



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den  
Präsidenten des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn Eckhard Uhlenberg MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



**Bericht an den Landtag über die Auswirkungen des Gesetzes  
zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher im Land  
Nordrhein-Westfalen (Nichtraucherschutzgesetz - NiSchG NRW)**  
Erfüllung einer Berichtspflicht nach einem Erfahrungszeitraum von drei  
Jahren

2. Februar 2011

Sehr geehrter Herr Präsident,

§ 7 des Gesetzes zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher im Land Nordrhein-Westfalen (Nichtraucherschutzgesetz - NiSchG NRW) sieht vor, dass die Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände überprüft werden und die Landesregierung den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung unterrichtet.

Dieser Rechtspflicht komme ich gern nach und füge diesem Schreiben den Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen (Nichtraucherschutzgesetz NRW - NiSchG NRW) als Anlage bei.

Die Landesregierung hat mich beauftragt, die Ergebnisse der Evaluierung mit den übrigen betroffenen Ressorts und den betroffenen

Horionplatz 1  
40213 Düsseldorf  
[www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)

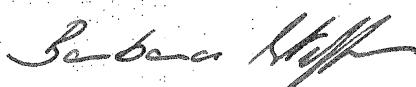
Telefon +49 211 8618-4300  
Telefax +49 211 8618-4550  
[barbara.steffens@mgepa.nrw.de](mailto:barbara.steffens@mgepa.nrw.de)

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien 704, 709  
und 719 bis Haltestelle  
Landtag/Kniebrücke

Verbänden und Interessengruppen zu diskutieren und auf dieser Basis einen breiten Konsens für die Novellierung des Nichtraucherschutzgesetzes anzustreben.

Zur Unterrichtung der Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen übersende ich dieses Schreiben in 280-facher Ausfertigung.

Mit freundlichen Grüßen



Barbara Steffens

# **Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen (Nichtraucherschutzgesetz NRW – NiSchG NRW)**

## **1. Präambel**

Rauchen stellt eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit der Menschen dar und fördert die Entstehung von zahlreichen Erkrankungen, u.a. Herzinfarkt, chronische Atemwegserkrankungen und Lungenkrebs. Raucherinnen und Raucher schädigen nicht nur sich selbst. Passivrauchen stellt ebenfalls ein erhebliches Gesundheitsrisiko dar. Das Robert Koch Institut weist in einer aktuellen Studie darauf hin, dass die durch das Passivrauchen hervorgerufenen gesundheitlichen Schädigungen denen beim aktiven Rauchen prinzipiell ähneln. Im Einzelfall kann bereits eine geringe Exposition zur Entwicklung von Tumoren beitragen. Passivrauchen kann darüber hinaus Herz-Kreislauf-Erkrankungen und weitere schwerwiegende Erkrankungen hervorrufen und ihren Verlauf negativ beeinflussen<sup>1</sup>.

Jüngste Studien, die zusammenfassend das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) referiert<sup>2</sup>, aus den USA, Kanada, Neuseeland, Italien, Schottland und der Schweiz berichten, dass es nach Einführung von Rauchverboten zu teilweise deutlichen Rückgängen der Herzinfarktfälle oder anderer Herzkreislauferkrankungen gekommen ist. Einige der Studien kommen zu dem Ergebnis, dass der Rückgang der Herzinfarkte insbesondere bei Nichtraucherinnen und Nichtrauchern zu beobachten sei. Dies würde bedeuten, dass die Reduzierung des Passivrauchens erheblichen Einfluss auf diese Effekte hat<sup>3</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, einen wirksamen Schutz von nicht rauchenden Personen vor den Gefahren des Passivrauchens herbeizuführen. Durch

<sup>1</sup> Robert Koch Institut 3/2010, GBE Kompakt, Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes

<sup>2</sup> Nichtraucherschutz wirkt – eine Bestandsaufnahme der internationalen und der deutschen Erfahrungen, Deutsches Krebsforschungszentrum Heidelberg 2010.

<sup>3</sup> Das dkfz weist aber auch darauf hin, dass einige Studien methodische Schwächen haben und der Einfluss kurzfristiger Effekte auf die Herzinfarktrate eher überschätzt wird. Unter Bezug auf eine aktuelle Metaanalyse wird ausgeführt, dass der durchschnittliche Rückgang, der nach Einführung von Rauchverboten auf die Herzinfarktraten zu erwarten ist, auf 8 Prozent geschätzt wird.

gesetzliche Rauchverbote wird zwar in das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung von Raucherinnen und Rauchern eingegriffen, dies ist aber aus Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes gerechtfertigt. Rauchverbote sind auch nicht umfassend, sondern werden lediglich für bestimmte Bereiche ausgesprochen. Das Rauchen wird durch das Gesetz nicht untersagt, es werden aber für das Rauchen Schranken gesetzt.

Durch das Gesetz ausgesprochene Rauchverbote müssen zudem – insbesondere im Gaststättengewerbe - so gestaltet sein, dass keine Wettbewerbsverzerrung bei den betroffenen Betrieben zu verzeichnen ist. Dies wird aber durch vielfältige Ausnahmeregelungen erschwert. So hat beispielsweise eine Gastwirtin oder ein Gastwirt, dessen Kneipe nur über einen Raum verfügt, der größer als 75 qm ist, keine Möglichkeit, eine Gelegenheit für rauchende Kundschaft bereit zu stellen. Wettbewerbsnachteile sind damit impliziert. Diese ließen sich nur vermeiden, wenn für spezifische Fallkonstellationen weitere neue Ausnahmetatbestände geschaffen würden, die ihrerseits wieder andere Ungleichheiten hervorrufen würden.

Die Akzeptanz des Gesetzes ist u.a. auch davon abhängig, dass Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen auch geahndet werden. Dies verlangt vollzugsfreundliche Regelungen für die Ordnungsbehörden. Die verschiedenen teilweise komplexen Ausnahmen, die das Gesetz zulässt, erschweren allerdings in erheblichem Maße die Arbeit der Ordnungsämter. So ist es z.B. in vielen Fällen nicht unmittelbar zu beurteilen, ob die Aufteilung der Flächen in Nichtraucher- und Raucherbereiche den gesetzlichen Bestimmungen genügt. Auch die Frage der Mitgliedschaft in einem Raucherclub wäre nur durch aufwändige Kontrollen der Mitgliederlisten möglich. Nicht zuletzt aus Personalmangel unterbleibt dies häufig, so dass der Vollzug des Gesetzes auch unter diesem Gesichtspunkt unbefriedigend ist.

Die nachfolgende Darstellung zitiert zunächst den gesetzlichen Auftrag und benennt die empirischen Grundlagen des Berichts. Sie orientiert sich an der Systematik des NiSchG NRW. Die Ausführungen geben den Kern der jeweiligen gesetzlichen Regelung wieder<sup>4</sup> und fassen die vorliegenden Daten und Rückmeldungen

---

<sup>4</sup> Um die Lesbarkeit zu erleichtern, wurde auf die Wiedergabe der einzelnen Paragraphen und Verknüpfungen verzichtet. Der vollständige Gesetzestext wird dem Bericht als Anlage beigefügt.

zusammen. Ferner werden eine fachliche Bewertung vorgenommen und mögliche Änderungsansätze aufgezeigt.

## 2. Gesetzlicher Auftrag

Das NiSchG NRW sieht in § 7 eine Überprüfung vor. ***Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände überprüft. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung.***

Der Bericht beruht zum Einen auf den Auswertungen von spontanen, unverlangt eingegangenen Stellungnahmen, Kommentaren, Fragen und Hinweisen. Dabei handelt es sich um telefonische und schriftliche Anfragen aus der Bevölkerung, von einzelnen Einrichtungen (z.B. Gaststätten, Verantwortlichen von Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Betreibern von Spielcasinos) sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Behörden unterschiedlicher Art, überwiegend von örtlichen Ordnungsbehörden. Ferner wurden Petitionen, Kleine Anfragen sowie Presseberichte in die Auswertung einbezogen<sup>5</sup>.

Zwar ist die große Mehrheit der Einzelanschreiben und der Anrufe aus der Bevölkerung, die das Ministerium erreichten, von Befürwortern eines konsequenten Nichtraucherschutzes ausgegangen. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass sich eine deutliche Gegnerschaft eines generellen Rauchverbots in Einraumgaststätten artikuliert hat. Dem Fachreferat liegen Unterschriftenlisten von Gästen von Kneipen vor, die insgesamt ca. 34.000 Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet haben. Ferner haben im Rahmen der gleichen Kampagne ca. 1.550 Gastronomen ein gemeinsames Schreiben an die Politik gerichtet, Raucherlokale zu gestatten. Dabei handelt es sich um eine Aktion der DEHOGA, die Gäste kleinerer Betriebe zu

<sup>5</sup> Insgesamt sind annähernd 1650 schriftliche Anfragen, Beschwerden und Anregungen dokumentiert, die die Landesregierung erreicht haben. Die Anliegen unterteilen sich wie folgt:

- Ca. 700 Anfragen mit der Bitte um Informationen zu allg. Regelungen des NiSchG NRW sowie zu konkreten Einzelfragen,
- Ca. 800 Schreiben, in denen Kritik an den allg. und auch konkreten Regelungen des Gesetzes geäußert wird,
- Ca. 170 Beschwerden zu konkreten Fällen.

Hinzu kommen ca. 1000 Telefonate. Ferner sind 57 Petitionen in den letzten Jahren eingegangen.

entsprechender Meinungsäußerung aufgerufen hat. Des Weiteren haben sich noch ca. 100 Bürgerinnen und Bürger mit einzelnen Anschreiben gegen ein grundsätzliches oder spezielles Rauchverbot an die Landesregierung gewendet.

Der Evaluationsbericht stützt sich auch auf die Rückmeldungen, die das Fachreferat aufgrund einer gezielten Abfrage erhalten hat. Angeschrieben wurde eine Vielzahl von Institutionen, die in ihrem Geschäftsbereich vom Nichtraucherschutzgesetz berührt sind. Zum Teil liegen den Rückmeldungen umfangreiche eigene Abfragen bei kommunalen und sonstigen Einrichtungen und Behörden zu Grunde. Im Einzelnen haben sich folgende Institutionen mit Erfahrungsberichten, Hinweisen und Datenmaterial eingebracht: Ressorts der Landesregierung, einzelne Referate des MGEPA und des MAIS, die Bezirksregierungen, die kommunalen Spitzenverbände, die Landesjugendämter, die Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen, der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband Nordrhein-Westfalen, der Verband der Privatkliniken NRW und die Landeskoordinierungsstelle für Suchtvorbeugung.

Der Bericht berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung, soweit sie Auswirkungen auf das NiSchG und dessen Konkretisierung in den verschiedenen Erlassen hat. Auf gesetzliche Regelungen in anderen Ländern wird im Zusammenhang mit Einzelpunkten ebenfalls Bezug genommen.

Expertisen und Gutachten mit unmittelbarem Bezug zum NiSchG wurden einbezogen. Dazu gehört der Entwurf eines Gutachtens der Länderarbeitsgruppe umweltbezogener Gesundheitsschutz (LAUG), das sich mit der Problematik technischer Lösungen im Nichtraucherschutz auseinandersetzt. Ferner fließen Ergebnisse einer Expertise der Universität Bielefeld ein, die diese im Auftrag der Landesinitiative „Leben ohne Qualm“ erstellt hat. Darin geht es um Probleme bei der Umsetzung des Rauchverbots in Schulen. Ergebnisse von Umfragen des DEHOGA Nordrhein-Westfalen und von Recherchen des Ministeriums zu Raucherclubs wurden berücksichtigt. Zudem wird auf Wünsche und Hinweise eingegangen, den Geltungsbereich des Gesetzes zu erweitern.

### **3. Grundsätze (§ 1)**

*Das Gesetz regelt in § 1 u.a., dass Rauchverbote nicht im Freien und nicht in Räumlichkeiten gelten, die ausschließlich der privaten Nutzung vorbehalten sind.*

Vereinzelt werden Klagen von Bürgerinnen und Bürgern über rauchende Nachbarn und damit verbundene Belästigungen geäußert (z.B. über Rauch, der vom Balkon über geöffnete Fenster in die benachbarte Wohnung zieht).

Ferner wird darauf hingewiesen, dass z.B. in Alten- und Pflegeheimen Personal dem Passivrauch ausgesetzt ist, wenn die Bewohnerin oder der Bewohner raucht.

Des Weiteren sind einige Zuschriften eingegangen, in denen ein Rauchverbot auf Spielplätzen und in privaten Kraftfahrzeugen gefordert wird.

#### **Möglicher Lösungsansatz:**

Die vorliegenden Rückmeldungen geben keine Veranlassung für eine Veränderung der Regelung. Ein Eingriff in die Privatsphäre der Menschen durch das NiSchG scheint deshalb nicht geboten. Heimträger haben die Möglichkeit, im Rahmen des Hausrechts Rauchverbote auszusprechen und durch Schaffung von Alternativen (z.B. Raucherräume) für einen Interessenausgleich zu sorgen.

Angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern könnte es sinnvoll sein, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf ausgewiesene und räumlich abgegrenzte Kinderspielplätze zu erweitern. Die Regelung, wie sie bereits für Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe gilt (Rauchverbot auch auf dem Einrichtungsgrundstück) wäre ein denkbares Modell auch für Kinderspielplätze<sup>6</sup>.

Die Belastung durch Passivrauchen im Freien ist zwar deutlich geringer als in geschlossenen Räumen. Dennoch sollte im Sinne des Gesundheitsschutzes und der Vorbildfunktion auf Spielplätzen in Anwesenheit von Kindern nicht geraucht werden.

---

<sup>6</sup> In den Gesetzen von Bayern und Brandenburg ist eine entsprechende Regelung vorhanden.

#### **4. Begriffsbestimmungen (§ 2)**

Vom Gesetz werden öffentliche Einrichtungen, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Flughäfen und Gaststätten erfasst.

Die in den Begriffsbestimmungen definierten Einrichtungen, in denen das Rauchen nach Maßgabe des Gesetzes verboten ist, umfassen grundsätzlich alle wesentlichen Bereiche. Durch die Formulierung in § 2 Abs. 1 c („alle sonstigen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes“) werden allerdings bestimmte Einrichtungen (z.B. kommunal getragene Entsorgungsbetriebe oder Sparkassen) nicht erfasst. Darauf wird in verschiedenen Zuschriften hingewiesen und deren Einbeziehung in das Gesetz gefordert.

Gelegentlich wird auch verlangt, die Liste der vom Gesetz erfassten Einrichtungen um bestimmte private Betriebe zu erweitern. Häufig werden in diesem Zusammenhang Frisiersalons und Sonnenstudios genannt. Auch für multifunktionale Veranstaltungshallen oder Messen wird ein grundsätzliches gesetzliches Rauchverbot verlangt. Verstöße in den genannten privaten Betrieben sind aber nicht / kaum bekannt geworden.

Nach den vorliegenden Erfahrungen sprechen die Argumente gegen eine Erweiterung der Begriffsbestimmungen auf private Betriebe, Multifunktionszentren und Messen. Die Möglichkeiten des Hausrechtsinhabers, ein Rauchverbot festzulegen, erscheinen ausreichend. Ferner werden Veranstaltungen mit Kultur- und Freizeitcharakter in Messen und Veranstaltungshallen bereits jetzt vom Gesetz erfasst.

Eine Modifikation ist auf der Grundlage der Rückmeldungen zum Gesetz aber in einem Punkt zu diskutieren. Absatz 1 c) bestimmt – wie oben ausgeführt – ein Rauchverbot für „alle sonstigen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes, unabhängig von ihrer Rechtsform“. Eine Erweiterung des Absatz 1 c mit dem Ziel des Einbezugs aller Träger öffentlicher Verwaltung im Land ist zu prüfen.

## **5. Rauchverbote in öffentlichen Einrichtungen (§ 2 Nr. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2).**

*Das Gesetz spricht ein Rauchverbot in öffentlichen Einrichtungen (Behörden, Gerichte, Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes) aus. Erlaubt wird die Einrichtung von Raucherräumen, wenn bestimmte Voraussetzungen (ausreichende Anzahl von Räumen, Kennzeichnungspflicht) erfüllt sind.*

Die Regelung findet insgesamt große Akzeptanz. Stellvertretend für verschiedene Stellungnahmen seien hier nur die Ausführungen der Bezirksregierung Arnsberg zitiert:

„Bezüglich der Einrichtungen und Bereiche im Sinne des § 2 Nr. 1 -6 NiSchG NRW ist eine weitgehende Akzeptanz vorhanden. In diesen Bereichen hat der Vollzug des Gesetzes wenig Schwierigkeiten bereitet, vielmehr zeigten sich die Verantwortlichen hier überwiegend einsichtig und kooperativ.“

§ 2 Nr. 1 b definiert als öffentliche Einrichtungen auch Gerichte und andere Organe der Rechtspflege des Landes. Dazu gehört auch der Nichtraucherschutz in Justizvollzugsanstalten. Schwierigkeiten in der Anfangszeit, die darin bestanden, dass sich Gefangene mit dem Rauchverbot außerhalb des Haftraums nicht abfinden wollten, wurden geahndet bzw. durch Schaffung von weiteren Raucherbereichen aufgefangen. Von Beschäftigten wurde Klage darüber geführt, verrauchte Hafträume betreten zu müssen, dies wurde auch im Rahmen von Petitionen vorgetragen. Nach gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist der Dienstherr zwar aufgrund der ihm obliegenden Fürsorgepflicht gehalten, in Fällen, in denen die Gesundheit einer Beamtin oder eines Beamten durch Tabakrauch am Arbeitsplatz beeinträchtigt oder gefährdet wird, Abhilfe zu schaffen. Diese Verpflichtung besteht jedoch nur „im Rahmen des Möglichen“.

Daher spricht Einiges für eine unveränderte Beibehaltung dieser Regelung.

## **6. Rauchverbote in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen (§ 2 Nr.2 i.V.m. § 3)**

*Das Gesetz spricht ein Rauchverbot in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen aus. Krankenhäuser und Rehabilitationseinrichtungen dürfen keine Raucherräume einrichten<sup>7</sup>. Raucherräume sind in stationären Pflegeheimen und ähnlichen Einrichtungen zugelassen.*

Eine Mitgliederbefragung des Verbandes der Privatkliniken Nordrhein-Westfalen e.V. ergab, dass keine größeren Probleme bei der Umsetzung der Bestimmungen gemeldet wurden. In einigen Kliniken galt schon immer ein Rauchverbot. In anderen Einrichtungen wurden Rauchmöglichkeiten im Außenbereich bzw. Raucherpavillons geschaffen. Vereinzelt wird beklagt, dass Patientinnen und Patienten vor dem Eingangsbereich rauchen („kein schöner Anblick“) oder – trotz Verbots – im Krankenzimmer geraucht würde.

Die Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen meldet ebenfalls keine Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes in ihrem Zuständigkeitsbereich.

In Einrichtungen des Maßregelvollzugs wurden bauliche Maßnahmen durchgeführt, um den Zweck des Gesetzes sicherzustellen. Ferner wurden Verfügungen erlassen, die besonders die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom Rauchverbot regeln. Insgesamt werden die gesetzlichen Vorgaben begrüßt und es wird kein Änderungsbedarf gesehen.

Aus dem Bereich der Heime wird angemerkt, dass das Rauchen in den Bewohnerzimmern teilweise verboten wurde, um nicht rauchende Mitbewohnerinnen und Mitbewohner zu schützen. Teilweise wurde ein Rauchverbot im Wohn- und Betreuungsvertrag („Heimvertrag“) vereinbart. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass im Gesetzestext die Bezugnahme auf das Heimgesetz durch eine Bezugnahme auf das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) ersetzt werden solle. Dies ist notwendig.

---

<sup>7</sup> Dies gilt auch für z.B. Kantinen, die sich in den Einrichtungen befinden.

## **7. Erziehungs- und Bildungseinrichtungen: Schulen (§ 2 Nr. 3 a i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*Das Rauchen in Schulen und auf dem gesamten Schulgelände ist im Zusammenhang mit einrichtungsbezogenen Veranstaltungen nicht zulässig. Raucherräume sind nicht gestattet. Zudem gilt das Rauchverbot auch für schulische Veranstaltungen außerhalb des Schulgeländes.*

Nach dem Gaststättenbereich gab es die meisten Zuschriften und Stellungnahmen zum Rauchverbot in Schulen. Die nachfolgende Darstellung stützt sich auf eine Auswertung von Hinweisen, die das Fachressort unmittelbar erreicht haben, vor allem aber auf eine gezielte Abfrage, die das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) durchgeführt hat<sup>8</sup>.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die überwiegende Zahl der befragten Schulen, Verbände u.a. das Gesetz begrüßt und mit ihm zufrieden ist. Insbesondere wird die „Stringenz der Regelung“ positiv hervorgehoben. Zum Teil wird aber auch signalisiert, dass auch die so genannten weichen Maßnahmen (Prävention, Aufklärung) weiter angeboten werden sollten.

Das NiSchG hat in den Schulen auch zu einer stärkeren Beschäftigung mit Fragen des Umgangs mit dem Rauchverbot geführt. Aus einer repräsentativen Befragung nordrhein-westfälischer Schulen<sup>9</sup> geht hervor, dass heimliches Rauchen auf dem Schulgelände nach wie vor zu beobachten ist. Allerdings wird das Verbot an den meisten Schulen von den Schülerinnen und Schülern angenommen und befolgt. Je nach Schulform zeigt sich allerdings ein unterschiedliches Bild. So ist die Akzeptanz des Rauchverbots bei Schülerinnen und Schülern an Hauptschulen deutlich geringer als an Gymnasien. Einzelne Schulen berichten, dass die Akzeptanz des

<sup>8</sup> In die Abfrage einbezogen wurden insbesondere Schulen im Bereich der Sekundarstufe II. Folgende Institutionen haben sich an der Abfrage beteiligt: Alle Bezirksregierungen, alle Hauptpersonalräte, beide Lehrerverbände, beide kirchlichen Büros, dreizehn Elternverbände, Landesschüler-Landesschülerinnenvertretungen, vier private Schulträger-Verbände und die Unfallkasse NRW. Von 130 befragten Schulen sind 96 Rückmeldungen eingegangen.

<sup>9</sup> Gesellschaft für angewandte Sozialforschung (Dr. Settertobulte); Befragung 2009: Repräsentative Auswahl von 600 Schulen, stratifiziert nach Schulformen in den Regierungsbezirken. Die realisierte Stichprobe umfasst 936 Befragte (Schulleitungen, Lehrerinnen und Lehrer) aus 209 Schulen, davon 47,5 männlich und 52,5 % weiblich. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 34,8 % mit durchschnittlich 4,5 Befragten pro Schule.

Rauchverbots bei den volljährigen rauchenden Schülerinnen und Schülern sehr gering sei.

Auch wenn der ganz überwiegende Teil der Lehrkräfte und des sonstigen Personals hinter dem Rauchverbot steht, zeigen sich an Haupt- und Gesamtschulen in Einzelfällen Akzeptanzprobleme. Besonders zu betrachten sind die Berufs- und Weiterbildungskollegs. Die Abfrage des MSW hat ergeben, dass die ganz überwiegende Anzahl der Berufskollegs (einschließlich der entsprechenden Verbände sowie der HPR BK) und der Weiterbildungskollegs die geltende Regelung als nicht bewährt ansehen und zu der früheren Regelung zurückkehren möchten.

In Zuschriften von Schulleitungen und Bürgerinnen und Bürgern wurde darauf hingewiesen, dass das Rauchverbot auf dem Schulgelände Folgeprobleme hervorruft. Dies betrifft vor allem Schulen mit überwiegend volljährigen Schülerinnen und Schülern. Da zum Rauchen das Schulgelände verlassen wird, werden u.a. Belästigungen und Behinderungen von Passanten und Nachbarn, Verunreinigungen der Gehwege und Gefährdungen des Straßenverkehrs gemeldet. Die Stadt Aachen berichtet von 100 bis 200 erwachsenen Schülern, die sich in Pausenzeiten vor dem Schulgelände auf dem Bürgersteig versammeln. Zu dieser Problematik sind auch Petitionen eingegangen. Der Petitionsausschuss bittet vor diesem Hintergrund die Landesregierung und die zuständigen Fachgremien bei den unterschiedlichen Schulformen zu differenzieren. „Insbesondere die Schulform des Berufskollegs, die überwiegend von volljährigen Schülerinnen und Schülern besucht wird, könnte im Hinblick auf ein generelles Rauchverbot auf dem gesamten Schulgelände anders behandelt werden als die übrigen Schulformen<sup>10</sup>.“

Das MSW weist darauf hin, dass sich die Schülerinnen und Schüler durch das Verlassen des Schulgrundstücks der Aufsicht und dem pädagogischen Einflussbereich der Lehrkräfte entziehen. Hierdurch besteht die Gefahr, dass nicht erwünschte Personengruppen einfacher zu Schülerinnen und Schülern Kontakt bekommen, zum Beispiel aus der Rauschgiftszene. Es wird berichtet, dass aus diesem Grund einige Schulträger darauf zurückgegriffen haben, einen Teil des

---

<sup>10</sup> Schreiben des Petitionsausschusses vom 21.10.2009 an die Schülervertretung Paul-Julius-Reuter-Berufskolleg Aachen

Schulgrundstücks zu entwidmen und als nicht-schulisches Grundstück auszuweisen, mit der Folge, dass nunmehr dort die Schülerinnen und Schüler rauchen.

Weitere Hinweise beziehen sich darauf, dass das Rauchverbot in Schulen nur im Zusammenhang mit einrichtungsbezogenen Veranstaltungen gilt. Dies hat zur Folge, dass in Schulräumen (Aulen, Turnhallen u.a.), die in den Abendstunden oder am Wochenende vermietet werden, zum Teil geraucht wird. Unterricht findet somit am Folgetag in belasteten Räumlichkeiten statt.

Zur Ausweitung des Rauchverbots auf schulische Veranstaltungen außerhalb des Schulgrundstücks liegen nur positive Reaktionen (vor allem von Eltern) vor.

#### Möglicher Lösungsansatz:

Es spricht Alles für die unveränderte Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung, auch wenn damit in Kauf genommen wird, dass bestimmte Problemlagen (z.B. Verunreinigungen, Gefährdungen außerhalb des Schulgeländes durch Straßenverkehr) weiterhin bestehen (Stichwort Berufskolleg).

Der Bericht liefert keine Hinweise dahingehend, dass die Möglichkeit, bei nicht einrichtungsbezogenen Veranstaltungen das Rauchen zu gestatten, gestrichen werden sollte. Es liegen dazu nur sehr wenige Beschwerden vor. Trotzdem spricht aus gesundheitlicher Sicht vieles dafür das Rauchen in dem Gebäude und dem dazugehörigen Gelände auch bei nicht einrichtungsbezogenen Nutzungen zu verbieten.

Aus fachlicher Sicht wird die Beibehaltung des Rauchverbotes auf dem gesamten Schulgelände während des Schulbetriebs favorisiert. Der gelegentlich vorgebrachte Vorschlag, der Schulkonferenz die Entscheidungsbefugnis, ein Rauchverbot auf dem Gelände der Schule auszusprechen oder nicht, wird fachlich nicht favorisiert. Weil in vielen Betrieben und allen Behörden Rauchverbote bestehen, prägen rauchende Beschäftigte in der Nähe der Eingangsbereiche auch dort verstärkt das Straßenbild. Die gesetzlichen Maßnahmen unterstützen die Schulen in ihrem Erziehungsauftrag. Die Schülerinnen und Schüler werden durch die umfassenden Maßnahmen nicht nur

vor den Folgen des Passivrauchens geschützt, sondern erhalten zusätzlich das klare Signal, dass das Rauchen im unmittelbaren schulischen Umfeld weder bei Lehrkräften in einem speziellen Raucherzimmer noch bei Schülerinnen und Schülern in Raucherbereichen auf den Schulhöfen gewünscht und toleriert wird. Auch die Hinweise auf Verunreinigungen und Verkehrsgefährdungen auf öffentlichen Straßen und Bürgersteigen greift nicht. Dieses Ausweichverhalten lässt sich auch vor anderen Einrichtungen, bei denen ein Rauchverbot besteht (Krankenhäuser, Restaurants, Behörden) beobachten. Die Verantwortung zur Verhinderung von Verunreinigungen und Gefährdungen des Verkehrs liegt bei den örtlichen Ordnungsbehörden bzw. der Polizei. Verstöße können im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens nach § 49 StVO geahndet werden. Verunreinigungen kann durch andere Maßnahmen (Aufstellen von Müllbehältern, Reinigung durch nicht lehrendes Schulpersonal(Hausmeister) entgegengewirkt werden.

## **8. Erziehungs- und Bildungseinrichtungen: Kinder- und Jugendhilfe (§ 2 Nr. 3 b i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*Das Rauchen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist im Zusammenhang mit einrichtungsbezogenen Veranstaltungen nicht gestattet. Das Verbot gilt auch für das Grundstück im Zusammenhang mit einrichtungsbezogenen Veranstaltungen. Die Einrichtung von Raucherräumen ist nicht möglich.*

Einige wenige Anfragen aus der Bevölkerung bemängelten die sich aus dem NiSchG NRW ergebende Möglichkeit, z. B. in Kindertagesstätten bei nicht einrichtungsbezogenen Veranstaltungen das Rauchen zuzulassen. Die Kleine Anfrage 3916 vom 12.04.2010 befasste sich ebenfalls mit diesem Thema. Das Rauchverbot des NiSchG lässt für nicht einrichtungsbezogene Veranstaltungen grundsätzliche Ausnahmen vom Rauchverbot zu und überlässt die Entscheidung den jeweiligen Hausrechtsinhabern. Aus gesundheitlicher Sicht wäre es aber sowohl bei Schulen als auch bei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur vertretbar, sondern auch konsequent, das Rauchen in dem Gebäude und dem dazugehörigen Gelände auch bei nicht einrichtungsbezogenen Nutzungen zu verbieten.

Regelungen zu Rauchverboten finden sich auch in § 10 Abs. 4 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz). Die Regelung verbietet gänzlich das Rauchen in Kindertageseinrichtungen, vgl. § 10 Abs. 4 S. 1 KiBiz. § 10 Abs. 4 S. 1 KiBiz enthält mithin ein allgemeines uneingeschränktes Rauchverbot in Kindertageseinrichtungen. Das Verbot erstreckt sich dabei auf das gesamte Grundstück und nicht nur auf das Gebäude der Einrichtung. Separate Raucherräume sind in Einrichtungen der Kinder und Jugendhilfe nicht zulässig, vgl. § 3 Abs. 2 S. 4 NiSchG NRW. Die Leitung der Einrichtung ist verantwortlich für die Einhaltung des Rauchverbotes und hat die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Verstöße gegen das Rauchverbot zu verhindern.

Die Kindertagespflege gilt unter den Voraussetzungen des § 4 KiBiz – Betreuung von bis zu fünf Kindern gleichzeitig – nicht als Einrichtung, solange eine Erlaubnis nach § 45 SGB VIII nicht erforderlich ist. Daher sind die Bestimmungen des NiSchG nicht unmittelbar auf die Kindertagespflege anzuwenden, da es sich insoweit regelmäßig nicht um eine Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe handelt. Gemäß § 10 Abs. 4 S. 2 KiBiz besteht aber im Sinne eines umfassenden Gesundheitsschutzes auch im Bereich der Kindertagespflege auf der Grundlage des KiBiz für die Räume, die für die Betreuung von Kindern bestimmt sind, in Anwesenheit der Kinder ein Rauchverbot.

Die Landeskoordinierungsstelle für Suchtvorbeugung GINKO berichtet, dass ein Teil der Jugendhilfeeinrichtungen massive Schwierigkeiten mit der Umsetzung des NiSchG habe. Die Probleme seien u.a. auch darauf zurück zu führen, dass die Raucherquote unter den Beschäftigten überdurchschnittlich hoch sei. Die Landschaftsverbände kommen in ihren Rückmeldungen zu dem Ergebnis, dass sich das Gesetz in Einrichtungen der Jugendförderung insgesamt bewährt habe. Zur Überraschung der Verantwortlichen ließ sich das Rauchverbot innerhalb der Räume ohne Probleme durchsetzen. Das Rauchverbot auf dem Grundstück der Einrichtungen stieße aber vereinzelt auf Schwierigkeiten. Darauf wird vom Landschaftsverband Rheinland hingewiesen und der Vorschlag zur Rücknahme des Rauchverbots im Außenbereich vorgelegt.

Die Landesinitiative „Leben ohne Qualm“ hat sich der geschilderten Probleme bereits angenommen und erarbeitet derzeit ein Konzept, mit dem ein praktischer Weg für die Jugendhilfe gefunden werden soll, um den Herausforderungen in diesem

schwierigen Setting gerecht zu werden. Es geht darum, Einrichtungen schrittweise rauchfrei zu machen. Eine Zertifizierung erfolgreicher Einrichtungen ist vorgesehen. In Jugendhilfeeinrichtungen, die sich an Projekten beteiligen, ihre Einrichtung rauchfrei zu machen, sollte aber aus pädagogischen Gründen – so die Einlassung von GINKO - auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verzichtet werden.

#### Möglicher Lösungsansatz:

Ein gesetzliches Rauchverbot könnte auch bei nicht einrichtungsbezogenen Veranstaltungen ausgesprochen werden.

### **9. Erziehungs- und Bildungseinrichtungen: Erwachsenenbildung (§ 2 Nr. 3 c i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*In den Einrichtungen der Erwachsenenbildung besteht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit, Raucherräume einzurichten.*

Probleme in diesen Einrichtungen wurden nicht gemeldet. Hinweise an das Ministerium bezogen sich auf die Frage, ob es sich bei bestimmten Einrichtungen um eine Institution im Sinne des Gesetzes handelt.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

### **10. Erziehungs- und Bildungseinrichtungen: Universitäten und Hochschulen (§ 2 Nr. 3 d i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*In den Universitäten und Hochschulen besteht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit, Raucherräume einzurichten.*

Probleme in diesen Einrichtungen wurden nicht gemeldet. Hinweise an das Ministerium bezogen sich auf die Frage, ob es sich bei bestimmten Einrichtungen um eine Institution im Sinne des Gesetzes handelt.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

## **11. Sportstätten (§ 2 Nr. 4 i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*In Sportstätten mit dauerhaft geschlossenen Räumen bei öffentlich zugänglichem Sportbetrieb gilt ein Rauchverbot. Raucherräume können eingerichtet werden.*

Einige wenige Bürgerinnen und Bürger weisen auf unzureichenden Schutz in Fußballstadien hin. Teilweise wurde von Vereinen darauf positiv reagiert. So haben z.B. zahlreiche Bundesliga-Arenen (z.B. Borussia Dortmund, Schalke 04, VfL Bochum, 1. FC Köln) im Rahmen ihrer Eigenverantwortung Rauchverbote ausgesprochen bzw. die Familien- bzw. Kinderblöcke zu Nichtraucherzonen erklärt. Dies kann nur begrüßt werden und sollte anderen Vereinen zur Nachahmung empfohlen werden.

Einen Sonderfall stellt die VELTINS-Arena dar, deren Dach geöffnet werden kann. Es handelt sich daher nicht um einen dauerhaft geschlossenen Raum im Sinne des NiSchG NRW. Das Rauchverbot gilt daher nicht. Vereinzelt wird in Zuschriften darauf hingewiesen. Die Stadt Gelsenkirchen kommt aber in ihrer Bewertung zum Ergebnis, dass die Umsetzung der Regelungen problemlos verläuft.

### Möglicher Lösungsansatz:

Der Umstand, dass bisher kaum Probleme und Protest aus der Bevölkerung bekannt geworden sind und die Gefahr, dass die Durchsetzung eines strikten Rauchverbots in Stadien mit mehreren zehntausend Menschen auf erhebliche Vollzugsprobleme stoßen könnte, spricht für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung. Andererseits sind sowohl gesundheitsbezogene Argumente als auch die Notwendigkeit der Gleichbehandlung mit anderen geschlossenen Stadien zu beachten.

## **12. Kultur- und Freizeiteinrichtungen (§ 2 Nr. 5 i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*In den Kultur- und Freizeiteinrichtungen besteht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit, Raucherräume einzurichten*

Rückmeldungen aus der Bevölkerung zeigen, dass die Regelung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Anfragen bezogen sich beispielsweise auf die Definition von Freizeiteinrichtungen (dies betraf insbesondere Multifunktionseinrichtungen und Mehrzweckhallen), oder auf die Frage, ob sich Spielhallen als Raucherclub deklarieren können. Eine Diskussion gab es u.a. auch zur Frage, ob das Rauchen auf der Bühne als Bestandteil einer Aufführung zulässig sei. Alle diesbezüglichen Fragen wurden im Rahmen der „Häufig gestellten Fragen“ und durch individuelle Antworten geklärt

Vorgeschlagen wurde auch, das Rauchen in Freizeit- oder Kultureinrichtungen außerhalb geschlossener Räume (z.B. Freibäder, offene Bühnen) zu verbieten. Es gibt aus grundsätzlicher, aber auch aus gesundheitlicher Sicht wenig Argumente, das Rauchen im Freien – bis auf die Grundstücke von Schulen und Kinder- und Jugendeinrichtungen und ggf. Kinderspielplätzen – zu reglementieren.

Akzeptanzprobleme werden allerdings für Spielhallen<sup>11</sup>, Internet-Cafes und Wettannahmestellen berichtet. Die Durchsetzung des Nichtraucherschutzes sei dort teilweise problematisch. Die Bezirksregierung Detmold führt dies darauf zurück, dass 80 – 90 % der Spielhallengäste rauchen. Die Bezirksregierung Düsseldorf schätzt, dass 90 % dieser Betriebe mittlerweile als Raucherclub geführt oder als Gaststätte betrieben werden. Aus dem Rhein-Erft-Kreis wird berichtet, dass in Spielhallen Räume zu Nichtraucherräumen erklärt werden, in denen kein Spielgerät aufgebaut ist. In der staatlichen Spielbank Dortmund-Hohensyburg wurde ein Teil des Automatencasinos unter Einsatz von Luftreinigungsgeräten als Raucherraum gestaltet.

Andererseits zeigen Berichte von Ordnungsämtern, dass es durch strenge Auslegung der Regelung und konsequente Kontrollen gelingen kann, dass im

---

<sup>11</sup> Aus der Stadt Bochum kommt der Hinweis, dass 95 % aller Spielhallen mit einem Raucherraum ausgestattet seien.

Bereich der Spielhallen und Diskotheken gesetzliche Vorgaben eingehalten werden. Besonders erwähnenswert ist der Hinweis des Ordnungsamtes der Stadt Dortmund, dass dort die Deklarierung von Spielhallen als Raucherclubs verhindert wurde.

Das Finanzministerium sieht im Gesetz eine Ungleichbehandlung der Spielbanken mit gewerblichen Spielhallen. Im Rahmen der Ressortabstimmung vertritt das Ministerium für Inneres und Kommunales die gleiche Auffassung. Vorgeschlagen wird die Einführung einer neuen Ziffer 8 im § 2 „8. Spielhallen und Spielbanken“. Aus Sicht des Fachreferats erscheint dies allerdings entbehrlich. Eine durch das Gesetz verursachte Ungleichbehandlung wird nicht gesehen. Beide Einrichtungsarten sind eindeutig den Kultur – und Freizeiteinrichtungen zuzuordnen.

#### Möglicher Änderungsansatz:

Zu prüfen wäre, ob durch eine Klarstellung, dass Spielhallen und Spielbanken gleichermaßen eindeutig den Kultur- und Freizeiteinrichtungen zuzuordnen sind, diese Frage gelöst werden kann.

### **13. Flughäfen (§ 2 Nr. 6 i.V.m. § 3 Abs. 1 und 2)**

*Auf öffentlich zugänglichen Flughäfen besteht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit, Rauchräume einzurichten.*

Von vereinzelten Beschwerden über die Nichteinhaltung des Rauchverbotes an Flughäfen abgesehen, sind Probleme nicht bekannt geworden.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

#### **14. Gaststätten (§ 2 Nr. 7 i.V.m. § 3 Abs. 1-3 und Abs. 7-8 und § 4)**

*In Gaststätten besteht ein Rauchverbot mit der Möglichkeit, Raucherräume einzurichten. Für so genannte Raucherklippen (s. 13.2) gilt eine Sonderregelung.*

*Weitere Ausnahmen bestehen für folgende Fälle:*

- *geschlossene Gesellschaften (§ 4 Abs. 1);*
- *bei regelmäßig wiederkehrenden, zeitlich begrenzten Veranstaltungen, wenn es sich um im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste handelt § 3 Abs. 3);*
- *Räume werden von Vereinen und Gesellschaften genutzt, deren ausschließlicher Zweck der gemeinschaftliche Konsum von Tabakwaren ist (§ 3 Abs. 7);*
- *vorübergehend aufgestellte Festzelte.*

Schon vor Inkrafttreten des NiSchG NRW ist eine breite und teilweise sehr emotional geprägte Diskussion über diese gesetzlichen Regelungen geführt worden. Die vielfältigen Ausnahmemöglichkeiten mit ihrem breiten Interpretationsspielraum erleichtern es den für Gaststätten Verantwortlichen, Regelungen zu treffen, die zwar dem Buchstaben nach gesetzeskonform sind, aber die Intention der Rechtsvorschrift unterlaufen. So ist beispielsweise vorgeschrieben, dass die als Raucherraum genutzten Flächen nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche in Anspruch nehmen dürfen. Dies führt in der Praxis dazu, dass teilweise größere Nebenräume (Festsäle) u.ä. zu Nichtraucherbereichen erklärt werden, der eigentliche attraktive Thekenraum aber weiterhin als Raucherraum genutzt wird. Auch ein entsprechender Erlass, der es Ordnungsämtern ermöglicht, bei der Bewertung, was als „untergeordneter Teil der Betriebsfläche zu betrachten ist, auch qualitative Gesichtspunkte einzubeziehen, hat keine oder nur geringe Auswirkungen auf die reale Praxis in den Gaststätten (s. dazu auch 14.1). Von Seiten der Ordnungsämter wird der Vollzug des Gesetzes als außerordentlich schwierig angesehen. Stellvertretend für massive Klagen der Ordnungsbehörden sei hier nur die Stadt Köln zitiert:

„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass des Nichtraucherschutzgesetzes NRW, nicht zuletzt durch die Ermöglichung zahlreicher Ausnahmeregelungen, den kontrollierenden Behörden ein sehr unzureichendes

Instrumentarium an die Hand gegeben hat. Die Maßnahmen der Ordnungsbehörden führen dadurch zu zahlreichen Klageverfahren. ....Aber auch die von den Wirtinnen und Wirten gewählte Anordnung der „Raucherräume“ (zumeist im Thekenbereich) widerspricht in vielen Fällen der Intention des Gesetzes, weil sich Wirtinnen und Wirte mehr am Bedarf ihrer rauchenden Gäste, denn am Sinn und Zweck des NiSchG NRW orientieren.“

Vor diesem Hintergrund ist nicht überraschend, dass die Akzeptanz der Regelungen bei der **rauchenden** Bevölkerung, den Interessensvertretungen der Gaststätten und der Alkoholindustrie hoch ist. Der DEHOGA Nordrhein-Westfalen kommt in einer Stellungnahme zu dem Gesetz zu dem Fazit:

„Das Nichtraucherschutzgesetz NRW hat sich bewährt. Verschärfungen sind nach Meinung der Wirte nicht notwendig, allenfalls im Detail.“

Die Zielsetzung einer Unterschriftenaktion, die von der DEHOGA Nordrhein-Westfalen initiiert wurde und die sich gegen ein generelles Rauchverbot in kleinen Betrieben und für ein Wahlrecht mit Deklarationspflicht aussprach, ist durch die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008 (Zulassung von Rauchergaststätten) gegenstandslos geworden.

Unbeschadet der sehr weit reichenden Ausnahmemöglichkeiten ist es nach Auffassung des DEHOGA Nordrhein-Westfalen auch zu einer deutlichen Verbesserung des Nichtraucherschutzes gekommen. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die stark gewachsene Zahl rauchfreier Angebote vor allem in der Speisegastronomie.

Dieser eher optimistisch gehaltenen Darstellung des DEHOGA stehen Aussagen anderer Institutionen gegenüber. So meldet die Bezirksregierung Düsseldorf am Beispiel von Daten der Stadt Essen, dass dort bei der Überprüfung von 362 erlaubnispflichtigen Gaststättenbetrieben festgestellt wurde, dass Gaststätten nur zu

- 37 % rauchfrei geführt würden,
- nur 21 % über einen Raucherraum verfügten,
- 31 % den Nichtraucherschutz durch Gründung eines Raucherclubs vermieden und
- 11 % von der Ausnahme einer Rauchergaststätte Gebrauch machten.

Von Gegnern einer Einführung des Rauchverbots in Gaststätten ist immer wieder angeführt worden, dass es dadurch zu gravierenden Umsatzeinbußen gerade für kleinere Betriebe käme. Der DEHOGA stellt dazu fest, dass das NiSchG NRW in seiner jetzigen Form dazu beigetragen habe, dass Umsatzeinbußen in der Gastronomie im befürchteten Maße ausgeblieben sind.

Auch die Regelungen für Gaststätten innerhalb von Einkaufszentren haben in Einzelfällen zu Problemen geführt. Einkaufszentren selbst werden vom NiSchG nicht erfasst. Es obliegt dem Hausrechtsinhaber, ggf. ein Rauchverbot auszusprechen. Für Gaststätten innerhalb von Einkaufszentren gelten die gleichen Regelungen wie für alle anderen Gaststätten. Durch Gerichtsentscheidung<sup>12</sup> ist mittlerweile geklärt, dass bei einem baulich umschlossenen Einkaufszentrum auch die zur Gaststätte gehörige allgemeine Lauffläche des Einkaufszentrums vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst wird. Eine Ausnahme vom Rauchverbot ist ausschließlich in abgeschlossenen Räumen möglich<sup>13</sup>.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der ganz überwiegende Teil der Rückmeldungen zur Umsetzung des NiSchG in Gaststätten aus der Bevölkerung, den Bezirksregierungen, den kommunalen Spitzenverbänden, örtlichen Ordnungsämtern und vielen anderen auf gravierende Schwachstellen hinweist. Insbesondere wird bemängelt, dass die verschiedenen Ausnahmetatbestände nicht nur die Intention des NiSchG NRW, einen weitgehenden Nichtraucherschutz zu gewährleisten, erschweren, sondern die Ausnahmemöglichkeiten eine wirksame Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes verunmöglichen bzw. sehr erschweren.

Nachfolgend werden die einzelnen im Gaststättenbereich geltenden Ausnahmetatbestände benannt und die Erfahrungen mit ihrer Umsetzung ausgeführt. Als Alternative zu einem ausnahmslosen Rauchverbot in Gaststätten werden Verschärfungen in den einzelnen Regelungsbereichen zur Diskussion gestellt:

---

<sup>12</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11.11.2009 (Aktenzeichen: 4 B 512/09, 4 B 657/09

<sup>13</sup> In die „Antworten auf häufig gestellte Fragen“ (FAQs) wurde zu diesem wie auch zu verschiedenen anderen Aspekten, eine entsprechende Klarstellung aufgenommen.

## 14.1 Raucherräume in Gaststätten

*Gaststätten haben die Möglichkeit, abgeschlossene Raucherräume einzurichten, die einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche ausmachen.*

Vor allem in der Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes gab es hierzu Klärungsbedarf bei Wirtinnen und Wirten, aber auch Gästen. Gefragt wurde vor allem

- wann ein Raum abgeschlossen ist,
- was unter einem „untergeordneten Teil der Betriebsfläche“ zu verstehen ist,
- ob eine Theke in einem Raucherraum stehen darf.

Insbesondere die vom damaligen MAGS herausgegebene Broschüre „Informationen für die Gastronomie“ und ein entsprechender Erlass dürften mit dazu beigetragen haben, dass Klarheit geschaffen wurde. Es liegen Hinweise vor, dass durch den Bezug auf die Betriebsfläche der Gaststätte Raucherräume oft (zumindest in qualitativer Hinsicht) nicht dem Kriterium „untergeordneter Teil“ entsprechen. So weist z.B. die Bezirksregierung Arnsberg darauf hin, dass es das Gesetz ermögliche, dass auch der „kleinere“ Thekenraum, in dem der eigentliche Schankbetrieb stattfindet, als Raucherraum deklariert wird und unattraktive Nebenräume als Nichtraucherfläche ausgewiesen werden. Die Bezirksregierung Düsseldorf macht geltend, dass Nichtrauchern in sehr vielen Fällen immer noch unattraktive Nebenräume zur Verfügung gestellt würden (z.B. Festsäle). Dies erfülle nur den Zweck, der Vorschrift des übergeordneten Teils der gesamten Betriebsfläche zu entsprechen.

### Möglicher Änderungsansatz:

Ein ausnahmsloses Rauchverbot könnte eine Lösung sein. Alternativ wäre es denkbar, die Möglichkeit, in Mehrraumgaststätten Raucherräume einzurichten, wenn gewährleistet ist, dass folgende strenge Auflagen erfüllt werden:

- Raucherräume müssen wirksam abgeschlossen und so belüftet sein, dass hiervon keine Gesundheitsgefahren durch Passivrauchen auf Dritte ausgehen,<sup>14</sup>
- Personen unter 18 Jahren ist der Zutritt (wie schon bei den Rauchergaststätten geschehen) untersagt,
- Raucherräume sind nur als untergeordneten Teil der Gastfläche möglich.

#### 14.2 Rauchergaststätten

*Einraumgaststätten mit weniger als 75 qm können das Rauchen zulassen. Personen unter 18 Jahren haben keinen Zutritt. Der Getränkeausschank muss im Vordergrund stehen und die Kneipe ist als Raucherkneipe zu kennzeichnen.*

Die Zahl der Raucherkneipen in Nordrhein-Westfalen liegt nach Schätzungen des DEHOGA bei unter zehn Prozent der Gaststätten<sup>15</sup>. Verständnisfragen zu einzelnen Begriffen (z.B. Gastfläche, zubereitete Speisen) konnten durch individuelle Schreiben und die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Flyer) geklärt werden. Probleme mit der Umsetzung der Regelung sind bisher nicht bekannt geworden. Belastbare Hinweise, ob die Kennzeichnungspflicht eingehalten wird, liegen ebenfalls bisher nicht vor. Der Stadttetag Nordrhein-Westfalen weist allerdings darauf hin, dass die Einschränkung „keine zubereiteten Speisen“ in § 4 Abs. 2 Ziff. 1 NiSchG nicht praktikabel sei und überarbeitet werden sollte<sup>16</sup>.

#### Möglicher Änderungsansatz:

Wenn kein generelles Rauchverbot für Gaststätten erlassen wird, spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der jetzigen Regelung. Dann würde auch weiterhin dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008 Rechnung getragen.

---

<sup>14</sup> Eine weitere Verschärfung wäre die Regelung, dass in Raucherräumen keine Bedienung stattfindet. Eine solche Bestimmung wäre allerdings auf Rauchergaststätten nicht anwendbar.

<sup>15</sup> Diese relativ geringe Anzahl von Rauchergaststätten erklärt sich auch durch die Möglichkeit, den Ausnahmetatbestand Raucherclub in Anspruch zu nehmen. Dies ist für Gastwirtschaften oft attraktiver, da dann auch keine Einschränkungen hinsichtlich zubereiteter Speisen bestehen und Kontrollen der sonstigen Auflagen faktisch kaum erfolgen.

<sup>16</sup> In der Informationsschrift für die Gastronomie wurde erläutert, dass Speisen in Rauchergaststätten allenfalls begleitenden Charakter haben dürfen. In anderen Bundesländern findet sich eine Klarstellung aber bereits im Gesetzestext. So wird bspw. im Gesetz von BW klargestellt, dass in Rauchergaststätten „keine oder lediglich kalte Speisen einfacher Art zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht“ werden dürfen (§ 7 Abs. 2 Ziff. 2).

### 14.3 Geschlossene Gesellschaften (§ 4 Abs. 1)

*Rauchverbote gelten in Gaststätten nicht, soweit sie im Einzelfall ausschließlich für geschlossene Gesellschaften zur Verfügung stehen.*

Es sind hierzu vereinzelt Fragen zum Verständnis der Regelung von Wirtinnen und Wirten sowie von Gästen eingegangen. Umsetzungsprobleme wurden nichtberichtet<sup>17</sup>.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

### 14.4 Brauchtumsveranstaltungen (§ 3 Abs. 3 b)

*Rauchverbote gelten nicht bei im Allgemeinen regelmäßig wiederkehrenden, zeitlich begrenzten Veranstaltungen, soweit es sich um im Brauchtum verankerte regional-typische Feste handelt.*

Nachfragen sind hierzu insbesondere von örtlichen Ordnungsbehörden eingegangen. Diese betrafen meist die Frage, ob bestimmte örtliche Veranstaltungen dem Brauchtum zugerechnet werden können. Umsetzungsprobleme des Gesetzes wurden nur vereinzelt berichtet. Rückmeldungen kamen aber auch von Veranstaltungen im Rahmen des Kinderkarnevals.

---

<sup>17</sup> Auch das bayerische Gesetz lässt als einzige Ausnahme die Geschlossene Gesellschaft zu. Bei echten geschlossenen Gesellschaften, z.B. Familienfeiern, bei denen die Öffentlichkeit insofern räumlich ausgeschlossen ist, sollen Rauchverbote nicht gelten. Raucherclubs können keine geschlossenen Gesellschaften sein, da sie eine offene Mitgliederstruktur haben. Diese Ausnahme geht aber – wie andere auch – zu Lasten des Bedienungspersonals.

#### 14.5 Raucherclubs (§ 3 Abs.7 i.V.m. § 4)

*Vom Rauchverbot sind Räumlichkeiten von Vereinen und Gesellschaften ausgenommen, deren ausschließlicher Zweck der gemeinschaftliche Konsum von Tabakwaren ist.*

Keine andere Ausnahmeregelung hat so viele Diskussionen ausgelöst wie die Zulassung von Raucherclubs. Diese Ausnahme sollte dem besonderen Charakter derartiger Zusammenkünfte Rechnung tragen. Im ursprünglichen Regierungsentwurf war für den Gaststättenbereich keine diesbezügliche Ausnahmeregelung vorgesehen. Erst im parlamentarischen Verfahren hat der Gesetzgeber ausdrücklich festgelegt, die Vereinsprivilegierung des § 3 Abs. 7 auch auf den Gaststättenbereich zu beziehen. Dies hatte zur Folge, dass sowohl Einraum- als auch Mehrraumkneipen völlig legal diese gesetzliche Regelung nutzen und das Rauchen uneingeschränkt zuließen. Berichtet wird auch von temporären Raucherclubs oder Rauchergaststätten, die den Wechsel zwischen Nichtrauchergaststätte und Raucherclub je nach Speiseausgabe vollziehen.

Eine exemplarische Erhebung des Fachreferats in ausgewählten nordrhein-westfälischen Kommunen ergab, dass ca. 13 % der dortigen Gaststätten sich als Raucherclub deklariert haben. Hochgerechnet auf NRW ergibt dies rd. 4.900 Raucherclubs. Der DEHOGA schätzt in einer Stellungnahme vom Juli 2010, dass sich der Anteil von Raucherkneipen und -clubs auf zusammen 25 % beläuft. Der Verband weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich dabei um eine landesweite Betrachtung handelt. Das bedeutet, dass es durchaus Stadtteile geben kann, wie z.B. die Düsseldorfer Altstadt, in denen der Anteil höher oder niedriger ausfällt. So schätzt bspw. die Bezirksregierung Düsseldorf für den Bereich der Schankgaststätten den Anteil der Raucherclubs auf 60 – 70 Prozent. Den Hinweisen zufolge sollen sich auch Spielhallen und Eisdielen, Imbissbetriebe, Internetcafes und Wettannahmestellen als Raucherclub deklariert haben.

Schon zu einem frühen Zeitpunkt, dem 14. April 2008, wurden die Voraussetzungen für den Ausnahmetatbestand Raucherclub in einem Erlass an die Bezirksregierungen

konkretisiert. Darin wird u.a. klargestellt, dass es sich um eine echte Mitgliedschaft handeln muss und Einlasskontrollen durchzuführen sind.

Bezirksregierungen, der Städtetag und Ordnungsbehörden machen gleichwohl darauf aufmerksam, dass sich der Vollzug des NiSchG besonders im Gaststättengebiet und auch bei den Raucherclubs wegen der vielen, der Interpretation bedürftigen und kaum kontrollierbaren Ausnahmen als problematisch erwiesen habe. Ein weiterer Schwachpunkt der Regelung liegt darin, dass Personen unter 18 Jahren der Zutritt nicht verboten ist.

#### Möglicher Lösungsansatz:

Die Möglichkeit, die Vereinsprivilegierung des § 3 Abs. 7 auch auf Gaststätten zu beziehen, könnte gestrichen werden.

#### 14.6 Festzelte (§ 3 Abs. 3 a)

*Das Gesetz erlaubt Ausnahmen vom Rauchverbot in vorübergehend aufgestellten Festzelten.*

Die Auswertung ergab, dass das Rauchen in Festzelten nur in sehr geringem Umfang Gegenstand von Hinweisen, Kommentaren oder Beschwerden aus der Bevölkerung und gelegentlich von örtlichen Ordnungsämtern war. Thematisiert wurde z.B. der Zutritt von Jugendlichen zu Zelten, in denen geraucht wird. Weitere Kritikpunkte bzw. Fragen bezogen sich auf die Definition von „vorübergehend aufgestellt“. Zu letzterem gibt schon die Begründung zum Regierungsentwurf die Auskunft, dass ein Zeitraum bis zu drei Wochen regelmäßig nicht überschritten werden sollte.

#### Möglicher Änderungsansatz:

Zwar sind besondere Probleme mit dieser Ausnahmemöglichkeit nur im geringen Umfang bekannt geworden. Dennoch wäre eine Streichung der Regelung aus Gründen des Gesundheitsschutzes wünschenswert. Denn auch in Festzelten kann von erheblichen Gefahren durch das Passivrauchen ausgegangen werden. Die

Erfahrungen mit der Umsetzung des Nichtraucherschutzgesetzes in Bayern während des Oktoberfestes deuten darauf hin, dass auch strenge und eindeutige Regelungen von der Bevölkerung akzeptiert und befolgt werden. Hier könnte eine weitere Güterabwägung erfolgen.

## 15. Weitere Ausnahmen vom Rauchverbot

### 15.1 Ausnahmen aus therapeutischen Gründen (§ 3 Abs. 4 – 6)

*Geregelt ist, dass Ausnahmen vom Rauchverbot für solche Personen zugelassen werden können, die sich in palliativmedizinischer oder psychiatrischer Behandlung befinden und bei denen die Untersagung des Rauchens dem Therapieziel entgegensteht. Ferner wird das Rauchen in Justizvollzugsanstalten zugelassen, wenn der Haftraum nur von einer Person belegt ist.*

Es liegt lediglich eine Zuschrift vor, in der rauchfreie Hospize gefordert werden. Das dieser Zuschrift zugrunde liegende individuelle Problem ist durch organisatorische Maßnahmen lösbar. Eine Änderung der gesetzlichen Regelungen, die sich ansonsten bewährt haben, ist nicht angezeigt.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

### 15.2. Technische Vorkehrungen zum Nichtraucherschutz („Innovationsklausel“ - § 3 Abs. 8)

*Das Gesetz legt fest, dass durch Rechtsverordnung eine Ausnahme vom Rauchverbot zugelassen werden kann, wenn durch technische Vorkehrungen ein dem Rauchverbot gleichwertiger Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens gewährleistet werden kann.*

Die Vorschrift hat zu erheblichen Aktivitäten von Herstellern von Luftreinigungs- und Filtersystemen geführt. Sie bieten Produkte mit der Behauptung an, dass diese eine Luftqualität gewährleisten, die Raumluft in Nichtraucherräumen entspricht. Die

Unternehmen verbanden damit die Hoffnung, größere Umsätze ihrer Produkte vor allem in der Gastronomie zu erzielen. Der Verband zertifizierter Nichtraucherschutzsysteme e.V. nimmt Interessen der Hersteller wahr und hat sich aktiv in verschiedene Expertenanhörungen eingebbracht.

Das Wirtschaftsministerium gibt der Hoffnung Ausdruck, dass es gelingt, Kriterien zu erarbeiten, die durch technische Nichtraucherschutzsysteme erfüllt werden müssen, um die gesetzlich geforderte Gleichwertigkeit mit dem Rauchverbot zu gewährleisten. Diese Kriterien sollten dann in einer Rechtsverordnung festgeschrieben werden. Aus Sicht dieses Fachressorts würde damit ein Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung gerade der getränkegeprägten Gastronomie geleistet.

Sowohl Finanzministerium als auch das Ministerium für Inneres und Kommunales schlagen unter Bezug auf Spielbanken vor, das Rauchen in solchen Räumen zugestatten, die durch technische Entwicklungen rauchfrei gehalten werden können. Sie verweisen hierzu auf die staatliche Spielbank Hohensyburg, der es gelungen sei, einen Teil des Automatencasinos als Raucherraum zu gestalten und durch entsprechende technische Einrichtungen rauchfrei zu halten.

So wünschenswert der Einsatz von Luftreinigungsgeräten in Bereichen ist, in denen das Rauchen zugelassen ist, so problematisch stellt sich der Einsatz in Räumen dar, für die ein gesetzlich vorgeschriebenes Rauchverbot besteht.

Nach Auffassung einschlägiger nationaler (wie z. B. Deutsches Krebsforschungszentrum und Helmholtzzentrum München) und internationaler Institutionen(z. B. Weltgesundheitsorganisation, American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers) sowie auf Ebene der EU ist derzeit ein dem absoluten Rauchverbot gleichwertiger Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens mit technischen Mitteln nicht erreichbar.

Die AOLG hat vor diesem Hintergrund beschlossen, die Länderarbeitsgruppe umweltbezogener Gesundheitsschutz zu bitten, einen Bericht über den Stand von Wissenschaft und Technik des Technischen Nichtraucherschutzes zu erstellen. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die derzeit am Markt angebotenen

technischen Nichtraucherschutzsysteme kein dem vollständigen Rauchverbot vergleichbares Schutzniveau in gastronomischen Einrichtungen erreichen können.

Möglicher Änderungsansatz:

Durch eine Streichung der Regelung könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass technische Systeme zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Alternative zum Rauchverbot sein können.

**16. Hinweispflichten (§ 3 Abs. 2 Ziffer 2, § 4 Abs. 2 Ziffer 2 und § 5 Abs. 1)**

*Alle Orte, für die ein Rauchverbot besteht, sind deutlich sichtbar im Eingangsbereich kenntlich zu machen (Zeichen „Rauchen verboten“).*

*Rauchergaststätten sind mit einem besonderen Schild zu kennzeichnen, aus dem auch hervorgeht, dass Personen mit nicht vollendetem 18. Lebensjahr keinen Zutritt haben.*

*Abgeschlossene Raucherräume sind ausdrücklich als solche zu kennzeichnen.*

Die Frage der gesetzlich vorgeschriebenen Kennzeichnung wurde in den Rückmeldungen zum Gesetz wenig thematisiert. Vereinzelt wurden Bußgelder wegen fehlender Kennzeichnung von Ordnungsämtern verhängt. Dies kann allerdings nicht dahin gehend interpretiert werden, dass die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen weitgehend eingehalten werden. Eher ist anzunehmen, dass es bei Gaststättenbetreibern und bei den Ordnungsämtern an einer hinreichenden Sensibilisierung für die Pflicht zu Kennzeichnung fehlt.

Zu Recht wurde darauf aufmerksam gemacht, dass der im § 5 Abs. 1 verwendete Begriff „Warnzeichen“, durch das Wort „Verbotszeichen“ zu ersetzen ist.

Der im § 5 Abs. 1 Satz 1 verwendete Begriff "Warnzeichen" wird durch das Wort "Verbotszeichen" ersetzt. Ansonsten unveränderte Beibehaltung der Regelung.

## **17. Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Rauchverbote (§ 5 Abs. 2)**

*Verantwortlich für die Einhaltung der Rauchverbote und die Erfüllung der Hinweispflichten sind die Leitungen der Einrichtungen und die Betreiberinnen und Betreiber der Gaststätten.*

Es gibt keine Hinweise, dass Leitungen von öffentlichen Einrichtungen ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Im Gaststättengebiet liegen allerdings entsprechende Klagen und Beschwerden von nicht rauchenden Gästen vor. Zum Teil werden diese den örtlichen Ordnungsbehörden zur Kenntnis gebracht.

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelung.

## **18. Ordnungswidrigkeiten (§ 6)**

*Mit einer Geldbuße kann belegt werden, wer*

- *entgegen einem Rauchverbot raucht,*
- *als Verantwortlicher einer Einrichtung keine Maßnahmen gegen einen Verstoß ergreift,*
- *die gesetzlich vorgeschriebenen Hinweispflichten nicht erfüllt.*

*Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten liegt bei den örtlichen Ordnungsbehörden und bei den Sonderordnungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit.*

Die Erwartungen in der Bevölkerung gehen oft dahin, dass die örtlichen Ordnungsbehörden flächendeckende regelmäßige Kontrollen der Einhaltung des NiSchG durchführen. Da dies gesetzlich nicht vorgesehen ist und meist auch nicht erfolgt, hat sich bei Teilen der Nichtraucherinnen und Nichtraucher Enttäuschung breit gemacht. Örtliche Ordnungsbehörden gehen Ordnungswidrigkeiten dann nach, wenn ihnen Verstöße bekannt werden.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass die vom Gesetz zugelassenen vielfältigen Ausnahmen vom Rauchverbot von den Ordnungsbehörden kaum nachvollziehbar seien. In der Konsequenz führe das dazu, dass jede Person, die eine Gaststätte betreibt, eine Ausnahme vom Rauchverbot beanspruchen könne. Damit verliere das Gesetz seine Wirkung und führe bei den Beteiligten zu Akzeptanzproblemen.

Die Bezirksregierungen berichten, dass die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen hauptsächlich anlassbezogen erfolgt. Kontrollen werden vor allem aufgrund von Bürgerbeschwerden durchgeführt. Zum Teil wird aber auch stichprobenartig kontrolliert und ggf. verwaltungsrechtliche Maßnahmen eingeleitet. Die Bezirksregierungen weisen darauf hin, dass von vielen der von ihnen befragten Behörden angemerkt wird, dass wegen der vielen gesetzlichen Ausnahmemöglichkeiten, die von den Gastwirten umfassend ausgelegt werden, eine flächendeckende, anlassunabhängige Kontrolle wegen des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes nicht zu leisten sei. Die Bezirksregierung Detmold berichtet bezogen auf Gaststätten, dass zunächst der Betreiber auf die gesetzlichen Bestimmungen hingewiesen wird. Nach der Belehrung würden die Mängel in den meisten Fällen auch abgestellt. Teilweise seien auch Bußgelder gegen die Gastwirte festgesetzt worden.

Konkrete Daten zu Ordnungsbehördlichen Maßnahmen hat die Stadt Köln für einen zwei Jahres Zeitraum eingereicht (Juli 2008 – Juni 2010):

Ordnungsbehördliche Kontrollen in Gaststättenbetrieben	1.348
Verwarnungen (mit oder ohne Erhebung von Verwarnungsgeld)	328
Bußgeldverfahren	129
Anhörungen zum Erlass von Ordnungsverfügungen	52
Erlassene Ordnungsverfügungen	21
Ordnungsverfügung zur Festsetzung eines Zwangsgeldes	1
Einstellung von Ordnungsverfahren	8
Anhängige Klageverfahren vor den Verwaltungsgerichten	12

Die Bezirksregierung Düsseldorf berichtet, dass OWiG-Verfahren (ohne Gaststättenbereich) nur in verhältnismäßig wenigen Fällen eingeleitet wurden<sup>18</sup>. Im Gaststättenbereich wurden im Regierungsbezirk Düsseldorf ca. 800 Anzeigen / Beschwerden erfasst<sup>19</sup>. Hierauf wurden ca. 350 OWiG-Verfahren eingeleitet, in ca. 240 Fällen wurden Bußgeldbescheide erlassen.

Die Bezirksregierung Köln weist auf eine Kommunalaufsichtsbeschwerde hin, die 2009 gegen die Stadt Köln erhoben wurde. Der Stadt wurde vorgeworfen, die Einhaltung des Rauchverbots in Gaststätten nur unzureichend bzw. gar nicht zu kontrollieren. Die Stadt konnte den Vorwurf gegenüber der Bezirksregierung entkräften, indem sie nachvollziehbar darlegte, in welcher Weise die Überwachung durchgeführt wird.

Insgesamt zeigen die diesbezüglichen Rückmeldungen, dass bisher in eher geringem Umfang Bußgelder verhängt wurden. Bei Verstößen wurden vorwiegend Verwarnungen ausgesprochen.

#### Möglicher Lösungsansatz:

Deshalb spricht Vieles für eine unveränderte Beibehaltung der Regelungen. Eine Verpflichtung zu einer flächendeckenden Kontrolle ist u.a. wegen der dann entstehenden Konnexitätsdiskussion nicht angezeigt.

### **19. Wünsche / Hinweise zu Erweiterung des Geltungsbereiches des Gesetzes**

Verschiedene Bürgerinnen und Bürger regen – zum Teil auch in Petitionen – an, das Rauchen auf Außenflächen von Privatwohnungen (z.B. Balkone, Terrassen), in einem PKW, in bestimmten öffentlichen Bereichen (z.B. Biergärten) zu verbieten (vgl. hierzu auch Punkt 2). Ferner wird gewünscht, den Nichtraucherschutz in bestimmten Einrichtungen des Dienstleistungsgewerbes gesetzlich festzuschreiben. Besonders häufig werden in diesem Zusammenhang Friseursalons genannt.

<sup>18</sup> Exemplarisch wird der Rhein-Kreis-Neuss genannt, in dem von 2008 bis 5/2010 nur sieben Bußgeldverfahren eingeleitet wurden.

<sup>19</sup> Der Bericht datiert vom 6. Juli 2010

### Möglicher Lösungsansatz:

Der Geltungsbereich des Gesetzes könnte unverändert bleiben. Das Rauchen im privaten Bereich obliegt der Verantwortung der einzelnen Menschen. Ein Rauchverbot im Freien ist – auch wegen der geringeren Schadstoffbelastung – nicht angezeigt. Für Betriebe gilt die Arbeitsstättenverordnung. Die weitere Entwicklung dazu (auch auf EU-Ebene) bleibt abzuwarten.

### **20. Ahndung von Verstößen gegen das Bundesnichtraucherschutzgesetz**

*Dieses Bundesgesetz regelt u.a. ein grundsätzliches Rauchverbot in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs und in Personenbahnhöfen der öffentlichen Eisenbahn. Ordnungswidrigkeiten können mit einer Geldbuße geahndet werden.*

Insgesamt wurden MGEPA bis August 2010 zwölf Verstöße gegen diese Regelung berichtet. Dabei handelt es sich z.B. um rauchende Taxi- oder Busfahrer, die in ihren Fahrzeugen (zum Teil in den Pausen bei geöffneten Türen) geraucht haben. Im NiSchG NRW gibt es derzeit keine Regelung, die eine Verantwortung zur Verfolgung derartiger Ordnungswidrigkeiten festlegt. Eine Abfrage bei den Bezirksregierungen hat ergeben, dass insgesamt kaum Hinweise über Verstöße bzw. entsprechende Anzeigen vorliegen. Die Bezirksregierung Düsseldorf weist darauf hin, dass aus den wenigen hierzu eingegangenen Anzeigen geschlossen werden könne, dass Rauchverbote hauptsächlich von Taxifahrern bzw. Fahrgästen missachtet würden. Einige Bezirksregierungen haben sogar vollständig Fehlanzeige gemeldet.

### Möglicher Änderungsansatz:

Angesichts der äußerst geringen Zahl der Meldungen und der damit gegebenen Konnexitätsneutralität wird vorgeschlagen, von einer im OWiG bestehenden Möglichkeit einer Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen und die Zuständigkeit den örtlichen Ordnungsbehörden zu übertragen.

## **21. Fazit**

Die Auswertungen der Rückmeldungen haben gezeigt, dass eine Bewertung der Bestimmungen getrennt nach einzelnen Regelungsfeldern vorzunehmen ist.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die Sensibilität der Bevölkerung vor den Gefahren des Passivrauchens gestiegen ist und in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens ein verbesserter Nichtraucherschutz verzeichnet werden kann. Zudem wird ein gestiegenes Interesse an Nichtraucherkursen berichtet, was auch auf die gesetzlichen Regelungen zurückgeführt wird. Insoweit trägt das Gesetz nicht nur zu einem verbesserten Schutz vor Passivrauchen bei, es hilft auch, ausstiegswilligen Raucherinnen und Rauchern den Tabakkonsum zu beenden.

Nahezu uneingeschränkt bewährt hat sich das Gesetz bei den öffentlichen Einrichtungen, den Gesundheits- und Sozialeinrichtungen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie Fachhochschulen und Flughäfen. Im Zusammenhang mit einer möglichen Novellierung wären lediglich redaktionelle bzw. klarstellende Veränderungen erforderlich.

Politischer Entscheidungsbedarf besteht bei den Regelungen für Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. In diesen Einrichtungen besteht ein ausnahmsloses Rauchverbot, das sich auch auf das Grundstück der Einrichtung erstreckt. Durch Ausweichverhalten der Schülerinnen und Schüler (z.B. Verlassen des Grundstücks) und geringe Nutzung von z.B. Jugendfreizeiteinrichtungen können andere Gefährdungen auftreten. Nach gründlicher Abwägung der verschiedenen Aspekte kommt der Bericht zu dem Schluss, dass ein gesetzliches Rauchverbot auch bei nichteinrichtungsbezogenen Veranstaltungen ausgesprochen werden könnte, ansonsten aber die bestehenden Regelungen unverändert beibehalten werden können.

Bei bestimmten Freizeiteinrichtungen (z.B. Spielhallen) werden die bestehenden Ausnahmeregelungen (Raucherraum, Raucherclub) in einer Weise genutzt, die nicht

der Intention des Gesetzes entspricht. Gesetzliche Klarstellungen und konsequenteres Einschreiten der Ordnungsbehörden könnten hier Abhilfe schaffen.

Gänzlich unbefriedigend bleiben die Regelungen für Gaststätten. Zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten lassen es zu, dass die Intentionen des Nichtraucherschutzes legal konterkariert werden können. Zudem erschweren es die vielfältigen Ausnahmeregelungen den örtlichen Ordnungsbehörden, wirksame Kontrollen durchzuführen. Aus Gründen eines konsequenten Gesundheitsschutzes, der Vollzugstauglichkeit des Gesetzes und der Wettbewerbsgerechtigkeit wäre ein uneingeschränktes Rauchverbot für den Gaststättengbereich zu überlegen. Eine Alternative zu diesem - auch durch das Bundesverfassungsgericht gedeckten Vorschlag – könnte darin bestehen, einzelne Ausnahmeregelungen zu streichen und diejenigen, die bestehen bleiben, erforderlichenfalls strenger zu fassen.