über 40% Drei der acht Studien, die aufgrund

der überregionalen Gültigkeit des Rauchverbots, der Größe der Studienpopulation und der angewendeten statistischen Methoden als besonders aussagekräftig einzuschätzen sind, zeigen eine Verringerung der Herzinfarktrate um 8% bis 19% (Barone-Adesi et al. 2006, Juster et al. 2007, Cesaroni et al. 2008).

...

Durch das Studiendesign bedingt haben die Studien Schwächen: Die Studien basieren nicht auf individuellen Expositionsdaten, d.h. es liegen keine Angaben zur Passivrauchbelastung und zum Rauchverhalten der einzelnen Personen vor. Stattdessen wurde ein Rauchverbot in öffentlichen Räumen als Indikator für eine generell verminderte Tabakrauchbelastung der Bevölkerung angenommen. Dass diese Annahme begründet ist, zeigen Ergebnisse anderer Studien mit einem deutlichen Rückgang der Innenraumluftschadstoffbelastung in gastronomischen Betrieben nach Rauchverbotseinführung und mit einer mittels Biomarker gemessenen Verringerung der Passivrauchbelastung von nicht selbst rauchenden und in rauchfreien Haushalten lebenden Personen. Eine weitere Schwäche kann in der Verwendung von aggregierten Daten der Krankenhausdiagnosestatistik liegen, wenn die Diagnosen nicht valide sind oder wenn nicht alle Herzinfarktfälle ein Krankenhaus erreichen.

...

Neben den acht in wissenschaftlichen Zeitschriften mit Peer Review publizierten Studien gibt es zusätzlich aus einem Kongressbeitrag (Cronin et al., Eur Heart J 2007, 28 (Abstract Suppl.): 585) und aus Pressemitteilungen (University of Glasgow 2007, L'Office Français de Prévention du Tabagisme 2008, Telegraph 2008, GLOBALink 2008) Hinweise auf fünf weitere Studien aus Irland, Frankreich und Großbritannien, die ebenfalls eine Verringerung der Herzinfarktrate um 3% bis 17% beschreiben Bisher kann nicht ausgeschlossen werden, dass hierbei ein Publikationsbias eine Rolle spielt, wenn nur Studien mit dem Ergebnis einer Assoziation veröffentlicht werden. Weitere systematische Untersuchungen in Ländern mit umfassendem Rauchverbot sind notwendig um dies auszuschließen In der Gesamtschau der acht wissenschaftlich publizierten Studien liegen die Stärken der Studien in der stringenten zeitlichen Abfolge und in der Konsistenz der Assoziation Rauchverbotseinführung – Rückgang der Herzinfarktrate in mehreren Ländern und Studienpopulationen. Eine kausale Assoziation wäre biologisch plausibel, da akute und chronische kardiovaskuläre Effekte des Passivrauchens eindeutig belegt sind (Raupach et al., Eur Heart J 2006; 27: 386-392). Zudem können durch ein Rauchverbot in öffentlichen Räumen

initiierte Änderungen des Rauchverhaltens bis hin zur Aufgabe des Rauchens zu den beobachteten kardiovaskulären Effekten beitragen.

...

Im Auftrag der International Agency for Research on Cancer bewertete kürzlich eine Arbeitsgruppe die verfügbare Evidenz zur Wirksamkeit von Maßnahmen der Tabakkontrollpolitik (Pierce et al., Lancet Oncology 2008; 9: 614-615). Die Evidenz eines Rückgangs der Herzinfarkttraten nach Rauchverbotseinführung wurde als „strong“ bewertet (d. h. konsistente Assoziation bei begrenzter Evidenz der Kausalität).

...

Die Schaffung einer rauchfreien Umwelt bedeutet Prävention in mehrfacher Hinsicht: Nicht nur Gesundheitsschutz vor allem Nichtrauchender durch Verhinderung der Passivrauchbelastung, sondern auch Unterstützung und Anreiz für Rauchende zur Verringerung oder Beendigung ihres Tabakkonsums. Mit den hier kurz beschriebenen Studien zu Herzinfarkttraten auf Bevölkerungsebene zeichnet es sich ab, dass Rauchverbote in öffentlichen Räumen einschließlich der Gastronomie eine äußerst erfolgreiche Public Health Maßnahme sind.“

Die letzte Übersichtsarbeit, ebenfalls vom Bayerischen Landesgesundheitsamt, veröffentlichte Frau Privatdozentin Dr. Bolte unter epidemiologischen Aspekten: Bolte et al.: Rauchverbote in öffentlichen Räumen: Aktuelle epidemiologische Evidenz für kardiovaskuläre Gesundheitseffekte auf Bevölkerungsebene. Gesundheitswesen 2009; 71: 140-151.

Erst unlängst (September 2009) bestätigen zwei Publikationen in „Circulation“ der US-Herzgesellschaft und im „American Journal of Cardiology“, dass die Zahl der Infarkte bereits ein Jahr nach Einführung eines Rauchverbots um 17 % bzw. nach drei Jahren um mehr als ein Drittel (36 %) zurück gegangen war. Die zweite Studie bezifferte den Rückgang auf 26 %.

Der zuletzt veröffentlichte Bericht des „Institute of Medicine of the National Academies“ vom 15.10.2009 („Secondhand Smoke Exposure and Cardiovascular Effects: Making Sense of the Evidence“, herausgegeben von Lynn R. Goldman, National Academies Press) betont, dass Passivrauchen das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen um 25-30% erhöhen würde (entsprechend positiv sind die Effekte durch den Schutz vor Passivrauchen anzusetzen).

Wenn auch die letzten Zahlen gegenüber der Meta-Analyse von Frau Dr. Bolte sehr hoch erscheinen, ist festzuhalten, dass die Rauchverbote zu einem deutlichen Rückgang von Herzinfarkten führen bzw. beitragen. Obwohl Zusammenhänge mit der allgemeinen Lebensführung noch nicht detailliert untersucht sind, gibt es offenbar Hinweise, dass vor allem jüngere Menschen und Frauen davon profitieren.

Außerdem wird beim Rauchen bundesweit ein abnehmender Trend für Kinder / Jugendliche von 12-25 Jahren beobachtet (Drogenaffinitätsstudie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2008, kostenlos abgegebener Bericht vom November 2008 bzw. Internet-Veröffentlichung unter der Homepage bzga.de). Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Ergebnisse für Niedersachsen gleichermaßen zutreffen. Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder dürften dazu beitragen, dass die dokumentierten positiven Veränderungen sich noch weiter ausprägen werden.

2.4 Studien zu Akzeptanz und Erwartungen

2.4.1 CHD-Expert-Umfrage 2008

Die Umfrage des Marktforschungsinstituts CHD-Expert im Auftrag des DEHOGA aus dem Jahr 2008 griff auf im Februar 2008 für niedersächsische Betriebe ermittelte Wirtschaftsdaten und auf im Mai und Oktober 2007 durchgeführte telefonische Befragungen zurück.

Die Studie berichtete über Befragungen gastronomischer Betriebe in Niedersachsen und Baden-Württemberg in der 2. Februarwoche 2008 und die Auswirkungen der Nichtraucherschutzgesetze nach 6 Monaten. Im Zentrum stand die Untersuchung von Änderungen der Konsumgewohnheiten.

In der Untersuchung wurden insgesamt 628 Befragungen vorgenommen (75 % der angesprochenen Betriebe hatten ihre Bereitschaft zur Teilnahme erklärt). Die Zielgruppe waren gastronomische Betriebe mit dem Schwerpunkt „Getränke“ und „Speisen“. Hotels und Gasthöfe waren ausgenommen. Die Befragungen teilten sich wie folgt auf:

- 289 Restaurants,
- 296 Kneipen,
- 43 Bars.

Die wesentlichen Ergebnisse der Studie waren:

- Einraumgaststätten

Insgesamt verfügten etwa 50 % der befragten Betriebe nur über einen Gastraum, bei den Bars sogar 2/3 der Befragten. Nur bei weniger als 20 % der Einraumbetriebe bestand die Möglichkeit zur Einrichtung bzw. Abtrennung eines Raucherraumes.

- Gästezahl

Etwas mehr als 1/3 der befragten Betriebe hatte keine Auswirkungen auf die Gästezahl festgestellt. 58 % berichteten über Einbußen der Gästezahl im einstelligen Prozentbereich. Über 40 % der Betriebe meldeten einen Gästeschwund von mehr als 10 %. Am geringsten betroffen waren offenbar die Speiselokale. Der stärkste Rückgang wurde bei jüngeren Gästen (unter 30 Jahre) berichtet. In Restaurants erhöhte sich teilweise der Anteil der Familien.

- Verweildauer der Gäste

Bei etwa der Hälfte der Betriebe wurde eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer der Gäste festgestellt, insbesondere bei den Einraumbetrieben. Bei einer Differenzierung der Gäste zeigte sich, dass Stammgäste ihrem Betrieb offenbar treu bleiben, aber sich auch bei ihnen die Verweilzeit verkürzt hat, insbesondere in Kneipen.

- Getränkekonsum

40-50 % aller Betriebstypen in der Gastronomie berichteten über erhebliche Einbußen bei dem Getränkekonsum (nicht nur bei alkoholischen Getränken). Dieser Rückgang soll nach der Umfrage in Niedersachsen besonders ausgeprägt sein und im zweistelligen Prozentbereich liegen.

- Maßnahmen der Betriebe

Die Studie hat auch untersucht, inwieweit Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität für Raucher eingeleitet bzw. Gastronomiekonzepte geändert wurden. Etwa 90 %

der Betriebe hatten bauliche Veränderungen oder Investitionen in technische Ausstattung vorgenommen. Nur eine ganz geringe Anzahl hatte jedoch auch Marketingmaßnahmen für bestehende bzw. eingerichtete Raucherräume betrieben. Etwa 8 % aller Betriebe haben gezielt versucht, mit Hilfe eines neuen Konzeptes Stammgäste zu halten bzw. neue Gäste zu gewinnen. Zitat: „Die Umwandlung in einen Club gehört entgegen landläufiger Vermutungen nicht zum Lösungsprogramm.“

2.4.2 Studie der Firma Pfizer / TNS Healthcare

Die Firma Pfizer Deutschland GmbH hat die Firma TNS Healthcare GmbH mit der Durchführung einer Umfrage zum Thema Tabakprävention beauftragt. Diese Befragung wurde Anfang des Jahres 2009 durchgeführt und stellt dar, welche Erwartungen die Bevölkerung an eine erfolgreiche Tabakentwöhnung stellt. Innerhalb dieser Umfrage bestand ein Fragenkomplex aus Kommentaren zu den Regelungen der Nichtraucherschutzgesetze.

Das Ergebnis der Studie zeigt, dass die geltenden Nichtraucherschutzgesetze mehrheitlich als sinnvoll und notwendig erachtet werden. Die Zustimmung zu den Nichtraucherschutzgesetzen ist im Land Sachsen mit Abstand am deutlichsten ausgefallen. Interessanterweise wird von den Befragten in Sachsen und Rheinland-Pfalz eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen des Nichtraucherschutzes für erforderlich gehalten. Die Befragung fand in einer repräsentativen Stichprobenverteilung statt. Insgesamt wurden 2.023 Personen befragt (100 %). Hiervon belief sich der Anteil der Befragten aus Niedersachsen auf 177, das entspricht einem Anteil von 8,8 %.

Die hier zitierte Befragung ist eine zweite Befragung, die einer repräsentativen Bevölkerungs- und Expertenbefragung folgt, die das Gesundheitsforschungsinstitut TNS Healthcare GmbH im Auftrag der Firma Pfizer Deutschland bereits 2007/2008 durchführte.

Zu den Befragungsergebnissen im Einzelnen:

- Im Bundesdurchschnitt bejahen 62 % (in Niedersachsen 64 %) die Frage, ob die Regelungen sinnvoll und notwendig sind.

- 46 % sind der Auffassung, dass die Regelungen transparent sind (in Niedersachsen 50 %).
- 34 % der bundesweit Befragten sind der Auffassung, dass die Regelungen im Allgemeinen eingehalten würden (in Niedersachsen 40 %).
- 27 % halten die Umsetzung des gesetzlichen Nichtraucher-schutzes für gelungen (in Niedersachsen: 36 %).
- 34 % auf Bundesebene sind der Auffassung, dass die Regelungen nicht eingehalten würden (33 % in Niedersachsen).
- Auf Bundesebene sind 24 % der Auffassung, dass die gesetzlichen Bestimmungen eher abgeschwächt werden sollten (in Niedersachsen nur 20 %).
- 40 % der Befragten auf Bundesebene sprechen sich für eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen aus (in Niedersachsen 39 %).

Es wurden auch Fragen zum Zusammenhang zwischen den Nichtraucherschutzgesetzen und den Bemühungen zur Tabakprävention insgesamt und zur Behandlung der Tabaksucht gestellt. Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist der Auffassung, dass die politischen Anstrengungen sich auf die Nichtraucherschutzgesetze beschränken, aber darüber hinaus nicht die Behandlung der Tabakabhängigkeit und eine echte Reduktion der Raucherquote zum Ziel haben. 2007 waren im Bundesdurchschnitt noch 52 % der Bevölkerung der Auffassung, die Bundesregierung solle dieses Ziel vorantreiben, also eine Ergänzung des Nichtraucherschutzes durch die Senkung der Raucherquote und Angebote zur Rauchentwöhnung vornehmen. 2 Jahre später, Anfang 2009, waren nur noch 44 % dieser Auffassung. Diese Zahlen entsprechen in der Größenordnung den niedersächsischen Zahlen: Anfang 2009 vertraten 54 % der Befragten in Niedersachsen die Auffassung, die Regierung vernachlässige dieses Ziel. Nur 40 % hielten die Präventionsbemühungen für ausreichend.

2.4.3 Stellungnahme des DEHOGA und Dwif-Befragung

Der DEHOGA Niedersachsen hat beim Institut Dwif-Consulting GmbH München eine Befragung in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen des Nds. NiRSG auf das Gastgewerbe in Niedersachsen zu ermitteln. Der Bericht datiert vom 28.08.2009.

Fragestellungen waren:

- Änderung des Nachfrageverhaltens?
- Welche Nachfragesegmente sind betroffen, in welchem Umfang?
- Konsequenzen für Hotellerie- und Gastgewerbe?

Anhand eines standardisierten Fragebogens wurde eine Stichprobe von 1.149 Betrieben befragt (bei einer Grundgesamtheit von 12.790 Gastgewerbeeinheiten in Niedersachsen). Die Stichprobe umfasste alle Betriebstypen (Beherbergung, Restaurants, sonstige Speise-geprägte Gastronomie wie Cafés, Eissalons, Imbiss-Stuben und Getränke-geprägte Gastronomie - Schankwirtschaften, Diskotheken, Tanzlokale, Bars).

Die Ergebnisse der Studie werden vom DEHOGA Niedersachsen wie folgt bewertet:

„... Es überrascht nicht, dass 90 % der befragten Betriebe vom Nichtraucherschutzgesetz betroffen sind. D.h. im speziellen, dass jeder zweite befragte Betrieb einen Gästerückgang und damit auch Umsatzrückgang zu verzeichnen hatte, aber auch, dass lediglich jeder achtzehnte Betrieb steigende Gästezahlen verzeichnen konnte.

Die getrennt erhobenen Gastgewebetypizitäten wie Beherbergungsbetriebe, Restaurants und speisenorientierte Gastronomiebetriebe sowie getränkeorientierte Gastronomiebetriebe sind unterschiedlich stark betroffen.

Wie von uns schon vorausgeahnt, ist die getränkegeprägte Gastronomie die Gastromietypizität, die die höchsten Gäste-Umsatzrückgänge zu verzeichnen hat.

Für uns überraschend war, dass auch das Beherbergungsgewerbe eine sehr starke Betroffenheit formuliert hat.

Dass die Umfrage zu dem Ergebnis kommt, dass je kleiner der Betrieb ist, desto größer die Auswirkungen des Nichtraucherschutzgesetzes sind, hat uns nicht überrascht.

Wie von uns schon angenommen, werden die Betriebe, die vom Nichtraucherschutzgesetz am stärksten beeinträchtigt werden, mit einem Personalabbau reagieren, da

dies die effektivste, zum Teil für die Betriebe die einzige Möglichkeit ist, schnell Kosten abzubauen.

Danach musste oder wird jeder zehnte befragte Betrieb Personal entlassen.

In Anbetracht der Anzahl der beim Verband aufgelaufenen Fälle, in denen Lärmbeschwerden und daraus resultierende Maßnahmen der Behörden zu bearbeiten waren, überrascht uns die Aussage der befragten Betriebe, dass die Lärmbelästigung durch das Rauchen im Freien kein allzu großes Thema dargestellt hat. Hierzu steht im Gegensatz die Aussage, dass jeder fünfte befragte Betrieb Probleme mit Nachbarschaftsbeschwerden und Lärmbelästigungen festgestellt hat. Möglicherweise ließen sich diese Beschwerden aber unterhalb eines behördlichen Tätigwerdens einvernehmlich aus der Welt schaffen und wurden deshalb für unproblematisch gehalten.

Für besorgniserregend halten wir die Auswertung für das Nachfragesegment Gruppen/geschlossene Gesellschaften bei den Betriebstypen Beherbergung und Restaurants.

Bei den Beherbergungsbetrieben liegt der Umsatzrückgang in diesem Bereich, je nachdem ob es sich um Firmen-, Vereins- oder Familienveranstaltungen handelt, zwischen 4,2 und 6,4 %.

Bei den Restaurants liegen die Umsatzrückgänge zwischen 4,7 und 5 %.

Besonders problematisch ist diese Entwicklung aus unserer Sicht deshalb, weil dieses Geschäft mit geschlossenen Gesellschaften in der Vergangenheit das Geschäft der Gastronomie gewesen ist, dass besonders margenstark war.

Wenn der Einzelgast sich in den letzten Jahren durch eine steigende Preissensibilität ausgezeichnet hat, so konnte das Gastgewerbe feststellen, dass die Preiselastizität im Bereich der geschlossenen Veranstaltungen für das Gewerbe eine wesentlich positivere war.

Wenn aber in diesem Bereich mehr als 5 % der Umsätze wegbrechen, so ist das ein alarmierendes Zeichen.

Insbesondere betroffen sind von dieser Entwicklung natürlich die ländlichen Betriebe, die einen Großteil ihres Umsatzes aus diesen geschlossenen Veranstaltungen generieren.

Problematisch ist dabei, dass 5 % Umsatzeinbruch im Bereich dieser ertragsstarken Umsätze nicht bedeuten, dass auch der Gewinn, der dem Gastronom zum Leben bleibt, lediglich um 5 % einbricht.

Bis dahin soll Ihnen eine grobe Kalkulation helfen, das Problem zu erfassen. Die grundlegenden Zahlen für diese Modellkalkulation haben wir aus einem unserer Betriebsvergleiche herausgezogen:

- Durchschnittsbetrieb < als 500.000 € Umsatz*
- Betriebsumsatz p. a. = Euro ca. 396.000,- – 5 % Umsatzverlust = Euro 376.000,-*
- Betriebsbedingte Kosten bisher Euro 286.000,-*

Betriebsbedingte Kosten setzen sich aus Warenkosten, Personalkosten, Energiekosten, Gebühren, Versicherungen, Beiträgen, Betriebskosten und Verwaltungskosten zusammen.

Da bei einem Umsatzverlust in der Regel aber die betriebsbedingten Kosten bis auf die Warenkosten weiterlaufen, ergibt sich hier eine Reduzierung auf lediglich

Euro 279.000,-.

Das Betriebsergebnis 1, d. h. der Warenumsatz reduziert um die betriebsbedingten Kosten sinkt dadurch von ca. Euro 110.000,- ohne die 5 % Umsatzverlust auf Euro 97.000,- unter Berücksichtigung des Umsatzverlustes.

Hiervon sind die anlagebedingten Kosten wie Instandhaltung, AVA und GWG, Mieten, Pachten, Leasing und Zinsen in Abzug zu bringen.

Auch diese mit ca. Euro 41.000,- zu taxierenden Kosten werden aber durch den Umsatzverlust nicht reduziert.

Das Betriebsergebnis 2, d.h. der Gewinn, der aus der Differenz des Betriebsergebnisses 1 und den anlagebedingten Kosten von ca. Euro 41.000,- ermittelt wird, reduziert sich von ca. Euro 69.000,- ohne Umsatzverlust auf Euro 56.000,- unter Berücksichtigung des Umsatzverlustes.

D.h., dass bei einem 5 %igen Umsatzrückgang der Gewinn überproportional um 18,8 % auf Euro 56.000,- zurückgeht.

Da insbesondere die kleineren Betriebe stärker betroffen sind, als die größeren, ist die Auswirkung beim Gewinnrückgang in absoluten Zahlen eine noch größere.

D.h., dass die Unternehmerfamilie irgendwann durch diesen Umsatzrückgang durch den überproportionalen Gewinneinbruch vor Existenzprobleme gestellt wird.

Dies unterstreicht noch einmal die Berechtigung unserer Forderung, etwas im Bereich der geschlossenen Gesellschaften zu tun, um in diesem Segment die Umsatzrückgänge ausgleichen zu können.

Nach wie vor stehen wir auf dem Standpunkt, dass geschlossene Gesellschaften ein Selbstbestimmungsrecht in der Frage des Nichtrauchens haben müssen.

Das würde dazu führen, dass in den Privatbereich verlorene Familien- oder Vereinsveranstaltungen, in den eigenen Herrschaftsbereich abgewanderte Firmenveranstaltungen oder aber Veranstaltungen, die in Nachbarbundesländer abwandern, weil hier eine andere Rechtslage beim Nichtraucherschutz herrscht, zurückgeholt werden können.

Wir werden deshalb in den nächsten Tagen noch einmal auf die im Landtag vertretenen Parteien zugehen, um dort für eine Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes im Bereich der geschlossenen Gesellschaften zu werben. ...“

Anmerkung: Auf die Forderung des DEHOGA nach Ausnahmeregelungen für Geschlossene Gesellschaften wird ausführlich unter dem Kapitel 4.5.2 (Traditionsveranstaltungen; geschlossene Gesellschaften) eingegangen.

2.4.4 Studie im Auftrag des Deutschen Krebsforschungszentrums Heidelberg

Nach einer Studie der Gesellschaft für Konsumforschung (Auftraggeber war das Deutsche Krebsforschungszentrum, DKFZ) aus dem Jahre 2009 wünschen sich fast Dreiviertel der Deutschen, nämlich 73,4 %, rauchfreie Gaststätten. Lediglich 26,6 % sprechen sich grundsätzlich gegen ein Rauchverbot in Gaststätten aus. Die Zustimmung ist bei Frauen mit 77,8 % höher als bei Männern (68,7 %). Die Unterschiede sind vermutlich hauptsächlich auf verschieden hohe Raucheranteile zurückzuführen.

Bereits in den Jahren 2005, 2006 und 2007 wurden jeweils im Februar Befragungen zur Einstellung der Bevölkerung bezüglich rauchfreier Gaststätten durchgeführt. Während die Zustimmungquote im Februar 2005 bereits bei 52,9 % lag, erhöhte sie sich bis zum Februar 2006 auf 59,1 % und bis Februar 2007 auf 66,6 %.

Im Februar 2008, nachdem in fast allen Bundesländern Nichtraucherschutzgesetze in Kraft getreten waren, lag die Zustimmung zu rauchfreien Gaststätten bei 65,3 %. Bis zum Februar 2009 – als mittlerweile in allen Bundesländern Rauchverbote galten – ist die Zustimmung mit 73,4 % noch einmal deutlich angestiegen.

Die Befürworter von rauchfreien Gaststätten stammen nicht nur aus den Reihen der Nichtraucher und Ex-Raucher, deren Zustimmung im Jahr 2009 bei 93 % bzw. 83 % liegt. Denn auch bei den Rauchern zeigt sich im Jahr 2009 unter den gelegentlichen Rauchern eine Zwei-Drittel-Mehrheit für rauchfreie Gaststätten. Lediglich bei den regelmäßigen Rauchern ist nur etwas mehr als ein Drittel für rauchfreie Gaststätten.

Die Analysen basieren auf repräsentativen, persönlichen Befragungen von rund 2000 Deutschen im Alter von über 16 Jahren, die von der Gesellschaft für Konsumforschung im Auftrag des DKFZ nach wissenschaftlichen Standards durchgeführt und ausgewertet wurden. Das DKFZ wurde in der Umfrage als Auftraggeber nicht genannt, um die Neutralität der Befragung zu gewährleisten. In den Befragungen 2008

und 2009 erstreckten sich die Befragungen ausschließlich darauf, ob ein Rauchverbot grundsätzlich begrüßt oder abgelehnt wird.

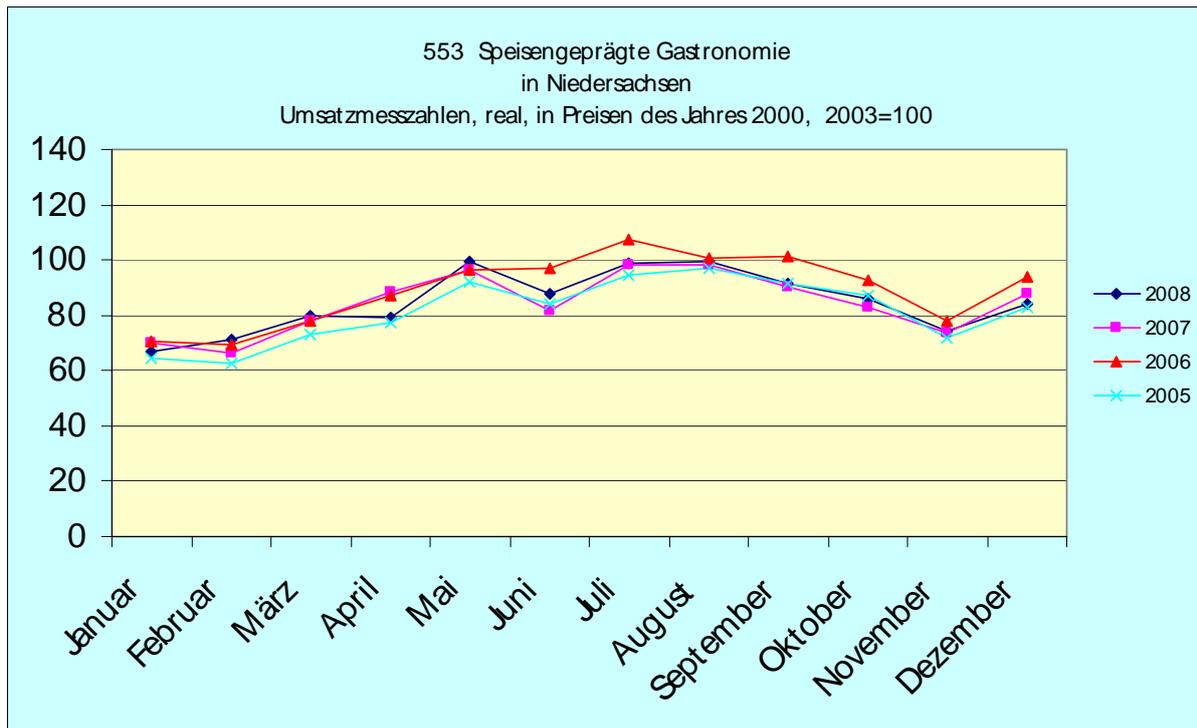
2.5 Bewertung der vom Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zur Verfügung gestellten Daten

Die zur Verfügung stehenden statistischen Zahlen können nur einen groben Überblick über die Veränderungen oder Verschiebungen von wirtschaftlichen Faktoren in der Gastronomie (zu Gästen, Umsatzzahlen, Umsatzeinbußen) geben.

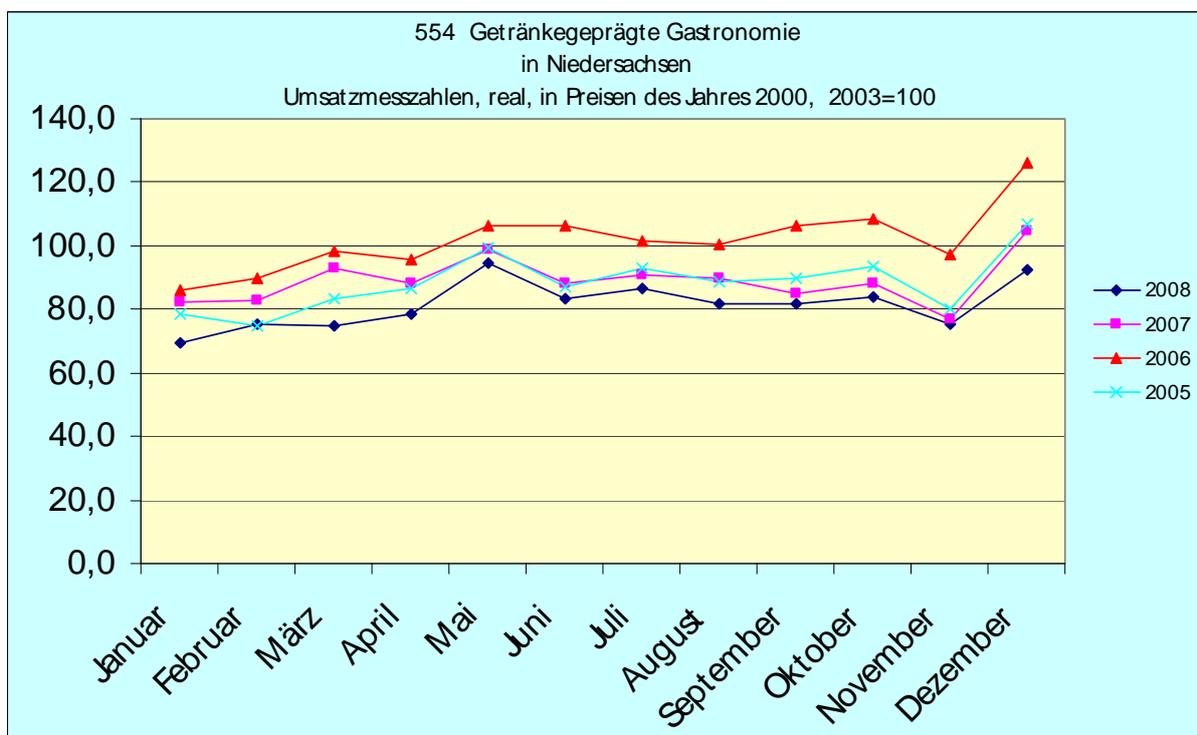
So hatte der LSKN (seinerzeit noch NLS) im Frühjahr 2008 korrigierte Umsatzmesszahlen im niedersächsischen Gastgewerbe für die Jahre 2005 bis 2007 zur Verfügung gestellt (s. folgende Tabelle und Graphik). Nachträglich wurden dann nochmals Umsatzmesszahlen für das Jahr 2008 übermittelt. Diese Zahlen beruhen darauf, dass die Umsätze von 2003 als 100°% gesetzt wurden. Die aktuelleren Zahlen bemessen sich danach bzw. stehen in Relation zu diesen 100°%.

Berichtsmonat: 12/2008		6014 Korrigierte Umsatzmesszahlen real im Gastgewerbe nach Wirtschaftszweigen												
Datum: 17.06.2009														
Blatt-Nr.: 1														
Wirtschaftszweig (Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003)	Jahr	Umsatz												
		Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	Septem- ber	Oktober	November	De- zember	Januar bis Dezember
		In Preisen des Jahres 2000 2003 = 100												
		Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	Septembe	Oktober	November	Dezembe	
553 Speisengeprägte Gastronomie	2008	66,9	71	79,6	79,2	99,4	87,8	98,7	99,7	91,4	85,7	74,1	84,1	84,8
	2007	70,2	66,5	78,1	88,6	96,4	81,8	98,3	98,2	90,5	82,8	73,9	87,7	85,3
	2006	70,5	69,1	78,2	87,5	96,6	97,1	107,2	100,4	101,3	93,0	78,1	93,9	89,4
	2005	64,7	62,4	72,9	77,6	91,9	84,1	94,6	96,9	91,7	86,9	72,0	83,1	81,6
554 Getränkegeprägte Gastronomie	2008	69,4	75,3	74,8	78,5	94,4	83,4	86,7	81,6	81,9	83,9	75,5	92,7	81,5
	2007	82,3	82,8	93,0	88,2	98,7	88,3	91,0	90,0	85,1	88,1	77,1	104,8	89,1
	2006	86,1	90,0	98,1	95,8	106,6	106,2	101,6	100,4	106,2	108,4	97,4	126,0	101,9
	2005	78,3	74,7	83,5	86,7	99,5	86,9	92,9	88,5	89,8	93,4	80,4	106,9	88,5

Hinweis des LSKN: Durch Ziehung einer Neuzugangsstichprobe in 2007 wurde der Berichtskreis der meldenden Unternehmen erweitert. Um dadurch bedingte Sprünge in den Ergebnissen zu vermeiden, wurden die Jahre 2006 und 2007 zu 2008 miteinander verkettet. Somit bleiben die Jahre vergleichbar.



© Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
Hannover - 2009, alle Rechte vorbehalten



© Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
Hannover - 2009, alle Rechte vorbehalten

Die hochgerechneten Ergebnisse basieren auf der monatlich durchgeführten Stichprobenerhebung in niedersächsischen Unternehmen des Gastgewerbes. Zurzeit werden auf der Grundlage des Handelsstatistikgesetzes in Niedersachsen knapp 800 Unternehmen befragt. Davon befinden sich 250 Unternehmen im Wirtschaftszweig

553 „Speisengeprägte Gastronomie“ und 80 Unternehmen im Wirtschaftszweig 554 „Getränkegeprägte Gastronomie“.

Eine differenzierte Darstellung der beiden verwandten Wirtschaftszweige (Getränkegeprägte und Speisen-geprägte Gastronomie) hinsichtlich ihrer Umsatzveränderungen ist nicht sinnvoll. Dies würde zu einer fehlerbehafteten Interpretation führen.

Im Überblick lässt sich sagen: Aus den Umsatzvergleichen der beiden Betriebsarten für die Jahre 2005 bis 2008 ist unter Zugrundelegung der Preise (Stand 2000) im Jahr 2003 als 100 % kein Einbruch ab dem 01.08.2007 ersichtlich, der dem Inkrafttreten des Nds. NiRSG zugeschrieben werden könnte. Im Wesentlichen folgt der Verlauf den jahreszeitlichen Kurven der Vorjahre mit einem Plateau (Getränke-Prägung) bzw. leichten Rückgang (Speisen-Prägung) über die Sommermonate hinweg und einem Anstieg bei beiden Wirtschaftszweigen ab Mitte November.

An- und Abmeldungen von Gewerbebetrieben sind ebenfalls nicht trennscharf zu beurteilen, weil sich neben Gastronomieunternehmen auch Beherbergungsunternehmen sowie Caterer und Kantinenbetreiber in dieser Gruppe befinden.

Auch die Insolvenzstatistik ergibt keine nennenswerten Schwankungen, die auf eine negative Wirkung des Nds. NiRSG zurückgeführt werden könnten. Problematisch bei der Interpretation ist allerdings, dass in diesem Bereich überwiegend der Weg der Privatinsolvenz durch den Gaststättenbetreiber gewählt wird und somit keine statistische Zuordnung zu einem Wirtschaftszweig erfolgen kann.

2.6 Entwicklung des technischen Nichtrauchererschutzes

In einigen Ländern besteht Übereinstimmung dahingehend, dass auch technische Vorkehrungen, wie z. B. der Einbau von Luftfiltersystemen in Raucherräumen, Ausnahmen vom allgemeinen Rauchverbot begründen können (Hessen, Nordrhein-Westfalen); allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie in Nichtraucherbereichen tatsächlich eine gleichwertige Luftqualität wie bei der kompletten Abtrennung eines Raucherraumes gewährleisten. Weitere Länder planen, sogenannte Innovationsklauseln in Form von Verordnungsermächtigungen in ihre jeweiligen rechtlichen Regelungen zum Nichtraucherschutz aufzunehmen.

Nach Auffassung einschlägiger nationaler Institutionen (z. B. Deutsches Krebsforschungszentrum – DKFZ; Helmholtzzentrum München) und internationaler Institutionen (z.B. Weltgesundheitsorganisation – WHO; American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers – ASHRAE) ist derzeit ein dem absoluten Rauchverbot gleichwertiger Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens mit technischen Mitteln nicht erreichbar. Der gegenwärtige Stand der Technik ermöglicht in Räumen, in denen geraucht wird, eine Reduzierung des Passivrauches, aber keine zuverlässige zeitgleiche Eliminierung der zusätzlichen Schadstoffe durch laufend neu produzierten Tabakrauch unter Praxisbedingungen.

Laut einer Studie des DKFZ entfernen Lüftungssysteme und Filteranlagen die Krebs erzeugenden und Erbgut verändernden Substanzen nur zum Teil. Da selbst kleinste Mengen dieser Stoffe noch zu Veränderungen führen können, gibt es keine gesicherten Grenzwerte, unterhalb derer die Gesundheit nicht gefährdet wäre. Dieses Grundproblem betrifft auch so genannte „zertifizierte Lüftungssysteme“ (DKFZ: Raucherräume und Lüftungssysteme: Keine Alternative zur rauchfreien Gastronomie; Heidelberg 2007).

Niedersachsen hat deswegen bisher keine Innovationsklausel in das Gesetz aufgenommen, weil derzeit ungewiss ist, ob technische Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die durch geeignete Anlagen einen nicht gesundheitsgefährdenden Betrieb von Rauchergaststätten gewährleisten.

Bei der 23. AOLG-Sitzung am 19./20. März 2009 in Erfurt wurde einstimmig beschlossen, dass sich die Länder in der Bewertung solcher technischen Systeme abstimmen und die Arbeitsgruppe Umweltbezogener Gesundheitsschutz (LAUG) bitten, einen Sachstandsbericht zu den gesundheitsrelevanten Schwerpunkten bis zum Sommer 2010 vorzulegen.

Zitat aus dem Beschluss:

Bei der gesundheitlichen Beurteilung von technischen Vorkehrungen zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauches sind die für den umweltbezogenen Gesundheitsschutz zuständigen Ressorts der Länder zu beteiligen.

Die AOLG empfiehlt, die zukünftigen Maßnahmen und Verfahren zwischen den Ländern abzustimmen, um bundesweit gleiche Rahmen- und Vollzugsbedingungen zu schaffen.

Die AOLG stellt fest, dass einige Länder so genannte Innovationsklauseln in Form von Verordnungsermächtigungen in ihre jeweiligen rechtlichen Regelungen zum Nichtraucherschutz aufgenommen haben bzw. planen, dies zu tun. Diese sollen es den Verordnungsgebern für den Fall technischer Neuentwicklungen ermöglichen, entsprechende Konzepte zuzulassen, die den Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens sicherstellen. Maßstab der Bewertung ist die gleichwertige Vermeidung der Exposition gegenüber Schadstoffen des Passivrauchens.

Die weitere technische Entwicklung und die Möglichkeiten ihrer praktikablen Regelung einschließlich eines rechtssicheren Vollzugs bedürfen der Analyse und Beobachtung auch aus Sicht des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes. Die AOLG bittet daher die LAUG, einen Sachstandsbericht zu den gesundheitsrelevanten Schwerpunkten bis zum Sommer 2010 vorzulegen.

Nach Vorliegen der entsprechenden Ergebnisse wird ggf. die Einführung einer Innovationsklausel in das Nds. NiRSG zu prüfen sein.

3 Berichte zu Regelungsbereichen nach § 1 Absatz 1 Nds. NiRSG

3.1 Abfrage bzw. Berichtsinstrumente

Um Bericht auf einem vorgefertigten Fragebogen (4 bzw. 6 Fragen, s. Anlage 8.3) wurden gebeten:

- Nds. Landtagsverwaltung,
- Nds. Staatskanzlei,
- Ressorts einschließlich der jeweils nachgeordneten Bereiche.

Ebenfalls um Stellungnahme gebeten wurden die

- Fachabteilungen des MS,
- Ärzte- und Zahnärztekammer,
- Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung,
- Nds. Krankenhausgesellschaft.

In Gesprächen mit der AG der Kommunalen Spitzenverbände kam man überein, dass das Fachreferat des MS die Berichte auf einem vorgefertigten Fragebogen (14 Fragen, s. Anlage 8.4) direkt bei

- Landkreisen,
- Region Hannover,
- Kreisfreien Städten,
- Städten und Gemeinden

erbitten sollte.

Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Niedersachsen) wurde um Mitteilung der noch bestehenden Problemfelder und um Mitteilung der Ergebnisse der aktuellen Befragungen/Studien gebeten.

3.2 Ergebnis der Befragung

Die Antworten der Nds. Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und der acht Ressorts (neun inkl. MS) sind komplett eingegangen. Die von den Ressorts zugeleiteten Meldungen für den nachgeordneten Bereich umfassen je nach Ressort nur wenige, mitunter aber auch zahlreiche Einrichtungen (z. B. bei MJ ca. 130, MI ca. 70 und MF ca. 80). Zur Vereinfachung der Darstellung wurden sämtliche gemeldeten nachgeordneten Behörden (insgesamt 354) zusammengefasst.

Im Rahmen der Befragung wurden insgesamt 466 Gebietskörperschaften angesprochen, darunter 37 Landkreise, die Region Hannover und 10 kreisfreie Städte.

Geantwortet haben im Durchschnitt 65 %, im Einzelnen:

- 30 Landkreise von 37 (82 %)
- die Region Hannover,
- 8 kreisfreie Städte von 10 (80 %) sowie
- 263 Städte und Gemeinden von 418 (63 %).

Aufgrund der Rückmeldequote von 65 % können die Daten flächendeckend bewertet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den Gebietskörperschaften, die den Fragebogen nicht zurückgeschickt haben, keine wesentlich abweichenden Erfahrungen vorliegen.

Bei den Fragen zum Gaststättenbereich haben die Landkreise ausgeführt, dass die Städte und Gemeinden hierzu unmittelbar ihre Erfahrungen mitteilen würden.

Bei der Auswertung der Antworten muss berücksichtigt werden, dass in einigen Kreisen / Städten / Gemeinden einzelne der im Nds. NiRSG genannten Einrichtungen nicht vorhanden sind (Beispiele: Flughäfen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung). Insofern hat es sich bewährt, hierfür im Fragebogen die Antwort „keine Aussage möglich“ vorzusehen.

Die Frage nach der Akzeptanz des Gesetzes bei der Bevölkerung (Frage 5 des Fragebogens, s. Anlage 8.4) wurde mitunter als schwer zu beantworten bemängelt, wie in einem Einzelfall skizziert wurde:

„Weiterhin sind Bevölkerungsteile mit den Regelungen des Nds. NiRSG nicht zufrieden, da es entweder ihre „Freiheit“ einschränkt oder nicht weit genug geht. Das Gros der Bevölkerung scheint jedoch mit den Regelungen des Gesetzes konform zu gehen.“

Die Stellungnahmen der ärztlichen und zahnärztlichen Selbstverwaltung finden sich z. T. bereits im Kapitel 2.1.2 und wurden durch die schriftlichen Stellungnahmen zur Anfrage bekräftigt („konsequenter Nichtraucherschutz in allen Bereichen“), auch unter Verweis auf aktuelle epidemiologische Studien zur Reduktion der Herzinfarktrate (s. auch Kapitel 2.4.4).

Die Antwort der Nds. Krankenhausgesellschaft (NKG) ist in das Kapitel 3.3.2 eingegangen.

Die Ausführungen des Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA) Niedersachsen sind in den Kapiteln 2.1.2 und 2.4.3 dargestellt.

3.3 Auswertung nach Regelungsbereichen (Gaststätten s. Kapitel 4)

Die folgende Auswertung stellt die Angaben zu den Regelungsbereichen entsprechend ihrer Reihenfolge nach Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nrn. 1-9 und 11 Nds. NiRSG dar. Fragen zur Umsetzung in Gastronomie-Betrieben folgen im nächsten Kapitel 4. Wenn nicht anders angegeben, werden die Rückmeldungen wie folgt zusammengefasst diskutiert:

- für Landtagsverwaltung, Staatskanzlei und Ressorts
(11 Antworten von 11 Befragten),
- für den von den Ressorts gemeldeten nachgeordneten Bereich
(insgesamt 354 Antworten),
- für Landkreise, Region Hannover und kreisfreie Städte
(39 Antworten von 48 Befragten),
- für Städte und Gemeinden
(263 Antworten von 418 Befragten).

3.3.1 Landesbehörden, Verwaltungsgebäude (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2)

Die von der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und den Ressorts eingegangenen Antworten zeigen, dass die Einrichtung von Raucherzimmern die Regel ist (9 von 11, also 82 %).

Im nachgeordneten Bereich war dieser Anteil mit 36 % deutlich niedriger (128 von 354). Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass man sich aus Platzgründen gegen einen Raucherraum und stattdessen z. B. für einen überdachten Unterstand entschieden hat.

Von den Landkreisen, kreisfreien Städten und der Region Hannover haben neun von 39 Meldenden (24 %) Raucherräume eingerichtet, von den Städten und Gemeinden 80 von 263 (30 %).

Verstöße der Bediensteten wurden nur ganz vereinzelt angegeben (2 von 11 bei den Ressorts; 2 von 38 bei Landkreisen/Region/kreisfreien Städten; 3 von 263 Städten/Gemeinden). Nach den von den Ressorts gemeldeten Zahlen für den nachgeordneten Bereich sind Verstöße von 27 der 354 Einrichtungen gemeldet worden (7,6 %). Einige Verstöße haben Verwarnungen nach sich gezogen; häufig reichte ein Personalgespräch mit Vorgesetzten. Dienstrechtliche Maßnahmen wurden nicht berichtet.

Verwarnungen gegenüber Besuchern wurden von neun der von den Ressorts gemeldeten nachgeordneten 354 Einrichtungen genannt.

Insgesamt wird die Umsetzung in den Behörden als unproblematisch eingeschätzt; die Quote liegt zwischen 92 % und 100 %: 11 von 11 Ressorts; 346 von 354 der nachgeordneten Behörden, 36 von 39 bei den Landkreisen, Region und kreisfreien Städten, 259 von 263 bei Städten und Gemeinden).

Die vereinzelt benannten Probleme (u. a. Jahreszeit-abhängige Forderungen nach einer überdachten Rauchgelegenheit, Betriebsfeiern, Rauchbelästigung in Diensträumen oberhalb eines Unterstandes) können nur vor Ort behoben werden.

Fachliche Bewertung:

Keine nennenswerten Probleme bei der Umsetzung in diesem Regelungsbereich.

**3.3.2 Krankenhäuser, Vorsorge- u. Rehabilitationseinrichtungen
(Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 3)**

Nach dem Bericht der Niedersächsischen Krankenhausgesellschaft wird in den Krankenhäusern in Niedersachsen das Nds. NiRSG konsequent umgesetzt. Vielfach wurden Außenrauchplätze eingerichtet. Schwierigkeiten mit der Akzeptanz werden aus dem Bereich der psychiatrischen Versorgung berichtet (viele Suchtkranke). Durch die nach dem Nds. NiRSG mögliche Schaffung von Raucherzimmern konnte den Problemen aber erfolgreich begegnet werden.

Auch aus Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sind nach Auskunft der Fachabteilung des MS keine Umsetzungsprobleme bekannt geworden, die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten.

Fachliche Bewertung:

Keine nennenswerten Probleme bei der Umsetzung in diesem Regelungsbereich.

**3.3.3 Heime, sonstige Einrichtungen im Sinne des Heimgesetzes
(Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 4)**

Bei der Auswertung der Antworten muss berücksichtigt werden, dass nur der Teil der Befragten, bei denen die Heimaufsicht angesiedelt ist, zu Frage 12 Nr. 4 Auskunft geben kann. So erklärt sich, weshalb 196 der antwortenden Städte und Gemeinden „keine Aussage möglich“ gewählt haben (75 %). 56 antworteten mit „Ja“ (also unproblematische Umsetzung). Die Antwort „Nein“ wählten 3 der 262 Einrichtungen, allerdings ohne Beschreibung des Umsetzungsproblems.

Von Seiten der antwortenden Landkreise, Region und kreisfreien Städte haben 19 von 39 kein Problem mit der Umsetzung genannt, 11 „keine Aussage möglich“ gewählt und neun die Frage unbeantwortet gelassen.

Fachliche Bewertung:

Im Wesentlichen keine Probleme bei der Umsetzung. Da von den mit „Nein“ antwortenden drei Einrichtungen die Probleme nicht benannt worden sind, kann hierauf nicht eingegangen werden.

3.3.4 Schulen i. S. des § 1 Abs. 2 des Nds. Schulgesetzes (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 inkl. Freiflächen)

An Schulen erkennen 19 der antwortenden 38 Landkreise, Region und kreisfreien Städte kein Problem mit der Umsetzung, 13 nennen „keine Aussage möglich“ oder lassen die Frage unbeantwortet. Noch bestehende Probleme äußern 7 (16 %), auch mit konkreten Ausführungen (s. weiter unten).

179 von 263 (68 %) Städten und Gemeinden bestätigten den unproblematischen Vollzug der Rauchverbote. 71 treffen keine Aussage, 5 lassen die Frage unbeantwortet. 8 benennen weiter bestehende Probleme.

Trotz größtenteils uneingeschränkter Umsetzung im normalen Schulbetrieb wird von einzelnen Schulen über Schwierigkeiten mit Rauchenden vor Unterrichtsbeginn und nach Unterrichtsschluss sowie (bei Volljährigen) in den Pausen berichtet. Auch bei der Fremdnutzung von Schulen komme es vereinzelt zu Verstößen. Anwohner beklagten Verschmutzungen durch Raucher außerhalb des Schulgeländes. Mitunter entstünden Probleme durch Rauchen auf Fuß- und Radwegen. Weiter wird ausgeführt, dass suchtkranke Schüler (vor allem im Ganztagsbetrieb) Angebote benötigten.

Fachliche Bewertung:

Die geschilderten Probleme sind vor Ort zu lösen. Es bedarf keiner Änderung des Gesetzes. Der von der Landesregierung gewollte Gesundheitsschutz, insbesondere für Kinder und Jugendliche, muss in vollem Umfang erhalten bleiben.

3.3.5 Einrichtungen, die Kinder oder Jugendliche aufnehmen (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 inkl. Freiflächen)

In diesen Einrichtungen sehen 16 der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte (41 %) kein Problem mit der Umsetzung, 13 führen „keine Aussage möglich“ an, sieben lassen die Frage unbeantwortet. Noch bestehende Probleme äußerten zwei (aber ohne Kommentar).

Die Antworten der Städte und Gemeinden lauten etwa zu gleichen Teilen „unproblematisch“ (127 von 263; 49 %) und „keine Aussage möglich“ (124 von 261, 47 %). 2 von 262 melden noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung, allerdings ohne konkrete Beschreibung; zehn lassen die Frage unbeantwortet.

Nach Auskunft der Fachabteilung des MS sind dort keine Umsetzungsprobleme bekannt geworden, die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten.

Fachliche Bewertung:

Im Wesentlichen keine Probleme bei der Umsetzung. Die vereinzelt benannten Schwierigkeiten sind nicht konkretisiert worden.

3.3.6 Hochschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 7)

Hier dokumentieren 15 der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte eine unproblematische Umsetzung (39 %), 13 nennen „keine Aussage mög-

lich“, neun lassen die Frage unbeantwortet. Noch bestehende Probleme äußern zwei, aber ohne Darstellung.

Die Antworten der 263 Städte und Gemeinden lauten in 58 Fällen „unproblematisch“ (22 %), in 187 Fällen meistens „keine Aussage möglich“ (71 %). Zwei melden noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung – allerdings ohne konkrete Beschreibung; 16 lassen die Frage unbeantwortet.

Nach Auskunft des MWK sind keine Umsetzungsprobleme bekannt geworden, die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten.

Fachliche Bewertung:

Im Wesentlichen keine Probleme bei der Umsetzung. Lediglich in vier Fällen werden noch Schwierigkeiten angegeben (z. B. Rauchen im Eingangsbereich), die aber nur vor Ort zu beheben sind.

3.3.7 Sporthallen, Hallenbäder, Gebäude für Sportzwecke (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 8)

17 der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte (44 %) nennen die Umsetzung unproblematisch, 11 nennen „keine Aussage möglich“, acht lassen die Frage unbeantwortet. Noch bestehende Probleme äußern drei (8 %).

Relativ klar bestätigen hier 206 der 263 Städte und Gemeinden den unproblematischen Vollzug (78 %), 44 sagen: „keine Aussage möglich“ (17 %). Neun lassen die Frage unbeantwortet. Vier melden noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung (kein ausreichendes Aufsichtspersonal oder Unübersichtlichkeit in großen Sportzentren).

Von Seiten des zuständigen Ministeriums sind keine Umsetzungsprobleme benannt worden.

Fachliche Bewertung:

Im Wesentlichen keine Probleme bei der Umsetzung des Nds. NiRSG; vereinzelt Schwierigkeiten, die aber die aber nur vor Ort zu beheben sind.

3.3.8 Einrichtungen für künstlerische, unterhaltende, historische Zwecke (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 9)

Elf der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte (28 %) bestätigen eine unproblematische Umsetzung, 13 können keine Aussage treffen, 13 lassen die Frage unbeantwortet. Noch bestehende Probleme äußern zwei Melder (keine Konkretisierung).

106 der 263 Städte und Gemeinden sehen einen unproblematischen Vollzug (41 %), bei 143 ist „keine Aussage möglich“ (54 %). 12 lassen die Frage unbeantwortet. Zwei melden noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung, aber ohne Konkretisierung.

Aus einem Schriftwechsel mit dem Fachreferat ging die Bitte hervor, das Rauchen aus künstlerischen Gründen auf der Bühne grundsätzlich zu gestatten.

Fachliche Bewertung:

Im Wesentlichen keine Probleme bei der Umsetzung. Lediglich in zwei Fällen sind Schwierigkeiten ohne konkrete Benennung gemeldet worden. Der Bitte um Rücknahme des Rauchverbots auf Bühnen (Einzelfall) sollte nicht entsprochen werden.

3.3.9 Verkehrsflughäfen (Räumlichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 11)

Einer der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte nennt eine unproblematische Umsetzung. Bei 23 Meldenden ist „keine Aussage möglich“, 15 lassen die Frage unbeantwortet.

Nur einzelne der 263 Städte und Gemeinden sehen sich von dieser Frage betroffen. Sieben nennen die Umsetzung unproblematisch. 243 schreiben „keine Aussage möglich“ bzw. lassen die Frage unbeantwortet (13).

Noch bestehende Probleme werden nicht geäußert. Auch von Seiten des zuständigen Ministeriums sind keine Umsetzungsprobleme benannt worden.

Fachliche Bewertung:

Keine Probleme bei der Umsetzung des Nds. NiRSG.

3.4 In Einzelfällen angeführte Beschwerden / Anregungen

(Fragen Nr. 13 - 14 des Fragebogens, s. Anlage 8.4)

Angaben zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten können von 90 der 253 antwortenden Einrichtungen gemacht werden. Es wurden jeweils 0-5 Fälle berichtet, in denen es z. T. nur zu einer Verwarnung kam bzw. vereinzelt Bußgelder in Höhe von bis zu 100 € verhängt wurden.

Einige Probleme / Wünsche / Anregungen wurden im Klartext-Feld nur in Einzelfällen / in einem Einzelfall angeführt. Diese sind deshalb nicht in die mit Daten unterlegten Betrachtungen unter Kapitel 3.2 / 3.3 / 4 eingegangen, sollen aber an dieser Stelle zumindest Erwähnung finden:

- Es kam erneut die Forderung auf, das Personal von Tagespflegestellen, in denen Kinder betreut werden, unter Rauchverbot zu stellen (Anmerkung: dies wurde bereits in der parlamentarischen Beratung diskutiert, aber verworfen).
- Kleinere Gemeinden seien mitunter benachteiligt, weil gastronomische Betriebe in Städten mehr Möglichkeiten zur Einrichtung von Raucherräumen hätten (Anmerkung: dies dürfte nicht generell gelten, sondern kann angesichts des Raumangebots in ländlichen Gasthöfen auch umgekehrt gesehen werden).
- Manchmal blieben dem Gesetz entsprechend Bahnsteige und Hauptflächen in öffentlichen Nahverkehrseinrichtungen von Rauchabfällen frei, aber in Neben-

bereichen führten Verunreinigungen zu Problemen mit der Nachbarschaft (Anmerkung: nur vor Ort zu lösen).

- Überwachung und Prüfung bzw. Beratung von Betrieben sei personell nicht in gewünschtem Umfang möglich (Anmerkung: keine gesetzliche Vorgabe für Kontrolle und Ahndung; dies liegt in Eigenverantwortung der Gemeinden).
- Eine bundeseinheitliche Regelung des Schutzes vor Passivrauchen würde den Vollzug erheblich erleichtern und mehr Klarheit bringen (Anmerkung: ausdiskutiert und verworfen; es bleibt bei Zuständigkeit der Länder).
- Widersprüchliche Gerichtsurteile verunsicherten vor Ort. Der Vollzug sei ohnehin schwierig, die Akzeptanz in der Bevölkerung sei immer noch zu wenig gegeben. Dies führe dazu, dass Bürger sich mit Rechtsverstößen arrangierten. Weithin wird auf Schützenfesten unbeeindruckt gegen das Nichtraucherschutzgesetz verstoßen. Auch hier würde eine Regelung ohne Ausnahme Klarheit bringen, so dass Rauchen nur noch im Freien erlaubt sei (Anmerkung: dies wäre nur durch totales Rauchverbot in umschlossenen Räumen gewährleistet; politischer Wille war Rauchverbot mit Schaffung von Ausnahmemöglichkeiten).
- Problematisch sei es im Einzelfall, dass ein Verfahren trotz festgehaltener Zeugenaussage und Recherche vom Amtsgericht eingestellt worden sei (nach § 17 oder 47 Ordnungswidrigkeitengesetz). Dies sei frustrierend für den Anzeigerstatter und für die Ordnungsbehörde.
- Freiwillige Feuerwehren hätten ein Problem, weil viele Mitglieder mit Austritten für den Fall drohten, dass das Rauchverbot tatsächlich durchgesetzt würde. Deswegen würde mitunter die Durchsetzung zurückhaltend gehandhabt.
- Bei (Rück-) Umwandlung einer kleinen Gaststätte mit Haupt- und Nebenraum in eine Raucherkneipe nach dem ÄndG könne eine Entfernung der Trennwände vielfach baulich oder finanziell nicht realisiert werden (Anmerkung: keine Rückbaupflicht nach dem Nds. NiRSG oder ÄndG vorgesehen).

4 Bericht über Auswirkungen im Gaststätten-Bereich **(§ 1 Abs. 1 Nr. 10 Nds. NiRSG und Änderungsgesetz)**

4.1 Fragen der Akzeptanz; Beschwerden

(Fragen Nr. 5 - 7 des Fragebogens, s. Anlage 8.4)

Nach Artikel 1 § 2 Abs. 2 Satz 1 besteht die Möglichkeit, in Gaststätten Raucherräume zu schaffen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, verbunden mit zahlreichen Eingaben an den Landtag und schriftlichen/telefonischen Anfragen an das Fachressort (Telefon-Hotline), erfolgt die Umsetzung inzwischen mit vertretbarem Verwaltungsaufwand.

Von den antwortenden 39 Landkreisen, Region und kreisfreien Städten bejahen 14 (36 %), dass die Vorschriften inzwischen auf Akzeptanz in der Bevölkerung treffen; zwei verneinen dies; 20 lassen die Frage unbeantwortet. Drei äußern sich indifferent („teils/teils“).

200 der 263 Städte und Gemeinden (76 %) sehen diese Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung, 39 sehen diese nicht (15 %). Für „teils/teils“ entscheiden sich 19 (7 %). Fünf antworten auf diese Frage nicht.

16 (41 %) der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städten bestätigen einen Rückgang der Beschwerden wegen Nichteinhaltung des Rauchverbots. Nur in einem Fall wird mit „nein“ geantwortet. 22 (56 %) antworten nicht (bzw. verweisen auf die Antworten durch die Gemeinden).

210 der 263 Städte und Gemeinden (80 %) sehen die Beschwerden rückläufig. 23 (9 %) sehen diese Entwicklung nicht. Insgesamt 30 halten den Sachverhalt für kaum bzw. nicht beurteilbar, weil ohnehin nur vereinzelte Beschwerden eingingen (oder antworten nicht).

Ähnliche Zahlen ergibt die Frage, ob die Einrichtung von Raucherräumen in Gaststätten bzw. die Umwandlung von Einraumgaststätten in Raucherkeipen inzwischen ohne Beratungsaufwand erfolgen. Darauf antworten sieben der 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte mit „ja“ (18 %), sechs mit „nein“ (15 %) und 26 (67 %) nicht,

auch hier unter Verweis darauf, dass diese Frage in den Kompetenzbereich der Städte und Gemeinden fällt. Von diesen antworten 204 mit „ja“ (78 %), 49 mit „nein“ (19 %), zwei mit „teils/teils“ und acht gar nicht.

Darüber hinaus wurde noch rückgemeldet, dass im Einzelfall die Frage aufkam, ob nachträglich eine kleine 2-Raum-Gaststätte (1 Raucher-Nebenraum) wieder zu Rauchergaststätten umgewandelt werden kann, wenn die übrigen Voraussetzungen sichergestellt sind. Hier hat die Fachabteilung die Auffassung vertreten, dass dies möglich ist und evtl. vorher getätigte Umbauten (Zwischenwände) nicht wieder entfernt werden müssen (keine Rückbaupflicht).

In einigen Fällen wurde auch immer noch über Beschwerden berichtet, die durch Lärm vor Gaststätten ausgelöst werden, also durch die Raucherinnen und Raucher auf dem Fußweg vor dem Betrieb.

Im Einzelfall wurde auch vorgebracht, dass die Umwandlung in eine Rauchergaststätte nicht anzeige- oder erlaubnispflichtig ist, so dass erst bei der nächsten Routinekontrolle vor Ort im Nachhinein festgestellt werden könne, ob die Voraussetzungen des neuen § 2 Abs. 3 Nds. NiRSG erfüllt seien. Die tatsächlich erlaubte Größe der Gastfläche in Grenzfällen sei nur mit gewissem Aufwand zu überprüfen bzw. nur bei starken Abweichungen rechtlich eindeutig.

Zu bedenken wurde gegeben, dass der Begriff „zubereitete Speisen“ nicht abschließend definiert und zu unbestimmt sei (s. Kapitel 4.2 und 4.4).

Fachliche Bewertung:

Die Angaben belegen, dass die Akzeptanz für das Rauchverbot im Gaststättenbereich sehr groß ist; das spiegelt sich auch im Rückgang der Beschwerden wider. Hier darf auf die Ergebnisse der Akzeptanzbefragungen verwiesen werden (siehe Kapitel 2.4). Die im Einzelfall geäußerten Probleme können nur vor Ort geregelt werden und stellen keine Grundlage für Änderungen des Nds. NiRSG bzw. des Änderungsgesetzes dar.

4.2 Verstöße, Ahndung

(Fragen Nr. 8-10 des Fragebogens, s. Anlage 8.4)

In den sogenannten Raucher kneipen dürfen keine zubereiteten Speisen gereicht werden. Der Begriff „zubereitete Speisen“ ist aus dem Gaststättenrecht abgeleitet und wird in Kommentaren mit unterschiedlicher Behandlungstiefe ausgelegt (ausführlich z. B. von Michel/Kienzle/Pauly; in kurzer Fassung z. B. bei Pöttl). Hier wurde nach Erfahrungen mit der Einhaltung der entsprechenden Vorschrift des Änderungsgesetzes gefragt.

Die Frage, ob die Nichteinhaltung dieser Vorschrift Ordnungswidrigkeiten-Verfahren nach sich gezogen hat, wird von 13 (33 %) der antwortenden 39 Landkreise, Region und kreisfreien Städte verneint, von dreien bestätigt, aber von 23 (59 %) nicht beantwortet mit Verweis auf die Antworten durch Städte und Gemeinden.

244 der 263 Städte und Gemeinden (93 %) verneinen diese Frage, 14 antworten mit „ja“ (5 %), geben aber nur Einzelfälle (jeweils ein bis zwei Fälle) an. Fünf haben nicht geantwortet.

Insgesamt können neun der 39 antwortenden Landkreise, Region und kreisfreien Städte angeben, wie viele Ordnungswidrigkeiten durch Bußgeldbescheide geahndet wurden: Zumeist erfolgte dies nur in Einzelfällen, aber in einem Fall wurden sieben Bescheide erteilt, in einem anderen Fall 38 Bescheide. Neun können dies nicht angeben; 21 beantworten diese Frage nicht.

Von den meisten der 263 antwortenden Städte und Gemeinden (193) können hierzu Angaben gemacht werden; es werden Einzelfälle angegeben, teilweise auch sechs bzw. 25 Bescheide. 58 können hierzu keine Angaben machen, 12 antworten auf diese Frage nicht. Die Höhe der wegen der Verstöße im Gastronomie-Bereich verhängten Bußgelder variiert stark. Gefragt wurde nach der Höhe der insgesamt verhängten Bußgelder, nicht nach der Höhe pro Einzelfall. Diese wird zwischen 50 € und ca. 1.100 € (diesem Betrag liegen 25 Fälle zugrunde) angegeben.

4.3 Anteil der Rauchergaststätten

(Frage Nr. 11 des Fragebogens, s. Anlage 8.4)

Der Anteil der Gaststätten, die sich auf Grund der durch das Änderungsgesetz eröffneten Möglichkeiten zu Rauchergaststätten erklärt haben, kann nur von einzelnen der 39 antwortenden Landkreise, Region und kreisfreien Städte benannt werden, aber von etwa der Hälfte (127) der 263 antwortenden Städte und Gemeinden. Er wird mit 0 – 7 % angegeben. Vereinzelt finden sich höhere Angaben von jeweils einmal 12 %, 15 %, 20 %, 25 %, 33 %, 50 %, 70 %, 75 %, 90 %, einmal auch 100 %.

Fachliche Bewertung:

Die letztgenannten hohen Prozentsatz-Angaben kommen ausschließlich von kleinen ländlichen Gemeinden mit jeweils einer geringen Gesamtzahl von Gaststätten. Diese Daten sind deshalb nicht repräsentativ für Niedersachsen (ergänzend hierzu Nr.4.4). Insgesamt kann nach dem Ergebnis der Abfrage von einem Anteil im einstelligen Prozentbereich ausgegangen werden.

4.4 Sonderauswertung zu zwei Fragen zum Gastronomie-Bereich

(Fragen Nr. 5 und 6 des Fragebogens für die Ressorts, s. Anlage 8.3)

Um die Auswirkungen des Änderungsgesetzes zu beschreiben, wurden 11 kommunale Gebietskörperschaften (s. auch Tabelle unten) exemplarisch befragt.

Zu der Frage, ob sich bei Gaststätten die Anknüpfung der Begriffe nach dem Änderungsgesetz an die des Bundes-Gaststättengesetzes bewährt hat (z. B. „zubereitete Speisen“), ist im Ergebnis festzustellen: Bei den die Gaststätten betreffenden Vorschriften im Nds. NiRSG hat sich die Anknüpfung an die Begriffe des Gaststättengesetzes aufgrund des engen Sachzusammenhanges und im Interesse der Rechtssicherheit bewährt.

Zwar hat die Stadt Wolfsburg darauf hingewiesen, dass es noch oft unterschiedliche Auffassungen zwischen Ordnungsbehörde und Gaststättenbetreibern zum Begriff der

„zubereiteten Speisen“ gibt. Auch die Stadt Hildesheim benennt noch Schwierigkeiten mit dem neuen Begriff „Nebenraum“, betont aber, dass die aus dem GastG entnommenen Begriffe unproblematisch seien. Dies dürfte auch dadurch bedingt sein, dass der Begriff der „zubereiteten Speisen“ erst seit kurzem für den Nichtraucherschutz in Gaststätten erheblich ist. Im Übrigen machen diese Meinungsunterschiede deutlich, dass die Ordnungsbehörde den Gastwirten beratend zur Seite steht.

Die Landeshauptstadt Hannover hält es für erforderlich, Spielhallen nach § 33 i der Gewerbeordnung wörtlich in die Verbotsliste des Nds. NiRSG aufzunehmen. Für die Ordnungsbehörde sei es in der Praxis nur schwer feststellbar, ob es sich bei der unentgeltlichen Abgabe von Getränken in Spielhallen vom Umfang her um eine gaststättenrechtlich relevante Nebenleistung (dann Nichtraucherschutz) oder um eine unerhebliche Serviceleistung (z. B. nur „Begrüßungsgetränk“) handelt. Dieser Forderung der Landeshauptstadt steht die Landesregierung eher ablehnend gegenüber. Das Problem der Abgrenzung zwischen gaststättenrechtlich relevanten und irrelevanten Nebenleistungen stellt sich nicht nur bei Spielhallen, sondern in allen Branchen, in denen es üblich geworden ist, den Kunden Getränke, ggf. auch Speisen unentgeltlich anzubieten (z. B. in Mode- und Autohäusern, beim Frisör oder Rechtsanwalt). Von daher wäre es nicht angemessen, nur für die Branche der Spielhallen eine strengere Regelung zu treffen, die selbst das unentgeltliche „Begrüßungsgetränk“ zur gaststättenrechtlichen Nebenleistung qualifiziert. Eine befriedigende übergreifende Lösung der Problematik für alle Branchen ist nicht ersichtlich.

Zu der Frage nach dem Anteil der nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes eingerichteten Raucherkneipen an der Gesamtzahl (geschätzt 20.000) der gastronomischen Betriebe in Niedersachsen wurde berichtet:

Hierzu verfestigt sich die Schätzung, dass der Anteil der Rauchergaststätten nach § 2 Abs. 3 Nds. NiRSG im einstelligen Prozentbereich - mit deutlicher Tendenz zum unteren einstelligen Prozentbereich - liegt. Interessant ist insoweit der Hinweis der Landeshauptstadt Hannover aus einer Stichprobe in typischen Straßenzügen. Nach dieser Stichprobe könnten nach Grundfläche und Betriebskonzept 12 % der Gaststätten als „Raucherkneipe“ betrieben werden, ermittelt wurden aber nur 4 % „Raucherkneipen“.

	Frage 5 (Begriffe des GastG im Nds. NiRSG)	Frage 6 (Schätzung des Anteils der Rauchergaststätten)
LH Hannover	bewährt	unter 5 %
Region Hannover	bewährt	1 % bis 5 %
Stadt Celle	bewährt	unterer einstelliger Prozentbereich
Stadt Wolfsburg	oft Meinungsunterschiede zwischen Gaststättenbetreiber und Ordnungsbehörde	einstelliger Prozentbereich
Stadt Hildesheim	bewährt; Anfangsschwierigkeiten mit neuem Begriff „Nebenraum“, aber keine Auslegungsprobleme bei Begriffen des GastG	Schwer zu schätzen, wahrscheinlich einstelliger Prozentbereich
Stadt Göttingen	bewährt	maximal 2 %
LK Northeim	Fehlanzeige	Fehlanzeige
LK Goslar	bewährt	einstelliger Prozentbereich
LK Cuxhaven	bewährt	einstelliger Prozentbereich
LK Emsland	bewährt	einstelliger Prozentbereich
LK Soltau-Fallingb.ostel	. / .	„verschwindend wenige“

Fachliche Bewertung:

Der Umgang mit den Begriffen des Gaststättengesetzes hat sich inzwischen etabliert. Der Landesregierung ist bekannt, dass das Problem der Abgrenzung zwischen gaststättenrechtlich relevanten und nicht relevanten Nebenleistungen (Begrüßungsgetränk z. B. beim Einkauf oder beim Friseur) weiterhin vor Ort besteht. Eine befriedigende übergreifende Lösung der Problematik für alle Branchen ist nicht ersichtlich.

Dies rechtfertigt allerdings nicht die Aufnahme einer bestimmten Branche (Landeshauptstadt Hannover: Spielbetriebe) als neuen Regelungsbereich in das Nds. NiRSG, weil sich diese Frage in vielen Bereichen stellt, in denen es üblich geworden ist, ein unentgeltliches „Begrüßungsgetränk“ anzubieten. Die nach dem Nds. NiRSG geschaffene Anknüpfung des Rauchverbots an den Tatbestand der gewerblichen Gastronomie (unabhängig von der Branche) sollte beibehalten werden.

4.5 Bericht zu Besonderheiten (Festzelte, geschlossene Gesellschaften, Traditionsveranstaltungen, Spielhallen/Casinos)

4.5.1 Festzelte

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 10 Nds. NiRSG ist das Rauchen in Gaststätten (einschließlich Diskotheken und Festzelten) verboten. Für Festzelte, in denen gewerbliche Gastronomie betrieben wird, gilt, dass wie in Gaststätten ein vollständig umschlossener Nebenraum als Raucherraum ausgewiesen werden kann (§ 2 Abs. 2).

Bei Zelten kann diese Möglichkeit durch eine entsprechend abgeschlossene Zeltabtrennung geschaffen werden. Vereinfacht gilt: Die Abtrennung kann aus dem Material bestehen, aus dem die Räumlichkeit aufgebaut ist.

Schwierigkeiten werden hinsichtlich der praktischen Umsetzung des Nds. NiRSG berichtet, wenn in hochfrequentierten Festzelten auf Volksfesten eine Überprüfung bzw. ein Einschreiten bei Verstößen mit dem vorhandenen Personal kaum möglich ist. Es wird vorgetragen, dass die für ein wirksames Einschreiten erforderlichen personellen Ressourcen in einem deutlichen Missverhältnis zu den erzielbaren Erfolgstunden. Zudem wurde von Festbesuchern auch bemängelt, dass in anderen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen) liberalere Regelungen getroffen seien.

Fachliche Bewertung:

Aus Gründen des Gesundheitsschutzes können die vorgetragenen Gründe für eine Lockerung nicht akzeptiert werden. Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass nach anfänglichen Schwierigkeiten das Rauchverbot zunehmend besser akzeptiert wird. Zum anderen kann ein im Einzelfall auftretendes Vollzugsdefizit nicht die Aufhebung eines Rauchverbots rechtfertigen (z. B. Personalproblem bei der Überwachung der Einhaltung des Rauchverbots beim Schützenfest).

Für die gaststättenrechtliche Einordnung gibt es keine sachliche Differenzierung nach der Art der Umbauung des Raumes bzw. der Raumgestaltung. Für die Analyse des Gefährdungspotenzials durch Passivrauchen, das die Nichtraucherschutzgesetze

begründet hat, ist die Art der Umbauung unerheblich. Festzelte waren und sind grundsätzlich nicht anders zu bewerten als von Mauern oder anderen Wänden umschlossene Räumlichkeiten.

In logischer Folge ist es deshalb nach dem Nds. NiRSG auch in Zelten möglich, durch Abtrennung mit Hilfe von Zeltwänden einen abgeschlossenen Neben- (Raucher-) Raum zu schaffen. Angesichts dieser nach dem bestehenden Gesetz gegebenen Möglichkeit sieht die Landesregierung keine Gründe für die Schaffung einer zusätzlichen Ausnahmeregelung. Außerdem ist bereits heute absehbar, dass das Gesetz, das klar und für die zuständigen Behörden handhabbar sein muss, mit zusätzlichen Ausnahmeregelungen vor Ort nur noch schwer zu kontrollieren und zu vollziehen sein würde.

Die gesundheitlichen Gefahren des Passivrauchens wurden als so gravierend eingeschätzt, dass sie die rechtlichen Eingriffe in die Gewerbefreiheit und in die Freiheit der und des Einzelnen (das Recht zu rauchen) rechtfertigten. An dieser wissenschaftlichen Bewertung wurden keine Änderungen vorgenommen. Würden jetzt Bereiche mit identischem Gefährdungspotenzial rechtlich unterschiedlich gehandhabt (Rauchverbot mit Ausnahmemöglichkeit in ummauerten Gaststätten und Freigabe für Gaststätten in Zelten), dann würde dies die zugrunde liegende Gefahrenannahme (und damit das Gesetzesziel) in Frage stellen. Für den gastronomischen Routinebetrieb dürfen keine anderen rechtlichen Bestimmungen gelten als für den Betrieb in einem Zelt oder anlässlich einer Feier (s. auch Kapitel 4.5.2). Dies würde die bisherige Argumentation für den Gesundheitsschutz unglaubwürdig erscheinen lassen.

Dass die gesundheitlichen Risiken für Festzelte gegeben sind, belegt auch eine Aktion der Nichtraucher-Initiative München e. V. Die Münchner Boulevardzeitung „TZ“ (Tageszeitung München) veröffentlichte am 22.09.2006 einen entsprechenden Artikel. In mehreren Oktoberfest-Zelten wurde in Anwesenheit von Journalisten (um die Objektivität zu demonstrieren) die Feinstaubbelastung gemessen. Das Messgerät war valide und entsprach dem Gerät des Deutschen Krebsforschungszentrums. Das Ergebnis: Auch in Festzelten ist die Passivrauchbelastung erheblich. Es handelt sich um krebserzeugende und Erbgut verändernde Substanzen. Die Belastung lag an den Oktoberfesttagen bereits vor 18.00 Uhr bei einem Mehrfachen des EU-weit gültigen Grenzwertes für Feinstaubpartikel in der Luft (die EU-Feinstaub-Richtlinie gibt seit

Januar 2005 Tagesmittelwerte für Feinstäube vor). Die gegen 20.00 Uhr gemessenen Werte im großen Bierzelt entsprachen sogar dem 20-Fachen des für die Münchener Innenstadt geltenden Grenzwertes. Die Messungen wurden anlässlich des Oktoberfestes 2007 wiederholt; die Ergebnisse waren denen von 2006 vergleichbar.

4.5.2 Geschlossene Gesellschaften und Traditionsveranstaltungen

Geschlossene Gesellschaften und Traditionsveranstaltungen sind hinsichtlich der Aspekte des Schutzes vor Passivrauchen analog zu behandeln.

Es wurden mehrfach Anfragen hinsichtlich der Erteilung einer Ausnahme vom Rauchverbot im Zusammenhang mit Familien- und Betriebsfeiern sowie auch für die Durchführung von Traditions- bzw. Brauchtumsveranstaltungen gestellt. Auch der DEHOGA fordert in seiner Stellungnahme (Kapitel 2.4.3) zum wiederholten Mal eine Ausnahme vom Rauchverbot für geschlossene Gesellschaften.

Nach den gesetzlichen Regelungen ist es nicht möglich, einen gastronomischen Betrieb – wenn auch nur zeitweise – zur Raucherzone zu erklären, unabhängig davon, ob dort eine Familienfeier oder eine Brauchtumsveranstaltung stattfinden soll.

In anderen Bundesländern gelten mitunter andere Regelungen für geschlossene Gesellschaften bzw. Traditionsveranstaltungen (Nordrhein-Westfalen: Ausnahme vom Rauchverbot für Traditionsveranstaltungen und unter bestimmten Bedingungen auch für geschlossene Gesellschaften; Ausnahmemöglichkeiten auch in Sachsen-Anhalt). Es wird berichtet, dass dies an den Landesgrenzen mitunter zu Problemen führt, weil Gesellschaften für Feierlichkeiten Gaststätten jenseits der Landesgrenze in Anspruch nehmen.

Bei geschlossenen Gesellschaften ergibt sich somit eine Konkurrenzsituation für die Gastronomie durch die Abwanderung zu privaten Räumlichkeiten sowie über die Landesgrenze. Die Dwif-Befragung geht von durchschnittlichen Umsatzrückgängen zwischen 4,2 % und 6,4 % aus (siehe auch Kapitel 2.4.3).

Traditions- und Brauchtumsveranstaltungen geraten immer wieder in die Diskussion, wenn auch in Niedersachsen derzeit im Grunde nur zwei nennenswerte Veranstaltungen pro Jahr durchgeführt werden. Für diese wurden Ausnahmen erbeten, die aber nach dem Nds. NiRSG nicht vorgesehen sind.

Fachliche Bewertung:

Die geforderten Ausnahmeregelungen für geschlossene Gesellschaften und Brauchtumsveranstaltungen sind insbesondere aus medizinischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sollte an dem Rauchverbot festgehalten werden.

Eine wechselnde Nutzung von Räumlichkeiten ist aus gesundheitlicher Sicht wegen der Schadstoffbelastung durch Feinstäube (und andere toxische Substanzen) nicht zu vertreten (s. „Tabakfeinstaubbelastungen in Innenräumen“ im DKFZ-Gutachten 2005). Die gesundheitspolitische Argumentation gilt deswegen sowohl für geschlossene Gesellschaften (Familienfeiern) als auch für Brauchtums- und Traditionsveranstaltungen.

Die Literatur zu den durch Tabakrauch bedingten Gesundheitsrisiken nennt immer wieder 4.800 Substanzen, von denen 70 nachgewiesenermaßen Krebs erregend sind. Diese Substanzen verbleiben auch nach gründlichem Lüften zum größten Teil in den Räumlichkeiten und entfalten ihre toxische Wirkung auch weiterhin. Wenn sich Nichtraucher dort aufhalten, werden auch sie kontinuierlich exponiert, weil Wände, Decken, Böden und Mobiliar die Stoffe permanent abgeben. Sogar Luftreinigungssysteme mit einem unzumutbar starken Luftaustausch haben bisher die Schadstoffbelastung nicht vollständig beseitigen können. Zahlreiche Literaturstellen hierzu finden sich unter www.tabakkontrolle.de. Auch der aktuelle Artikel von H. Fromme, J. Kuhn und G. Bolte: „Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverboten“ geht ausführlich auf die Problematik der Ablagerung und kontinuierlichen Freigabe von Schadstoffen ein (Gesundheitswesen 2009; 71: 242-257).

Befürworter eines uneingeschränkten Rauchverbots in Kneipen, Diskotheken und Bierzelten stützen sich auf Studien, die das gesundheitliche Gefährdungspotential in

solchen Räumlichkeiten untersucht haben, in denen das Rauchen ohne Einschränkungen erlaubt war. In Studien, die in Bayern durchgeführt wurden, konnten zwischen 30 und 220 Mikrogramm Nikotin pro Kubikmeter Raumluft gemessen werden. Als gesundheitsschädlich gelten nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bereits Konzentrationen ab zehn Mikrogramm pro Kubikmeter. Als weitere Parameter wurden auch die Feinstaubbelastung sowie die Konzentrationen an polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) erfasst. Die Feinstaubbelastung lag um ein 50-faches höher als in rauchfreien Gaststätten. Feinstäube wirken sich nicht nur auf die Bronchien negativ aus, sondern belasten auch das Herz-/ Kreislauf- sowie das Immunsystem. Die PAK-Werte liegen 180-fach höher als in Räumlichkeiten für Nichtraucher.

Bei einer wechselnden Nutzung von Räumlichkeiten sind demnach die Gäste der „rauchenden“ geschlossenen Gesellschaft, gleichzeitig aber auch die Gäste der darauffolgenden „nichtrauchenden“ geschlossenen Gesellschaften unmittelbar diesen zahlreichen Schadstoffen ausgesetzt.

Nach Vorliegen des Ergebnisses des Sachstandsberichts der LAUG wird ggf. zu prüfen sein, ob durch technische Anlagen die erforderliche Luftqualität erreichbar ist (siehe auch Kapitel 2.6).

Insbesondere bei geschlossenen Gesellschaften ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass es ein Schwerpunkt des Zieles des Nds. NiRSG ist, Kinder und Jugendliche in öffentlichen Räumen vor den Gefahren des Tabakrauches zu schützen. Sie wären bei einer Aufhebung des Rauchverbots (z. B. für Familienfeiern) unmittelbar betroffen, weil durch herkömmliche Maßnahmen die Luftqualität nicht herzustellen ist. Sie sind aber die Bevölkerungsgruppe, bei der gesundheitsfördernde, andererseits aber auch gesundheitsgefährdende Verhaltensweisen am tiefsten und dauerhaftesten geprägt werden.

Die verschiedentlich angeführten Ausnahmeregelungen einzelner anderer Bundesländer für geschlossene Gesellschaften sind bekannt. Sie sind aber aus medizinischer Sicht nicht nachzuvollziehen (hier erneuter Verweis auf das DKFZ-Gutachten 2005 bzw. auf www.tabakkontrolle.de). Aus gesundheitlichen Gründen ist eine wechselnde Nutzung (einmal als Raucherraum und einmal als Nichtraucherzimmer) deshalb

grundsätzlich nicht zu vertreten. Dies gilt für geschlossene Gesellschaften und für Traditionsveranstaltungen gleichermaßen.

Dies hat in logischer Folge dazu geführt, dass nach dem Nds. NiRSG Regelungen für „vollständig umschlossene Räumlichkeiten“ geschaffen wurden. Eine strikte Trennung zwischen Raucherraum und Nebenraum und der Ausschluss einer wechselnden Nutzung sind die Konsequenz.

Eine Ausnahmeregelung für geschlossene Gesellschaft und Traditionsveranstaltungen würde die medizinische Begründung des Nichtraucherschutzes ernsthaft in Frage stellen. Denn jede Gruppierung könnte sich jederzeit zu einer geschlossenen Gesellschaft erklären (ggf. mit Antragstellung und unter gewissem bürokratischem Aufwand) und damit den beabsichtigten Schutz vor Passivrauchen unterlaufen und absurd erscheinen lassen. Es gibt viele Beispiele (auch aus anderen Bundesländern), wie phantasie reich inzwischen an der Gestaltung solcher Ausnahmeregelungen gearbeitet wird („echte“ und weniger „echte“ geschlossene Gesellschaften, Stammtische, Vereins-Zusammenkünfte, Geburtstags-, Advents-, Weihnachts-, Silvesterfeiern).

Weitere Folge einer Freigabe bzw. der Schaffung einer Ausnahmeregelung würde sein, dass die Zahl von Anträgen (z. B. für Weihnachtsfeiern und Geburtstage) schnell ansteigt. Andere Zusammenkünfte könnten zunehmend zu Brauchtumsveranstaltungen deklariert werden (von anderen Bundesländern wurden solche Diskussionen bereits berichtet). Durch Entgegennahme, Prüfung und Bewilligung der Anträge sowie die spätere Kontrolle vor Ort entsteht darüber hinaus bei den örtlichen Behörden zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

4.5.3 Spielhallen/Casinos

Wiederholt wurde der Wunsch geäußert, die Regelungen für Spielhallen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung zu überprüfen. Die Landeshauptstadt Hannover hält es z. B. für erforderlich, Spielhallen nach § 33i der Gewerbeordnung explizit in die Verbotsliste des Nds. NiRSG aufzunehmen (s. Bericht des MW unter Kapitel 4.4). Für die Ordnungsbehörde sei es schwer zu beurteilen, ob es sich bei der unentgeltli-

chen Abgabe von Getränken in Spielhallen um eine gaststättenrechtlich relevante Nebenleistung (dann Rauchverbot) oder um eine unerhebliche Serviceleistung (nur „Begrüßungsgetränk“) handelt.

Spielbetriebe sind im Nds. NiRSG nicht gesondert aufgeführt. Gleichwohl ist ein Rauchverbot zu beachten, wenn in der Spielhalle oder einer Teilfläche davon (z. B. in einem Casino) gewerbliche Gastronomie betrieben wird.

§ 1 Abs. 1 Nr. 10 Nds. NiRSG erfasst Gaststätten i. S. v. § 1 GastG. Mithin ist unter Zugrundelegung des Gaststättenrechts zu beurteilen, ob die Spielhalle unter das Nds. NiRSG fällt. Die Voraussetzung ist auch dann erfüllt, wenn alkoholfreie Getränke kostenlos oder sehr preisgünstig ausgeschenkt werden (mehr als ein Begrüßungsgetränk). Bereits dann handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit mit dem Ziel, Kunden für die Spielhalle zu gewinnen oder zu halten.

Diese Regelung steht auch nicht im Widerspruch zu dem Beschluss des OLG Celle vom 07.07.2009, wonach die Abgabe kostenfreier Getränke keine Ausnahme vom Rauchverbot rechtfertigt (OLG Celle, Beschluss vom 07.07.2009, Az. 322 SsBs 75/09 zur Abgabe von kostenlosen Getränken).

Mit der kostenlosen Abgabe von Getränken betreibt der Betroffene in seiner Spielhalle ein gastronomisches Gewerbe. Denn die kostenlose (oder kostengünstige) Abgabe bietet einen Anreiz, länger in der Spielhalle zu verweilen, das Spielen an den Geldautomaten zu fördern und damit den Gewinn des Betreibers zu steigern.

In dem vom OLG Celle entschiedenen Fall ging es um ein umfassenderes Getränkeangebot (und Speisenangebot), das die Grenze eines gaststättenrechtlich irrelevanten Service überschritten hatte. In der Begründung wird ausgeführt, dass an die „Gäste während der Dauer ihres Aufenthalts kostenlos warme und kalte Getränke“ abgegeben wurden. Insoweit war von einer gastgewerblichen Betätigung auszugehen, so dass das Rauchverbot nach § 1 Abs. 1 Nr. 10 Nds. NiRSG zum Tragen kam.

Damit wurde auch ein Urteil des Amtsgerichts Hannover bestätigt. Die Stadt Hannover hatte ein Bußgeld gegen einen Spielhallenbetreiber verhängt, der seine Gäste

rauchen ließ und kostenlos Getränke anbot. Dieser legte Widerspruch ein, weil seine Spielhalle kein Lokal sei.

Fachliche Bewertung:

Der Ordnungsbehörde obliegt auch nach den Gerichtsurteilen die Entscheidung, ob im Einzelfall in einer Spielhalle eine gewerbliche Gastronomie oder lediglich eine Abgabe eines (Begrüßungs-) Getränks vorliegt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies vor Ort für die Ordnungsbehörden zu erhöhtem Personalaufwand führt. Dieser dürfte aber nicht wesentlich durch das Nds. NiRSG verursacht sein. Werden in Zusammenhang mit einer anderen gewerblichen Betätigung gastgewerbliche Nebenleistungen erbracht (z. B. Betrieb eines Kinos mit Getränkeausschank), bedürfen beide Betätigungen der Gewerbeanzeige nach § 14 GewO, ggf. der Gaststättenerlaubnis bei Alkoholausschank. Dies zu überwachen war auch schon vor Inkrafttreten des Nds. NiRSG Aufgabe der Gewerbebehörden.

Die Auswertung der Befragung ergibt, dass sich dieses Ressourcenproblem dort stellen kann, wo z. B. mehrere Betriebe oder größere Komplexe mit mehreren Betrieben (Casinos) vorhanden sind. Die Mehrzahl der Fälle konnte in Abstimmung zwischen MW, MS und den Ordnungsbehörden zumindest hinsichtlich der Handhabung der gesetzlichen Vorgaben geklärt werden.

Auch vom Bund – Länder – Ausschuss „Gewerberecht“ wurde (und wird) die Auffassung vertreten, dass in einem sehr begrenzten, unentgeltlichen Getränkeangebot (z. B. eine Tasse Kaffee oder Tee, ein Erfrischungsgetränk) in einem Friseurbetrieb keine gaststättenrechtlich relevante Leistung zu sehen ist (vgl. Michel/Kienzle/Pauly, GastG, Kommentar, § 1 Rd. Nr. 3 und § 2 Rd. Nr. 4); dies lässt sich auf Spielhallen übertragen.

Die Aufnahme von Spielhallen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung in das Nds. NiRSG würde die Abgrenzungs- und Durchsetzungsprobleme nicht wirklich beenden. Auch in vielen anderen Branchen wird ein vergleichbar begrenztes Serviceangebot ohne gaststättenrechtliche Auswirkungen akzeptiert. So ist es häufig beim Friseur

oder beim Auto-, Möbel- oder Bekleidungskauf üblich geworden, eine Tasse Kaffee oder Tee oder ein Erfrischungsgetränk unentgeltlich angeboten zu bekommen. Von daher wäre es nicht plausibel, für Spielhallen andere Maßstäbe anzulegen.

5 Berichte zu weiteren Regelungsbereichen

5.1 Einrichtungen des öff. Personennahverkehrs, Busse, Taxen (Regelungen nach Bundesnichtraucherschutzgesetz)

Nach § 2 Nr. 2 b Bundesnichtraucherschutzgesetz gilt ein Rauchverbot in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs (Linienbusse, Schulbusse, Taxen etc.). Das Rauchverbot gilt während der gesamten Zeit des gewerblichen Einsatzes zur Personenbeförderung und damit nicht nur während der Beförderung von Fahrgästen, sondern auch während betriebsbedingter Leerfahrten, Pausen-, Stand- oder Wartezeiten.

Keine Anwendung findet das Rauchverbot in Zeiten einer privaten oder sonstigen gewerblichen Fahrzeugnutzung, etwa zur Güterbeförderung. Auch in diesen Zeiten sollte jedoch ein unternehmerisches Interesse daran bestehen, dass nicht geraucht wird, da in Zukunft davon auszugehen ist, dass Fahrgäste vollständig rauchfreie Fahrzeuge erwarten.

Da das Bundesgesetz nur für die dem Bund unterstellten Geschäftsbereiche Regelungen für die Einhaltung des Rauchverbots getroffen hat, ist in Niedersachsen die Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWi, dort § 6) ergänzt worden. Danach sind die Gemeinden in Niedersachsen nicht nur für die Ahndung von Verstößen nach § 5 Nds. NiRSG zuständig, sondern auch für Verstöße nach § 5 Abs. 1 Bundesnichtraucherschutzgesetz (§ 6 Nrn. 6 und 7 ZustVO-OWi).

5.2 Arbeitsstättenverordnung

Für die Arbeitsstätten-Verordnung, die den Gesundheitsschutz der Beschäftigten regelt, ist der Bund zuständig. Das Gaststättenrecht liegt hingegen in der Verantwortung der einzelnen Bundesländer, weshalb das Rauchverbot in Deutschland teilweise unterschiedlich gehandhabt wird.

Hier sollte erwähnt werden, dass mehrfach versucht wurde, ein generelles gesetzliches Rauchverbot in Betrieben (einschließlich der Gastronomie) in der Arbeitsstättenverordnung (§ 5 Absatz 2 ArbStättVO) zu verankern. Diesbezügliche Anträge (u. a. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „... zur Verankerung eines umfassenden Schutzes vor Passivrauchen im Arbeitsschutzgesetz“, Bundestagsdrucksache 16/10337) sind zuletzt am 26.03.2009 vom Bundestag abgelehnt worden (Beschlussempfehlung: Bundestagsdrucksache 16/12351).

6 Vergleiche mit anderen Ländern; Aktivitäten auf EU-Ebene

6.1 Erfahrungsaustausch mit Ländern, die auch Berichtspflicht haben

Am 19.06.2009 fand ein Erfahrungsaustausch mit den drei Ländern statt, die gemäß gesetzlicher Grundlage vergleichbare Berichte anfertigen:

- Sachsen-Anhalt zum 31.12.2010,
- Mecklenburg-Vorpommern zum 01.08.2009,
- Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2010.

Gemeinsame Positionen der 4 Länder waren:

- Keines der vier Länder wird eine wissenschaftliche Studie zu den Auswirkungen der Nichtraucherchutzgesetze bzw. der Änderungsgesetze durchführen oder die Akzeptanz der Gesetze untersuchen.
- Keines der vier Länder hat konkrete Vorgaben für Kontrolle oder Ahndung durch die Gemeinden vor Ort festgelegt; deswegen erwarten alle vier Länder relativ heterogene Berichte von Seiten der Kommunen.
- In den Ministerien liegen zuverlässige Informationen über die Probleme vor Ort vor, die durch Befragung u. a. der Landtage, Ressorts, Landkreise, Städte- und Gemeinden ergänzt werden. Insgesamt sind bei den Ministerien eingehende Anfragen und Beschwerden deutlich geringer geworden.
- In keinem der vier Länder sind vor Ort nennenswerte Einnahmen bei den Gemeinden durch die Verhängung von Bußgeldern zu erzielen.
- Alle vier Länder werden die Berichte auf solche Regelungsfelder konzentrieren, in denen noch erkennbare Probleme bestehen.

Spezifische Fragestellungen:

- NRW wird im Bericht vor allem Fragen in Zusammenhang mit den Regelungen zu Gaststätten nachgehen. Dazu gehört u. a., wie viele Raucherclubs in Gaststätten gebildet wurden und wie diese genutzt werden.
- MV konzentrierte sich auf eine Befragung der Ressorts und auf eine Befragung der 119 Kommunen, von denen 112 geantwortet haben (Bericht liegt inzwischen vor, Zusammenfassung s. unten).

- In ST besteht die Möglichkeit, nach § 4 des Nds. NiRSG Anträge auf generelle Ausnahmeregelungen zu stellen. Deswegen werden Art und Umfang dieser Anträge ein wichtiger Berichtsinhalt sein.
- In NW können Schulkonferenzen beschließen, auf Schulhöfen z. B. wieder Raucherecken einzurichten. Im Änderungsgesetz-Entwurf in ST ist vorgesehen, dass Hofecken, z. B. an Berufsschulen, wieder Raucherecken werden dürfen. Das strikte Verbot hat sich in der Umsetzung als schwierig erwiesen. Die Alterszusammensetzung an Berufsschulen dürfte so sein, dass sich dort nur wenige unter 18-jährige Jugendliche aufhalten und deswegen eine Freigabe des Rauchens ab 18 in einer Hofecke wieder gestattet werden könnte. In MV gilt das Rauchverbot an allen Schulen (wie in NI). Über 18 Jahre alte Schüler müssten zum Rauchen das Gelände der Schule verlassen.
- Für das Rauchen in geschlossenen Gesellschaften kann in NW eine Ausnahme erteilt werden; z. B. gilt dies auch für die Inanspruchnahme der Aula einer Schule durch eine geschlossene Gesellschaft. Die anderen drei Länder haben ihre Regelungen auf Räumlichkeiten bezogen, unabhängig von der Art der dort stattfindenden Veranstaltung (Argument: Verunreinigung durch Feinstäube und andere toxische Substanzen bleibt auch nach Lüften erhalten). Deswegen bestehen dort solche Ausnahmemöglichkeiten nicht.
- Für Bühnenaufführungen gilt in allen vier Ländern Rauchverbot, aber es besteht auch die Rechtsauffassung (z. B. NW), dass Rauchen auf der Bühne zur künstlerischen Freiheit gehört, wenn das Rauchen inhaltlich Bestandteil eines Theaterstücks ist. MV sieht in § 1 Abs. 2 Nr. 4 NichtRSchutzG M-V eine Ausnahme vom Rauchverbot vor, wenn das Rauchen Teil der künstlerischen Darbietung ist. In Niedersachsen existiert keine Ausnahmeregelung.
- In Einkaufszentren gibt es Fragen zu Regelungen für die überdachten, umschlossenen Gebäude, in denen offen eine Gastronomie betrieben wird, also auf der sog. Lauffläche. Damit ist dann das Einkaufszentrum nicht erfasst, aber die Gaststätte darin offen. Dies ist offenbar in einigen Ländern problematisch. In NI ist dies geregelt und offensichtlich auch unproblematisch im Vollzug (sog. Markthallenregelung nach § 1 Abs. 2 Satz 2).
- Für Spielcasinos und Spielbetriebe sind die Regelungen auch nicht einheitlich. Sie unterliegen in NW dem Freizeitbereich, der grundsätzlich mit Rauchverbot belegt ist. In NI gelten Rauchverbote für Spielbetriebe dann, wenn dort eine gewerbliche Gastronomie betrieben wird. MV wertete Spielbanken als Stätten,

die kulturelle Inhalte vermitteln. Das Verwaltungsgericht hat dieser Auffassung jedoch widersprochen (insgesamt waren 10 Klagen aus den Bereichen der Gastronomie und Spielbanken anhängig). In ST wird die Gaststätten-Regelung mit den entspr. Ausnahmemöglichkeiten angewandt (Spielbanken haben alle eine Konzession).

- Wasserpfeifen: ST beobachtet (wie Bund, BZgA, Bundesdrogenbeauftragte), dass der Tabakkonsum durch Shisha-Rauchen deutlich ansteigt. In NI gelten die Rauchverbote unabhängig von der Art des Rauchens, somit auch für Wasserpfeifen.

Die Zusammenfassung des Berichts zum Umsetzungsstand des Nichtraucherschutzgesetzes nach § 6 NichtRSchutzG des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 5/2803) lautet wie folgt:

„Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Nichtraucherschutzgesetzes M-V kann nunmehr folgende Bilanz gezogen werden:... Einzelne Probleme zeigen sich noch im Bereich der Kinder und Jugendlichen. Diese zu schützen, ist eines der Hauptanliegen des Gesetzes. Die Erkenntnisse des Deutschen Krebsforschungsinstituts und des Deutschen Kinderhilfswerkes weisen auf die Notwendigkeit eines umfassenden öffentlichen Rauchverbotes insbesondere für Kinder hin, um dieses Ziel zu erreichen. Unstrittig ist, dass das Erreichen eines langfristigen Imagewandels zum Thema „Rauchen“ weiterhin Ziel der politischen Arbeit bleiben muss.... Durch die Zuständigkeit der Länder zum Thema „Nichtraucherschutz“ ist bundesweit ein Flickenteppich entstanden, der – durch die Novellierungsnotwendigkeit noch verstärkt - zu vermehrten Rechtsunsicherheiten beim Bürger führt. Bei Übertritt der Landesgrenze ist ein Bürger stets gefährdet, durch Rauchen eine Ordnungswidrigkeit zu begehen, sofern er sich nicht detailliert über die dort geltenden Nichtraucherschutzbestimmungen informiert. Langfristig ist daher eine bundesweite Regelung anzustreben.... In den meisten Regelungsbereichen findet das Nichtraucherschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern breite Akzeptanz. Ein einheitlicher Gesetzesvollzug im Land ist weitgehend sicher gestellt. Die für die Gastronomie befürchteten wirtschaftlichen Nachteile sind ausgeblieben, größtenteils findet das Gesetz auch unter Wirten und Gästen Akzeptanz. Das Nichtraucherschutzgesetz bildet einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern zum Gesundheitsland. Es ist eine wirksame Maßnahme zur Prävention, die bereits positive Wirkungen zeigt. In der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Schutzes vor Passivrauchen stark angestiegen.“

6.2 Synopse zum Sachstand der Änderungsgesetze in den Ländern

(Stand: 11.11.2009)

Land	Akt. Gesetz oder ÄndG vom / in Kraft seit	Speisen	Gastfläche < 75 m ²
Baden-Württemberg	Landesnichtraucherschutzgesetz – LNRSchG vom 03.03.2009 / seit 07.03.2009	keine oder nur kalte Speisen einfacher Art zum Verzehr an Ort und Stelle	Fläche für Gäste (ohne Personal-Fläche)
Bayern	Gesetz zum Schutz der Gesundheit - Gesundheitsschutzgesetz – GSG vom 20.12.2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.07.2009 / seit 01.08.2009	Getränkegeprägte Gaststätten (Speisen nur als untergeordnete Nebenleistung)	Fläche für Aufenthalt von Gästen (ohne Theke, Personal-Fläche hinter der Theke, separatem Eingangs- und Garderobebereich, WC)
Berlin	Nichtraucherschutzgesetz – NRSG vom 16.11.2007 / seit 01.01.2008 Erstes Gesetz zur Änderung des NRSG vom 14.05.2009 / seit 28.05.2009	keine vor Ort zubereit. Speisen	gesamter Gastraum (gesamte Grundfläche des Gastraumes)
Brandenburg	Brandenburgisches Nichtraucherschutzgesetz – BbgNiRSchG vom 18.12.2007, Erstes Änderungsgesetz vom 27.05.2009	keine zubereit. Speisen	gesamter Gastraum
Bremen	Überarbeitetes BremNiSchG vom 16.12.2008 (seit 01.01.09)	Nur Knabbergebäck	gesamter Gastraum darf 75 m ² nicht überschreiten
Hamburg	Hamburgisches Passivraucherschutzgesetz – HmbPSchG vom 27.07.2007	keine Entscheidung (kein Vollzug für 1-Raum-Gastst. nach Kriterien der BVerfGE)	keine Entscheidung (kein Vollzug für 1-Raum-Gastst. nach Kriterien der BVerfGE)
Hessen	Hessisches Nichtraucherchutzgesetz – HessNRSG vom 06.09.2007 (ÄndGE im parl. Verfahren)	derzeit: keine zubereit. Speisen	derzeit: Gastraum (ohne Theke)

Mecklenburg-Vorpommern	Nichtraucherschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern - NichtRSchutzG M-V v. 12.07.2007, Beratung zum ÄndG ab Sept. 2009	nur Speisen, die ohne bes. Zubereitung essfertig sind	Gesamter Gastraum
Niedersachsen	Niedersächsisches Nichtraucherschutzgesetz – Nds. NiRSG v. 12.07.2007 (seit 01.08.2007), Gesetz zur Änderung des Nds. NiRSG v. 10.12.2008 / seit 01.01.2009	keine zubereit. Speisen	Fläche für Gäste (ohne Personal-Fläche)
Nordrhein-Westfalen	Nichtraucherschutzgesetz NRW – NiSchG NRW seit 01.01.2008 in Kraft, Änderungsgesetz - 18.07.2009	Speisen mit allenfalls begleitendem Charakter (getränkegeprägte Gastronomie)	gesamter Gastraum (ohne Thekenbereich)
Rheinland-Pfalz	Nichtraucherschutzgesetz Rheinland-Pfalz v. 05.10.2007	einfach zubereitete Speisen als Nebenleistung	gesamter Gastraum
Saarland	Nichtraucherschutzgesetz vom 06.05.2009	kalte oder einfach zubereitete warme Speisen als begleitendes Angebot	Gastraumfläche (ges. Raum, der für Aufenthalt der Gäste vorgesehen ist)
Sachsen	Sächsisches Nichtraucherschutzgesetz – SächsNSG vom 26.10.2007 (ÄndG-E wg Diskontinuität neu einzubringen)	Keine Einschränkung	Fläche für Gäste (ohne Personal-Fläche)
Sachsen-Anhalt	Nichtraucherschutzgesetz vom 19.12.2007, geändert durch Gesetz vom 14.07.2009	Nur Abgabe von zubereit. Speisen, die nicht oder lediglich als untergeordnete Nebenleistung erfolgen (entspr. der früheren Rechtsprechung zur Abgrenzung von Schank- und Speisewirtschaft)	Gastraum einschließlich des für den Gast zugänglichen Thekenbereichs weniger als 75 m ²
Schleswig-Holstein	Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens v. 10.12.2007, geändert durch Gesetz vom 25.04.2009	Keine zubereiteten Speisen	gesamter Gastraum darf 75 m ² nicht überschreiten
Thüringen	Thüringer Nichtraucherschutzgesetz – ThürNRSchutzG v. 20.12.2007, (ÄndG-E v. 25.03.2009 wg Diskontinuität neu einzubringen)	?	?

6.3 Aktivitäten auf EU-Ebene

Angesichts des unterschiedlichen Umfangs des Schutzes vor den Risiken der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten der EU wird von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auch weiterhin Handlungsbedarf gesehen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung dieses Problems zu unterstützen. Die EU kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern und deren Maßnahmen gemäß Artikel 152 EG-Vertrag zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und zur Verhütung von Humankrankheiten unterstützen.

Hierzu wurde ein Vorschlag formuliert (KOM 2009 328 endg. Ratsdok. 11533/09), der als BR-Drs. 647/09 vorliegt („Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über rauchfreie Zonen“). Im Mittelpunkt dieser Empfehlung des Rates stehen die Umsetzung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, das von fast allen Mitgliedstaaten und der EU ratifiziert wurde, und die hierzu beschlossenen Leitlinien für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch.

Mit der vorgeschlagenen Empfehlung sollen

- ein politischer Anreiz und eine Verpflichtung seitens der Mitgliedstaaten geschaffen,
- ein klarer Überwachungsmechanismus auf EU-Ebene eingesetzt und
- der Austausch vorbildlicher Verfahren und die Strategiekordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden.

Die Kommission ist bestrebt, die reibungslose Umsetzung dieser Empfehlung zu erleichtern, indem sie den Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht erfolgt ist, dabei hilft, umfassende Strategien für die Schaffung rauchfreier Zonen zu entwickeln, in Kraft zu setzen und durchzuführen. Sie wird die Wirksamkeit der Empfehlung und der Maßnahmen bewerten, die in den Mitgliedstaaten auf die Empfehlung hin getroffen werden.

6.4 Situation in anderen europäischen Staaten

In allen Mitgliedstaaten sind in der einen oder anderen Weise Regelungen vorhanden, die vor den Risiken durch Passivrauchen schützen sollen. Umfang und Art dieser Regelungen sind unterschiedlich. In den meisten Mitgliedstaaten gelten mittlerweile Rauchverbote oder -beschränkungen für größere öffentliche Einrichtungen, wie zum Beispiel Krankenhäuser, Schulen, Regierungsgebäude, Theater, Kinos und öffentliche Verkehrsmittel.

Vorreiter in Sachen Rauchverbot innerhalb der EU war Irland, das im März 2004 ein generelles Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden verhängte (einschließlich der Pubs, die seit Jahrzehnten als Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens gelten).

Dem folgend erließen Italien, Malta, Schweden, Lettland, Litauen und Schottland ähnliche Verbote. Im übrigen Großbritannien gilt seit dem 01.07.2007 ein umfassendes Rauchverbot an allen öffentlichen Orten, einschließlich der Restaurants, Pubs, Bars und Privatclubs. In Belgien darf seit Januar 2007 nur noch in Gaststätten geraucht werden, die weniger als ein Drittel ihres Umsatzes mit Speisen erzielen.

In Österreich müssen seit dem 01.01.2007 Restaurants ab einer bestimmten Größe Nichtrauchererecken zur Verfügung stellen. In Spanien bestehen Rauchverbote, allerdings mit diversen Ausnahmegenehmigungen für das Rauchen in Cafés, Bars und Restaurants.

In Frankreich gelten seit dem 01.01.2008 strikte Regelung für Cafés, Restaurants und Diskotheken. Dort dürfen abgeriegelte Raucherkabinen eingerichtet werden, die das Personal nicht betreten muss (ähnliche Regelungen wurden von Estland und Finnland eingeführt). In staatlichen Schulen und Krankenhäusern in Frankreich sind auch Raucherzimmer verboten.

In Zypern, Slowenien und in den Niederlanden gelten Rauchverbote, aber mit Ausnahmeregelungen unterschiedlicher Art für das Gastgewerbe.

7 Ausblick; Schlussfolgerungen

Wesentliches Ziel des Gesetzes ist es, die niedersächsische Bevölkerung in öffentlich zugänglichen Räumen wirksam vor den gesundheitlichen Gefahren durch Tabakrauch zu schützen und dadurch ausgelöste Krankheiten zu vermeiden.

Messungen des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ) haben ergeben, dass die Gesundheitsbelastung in der Gastronomie durch lungengängige Partikel sehr gravierend ist. Das DKFZ führt in einer Studie weiter aus, dass die Gesundheitsgefährdungen durch Passivrauchen wissenschaftlich sehr gut belegt seien und daher eine gesetzliche Regelung zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Gastronomie erforderlich sei. Nur eine rauchfreie Gastronomie verhindere für die Betroffenen das Risiko, an Krebs, Atemwegserkrankungen, Herz- und Kreislauferkrankungen zu erkranken und daran zu versterben.

Dies gebietet es – auch im Gefolge anderer europäischer Länder – öffentliche Einrichtungen und Gaststätten grundsätzlich rauchfrei zu machen.

§ 1 des Nds. NiRSG regelt als zentrale Norm ein umfassendes Rauchverbot in Räumlichkeiten von Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden, Krankenhäusern, Heimen, Schulen, Jugendeinrichtungen, Hochschulen, Sporthallen, Kultureinrichtungen, Gaststätten und Verkehrsflughäfen.

Entsprechend einer wesentlichen Zielsetzung des Gesetzes, Kinder und Jugendliche besonders vor den Gefahren des (Passiv-)Rauchens zu schützen, werden Schulen, Jugendeinrichtungen und Kindertagesstätten mit einem totalen Rauchverbot belegt, welches sich sowohl auf die Innenräume als auch auf die dazugehörigen Außenbereiche (Hofflächen) erstreckt.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Nds. NiRSG kann folgende Bilanz gezogen werden: In den meisten Regelungsbereichen können die Bestimmungen ohne größere Schwierigkeiten umgesetzt werden. Ein einheitlicher Gesetzesvollzug im Land ist weitgehend sichergestellt. Die für die Gastronomie befürchteten wirtschaftlichen Nachteile sind durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Möglichkeit der Einrichtung von Raucherkeipen, Änderungsgesetz zum Nds. NiRSG) und die

Umsetzung in Form des Änderungsgesetzes wesentlich entschärft worden bzw. nur in abgemilderter Form eingetreten.

In Bereichen, die der privaten Wohnung gleichgestellt werden müssen, sollte von Rauchverboten abgesehen werden (dies betrifft Bereiche im Justizvollzug, im Maßregelvollzug, in Einrichtungen der Pflege, der Behindertenhilfe, des Hospiz- und Palliativdienstes, in Studentenwohnheimen). Ebenfalls sind Ausnahmemöglichkeiten dann vorgesehen, wenn aus medizinischen Gründen ein Rauchverbot kontraindiziert ist. Für solche Fälle sollte es individuelle Lösungen in der Verantwortung der Leitungen geben, z. B. mit Entscheidungsvorbehalt der behandelnden Ärztinnen und Ärzte. Dies hat sich offenbar bewährt.

Das Gesetz trifft in der Bevölkerung zunehmend auf Akzeptanz; dies gilt sowohl für Raucher als auch für Nichtraucher. Wenn auch für einzelne Bereiche (insb. Festzelte, Traditionsveranstaltungen, geschlossene Gesellschaften, Spielhallen) von einzelnen Gruppierungen weitere Ausnahmen vom Rauchverbot gefordert werden, zeigt die Auswertung

- der Fragebögen,
- der wissenschaftlichen Untersuchungen zu gesundheitlichen Folgen und
- der Studien zur Akzeptanz,

dass diesen Wünschen bzw. Vorstellungen in der Gesamtschau nicht nachgekommen werden sollte. Die im Einzelfall benannten Schwierigkeiten erfordern keine weiteren Ausnahmeregelungen im Gesetz, sondern können nur durch pragmatische Lösungen vor Ort ausgeräumt werden.

Für weitere Ausnahmen sind im Lichte des Urteils des BVerfG strenge Maßstäbe daran anzulegen, ob für die Ausnahme ein sachlicher Grund vorliegt, der eine Einschränkung des beabsichtigten Gesundheitsschutzes rechtfertigt.

Darüber hinaus könnten weitere Ausnahmen bei den Ordnungsbehörden zu Schwierigkeiten und Abgrenzungsproblemen im Vollzug führen.

Sofern mit neuen technischen Lösungen ein adäquater Nichtraucherschutz hinsichtlich der Verunreinigung durch Feinstäube und andere toxische Substanzen zu erreichen ist, werden Vorschläge nach dem Beispiel anderer Bundesländer, z. B. durch

Innovationsklauseln weitergehende Ausnahmen vom Rauchverbot zuzulassen, sorgfältig geprüft werden.

Es darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass von wissenschaftlicher Seite nach wie vor für die Gastronomie das komplette Rauchverbot gefordert wird. Mehrfach wurde sowohl von kommunaler Ebene wie auch aus der Bevölkerung heraus der Wunsch geäußert, eine klarere Regelung zu treffen (ohne Ausnahmegenehmigungen und ohne die Nebenraumregelung für die Gastronomie) oder die Rauchverbots-Bereiche zu erweitern (z. B. auf Freiflächen).

Aus fachlicher Sicht haben sich (trotz definitorischer Fragen in der Anfangszeit) die Ausnahmeregelungen nach § 2 Nds. NiRSG bewährt. Insbesondere wird der Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens gewährleistet, ohne Raucherinnen und Raucher zu diskriminieren. Dieser Interessenausgleich im Rahmen des Möglichen – ohne die Ziele des Gesundheitsschutzes aus den Augen zu verlieren - war und bleibt ein wesentliches Anliegen der Landesregierung.

8 Anhang: Gesetzestexte und Fragebögen

Anlage 8.1

Nds. GVBl. Nr. 21/2007, ausgegeben am 19. 7. 2007, S. 337-338

Nds. NiRSG

Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens

Vom 12. Juli 2007

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Niedersächsisches Nichtraucherchutzgesetz (Nds. NiRSG)

§ 1 Rauchverbot

(1) ¹Das Rauchen ist in Niedersachsen verboten in vollständig umschlossenen Räumlichkeiten

1. von Gebäuden für Landesbehörden, Gerichte oder sonstige Einrichtungen des Landes sowie von Gebäuden für die der Aufsicht des Landes unterliegenden Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, mit Ausnahme derjenigen Personen oder Stellen, denen außerhalb des öffentlichen Bereichs Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen worden sind, und mit Ausnahme von Räumlichkeiten, die anderen Zwecken als der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen,

2. von Gebäuden für den Niedersächsischen Landtag, auch soweit diese von den Fraktionen und Abgeordneten genutzt werden,

3. von Krankenhäusern, einschließlich der Privatkrankenanstalten, sowie von Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen im Sinne des § 107 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554),

4. von Heimen und sonstigen Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 bis 5 des Heimgesetzes in der Fassung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), zuletzt geändert durch Artikel 78 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407),

5. von Schulen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes,

6. von Einrichtungen, die Kinder oder Jugendliche aufnehmen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 oder 2 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs in der Fassung vom 14. Dezember 2006, BGBl. I S. 3134), geändert durch Artikel 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19. Februar 2007, BGBl. I S. 122), unabhängig davon, ob die Einrichtungen einer Erlaubnis bedürfen,

7. von Hochschulen und Berufsakademien sowie von Volkshochschulen und sonstigen Einrichtungen der Erwachsenenbildung im Sinne des § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes,

8. von Sporthallen und Hallenbädern sowie von sonstigen Gebäuden, in denen Sport ausgeübt wird, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind und der Sportausübung dienen,

9. von Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung oder Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke dienen, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind,

10. von Gaststätten einschließlich der Diskotheken und der im Reisegewerbe während einer Veranstaltung betriebenen Gaststätten, soweit die Räumlichkeiten für Gäste zugänglich sind, und

11. von Verkehrsflughäfen, wenn die Räumlichkeiten für Reisende zugänglich sind; dies gilt nicht für vollständig umschlossene Räume, die anderen Zwecken als dem Aufenthalt der Fluggäste oder deren Abfertigung dienen.

²Bei öffentlichen Schulen im Sinne des § 1 Abs. 3 des Niedersächsischen Schulgesetzes und bei Einrichtungen der Kinder- oder Jugendhilfe im Sinne des Satzes 1 Nr. 6 ist das Rauchen auch auf den zur Einrichtung gehörenden Hof- und Freiflächen verboten.

(2) ¹Das Rauchverbot nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 gilt nicht, wenn im Gaststättenbetrieb nur

1. Getränke und zubereitete Speisen an Hausgäste von Beherbergungsbetrieben oder
2. unentgeltliche Kostproben

verabreicht werden. ²Wird eine Gaststätte auf einer Teilfläche einer vollständig umschlossenen Räumlichkeit offen betrieben, so ist das Rauchen in der gesamten Räumlichkeit verboten.

(3) Für vollständig umschlossene Räumlichkeiten, deren Fläche auf Dauer gemeinschaftlich mit anderen Einrichtungen genutzt wird, gilt ein Rauchverbot nur, wenn für alle an der Nutzung beteiligten Einrichtungen ein Rauchverbot nach Absatz 1 Satz 1 gilt.

(4) Auf die Rauchverbote ist an den öffentlichen Zugängen der Einrichtungen und der Gebäude deutlich sichtbar hinzuweisen.

§ 2

Ausnahmen vom Rauchverbot

(1) Abweichend von § 1 Abs. 1 Satz 1 gilt das Rauchverbot nicht in

1. Haft- und Vernehmungsräumen der Justizvollzugseinrichtungen und der Polizei,
2. Patientenzimmern von Einrichtungen, in denen Personen aufgrund gerichtlicher Entscheidung untergebracht werden,
3. den Räumen von Heimen und von Einrichtungen der palliativen Versorgung, die Bewohnerinnen oder Bewohnern zur privaten Nutzung überlassen sind,
4. Räumen, die zu Wohnzwecken überlassen sind,
5. vollständig umschlossenen Räumen von Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, in denen die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt einer Patientin oder einem Patienten im Einzelfall das Rauchen erlaubt, weil ein Rauchverbot die Erreichung des Therapieziels gefährden würde oder die Patientin oder der Patient das Krankenhaus nicht verlassen kann,
6. vollständig umschlossenen Nebenräumen von Gebäuden oder Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 4, 7, 9 und 11, die an ihrem Eingang deutlich sichtbar als Raucherraum gekennzeichnet sind.

(2) ¹Das Rauchverbot nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 gilt nicht in dem vollständig umschlossenen Nebenraum einer Gaststätte, der an seinem Eingang deutlich sichtbar als Raucherraum gekennzeichnet ist. ²Satz 1 gilt nicht in Gaststätten, die in einem engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang mit Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3, 5 und 6 stehen.

§ 3

Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Rauchverbotes

¹Für die Einhaltung der nach diesem Gesetz bestehenden Verpflichtungen sind verantwortlich

1. die Inhaberin oder der Inhaber des Hausrechts für die jeweilige Einrichtung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 9 oder für die Räumlichkeit in § 1 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 3,
2. die Betreiberin oder der Betreiber der Gaststätte im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 oder des Flughafens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11

und die von diesen Beauftragten. ²Wenn einer verantwortlichen Person nach Satz 1 ein Verstoß gegen das Rauchverbot bekannt wird, hat sie im Rahmen des Hausrechts die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um derartige Verstöße zu verhindern.

§ 4

Verantwortung für öffentliche Spielplätze

Die Verantwortung der Gemeinden für die Beschaffenheit der öffentlichen Spielplätze umfasst auch den Schutz der Benutzerinnen und Benutzer vor Passivrauchen und vor Gefahren, die von beim Rauchen entstehenden Abfällen ausgehen.

§ 5

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich

1. entgegen § 1 Abs. 1 Satz 1 oder 2, Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 3 raucht, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 vorliegt ,
2. einer Hinweispflicht nach § 1 Abs. 4 nicht nachkommt oder
3. in den Fällen des § 3 Satz 2 Maßnahmen nicht ergreift.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

§ 6

Überprüfung des Gesetzes

Die Landesregierung überprüft bis zum 31. Dezember 2009 die Auswirkungen dieses Gesetzes.

Artikel 2

Änderung der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

§ 5 der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten vom 29. August 2005 (Nds. GVBl. S. 276) wird wie folgt geändert:

1. Am Ende der Nummer 5 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
2. Es wird die folgende Nummer 6 angefügt:
„6. nach § 5 des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes vom [...] Juli 2007 (Nds. GVBl. S. ...).“

Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. August 2007 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 treten Artikel 1 § 5 und Artikel 2 mit Ablauf des 31. Oktober 2007 in Kraft.

Anlage 8.2

G e s e t z **zur Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes**

Vom 10. Dezember 2008

(Nds. GVBl. S. 380)

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Niedersächsische Nichtraucherschutzgesetz vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 337) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 2 wird der folgende Absatz 3 angefügt:
„(3) Abweichend von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 kann die Betreiberin oder der Betreiber einer Gaststätte das Rauchen gestatten, wenn
 1. die Gaststätte nur einen für den Aufenthalt von Gästen bestimmten Raum (Gastraum) und keinen Nebenraum im Sinne von Absatz 2 Satz 1 hat,
 2. die Grundfläche des Gastraumes weniger als 75 Quadratmeter beträgt; nicht zur Grundfläche gehört die allein der Betreiberin oder dem Betreiber vorbehaltene Fläche hinter dem Schanktisch,
 3. in der Gaststätte keine zubereiteten Speisen verabreicht werden,
 4. Personen, die das 18. Lebensjahr nicht vollendet haben, die Gaststätte nicht betreten dürfen und
 5. die Gaststätte am Eingang deutlich sichtbar als Rauchergaststätte gekennzeichnet ist; die Kennzeichnung muss den Hinweis enthalten, dass Personen unter 18 Jahren keinen Zutritt haben.“
2. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4 Verantwortung für öffentliche Spielplätze

Die Gemeinden sind für den Schutz der Benutzerinnen und Benutzer von öffentlichen Spielplätzen vor Passivrauchen und vor den Gefahren verantwortlich, die von beim Rauchen entstehenden Abfällen ausgehen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

Anlage 8.3

Abfrage bei der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und der Ressorts

An die Ressorts und Landtagsverwaltung (lt. anlieg. Verteiler)

Niedersächsisches Nichtraucherschutzgesetz (Nds. NiRSG); Bericht an den Landtag

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Wirkung vom 01.08.2007 ist das Niedersächsische Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Nds. NiRSG) in Kraft getreten. Das Gesetz zur Änderung des Nds. NiRSG, wonach in Einraum-Gaststätten unter bestimmten Voraussetzungen wieder geraucht werden darf, ist zum 01.01.2009 in Kraft getreten. Nach § 6 des Nds. NiRSG überprüft die Landesregierung bis zum 31.12.2009 die Auswirkungen dieses Gesetzes.

Für den Bericht an den Landtag bitte ich Sie um Auskunft zu den in Ihrem Haus wie auch in Ihren nachgeordneten Bereichen bei der Umsetzung gesammelten Erfahrungen. Mir ist sehr daran gelegen zu erfahren, in welchen Bereichen Sie über die anfänglichen Akzeptanzfragen hinaus noch Umsetzungsprobleme sehen.

Zur Arbeitserleichterung habe ich einen Fragebogen angefügt, der sich in 2 Teile gliedert. Die Fragen 1-4 betreffen Ihr Haus. Zu den Fragen 5 und 6 bitte ich ausschließlich MW um Auskunft. Die Fragen 7-10 sind für Ihre nachgeordneten Behörden/Einrichtungen bestimmt, können also ggf. weitergeleitet und von mehreren Einrichtungen beantwortet werden. Die Auswertung der Antworten wird dann von hier vorgenommen.

Sollte Ihnen eine eindeutige Beantwortung der Fragen nicht möglich sein, bitte ich Sie, die Schwierigkeiten zu benennen und Wege aufzuzeichnen, wie aus Ihrer Sicht Abhilfe geschaffen werden könnte.

Bitte senden Sie die ausgefüllten Fragebögen **bis zum 31.08.2009** an das Referat 402 meines Hauses zurück. Für Rückfragen stehen Ihnen dort Frau Kolbeck unter Tel. -3044 oder Frau Dr. Windus unter Tel. -3043 gern zur Verfügung.

Selbstverständlich werde ich Ihnen eine Zusammenstellung der Auswertung zu Ihrer Unterrichtung zukommen lassen. Für Ihre Mithilfe bedanke ich mich schon jetzt ganz herzlich.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage

Dr. Sporn

Ressort:

(Fragen 1 – 4)

1. Ist in Ihrem Hause ein Raucherzimmer eingerichtet worden? Ja Nein

2. Sind Verstöße der Bediensteten festgestellt worden? Ja Nein
 Wenn ja: Hat es Verwarnungen gegeben? Ja Nein

3. Hat es Verwarnungen gegenüber Externen/Besuchern gegeben? Ja Nein

4. Hat die Umsetzung des Nds. NiRSG in Ihrer Behörde Probleme bereitet,
 die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten? Ja Nein
 Wenn ja: Welche? Was könnte Abhilfe schaffen? _____

5. Hat sich bei Gaststätten die Anknüpfung der Begriffe nach dem Änderungsgesetz an die des
 Bundes-Gaststättengesetzes bewährt (z. B. „zubereitete Speisen“)?

6. Wie hoch schätzen Sie den Anteil der nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes eingerichte-
 ten Raucherkneipen an der Gesamtzahl (geschätzt 20.000) der gastronomischen Betriebe in
 Niedersachsen?

Ressort: _____ (z. B. MJ)

Bezeichnung des nachgeordneten Bereichs / der Einrichtung:
 _____ (z.B. Justizvollzug)

7. Ist in Ihrer Behörde / Einrichtung ein Raucherzimmer eingerichtet worden? Ja Nein

8. Sind Verstöße der Bediensteten festgestellt worden? Ja Nein
 Wenn ja: Hat es Verwarnungen gegeben? Ja Nein

9. Hat es Verwarnungen gegenüber Externen/Besuchern gegeben? Ja Nein

10. Hat die Umsetzung des Nds. NiRSG in Ihrer Behörde / Einrichtung Probleme
 bereitet, die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten? Ja Nein
 Wenn ja: Welche? Was könnte Abhilfe schaffen? _____

Anlage 8.4

Abfrage bei Landkreisen, Region Hannover, Städten u. Gemeinden

An die Landkreise, Region Hannover, Städte und Gemeinden in Niedersachsen (gem. Verteiler)

cc Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens
C/O: Niedersächsischer Landkreistag
Am Mittelfelde 169
30519 Hannover

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Wirkung vom 01.08.2007 ist das Niedersächsische Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Nds. NiRSG) in Kraft getreten. Das Gesetz zur Änderung des Nds. NiRSG, wonach in Einraum-Gaststätten unter bestimmten Voraussetzungen wieder geraucht werden darf, ist zum 01.01.2009 in Kraft getreten. Nach § 6 des Nds. NiRSG überprüft die Landesregierung bis zum 31.12.2009 die Auswirkungen dieses Gesetzes.

Für den Bericht an den Landtag bitte ich Sie um Auskunft zu den bei der Umsetzung gesammelten Erfahrungen.

Zur Arbeitserleichterung habe ich einen Fragebogen angefügt, der sich in einen allgemeinen Teil (Fragen 1-4), einen Gastronomie-Teil (Fragen 5-11) und einen Komplex zum sonstigen Vollzugsbereich (Fragen 12-13) gliedert. Die Auswertung der Antworten wird dann von hier vorgenommen.

Bitte senden Sie die ausgefüllten Fragebögen **bis zum 31.08.2009** an das Referat 402 des Sozialministeriums zurück (in Papierform oder als E-Mail unter den Adressen mechthild.kolbeck@ms.niedersachsen.de oder gabriele.windus@ms.niedersachsen.de). Für Rückfragen stehen Ihnen dort Frau Kolbeck unter Tel. -3044 oder Frau Dr. Windus unter Tel. -3043 gern zur Verfügung.

Ich möchte ergänzend darauf hinweisen, dass auch die anderen Ressorts der Landesregierung (inkl. ihrer nachgeordneten Behörden), der Nds. Landtag, der Hotel- und Gaststättenverband und die Nds. Krankenhausgesellschaft um Beiträge gebeten wurden. Diese Abfrage bzw. der Fragebogen ist mit der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens abgestimmt.

Selbstverständlich werde ich Ihnen eine Zusammenstellung der Auswertung zu Ihrer Unterrichtung zukommen lassen. Für Ihre Mithilfe bedanke ich mich schon jetzt ganz herzlich.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. G. Windus

Anlagen: Fragebögen

FragebogenAllgemeiner Teil

1. Ist in Ihrer Verwaltung ein Raucherzimmer eingerichtet worden? Ja Nein
2. Sind Verstöße der Bediensteten festgestellt worden? Ja Nein
 Wenn ja: Wurden OWi-Verfahren eingeleitet? Ja Nein
 Wenn ja, wie viele? ____
3. Wurden OWi-Verfahren gegen Externe/Besucher eingeleitet? Ja Nein
 Wenn ja, wie viele? ____
4. Hat die Umsetzung des Nds. NiRSG in Ihrer Verwaltung Probleme
 bereitet, die zwischenzeitlich nicht bereinigt werden konnten? Ja Nein
 Wenn ja: Welche? _____

Gastronomie-Betriebe

5. Treffen nach Ihrer Einschätzung das NiRSG und das Änderungsgesetz
 inzwischen bei der Bevölkerung auf Akzeptanz? Ja Nein
6. Sind nach Ihrer Einschätzung die an Sie gerichteten Beschwerden wegen Nichteinhaltung des
 Rauchverbots im Laufe dieses Jahres zurückgegangen? Ja Nein
7. Erfolgen die „Einrichtung von Nebenräumen (Raucherräumen)“ und „Schaffung von Raucher-
 kneipen“ inzwischen ohne Inanspruchnahme einer Beratung durch die Gemeinde?
 Ja Nein
8. Wurden wegen Verstößen gegen das im Änderungsgesetz formulierte Verbot der Verabrei-
 chung von zubereiteten Speisen in Rauchergaststätten OWi-Verfahren eingeleitet?
 Nein Ja , in Fällen
9. Können Sie angeben, wie viele Ordnungswidrigkeiten insgesamt im Gastronomie-Bereich
 durch Bußgeldbescheide geahndet wurden? Nein Ja , in Fällen
10. Können Sie angeben, in welcher Höhe Bußgelder im Gastronomie-Bereich insgesamt ver-
 hängt wurden? Nein Ja , in Höhe von EUR
11. Können Sie den Anteil der Rauchergaststätten an den in Ihrer Gemeinde insgesamt konzessi-
 onierten Gaststätten einschätzen? Nein Ja , ca. ...%

Sonstiger Vollzugsbereich

12. Können folgende gesetzliche Bestimmungen – soweit Sie nach Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nrn. 4 - 9 und 11 betroffen sind - ohne Probleme vollzogen werden?

(Nr. 1 wird beantwortet durch Frage 4)

(Nr. 2 betrifft nur Landtagsverwaltung)

(Nr. 3 betrifft Nds. Krankenhausgesellschaft)

(Nr. 10 ist beantwortet durch Gastronomie-Fragen)

- Nr. 4 Räumlichkeiten von Heimen und sonstigen Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 bis 5 des Heimgesetzes in der Fassung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), zuletzt geändert durch Artikel 78 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 5 Schulen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Nds. Schulgesetzes

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 6 Einrichtungen, die Kinder oder Jugendliche aufnehmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 oder 2 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs in der Fassung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), geändert durch Artikel 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122), unabhängig davon, ob die Einrichtungen einer Erlaubnis bedürfen

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 7 Hochschulen, Berufsakademien, Volkshochschulen und sonstige Einrichtungen der Erwachsenenbildung im Sinne des § 2 Abs. 2 des Nds. Erwachsenenbildungsgesetzes

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 8 Sporthallen, Hallenbäder und sonstige Gebäude, in denen Sport ausgeübt wird, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind und der Sportausübung dienen

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 9 Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung oder Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke dienen, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

- Nr. 11 Verkehrsflughäfen, wenn die Räumlichkeiten für Reisende zugänglich sind; dies gilt nicht für vollständig umschlossene Räume, die anderen Zwecken als dem Aufenthalt der Fluggäste oder deren Abfertigung dienen

Ja keine Aussage möglich Nein , Problem: _____

13. Können Sie angeben (bzw. abschätzen), ob Ordnungswidrigkeiten (bzw. Bußgelder in welcher Höhe) außerhalb des Gastronomie-Bereichs geahndet bzw. verhängt wurden? Nein Ja , in ca. ... Fällen, in Höhe von insg... EUR
14. Haben Sie weitere hier nicht erfragte Probleme erkannt bzw. Anregungen? _____