

Evaluation
zur Umsetzung des Landesnichtraucherschutzgesetzes
(LNRSchG)
von Baden-Württemberg

Stand 09.05.2014

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Entwicklung des Nichtraucherschutzes
3. Landesnichtraucherschutzgesetz (LNRSchG) von Baden-Württemberg
4. Umsetzung des LNRSchG in den einzelnen Regelungsbereichen
5. Umsetzung des LNRSchG im Bereich Gastronomie
6. Nichtraucherschutzgesetze der Bundesländer im Vergleich
7. Fazit

1. Einleitung

Der Koalitionsvertrag der Landesregierung aus dem Jahr 2011 sieht vor, den Nicht-raucherschutz konsequent weiterzuentwickeln.

Um mit den Regierungsfractionen über das weitere Vorgehen zu beraten, hat das Sozialministerium eine Evaluation des LNRSchG in Auftrag gegeben. Hierfür wurden über die Regierungspräsidenten mehrere landesweite Abfragen bei den Vollzugsbehörden der Kommunen veranlasst, um Daten aus den einzelnen Regelungsbereichen zu erheben. In einem nächsten Schritt werden die Ergebnisse mit den zuständigen Facharbeitskreisen der Regierungsfractionen erörtert werden.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der im Rahmen dieser Evaluation erhobenen Daten und Erfahrungen mit der Umsetzung des LNRSchG dargestellt.

2. Entwicklung des Nichtraucherschutzes

Aufgrund der Erkenntnisse über die Schädlichkeit von Rauchen und insbesondere auch von Passivrauchen entwickelte sich allmählich ein Bewusstsein, um auf politischer Ebene einen Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Passivrauchens zu erreichen. Auf internationaler und nationaler Ebene wurden zunehmend Abkommen und Regelungen zum Nichtraucherschutz getroffen.

2.1. Auf internationaler Ebene

2.1.1. WHO

2003 wurde ein Rahmenübereinkommen der WHO geschlossen zur Eindämmung von Tabakkonsum. Im Februar 2005 trat daraufhin die WHO-Tabakrahenkonvention in Kraft. Darin verpflichteten sich die Länder, unter ihnen auch Deutschland, wirksame Maßnahmen zum Schutz von Nichtrauchern vor Tabakrauch an öffentlichen Orten einschließlich der Arbeitsplätze zu ergreifen.

2.1.2. Europäische Union

2001 wurde die EU Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen. Ziel war die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften

der Mitgliedsstaaten für den Höchstgehalt an Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid von Zigaretten sowie die einheitliche Regelung von gesundheitlich relevanten Warnhinweisen auf der Packung. Zudem wurde festgelegt, dass Produktbezeichnungen, die den Eindruck erwecken, bestimmte Tabakerzeugnisse seien weniger schädlich, ab 30.09.2003 nicht mehr verwendet werden dürfen.

2002 wurde eine Empfehlung des Rates zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielten Eindämmung von Tabakkonsum erstellt, die durch die Kommission überwacht wurde.

2003 wurde die Europäische Tabakwerberichtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen. In ihr wurde ein Verbot für die Werbung von Tabakprodukten in Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen, über Dienste der Informationsgesellschaft (Internet) und im Hörfunk erlassen sowie ein Verbot des Sponsorings von Rundfunkprogrammen durch Hersteller von Tabakprodukten einschließlich des kostenlosen Verteilens von Tabakerzeugnissen.

2007 wurde das Grünbuch der EU veröffentlicht zum Thema Schutz vor Passivrauch. Die Veröffentlichung initiierte eine fachliche und öffentliche Debatte über das Vorgehen zur Schaffung rauchfreier Zonen.

Im Februar 2014 beschloss das EU-Parlament eine Änderung der EU-Tabak-Richtlinie. Darin wurden Festlegungen zur elektronischen Zigarette (E-Zigarette) getroffen (sie bleiben Tabakprodukte mit Vorgaben für einen Maximalgehalt an Nikotin), Festlegungen zur Größe der Warnhinweise auf der Verpackung (65% von Vorder- und Rückseite, am oberen Rand). Verboten wurden der Zusatz von Aromastoffen, kleine Packungsgrößen von unter 20 Zigaretten sowie Spielzeug-, Schokozigaretten und Lakritzpfeiffchen. Ultradünne Zigaretten (Slims) dürfen weiter verkauft werden, allerdings in anderer Verpackung.

Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU:

Alle Mitgliedsstaaten haben inzwischen Regelungen zur Reduktion der Exposition gegen Tabakrauch erlassen.

Den Anfang machten im Jahr 2004 Irland, die Niederlande und Norwegen, wobei Irland bereits sehr weit ging mit einem generellen Rauchverbot für geschlossene öffentliche Räume und für alle Arbeitsplätze. Ende 2004 folgte Italien mit einem Rauchverbot für Züge und ab 2005 für alle öffentlichen Gebäude und die gesamte Gastronomie (mit Ausnahmen in Form von Raucherräumen). Ähnliche Gesetze erlie-

ßen Schweden (2005), Lettland und Luxemburg (2006). Tschechien folgte 2006 mit Rauchverbot für öffentliche Einrichtungen, nahm jedoch die Gastronomie aus. Die Teilstaaten des Vereinigten Königreichs erließen zwischen 2006 und 2007 Nichtraucherschutzgesetze, die ein Rauchverbot an allen Arbeitsplätzen, inklusive derer in der Gastronomie beinhalten. Die übrigen Länder der EU erließen ab 2007 ebenfalls Nichtraucherschutzgesetze.

2.2. Auf Bundesebene:

1975 erließ die damalige Bundesregierung ein Verbot von Tabakwerbung in Fernsehen und Hörfunk. 1997 stellte das Bundesverfassungsgericht offiziell fest, dass Rauchen gesundheitsschädlich ist. 1998 erließ die Lufthansa ein Rauchverbot auf all ihren Flügen. 1998 scheiterte ein Bundes Nichtraucherschutzgesetz knapp im Bundestag. Ab 2000 wurde über Steuererhöhungen diskutiert, ab 2002 erfolgte eine stufenweise Erhöhung der Tabaksteuer (zur Deckung von Haushaltsdefiziten). 2002 wurde mit der Tabakprodukt-Verordnung (TabProdV) die EU-Richtlinie 2001/37/EG umgesetzt. 2004 wurde in der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) der betriebliche Nichtraucherschutz verankert. Nach § 5 Abs. 1 ArbStättV muss der Arbeitgeber die erforderlichen Maßnahmen treffen zum wirksamen Schutz seiner Beschäftigten vor den Gefahren durch Tabakrauch. Dies gilt jedoch nach § 5 Abs. 2 nur insoweit wie die Art des Betriebes und der Beschäftigung dies zulassen. Das bedeutet, es lässt sich nicht anwenden für Beschäftigungen mit Publikumsverkehr.

2005 schlossen das Bundesministerium für Gesundheit und der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) eine freiwillige Vereinbarung, nach der Wirte mindestens die Hälfte ihrer Gastfläche für Nichtraucher bereitstellen sollten. Davon ausgenommen waren Gaststätten unter 75 qm Gastfläche. Studien ergaben 2007 jedoch, dass weniger als 11% der Gaststätten diese freiwillige Verpflichtung erfüllten.

Am 01.09.2007 trat das Bundes Nichtraucherschutzgesetz in Kraft. Es regelt das Rauchverbot für die Einrichtungen (öffentlichen Gebäude) des Bundes, die öffentlichen Verkehrsmittel und für Personenbahnhöfe (Rauchen nur noch in abgegrenzten Bereichen). Das Rauchverbot ist nicht absolut, Raucherräume sind zulässig. Zusätzlich sind hier die Vorgaben für den Erwerb von Tabakprodukten geregelt. Zu diesem Zeitpunkt wurde dann auch das Mindestalter für den Erwerb und für den Konsum von Tabakprodukten in der Öffentlichkeit von 16 auf 18 Jahre angehoben.

Da der Bund keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Nichtraucher-schutz besitzt, war für einen weiterreichenden Nichtraucherschutz der Erlass von Nichtraucherschutzgesetzen der Bundesländer erforderlich.

2.3. Auf Länderebene:

Zwischen dem 01.08.2007 und dem 01.07.2008 trat in allen Bundesländern ein Ge-setz zum Nichtraucherschutz in Kraft.

3. Das Landesnichtraucherschutzgesetz (LNRSchG) von Baden-Württemberg

3.1. Erste Fassung vom 01.08.2007

Das LNRSchG wurde am 25.07.2007 erlassen, es trat am 01.08.2007 in Kraft. Ziel des Gesetzes war es nach § 1 LNRSchG, einen umfassenden Schutz der Bevölke-rung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, vor den Gefahren des Passivrau-chens zu erreichen. Aus diesem Grund wurden Rauchverbote für folgende Bereiche erlassen:

§ 2 Rauchfreiheit in Schulen:

Es wurde ein Rauchverbot in Schulgebäuden, auf dem Schulgelände sowie bei Schulveranstaltungen erlassen. Ausgenommen hiervon sind auf dem Schulgelände befindliche Wohnungen. Es wurden keine Ausnahmen in Form von Raucherräumen in Schulgebäuden zugelassen Lediglich auf dem Außengelände können für volljähri-ge Schüler und Lehrer unter bestimmten Voraussetzungen Raucherzonen eingerich-tet werden.

§ 3 Rauchfreiheit in Jugendhäusern:

Rauchen wurde in den Gebäuden von Jugendhäusern untersagt. Es dürfen keine Raucherräume eingerichtet werden. Rauchen auf dem Außengelände ist jedoch ge-stattet.

§ 4 Rauchfreiheit in Tageseinrichtungen für Kinder:

Das Rauchen ist untersagt in den Gebäuden und auf den Grundstücken von Tages-einrichtungen für Kinder. Es wurden keine Ausnahmen zugelassen.

§ 5 Rauchfreiheit in Behörden, Dienststellen und sonstigen Einrichtungen des Landes und der Kommunen:

In den Gebäuden von Behörden, Dienststellen und sonstigen Einrichtungen des Landes und der Kommunen wurde das Rauchen untersagt. Die Leitung der Behörde oder Einrichtung kann hiervon Ausnahmen für besondere Veranstaltungen oder durch die Einrichtung von Raucherräumen treffen.

§ 6 Rauchfreiheit in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen:

Es besteht Rauchverbot in den Gebäuden von Krankenhäusern und stationären Pflegeeinrichtungen, inklusive ihrer Kantinen, Cafeterien, Schulen und Werkstätten. Das Gesetz findet keine Anwendung für Einrichtungen des Hospizdienstes. Krankenhäuser können Ausnahmen erlassen für Patienten im Bereich der Palliativmedizin, die sich in psychiatrischer Behandlung befinden oder die sich auf Grund einer gerichtlich angeordneten Unterbringung in einer geschlossenen Abteilung des Krankenhauses aufhalten. Für diese Patienten und für Beschäftigte des Krankenhauses können Raucherräume eingerichtet werden. In abgeschlossenen Räumlichkeiten von Pflegeeinrichtungen ist Rauchen erlaubt, sofern diese Räume ausschließlich von Rauchern genutzt oder bewohnt werden und alle Nutzer oder Bewohner hierzu ihr Einverständnis erklärt haben.

§ 7 Rauchfreiheit in Gaststätten:

Das Rauchen in Gaststätten wurde untersagt. Gaststätten im Sinne des Gesetzes sind Betriebe, die Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreichen, wenn der Betrieb jedermann oder bestimmten Personen zugänglich ist. Das Rauchverbot gilt nicht für Bier-, Wein- und Festzelte sowie die Außengastronomie und die im Reisegewerbe betriebenen Gaststätten. Die Einrichtung von Raucherräumen wurde gestattet, sofern diese Räume deutlich erkennbar als Raucherräume gekennzeichnet sind und die Belange des Nichtraucherschutzes dadurch nicht beeinträchtigt werden. Allerdings wurde im Gesetz im Jahr 2007 Diskotheken diese Möglichkeit nicht zugestanden. Auch die Problematik kleiner Gaststätten, die aufgrund ihrer geringen Gastfläche keine Möglichkeit mehr hatten, einen Raucherraum einzurichten, wurde nicht berücksichtigt.

§ 8 Maßnahmen zur Umsetzung:

Zur Umsetzung des Gesetzes wurde geregelt, dass die Leitungen der Einrichtungen nach §§ 2 bis 6 für die Einhaltung des Rauchverbotes verantwortlich sind. Sie haben mit deutlich sichtbaren Hinweisschildern auf das Rauchverbot hinzuweisen und bei Verstößen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um weitere Verstöße zu verhindern. Diese Pflichten gelten auch für die Gaststättenbetreiber.

§ 9 Ordnungswidrigkeiten:

Ordnungswidrig handelt, wer gegen die Rauchverbote der §§ 2 bis 7 verstößt und entgegen der gesetzlichen Bestimmungen in diesen Einrichtungen bzw. Gaststätten raucht. Schüler werden vorrangig mit Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen nach § 90 Schulgesetz Baden-Württemberg (SchG) zur Einhaltung des Rauchverbotes angehalten. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis 40 Euro und im innerhalb eines Jahres erfolgten Wiederholungsfall mit einer Geldbuße bis zu 150 Euro geahndet werden. Verwaltungsbehörde ist die Ortschaftspolizeibehörde.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG):

Auf Grund der fehlenden Ausnahmeregelungen für Diskotheken und kleine Gaststätten klagten zwei Gaststättenbetreiber und eine Diskothekenbesitzerin gegen die Nichtraucherschutzgesetze der Bundesländer Baden-Württemberg und Berlin. Sie fühlten sich benachteiligt, da es in kleinen Gaststätten (sog. Eckkneipen) aus Platzgründen nicht möglich war, einen getrennten Raucherraum einzurichten und in Diskotheken keine Raucherräume eingerichtet werden durften. Das Bundesverfassungsgericht gab ihnen in seiner Entscheidung vom 30.07.2008 Recht. Es sah es als Beeinträchtigung der freien Berufsausübung an und erklärte die Ausnahmen vom Rauchverbot in den Gesetzen von Baden-Württemberg und Berlin für verfassungswidrig.

Bis zum Inkrafttreten von Neuregelungen wurden bereits durch das Urteil die Ausnahmen zu Gunsten von Einraumgaststätten bis zu 75 qm erweitert. Das bedeutet, in diesen Gaststätten durfte ab sofort geraucht werden, sofern der Zutritt für unter 18-Jährige verboten war, die Gaststätte als Rauchergaststätte gekennzeichnet wurde und dort keine zubereiteten Speisen serviert wurden. Das Bundesverfassungsgericht betrachtete in seinem Urteil jedoch den Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren, und damit auch vor dem Passivrauchen, als „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“, so dass es auch ein striktes Rauchverbot für verfassungskonform erklärte. Die Länder wurden aufgefordert, bis zum 31.12.2009 eine verfassungsgemäße gesetzliche Neuregelung zu schaffen, wobei es den Ländern überlassen blieb, ob sie ein Nichtraucherschutzgesetz mit Ausnahmen ohne Benachteiligung kleiner Gaststätten oder ein Gesetz mit einem absoluten Rauchverbot für den Gastronomiebereich erlassen wollten.

3.2. Änderung des LNRSchG, gültig ab 07.03.2009

Baden-Württemberg entschied sich für ein Nichtraucherschutzgesetz, bei dem im Gastronomiebereich Ausnahmen zugelassen werden, und änderte das LNRSchG vom 01.08.2007 in folgenden Bereichen ab:

§ 7 Rauchfreiheit in Gaststätten: Die Ausnahmen vom Rauchverbot wurden erweitert auf:

Einraumgaststätten: Das Rauchverbot gilt demnach nicht in Einraumgaststätten mit weniger als 75 qm, sofern dort nur kalte Speisen einfacher Art serviert werden, kein Zutritt für unter 18-Jährige gestattet ist und eine deutliche Kennzeichnung als Rauchergaststätte mit Zutrittsverbot für unter 18-Jährige vorgenommen wird.

Diskotheken: In Diskotheken, in denen bisher keine Ausnahmen vom Rauchverbot zugelassen waren, ist nun das Rauchen gestattet in vollständig abgetrennten Nebenräumen ohne Tanzfläche, wenn der Zutritt zur gesamten Diskothek auf Personen ab vollendetem 18. Lebensjahr beschränkt ist und die Nebenräume in deutlich erkennbarer Weise als Raucherräume gekennzeichnet sind.

§ 9 Ordnungswidrigkeiten:

Nun erstreckten sich die Ordnungswidrigkeiten auch auf Betreiber, die entgegen § 7 ihrer Kennzeichnungspflicht nicht nachkommen oder Verstöße gegen das Rauchverbot nicht verhindern. Hierfür wurden Geldbußen in Höhe von bis zu 2500 Euro und im innerhalb eines Jahres erfolgten Wiederholungsfalle bis zu 5000 Euro festgesetzt. Ansonsten wurden 2009 keine weiteren Veränderungen am LNRSchG von 2007 vorgenommen.

Zur Präzisierung der Regelungen im Bereich der Gastronomie wurden am 09.03.2009 die „gemeinsamen Ausführungshinweise des Ministeriums für Arbeit und Soziales und des Wirtschaftsministeriums zur Umsetzung des Landes Nichtraucherschutzgesetzes in Gaststätten“ erlassen. Hier wurden insbesondere die Regelungen für Bereiche der Gastronomie, für die Ausnahmen zugelassen wurden sowie für Sonderformen der Gastronomie näher ausgeführt. So wird zum Beispiel darauf hingewiesen, dass sich das Rauchverbot in der Gastronomie auch auf geschlossene Gesellschaften, die Vereinsgastronomie und den vorübergehenden Gaststättenbetrieb erstreckt, mit Ausnahme von temporär aufgestellten Bier-, Wein- und Festzelten, für die keine zeitliche Obergrenze angegeben wird.

Auch die Anforderungen an die Einrichtung von Raucherräumen als Nebenraum werden hier genauer dargestellt. Demnach muss es sich um vollständig abgetrennte Nebenräume handeln, durch die die Luft der übrigen Gaststätte nicht beeinträchtigt wird. Hierfür werden dichtschießende Wände und verschließbare Türen gefordert. Weiterhin werden Hinweise für die Zuordnung von Haupt- und Nebenraum gegeben, die sich zwar grundsätzlich an der Raumgröße orientiert, in Einzelfällen, unter Berücksichtigung besonderer Verhältnisse vor Ort, kann jedoch auch der größere Raum als Nebenraum eingerichtet werden. Die Einrichtung mehrerer Raucherräume ist zulässig, sofern diese, jeder für sich, gegenüber dem Hauptraum keine unvertretbare Dominanz besitzen. Der Nebenraum darf mit Bar, Theke und Schankanlage ausgestattet sein. Der Hauptraum muss auch nicht automatisch der Raum sein, den der Gast nach dem Eingang in die Gaststätte zuerst betritt. Ein kurzer Weg durch den Raucherbereich wird nicht als Beeinträchtigung der Belange des Nichtraucherschutzes gesehen.

Auch die Regelungen für Einkaufszentren werden hier präzisiert. Einkaufszentren und Einkaufspassagen werden als umbaute Räumlichkeiten vom Rauchverbot erfasst, sofern die dortigen gastronomischen Betriebe zur Einkaufspassage bzw. zum Einkaufszentrum eine offene Front aufweisen.

4. Die Umsetzung des LNRSchG in den einzelnen Regelungsbereichen

Um einen wirksamen Schutz der Nichtraucher zu ermöglichen wurden unter § 9 LNRSchG bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitentatbestände festgelegt. Darunter fallen sowohl Personen, die entgegen dem im Gesetz festgelegten Rauchverbot rauchen als auch Betreiber, die ihrer Kennzeichnungspflicht nicht nachkommen oder die als Betreiber Verstöße gegen das Rauchverbot nicht verhindern.

Entsprechend der gemeinsamen Ausführungshinweise des Sozialministeriums und des Wirtschaftsministeriums zur Umsetzung des LNRSchG in Gaststätten sind für den Vollzug des LNRSchG die unteren Verwaltungsbehörden im Sinne von § 13 Abs. 1 LVG im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeiten verantwortlich. Die sachlich zuständigen Behörden zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sind gemäß § 9 Abs. 3 LNRSchG die Ortspolizeibehörden. Bei gravierenden und beharrlichen Verstößen des Gaststättenbetreibers gegen seine Pflichten nach § 8 LNRSchG kann es, sofern sich die Frage der Zuverlässigkeit stellt, zu Maßnahmen von Seiten

der Gaststättenbehörde kommen. All diese Behörden sind als untere Verwaltungsbehörden im Sinne des Vollzuges des LNRSchG zu sehen.

4.1. Übersicht über die Ergebnisse der Abfrage bei den Vollzugsbehörden zu allen Bereichen

Zur Erfassung des Standes der Umsetzung des Gesetzes in den einzelnen Bereichen erfolgte über die vier Regierungspräsidien eine Abfrage bei den zuständigen Behörden der Landkreise und Kommunen in Baden-Württemberg. Sie umfasste den Zeitraum 2011 bis 2013. Hierdurch sollte die Anzahl der durch die Behörden ermittelten und geahndeten Verstöße gegen das Rauchverbot in den folgenden Bereichen erfasst werden:

§ 2 Rauchfreiheit in Schulen

§ 3 Rauchfreiheit in Jugendhäusern

§ 4 Rauchfreiheit in Tageseinrichtungen für Kinder

§ 5 Rauchfreiheit in Behörden und sonstigen Einrichtungen

§ 6 Rauchfreiheit in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen

§ 7 Rauchfreiheit in Gaststätten

Die Behörden wurden zudem gebeten, neben den Angaben zur Anzahl der durchgeführten Sanktionen zusätzlich Angaben zur Höhe der erteilten Bußgeldbescheide in Euro zu machen.

Die Antworten der einzelnen Ordnungsämter wurden bei den jeweiligen Regierungspräsidien gesammelt und ausgewertet. Die Auswertungen der vier Regierungsbezirke für die Jahre 2011, 2012 und 2013 ergaben folgende Verstöße gegen das Rauchverbot mit entsprechender Ahndung durch Bußgelder:

Im Regierungsbezirk Stuttgart:

Bereich	Anzahl geahndeter Verstöße/ Höhe der Bußgelder					
	2011		2012		2013	
§ 2 Schulen	152	50 – 150 €	89	50 – 150 €	57	20 – 40 €
§ 3 Jugendhäuser						
§ 4 Tageseinrichtungen für Kinder						
§ 5 Behörden und sonstige Einrichtungen						
§ 6 Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen					2	-
§ 7 Gaststätten	77	150 – 300 €	78	50 – 300 €	71	50 – 1500 €

Im Regierungsbezirk Tübingen:

Bereich	Anzahl geahndeter Verstöße/ Höhe der Bußgelder					
	2011		2012		2013	
§ 2 Schulen	13	20 €	14	20 €		
§ 3 Jugendhäuser						
§ 4 Kinder und Jugendeinrichtungen						
§ 5 Behörden und sonstige Einrichtungen						
§ 6 Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen						
§ 7 Gaststätten	26	20 – 500 €	20	35 – 1500 €	19	20 – 600 €

Im Regierungsbezirk Karlsruhe:

Bereich	Anzahl geahndeter Verstöße/ Höhe der Bußgelder					
	2011		2012		2013	
§ 2 Schulen	18	20 – 35 €	56	20 – 50 €	49	20 – 40 €
§ 3 Jugendhäuser						
§ 4 Tageseinrichtungen für Kinder						
§ 5 Behörden und sonstige Einrichtungen			1	40 €	6	50 – 178,50 €
§ 6 Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen						
§ 7 Gaststätten	70	20 – 1250 €	52	20 – 500 €	52	35 – 500 €

Im Regierungsbezirk Freiburg:

Bereich	Anzahl geahndeter Verstöße/ Höhe der Bußgelder					
	2011		2012		2013	
§ 2 Schulen	13	20 – 40 €	18	20 – 25 €	13	20 – 47,50 €
§ 3 Jugendhäuser						
§ 4 Tageseinrichtungen für Kinder						
§ 5 Behörden und sonstige Einrichtungen			5	40 €	1	40 €
§ 6 Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	5	20 €	5	20 €		
§ 7 Gaststätten	17	20 – 1000 €	69	20 – 1000 €	36	40 – 1000 €

Die Auswertungen der Umfragen bei den Behörden zeigen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der geahndeten Verstöße in den verschiedenen Anwendungsbereichen des LNRSchG. Im Bereich von Jugendhäusern und Tageseinrich-

tungen für Kinder wurden keine Verstöße geahndet. Auch von Behörden, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen meldeten die Ordnungsbehörden nur wenige Ahndungen von Verstößen. Als Schwerpunkt der Umsetzungsprobleme erwiesen sich die Bereiche Schulen und Gaststätten.

4.2. Problembereiche

4.2.1. Schulen

Aus dem Einzugsbereich der Regierungsbezirke Tübingen und Freiburg wurden mit durchschnittlich 13 bis 18 Verstößen pro Jahr relativ wenige Probleme gemeldet. Im Regierungsbezirk Karlsruhe wurden in den Jahren 2012 und 2013 deutlich mehr Verstöße an Schulen geahndet als im Jahr 2011. Bei genauer Betrachtungsweise zeigte sich jedoch, dass der Anstieg auf gehäufte Fälle in einer Stadt (Mosbach) zurückzuführen war, 42 der 56 Fälle im Jahr 2012 und 31 der 49 Fälle im Jahr 2013 wurden hier gemeldet.

Der Hauptanteil der geahndeten Verstöße wurde im Regierungsbezirk Stuttgart festgestellt. Auffallend ist die Anzahl von 152 Verstößen im Jahr 2011. Hierbei entfallen allein 86 Fälle auf die Stadt Ellwangen. Auf Nachfrage handelte es sich dabei ausschließlich um Verstöße im dortigen Kreisberufsschulzentrum. Der Rückgang in den Folgejahren lässt sich damit erklären, dass die Maßnahmen gegen die Verstöße erfolgreich waren.

Insgesamt lässt sich in zwei Regierungsbezirken (Stuttgart und Tübingen) eine deutlich rückläufige Tendenz an Verstößen feststellen. Im Regierungsbezirk Freiburg blieben die Verstöße auf niedrigem Niveau in etwa gleich. Der Anstieg im Regierungsbezirk Karlsruhe ist wohl auf die Stadt Mosbach zurückzuführen, wie oben ausgeführt.

Vergleiche lassen sich nur innerhalb der gleichen Kontrollbereiche anstellen, da unterschiedliche Anzahl an Schulen und Schülern sowie unterschiedliche Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane keine Vergleiche der absoluten Zahlen zulassen. Insgesamt gesehen ist die von den Vollzugsbehörden geahndete Anzahl an Verstößen auch im Bereich Schulen noch als relativ gering zu betrachten und zum Teil auch rückläufig.

4.2.2. Gaststätten

Die höchste Anzahl an geahndeten Verstößen wurde im Bereich Gastronomie festgestellt.

Im Regierungsbezirk Tübingen wurden mit 19 bis 26 Verstößen pro Jahr relativ wenige Probleme festgestellt. Die Regierungsbezirke Stuttgart und Karlsruhe meldeten zwischen 52 und 78 Verstöße pro Jahr. Im Regierungsbezirk Freiburg war im Vergleich zu 2011 (17 Verstöße) in den Folgejahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen auf 69 Fälle im Jahr 2012 und 36 Fälle im Jahr 2013. Bei Untersuchung der regionalen Verteilung zeigte sich, dass der Anstieg auf eine regionale Häufung zurückzuführen war. 33 der 69 Fälle im Jahr 2012 und 21 der 36 Fälle im Jahr 2013 wurden in der Stadt Kehl festgestellt. Die Ursache für die Häufung der Bußgeldbescheide in den Jahren 2012 und 2013 lag einerseits an der im Vergleich zu anderen Kommunen erhöhten Intensität der Kontrollen. Die Stadt Kehl hatte ab September 2012 einen kommunalen Ordnungsdienst eingerichtet, der die Gaststätten regelmäßig kontrolliert. Außerdem findet sich in der Stadt Kehl aufgrund ihrer Grenzlage eine Vielzahl von Gaststätten mit Geldspielgeräten, bei denen gehäuft Verstöße gegen das Rauchverbot zu verzeichnen waren.

Im Bereich der Gaststätten lässt sich über die Jahre 2011 bis 2013 eine relativ konstante bis leicht rückläufige Zahl an Verstößen feststellen, die je nach Regierungsbezirk zwischen 17 und 78 Verstößen pro Jahr liegt.

Vergleiche zwischen den Regierungsbezirken lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Anzahl und Arten von Gastronomiebetrieben sowie der unterschiedlichen Ausübung der Kontrolltätigkeit auch in diesem Bereich nicht anstellen.

4.3. Zusammenfassung

Insgesamt gesehen wurden im Zeitraum von 2011 bis 2013 in allen Bereichen relativ wenige Verstöße pro Jahr geahndet, von vereinzelt regionalen Häufungen abgesehen. Aus den Bereichen Jugendhäuser und Tageseinrichtungen für Kinder wurden keine Verstöße gemeldet, aus den Bereichen Behörden, sonstige Einrichtungen, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen nur sehr vereinzelt. Defizite finden sich noch in den Bereichen Schulen und Gaststätten. Jedoch ist auch hier die Anzahl der Verstöße bezogen auf den Zeitraum als relativ gering anzusehen.

Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass bei den zugrundeliegenden Umfragen bei den Behörden lediglich die Anzahl der geahndeten Verstöße erfasst werden konnte,

da die Behörden zum Beispiel Verstöße, die nur eine Ermahnung zur Folge hatten, statistisch nicht erfassten.

Weiterhin muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass die meisten Behörden Kontrollen nur anlassbezogen durchführten, so dass die Daten nicht mit stichprobenartigen Erhebungen zu vergleichen sind. Das Beispiel der Stadt Kehl zeigt, wie die Einführung einer regelmäßigen Kontrolltätigkeit zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der festgestellten Verstöße führen kann.

Die Abfrage bei den Behörden bezog sich nur auf die Anzahl der festgestellten Verstöße und die Höhe der Bußgelder. Daher kann über die Art der Verstöße bzw. besondere Problembereiche in den Bereichen nach § 2 bis 6 LNRSchG keine Aussage gemacht werden.

Für den Bereich Gastronomie (§ 7 LNRSchG) wurde ergänzend eine detaillierte Umfrage zu speziellen Problemen und Formen des Gastgewerbes durchgeführt. Die Ergebnisse werden im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

5. Umsetzung des LNRSchG im Bereich Gastronomie aus Sicht der Vollzugsbehörden – Ergebnisse einer Umfrage bei den Vollzugsbehörden

Um Informationen über den Stand der Umsetzung des LNRSchG im Bereich Gastronomie zu erhalten, wurde eine gezielte Umfrage bei den Vollzugsbehörden durchgeführt. Sie bezog sich auf den Zeitraum von 01.06.2013 bis 30.11.2013. Der Versand der Fragebögen an die zuständigen Behörden vor Ort sowie die Auswertung der Antworten erfolgte über die jeweils zuständigen Regierungspräsidien.

Es wurden Informationen über aufgetretene Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes im Allgemeinen eingeholt sowie über eingegangene Beschwerden und die Durchführung des Vollzuges. Die Umfrage erstreckte sich auch auf spezielle Formen der Gastronomie wie Raucherlokale, Raucherclubs, Shisha-Cafés, Festzelte, geschlossene Gesellschaften, Vereinsheime und Diskotheken. Zudem wurden die Behörden auch um Hinweise und Anregungen aus ihrer Sicht zum Landesnichtraucher-schutzgesetz gebeten.

Die Behörden beteiligten sich in folgendem Umfang an der Abfrage: Im Regierungsbezirk Stuttgart beteiligten sich 61 % der unteren Verwaltungsbehörden, im Regie-

rungsbezirk Tübingen 24 % der Gemeinden und 67 % der Landratsämter, im Regierungsbezirk Karlsruhe 40 % der Städte und Gemeinden und im Regierungsbezirk Freiburg 33 % der Gemeinden. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Umfrage vorgestellt:

5.1. Umsetzung allgemein

Insgesamt gesehen gaben die Behörden im Einzugsbereich der vier Regierungspräsidien wenige Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes an, wie die folgende Tabelle zeigt.

Probleme bei der Umsetzung	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	82 %	71 %	93 %	96 %
ja	18 %	29 %	7 %	4 %

5.2. Umsetzung in speziellen Bereichen der Gastronomie

Aufgeschlüsselt nach bestimmten Bereichen der Gastronomie zeigten die Auswertungen für die einzelnen Sparten der Gastronomie folgende Ergebnisse:

5.2.1. Gaststätten mit Raucherräumen

Bei der Einrichtung von Raucherräumen berichteten die Behörden im Einzugsbereich der Regierungspräsidien über Probleme in folgendem Ausmaß:

Probleme bei Raucherräumen	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	76 %	71 %	86 %	94 %
ja	24 %	29 %	14 %	6 %

Folgende Arten von Problemen wurden genannt:

- Keine vollständige Abtrennung von Raucherraum und Nichtraucherraum;

- Ständig offenstehende Tür zum Raucherraum;
- Unkorrekte Raumgröße des Raucherraumes;
- Keine ordnungsgemäße Kennzeichnung des Raucherraumes;
- Unverständnis der Wirte für das Verbot der temporär unterschiedlichen Nutzung der Räume.

Beratungsbedarf bekundeten im Regierungsbezirk Stuttgart 49 % der Gastronomen, in Tübingen 47 %, in Karlsruhe 20 % und in Freiburg 21%.

Die Beratungen erfolgten zu folgenden Themen:

- Definition des Raucherraumes, Bestimmung von Haupt- und Nebenraum;
- Beschaffenheit der Abtrennung des Raucherraumes;
- Baurechtliche Fragen beim Einzug von Zwischenwänden;
- Allgemeine Planungsberatung;
- Informationen zum Verfahrensablauf;
- Kennzeichnung des Raucherraumes;
- Belüftung des Raucherraumes;
- Raumgröße des Raucherraumes;
- Fragen des Jugendschutzes;
- Grundsatzinformationen.

5.2.2. Raucherlokale

Von den Behörden der Städte und Gemeinden machten im Regierungsbezirk Stuttgart 61 %, im Regierungsbezirk Tübingen 59 %, im Regierungsbezirk Karlsruhe 59 % und im Regierungsbezirk Freiburg 84 % Angaben zum prozentualen Anteil an Raucherlokalen in ihrem Kontrollbereich.

Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, wies der von den Behörden vor Ort geschätzte Anteil an Raucherlokalen eine große Bandbreite von 0 bis 50 % auf. Bei den hohen Werten handelte es sich allerdings in allen Regierungsbezirken um wenige Ausreißer, wie durch die Ermittlung des Mittelwertes und des Medians veranschaulicht werden kann.

Geschätzter Anteil an Raucherlokalen	Bandbreite %	Mittelwert %	Median %
Regierungsbezirk Stuttgart	0 – 40	12,04	10,5

Regierungsbezirk Tübingen	0 – 50	8,14	0
Regierungsbezirk Karlsruhe	0 – 50	7,98	2,65
Regierungsbezirk Freiburg	0 – 50	4,5	0

Bei der Kontrolle von Raucherlokalen wurden Verstöße aufgrund des Speisenangebotes in folgendem Ausmaß festgestellt und geahndet:

Verstöße	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
mit Ordnungswidrigkeitsverfahren	14 %	12 %	10 %	4 %
mit anderen Maßnahmen	14 %	24 %	10 %	9 %

Bei Verstößen erfolgten neben Ordnungswidrigkeitsverfahren andere Maßnahmen in Form von Beratungen, Abmahnungen und Kontaktaufnahme mit dem Gesundheitsamt.

Die Verstöße erstreckten sich überwiegend auf folgende Bereiche:

- Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen in Rauchergaststätten
- Abgabe unzulässiger Speisen (warmer Speisen) in Rauchergaststätten

Beratungsbedarf bestand vor allem zu:

- Größe der Gaststätte;
- Zulässigem Speiseangebot, insbesondere Abgrenzung Speisen „einfacher Art“ zu sonstigen Speisen.

Als problematisch erwies sich in einem Fall, dass der Anzeigenerstatter sich nicht als Zeuge zur Verfügung stellte.

5.2.3. Raucherclubs

Bei der Einrichtung von Raucherclubs wurden relativ wenige Probleme festgestellt, wie die folgende Tabelle zeigt.

Probleme bei Raucherclubs	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	92 %	88 %	97 %	100 %
ja	8 %	12 %	3 %	0 %

Die wenigen angegebenen Schwierigkeiten erstreckten sich auf folgende Bereiche:

- Abgrenzung des Clubs, da Mitgliederwechsel schwer kontrollierbar;
- Temporäres Rauchverbot;
- Geschlossene Gesellschaft;
- Zutritt für Jugendliche;
- Raucherclub innerhalb einer Mehrraumgaststätte.

5.2.4. Shisha-Cafés

In Shisha-Cafés wurden Probleme in folgendem Ausmaß festgestellt:

Probleme bei Shisha-Cafés	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	88 %	71 %	90 %	94 %
ja	12 %	29 %	10 %	6 %

Dabei zeigten sich folgende Arten von Schwierigkeiten:

- Probleme mit der Entwicklung von Kohlenmonoxid, Rauchgas, Lüftung;
- Brandschutz;
- Geruchsbelästigung;
- Jugendschutz;
- Aufenthalt von unter 18-Jährigen;
- Speisenangebot;
- Erfassung von Shisha-Cafés durch das Rauchverbot;
- Raumgröße;
- Frage, ob Dampfsteine unter das Rauchverbot fallen.

5.2.5. Festzelte

Im Bereich der Festzelte wurden kaum Umsetzungsprobleme konstatiert:

Probleme bei Festzelten	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	94 %	100 %	100 %	99 %
ja	6 %	0 %	0 %	1 %

Als gelegentliche Probleme wurden Unklarheiten hinsichtlich der Zulässigkeit des Rauchens in Festzelten sowie Schwierigkeiten bei der Durchführung von Kontrollen vermerkt.

5.2.6. Geschlossene Gesellschaften

Sofern sich in Gaststätten geschlossene Gesellschaften aufhielten, ergaben sich Umsetzungsprobleme des Gesetzes in folgendem Ausmaß:

Probleme bei geschlossenen Gesellschaften	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	94 %	88 %	95 %	96 %
ja	6 %	12 %	5 %	4 %

Als Probleme erwiesen sich:

- Rauchen im Nichtraucherbereich;
- Wunsch nach Abgabe warmer Speisen in Rauchergaststätten;
- Keine Akzeptanz der Rauchverbote;
- Jugendliche in Rauchergaststätten.

5.2.7. Vereinsheime

Auch bei Vereinsheimen wurden kaum Probleme festgestellt, wie die folgende Aufstellung zeigt:

Probleme bei Vereinsheimen	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	100 %	100 %	96 %	100 %
ja	0 %	0 %	4 %	0 %

Als problematisch wurde die Einhaltung des Rauchverbotes bei privaten Feiern geschildert.

5.2.8. Diskotheken

Bezüglich der Umsetzung des Gesetzes im Bereich der Diskotheken ergaben sich Probleme in folgendem Umfang:

Probleme bei Diskotheken	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
nein	94 %	88 %	96 %	97 %
ja	6 %	12 %	4 %	3 %

Folgende Probleme wurden angegeben:

- Einhaltung des Verbotes des Zutritts von Jugendlichen bei Einrichtung eines Raucherraumes;
- Probleme bei der Einrichtung des Raucherraumes;
- Einhaltung des Rauchverbotes auf der Tanzfläche;
- Probleme im Außenbereich (Vermüllung, Lärmbelästigung);
- Unklarheiten bezüglich des Rauchens auf dem Außengelände.

5.2.9. Zusammenfassung

Insgesamt ergab die Auswertung der Umfrageergebnisse aus Sicht der Vollzugsbehörden relativ wenige Probleme bei der Umsetzung des LNRSchG.

Am wenigsten problematisch erwies sich die Umsetzung in den Bereichen Vereinsheime (0-4 %) und Festzelte (0-4 %), auch bei geschlossenen Gesellschaften (4-12 %), Raucherclubs (0-12 %) und Diskotheken (3-12 %) war der Anteil an Umsetzungsproblemen relativ gering. Häufiger fanden sich Schwierigkeiten beim Betrieb

von Shisha-Cafés. Hier traten auch spezielle Probleme auf, wie Belastungen mit Kohlenmonoxid, Rauchgasentwicklung, Lüftungsprobleme sowie die Abgrenzung, welche der angebotenen Substanzen unter das LNRSchG fallen.

Als Schwerpunkt der Probleme erwiesen sich jedoch die Gaststätten mit ausgewiesenem Raucherraum, bei denen zwischen 6 und 29 % Umsetzungsschwierigkeiten gemeldet wurden. Hauptproblem war hier die korrekte Einhaltung der Vorgaben zur Abtrennung von Raucher- und Nichtraucherbereich, insbesondere durch häufig offen stehende Tür zwischen Raucher- und Nichtraucherbereich. Aber auch bei der Festlegung des Raucherraumes sowie der Einhaltung von Kennzeichnungspflichten wurden häufig Verstöße verzeichnet.

Einen weiteren Problembereich stellten die Rauchergaststätten dar. Bei ihnen erwies sich vor allem die Einhaltung des Zutrittsverbotes für unter 18-Jährige und die Einhaltung des zulässigen Speisenangebotes als problematisch.

5.3. Vollzug des Landesnichtraucherschutzgesetzes

5.3.1. Durchführende Organisationseinheiten

Mit dem Vollzug des Gesetzes waren überwiegend Ordnungsämter, Ortpolizeibehörden mit Polizeivollzugsdienst, Gemeindevollzugsdienst, Gaststättenbehörden und Lebensmittelüberwachung befasst, wie nachfolgend dargestellt wird.

Organisationseinheit	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
Ordnungsamt		42 %	51 %	45 %
Ortpolizeibehörde/ Polizeivollzugsdienst	65 %	21 %	25 %	26 %
Gemeindevollzugsdienst	19 %		24 %	24 %
Gaststättenbehörde	16 %	21 %		5 %
Lebensmittelüberwachung		16 %		

5.3.2. Personalaufwand

Die Anzahl der mit dem Vollzug des Gesetzes befassten Personen lag nach den Rückmeldungen der Behörden vor Ort pro Kommune zwischen 0 und 11 Personen. Die Vollzugsbehörden beklagten im Rahmen dieser Umfrage auch fehlende personelle Kapazitäten zur Ausübung der Kontrolltätigkeit.

Personalaufwand	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
Personenzahl	0 - 8	1 - 5	1 - 9	1 - 11

5.3.3. Anlass für Kontrolltätigkeiten

Die Kontrollen wurden überwiegend anlassbezogen durchgeführt, teilweise auch im Rahmen einer regelmäßigen Kontrolltätigkeit. Eine überwiegend regelmäßige, unabhängig von aktuellen Anlässen durchgeführte Kontrolltätigkeit fand nur in seltenen Fällen statt, wie die folgenden Zahlen verdeutlichen.

Kontrolltätigkeit	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
ausschließlich anlassbezogen	64 %	71 %	ca. 76 %	79 %
anlassbezogen und regelmäßig	22 %	23 %	20 %	18 %
überwiegend regelmäßig	8 %	6 %		3 %

5.3.4. Probleme beim Gesetzesvollzug

Von Seiten der Vollzugsbehörden wurden folgende Probleme geschildert:

- unzureichende personelle Kapazitäten;
- fehlende Kennzeichnungen können nicht geahndet werden;
- Diskussionen bezüglich der Festlegung von Haupt- und Nebenraum;
- Ermittlung der Gastfläche aus den vorgelegten Plänen;
- Probleme mit dem Speiseangebot in Raucherlokalen;
- Probleme mit Spielhallen und Shisha-Bars.

5.3.5. Eingehende Beschwerden

5.3.5.1. Anzahl der Beschwerden seit Änderung des Gesetzes

Die Vollzugsbehörden konnten seit Änderung des LNRSchG einen deutlichen Rückgang der Beschwerden feststellen, wie nachfolgend dargestellt:

Anzahl	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
rückläufig	73 %	76 %	82 %	70 %
gleichbleibend	27 %	24 %	12 %	27 %
ansteigend	0 %	0 %	6 %	3 %

5.3.5.2. Art der Beschwerden

Die Beschwerden betrafen schwerpunktmäßig die Gastronomie mit eingerichteten Raucherräumen sowie Raucherlokale. Weiterhin gingen auch Beschwerden ein zu durch das LNRSchG bedingten Folgeerscheinungen außerhalb des Gastgewerbes, wie zum Beispiel Störungen von Anwohnern durch Raucher vor den Lokalen (Lärm- und Geruchsbelästigung).

Die Beschwerden verteilten sich folgendermaßen:

Beschwerden	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
über Einteilung Haupt- und Nebenraum	29 %	53 %	59 %	52 %
über Raucherlokale	20 %	6 %	18 %	26 %
außerhalb der Gastronomie	20 %		23 %	22 %

5.3.6. Maßnahmen der Vollzugsbehörden

Sofern Maßnahmen neben Bußgeldverhängung getroffen werden mussten, verblieb es bei Auflagen in Form von Ermahnungen, Abmahnungen und Anforderungen an die Gaststättenbetreiber, die von den Vollzugsbehörden festgestellten Missstände zu beseitigen.

In folgendem Umfang wurden von den Behörden im Bereich der jeweiligen Regierungsbezirke Maßnahmen getroffen:

Maßnahmen	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
Auflagen	6 %	24 %	4 %	5 %
Schließungen	0 %	0 %	0 %	0 %

5.4. Hinweise und Anregungen der Vollzugsbehörden

Abschließend wurden die Vollzugsbehörden noch um Hinweise und Anregungen zum LNRSchG gebeten, wie sie sich aus der Sicht des Vollzuges ergeben.

Folgende Wünsche und Anregungen wurden dargelegt:

Vollzugsbehörden aus den Bereichen aller vier Regierungspräsidien äußerten den Wunsch nach einem generellen Rauchverbot in der Gastronomie. Ein absolutes Rauchverbot wurde aus Sicht der Vollzugsbehörden als leichter kontrollierbar und durchsetzbar angesehen, zudem würde es eine Gleichberechtigung der Wirte mit sich bringen.

Die Ausnahmeregelungen in der Gastronomie wurden von den Vollzugsbehörden als zu komplex, schwer umsetzbar und kontrollierbar empfunden. Probleme wurden insbesondere bezüglich der Raucherräume und der Raucherlokale gesehen. Die gesetzlichen Vorgaben zu Raucherräumen, vor allem hinsichtlich einer wirksamen Abtrennung zwischen Raucherraum und der übrigen Gaststätte wurden von den Vollzugsbehörden als nicht klar geregelt und schwer umsetzbar und kontrollierbar betrachtet. Bei Raucherlokalen wurde besonders die Definition des erlaubten Speisenangebotes als widersprüchlich und nicht nachvollziehbar angesehen. Zudem wurde die festgelegte Begrenzung der Gastfläche hinterfragt.

Behörden im Bereich von zwei Regierungspräsidien wiesen zudem darauf hin, dass im LNRSchG nicht explizit ein Verbot des Aufenthaltes für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in Rauchernebenräumen festgelegt wurde, wohl aber in Raucherlokalen. Dies wurde von den Vollzugsbehörden als Widerspruch und Gesetzeslücke empfunden.

Weiterhin wurden Wünsche nach Ausweitung des Rauchverbotes geäußert, insbesondere auf den Bereich Gaststätten mit Spielautomaten und Spielhallen. Zudem wurden Wünsche hinsichtlich klarerer Regelungen im Gesetz vorgebracht, insbesondere zu Dampfsteinen und Shisha-Bars.

Die Vollzugsbehörden berichteten über folgende Probleme bei ihrer Tätigkeit: Die Überwachung des Gesetzes wurde von den Vollzugsbehörden als schwierig empfunden, die Trennung von Raucher- und Nichtraucherraum als nicht kontrollierbar. Die Regelungen zu Ordnungswidrigkeiten seien aus Sicht der Vollzugsbehörden zu ungenau, da die einzelnen Tatbestände nicht im Gesetz aufgeführt seien. Zudem wurde über Uneinsichtigkeit bei Gästen und Wirten geklagt. Schließlich wurde sogar angeregt, das Land solle selbst die Kontrolle seines Landesnichtraucherschutzgesetzes auf eigene Kosten durchführen.

Die Umfrage zeigte auch, dass bei den Behörden noch Unklarheiten beim Vollzug des Gesetzes bestanden. So gab es Fragen zur Ahndung von Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht und zum Aufenthalt von Jugendlichen im Außenbereich von Rauchergaststätten. Die Behörden wiesen außerdem noch auf Folgeerscheinungen des Gesetzes hin. Hier wurde besonders die (nächtliche) Lärmbelästigung durch rauchende Gäste vor den Gaststätten angesprochen.

5.5. Zusammenfassung

Bei begrenztem Personal zur Ausübung der Kontrollen erfolgte die Kontrolltätigkeit der Vollzugsbehörden überwiegend anlassbezogen. Hierbei wurden insgesamt gesehen relativ wenige Probleme bei der Umsetzung des LNRSchG festgestellt. Die Anzahl der bei den Behörden eingegangenen Beschwerden ging seit Änderung des LNRSchG deutlich zurück. Als Hauptproblembereiche erwiesen sich die Gaststätten mit ausgewiesenem Raucherraum, Shisha-Cafés und die Raucherlokale. Von den Behörden wurden überwiegend Beratungen durchgeführt und Auflagen erteilt. Schließungen von gastronomischen Betrieben mussten nicht erfolgen.

6. Die Nichtraucherschutzgesetze der Bundesländer – Das LNRSchG von Baden-Württemberg im Vergleich zu den Gesetzen der übrigen Bundesländer

Wie Baden-Württemberg regeln auch die übrigen Bundesländer in ihren Nichtraucherschutzgesetzen das Rauchen in folgenden Bereichen:

6.1. Einrichtungen des Landes

Alle Nichtraucherschutzgesetze weisen ein Rauchverbot für die öffentlichen Einrichtungen des Landes auf, wie zum Beispiel die Behörden, Dienststellen und Verwaltungen des Landes. In diesem Bereich unterscheiden sich die Bundesländer wenig. Raucherräume dürfen in öffentlichen Einrichtungen in der Regel eingerichtet werden. Insgesamt sind die Regelungen der Länder vergleichbar.

6.2. Bildungseinrichtungen

In diesem Bereich weisen die Nichtraucherschutzgesetze der Länder übereinstimmend ein absolutes Rauchverbot für Schulen auf. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz wird auch die Einrichtung von Raucherzimmern im Schulgebäude nicht gestattet. Bei der überwiegenden Zahl der Länder erstreckt sich das absolute Rauchverbot auch auf das Außengelände der Schulen, so dass hier keine Raucherbereiche eingerichtet werden dürfen. Baden-Württemberg ermöglicht dies für volljährige Schüler ab Klasse 11 oder für Berufsschulen durch die Gesamtlehrerkonferenz mit Zustimmung der Schulkonferenz und nach Anhörung des Elternbeirats und der Schülermitverantwortung jeweils für ein Schuljahr. Das Saarland und Sachsen-Anhalt weisen diese Regelung nur für Berufsschulen auf. Auch das Gesetz von Rheinland-Pfalz ermöglicht die Einrichtung von Raucherbereichen auf dem Außengelände von Schulen.

6.3. Erziehungseinrichtungen

Auch für Erziehungseinrichtungen gilt in der überwiegenden Anzahl der Gesetze der Bundesländer ein Rauchverbot für die Gebäude und das Gelände. Es dürfen in der Regel keine Raucherräume in den Gebäuden eingerichtet werden und auch keine Raucherbereiche auf dem Gelände. Besonders weit gehen die Gesetze von Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, bei denen sich das Rauchverbot auch auf ausgewiesene Kinderspielplätze erstreckt.

6.4. Gesundheitseinrichtungen

Auch hier finden sich kaum Unterschiede zwischen den Nichtraucherschutzgesetzen der Länder. Es herrscht in der Regel Rauchverbot in Krankenhäusern, stationären Pflegeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen und Vorsorgeeinrichtungen. Die Landes Nichtraucherschutzgesetze sehen bei Krankenhäusern in der Regel Ausnahmen vor für Patienten im Bereich der Palliativmedizin, der psychiatrischen Behandlung, im Rahmen der gerichtlich angeordneten Unterbringung in einer geschlossenen Abteilung und sofern das Rauchverbot dem Therapieziel, zum Beispiel der Suchtbehandlung, entgegensteht. Lediglich Sachsen geht bei Gesundheitseinrichtungen noch darüber hinaus und verbietet das Rauchen auch in Arztpraxen, Blutspendestellen, Apotheken sowie medizinischen Laboren und Werkstätten. Insgesamt deckt sich das LNRSchG von Baden-Württemberg hier weitgehend mit den Gesetzen der anderen Bundesländer.

6.5. Kultur- und Freizeiteinrichtungen

Die Gesetze von 15 Bundesländern beinhalten ein Rauchverbot für Kultureinrichtungen wie zum Beispiel Theater, Konzerte, Kinos, Museen. Das LNRSchG von Baden-Württemberg benennt Kultureinrichtungen nicht gesondert. Allerdings wird in § 5 LNRSchG ein Rauchverbot neben den Behörden und Dienststellen des Landes auch für alle sonstigen Einrichtungen des Landes oder der Kommunen erlassen. Insofern sind kulturelle Einrichtungen öffentlicher Träger durch § 5 LNRSchG mit erfasst. Privat betriebene kulturelle Einrichtungen werden nur vom LNRSchG erfasst, sofern dort Gastronomie betrieben wird.

Hinsichtlich der Freizeiteinrichtungen, wie zum Beispiel Vereinsräume, Spielhallen, Spielbanken sind die Nichtraucherschutzgesetze der Länder relativ heterogen. Teilweise finden sich Rauchverbote für Vereinsräume, Spielhallen, Spielbanken und Spielcasinos sowie Internetcafés, zum Teil nur sofern Bewirtung stattfindet. Das Gesetz von Baden-Württemberg ist hier relativ zurückhaltend. Die Einrichtungen werden nur vom Rauchverbot erfasst, sofern sie ein gastronomisches Angebot aufweisen und damit unter § 7 LNRSchG fallen.

6.6. Sporteinrichtungen

15 Bundesländer weisen in ihren Landesnichtraucherschutzgesetzen ein Rauchverbot für Sporteinrichtungen auf, meist für geschlossene Gebäude zur Ausübung von Sport (Sporthallen, Hallenbäder). Im LNRSchG von Baden-Württemberg werden Sporteinrichtungen nicht explizit benannt. Sofern es sich hierbei jedoch um öffentliche Einrichtungen handelt, besteht hier ebenfalls Rauchverbot.

6.7. Wohnheime für Erwachsene

Die meisten Nichtraucherschutzgesetze, wie auch das Gesetz von Baden-Württemberg, beinhalten ein Rauchverbot für Heime, in der Regel mit Ausnahmen für die Bewohnerzimmer, sofern sie von Rauchern bewohnt werden sowie für das Einrichten von Raucherzimmern.

6.8. Gastronomie

Am meisten im Fokus stehen die Regelungen der Bundesländer für gastronomische Betriebe.

Von den übrigen Bundesländern unterscheiden sich die drei Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die ein absolutes Rauchverbot für die Gastronomie erlassen haben. Hier gibt es keine Ausnahmen in Form von Rauchergaststätten, Raucherräumen oder für Festzelte, Festhallen, Betriebskantinen oder Vereinsgaststätten. Jedoch gestatten zwei dieser Länder (Bayern und Nordrhein-Westfalen) neben Rheinland-Pfalz unter bestimmten Bedingungen das Rauchen für geschlossene Gesellschaften, was andererseits wiederum explizit in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt verboten ist.

Die 13 Bundesländer, die wie Baden-Württemberg kein absolutes Rauchverbot für die Gastronomie erlassen haben, unterscheiden sich in ihren Regelungen für die Ausnahmebereiche nur geringfügig.

Regelungen für Einraumgaststätten:

Die Regelungen für Einraumgaststätten, die als Rauchergaststätten betrieben werden können, sind in den 13 Ländern vergleichbar. Übereinstimmend wurde die Grö-

ße der Gastfläche (kleiner als 75 qm), die Kennzeichnungspflicht und das Zutrittsverbot für unter 18-Jährige geregelt. Sieben Länder gestatten nur Getränkegastronomie (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein), die anderen unterscheiden sich geringfügig in der Art des erlaubten Speisenangebotes. Hinsichtlich der Regelungen für Einraumgaststätten unterscheidet sich Baden-Württemberg daher nur wenig von den Gesetzen der übrigen Bundesländer.

Regelungen für Raucherräume:

Die Vorschriften für die Raucherräume sind in folgender Hinsicht vergleichbar: Die meisten Länder schreiben einen vollständig abgetrennten Raum vor, der keinen permanenten Luftaustausch mit der übrigen Gaststätte aufweist (Wände, verschließbare Tür), der als solches gekennzeichnet werden muss, den Zutritt für unter 18-Jährige verbietet und keine übergeordnete Bedeutung hat. Zudem wird eine wechselnde Nutzung der Räumlichkeiten als Raucher- bzw. Nichtraucherraum nicht gestattet. Diese Regelungen treffen auch für Baden-Württemberg zu, mit der Ausnahme, dass hier im Gesetz das Zutrittsverbot für unter 18-Jährige zu Raucherräumen nicht explizit formuliert wurde.

In den Gesetzen der Länder finden sich für Raucherräume unterschiedliche Anforderungen an Art und Material der trennenden Wände sowie der Türen. Zumeist werden verschließbare Türen gefordert, einige Bundesländer gehen darüber hinaus und fordern eine selbstschließende Tür (Hamburg) bzw. eine ständig verschlossene Tür (Hessen). Einige Länder gestatten keine Theke im Raucherraum (Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein) bzw. nicht die einzige Theke dort (Niedersachsen). In Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein darf der Raucherraum nicht größer sein als der Nichtraucherbereich. Baden-Württemberg gestattet Schankbetrieb im Raucherraum (auch die einzige Theke) und der Raucherraum sollte grundsätzlich nicht größer sein, es werden jedoch Ausnahmen zugelassen. Zudem bestehen unterschiedliche Ansichten, ob der Raucherraum Durchgangsraum zum Eingang bzw. Ausgang der Gaststätte oder zu den Sanitäranlagen sein darf. Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern sehen hierin keine Beeinträchtigung des Nichtraucherschutzes, dagegen ist dies in Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nicht gestattet.

Regelungen für Festzelte:

In sechs Ländern (neben Bayern, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland auch in Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen) erstreckt sich das Rauchverbot auch auf Festzelte. Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gestatten das Rauchen,

sofern die Zelte vorübergehend bis maximal 21 Tage betrieben werden. Baden-Württemberg und Bremen nehmen temporär aufgestellte Festzelte vom Rauchverbot aus ohne Festlegung einer zeitlichen Obergrenze.

Regelungen für Diskotheken:

Für Diskotheken haben die Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Saarland ebenfalls ein absolutes Rauchverbot festgelegt. Die Gesetze der übrigen Länder, hierunter auch das LNRSchG von Baden-Württemberg, gestatten die Einrichtung eines Raucherraumes sofern dieser keine Tanzfläche aufweist, als solcher gekennzeichnet ist und bei Vorhandensein eines Raucherraumes kein Zutritt für unter 18-Jährige für die gesamte Diskothek gestattet wird.

6.9. Zusammenfassung

Insgesamt gesehen unterscheiden sich die Nichtraucherschutzgesetze der Bundesländer in den Bereichen Landeseinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Erziehungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Kultureinrichtungen, Sporteinrichtungen und Heimen nur wenig.

Zum großen Teil ist in diesen Bereichen das LNRSchG von Baden-Württemberg mit den Gesetzen der übrigen Bundesländer vergleichbar. Abweichend von der Mehrzahl der Bundesländer ermöglicht das Gesetz in Baden-Württemberg unter bestimmten Voraussetzungen die Einrichtung von Raucherbereichen auf dem Außengelände von Schulen. Weiterhin wird im Gesetz nicht prinzipiell ein Rauchverbot für die Bereiche Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie für Sporteinrichtungen festgelegt. Diese Einrichtungen werden daher nur zum Teil erfasst, sofern es sich um öffentliche Gebäude handelt oder ein gastronomisches Angebot vorgehalten wird.

Größere Abweichungen der Gesetze finden sich im Bereich Gastronomie, insbesondere durch die drei Länder, die ein absolutes Rauchverbot für diesen Bereich erlassen haben. Die Gesetze der übrigen 13 Länder, zu denen auch Baden-Württemberg gehört, weisen teilweise Unterschiede im Detail bezüglich der Ausnahmeregelungen auf, im Prinzip sind sie jedoch vergleichbar. So weist auch das LNRSchG von Baden-Württemberg hier einige Abweichungen zu den Gesetzen anderer Länder auf, insbesondere bezüglich der Regelungen für Raucherräume und Festzelte. Im Großen und Ganzen ist jedoch auch der überwiegende Teil der Regelungen für die Gastronomie im LNRSchG von Baden-Württemberg mit denen der übrigen Länder vergleichbar, die für diesen Bereich Ausnahmen zugelassen haben.

7. Fazit

Die Ergebnisse der Evaluation auf der Basis der Umfragen bei den Vollzugsbehörden brachte folgende Erkenntnisse über den Nichtraucherschutz in Baden-Württemberg in den jeweiligen Regelungsbereichen.

7.1. Schulen

Im Bereich Schulen wurden von den Vollzugsbehörden pro Jahr in den einzelnen Regierungsbezirken zwischen 13 und 152 Verstößen geahndet. Dabei traten erhebliche Schwankungen auf, je nach Jahr und Regierungsbezirk. Zumeist war die Anzahl an Verstößen jedoch gering. Die gesetzlichen Regelungen für diesen Bereich im LNRSchG von Baden-Württemberg sind überwiegend mit denen der übrigen Bundesländer vergleichbar. Abweichend von der Mehrzahl der Länder ermöglicht das Gesetz von Baden-Württemberg unter bestimmten Voraussetzungen die Einrichtung von Raucherzonen auf dem Außengelände von Schulen.

7.2. Jugendhäuser und Tageseinrichtungen für Kinder

Wie alle Nichtraucherschutzgesetze der Länder regelt auch das Gesetz von Baden-Württemberg diese Bereiche relativ streng. Bei der Evaluation wurden hier von den Vollzugsbehörden keine Verstöße gemeldet. Es ist davon auszugehen, dass das Gesetz in diesen Bereichen problemlos umgesetzt werden konnte.

7.3. Behörden, Dienststellen und Einrichtungen des Landes und der Kommunen

Hier wurden nur sehr wenige Verstöße geahndet (1 bis 6 Verstöße pro Jahr in den jeweiligen Regierungsbezirken). Insofern ist auch für diesen Bereich zu erwarten, dass das Gesetz problemlos umgesetzt werden konnte.

7.4. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen

Auch für diesen Bereich meldeten die Vollzugsbehörden mit 2 bis 5 Verstößen pro Jahr in den jeweiligen Regierungsbezirken nur eine geringe Anzahl an Verstößen.

Vereinzelt gingen im Sozialministerium Bürgerbeschwerden hinsichtlich der Einhaltung des Rauchverbotes in Pflegeheimen ein. Was die gesetzlichen Regelungen betrifft, unterscheidet sich das LNRSchG von Baden-Württemberg auch in diesem Bereich kaum von den entsprechenden Gesetzen der übrigen Bundesländer. Angesichts der geringen Anzahl an Verstößen und Beschwerden kann davon ausgegangen werden, dass das Gesetz auch in diesem Bereich ohne größere Probleme umgesetzt werden konnte.

7.5. Gastronomie

Im Bereich Gastronomie ahndeten die Vollzugsbehörden pro Jahr zwischen 17 und 78 Verstößen in den jeweiligen Regierungsbezirken. Für alle Formen der Gastronomie zusammen gaben zwischen 4 und 29 % der Behörden Umsetzungsprobleme an. Aus den Rückmeldungen der Vollzugsbehörden zeigten sich folgende Problembereiche:

Gaststätten mit Raucherräumen: Hier meldeten die Vollzugsbehörden zu 6 bis 29 % Umsetzungsprobleme.

Rauchergaststätten: Aus Sicht der Vollzugsbehörden stellen die Rauchergaststätten einen weiteren Problembereich dar.

Die Regelungen für diesen Bereich im LNRSchG von Baden-Württemberg sind mit den Vorgaben in den Nichtraucherschutzgesetzen der Länder, die Rauchergaststätten zulassen, vergleichbar.

Shisha-Cafés: 6 bis 29 % der Vollzugsbehörden meldeten Umsetzungsprobleme bei Shisha-Cafés.

Diskotheiken: Die Vollzugsbehörden gaben zu 3 bis 12 % Umsetzungsprobleme bei Diskotheken an.

Insgesamt gesehen ist der Bereich Gastronomie als Schwerpunkt noch bestehender Umsetzungsprobleme zu sehen. Die Umfragen bei den Vollzugsbehörden ergaben zwar hinsichtlich der Anzahl der Betriebe auf jeweils ein ganzes Jahr gesehen relativ wenig geahndete Verstöße. Allerdings erfolgten die Kontrollen zum größten Teil ausschließlich anlassbezogen.

Die bei den Vollzugsbehörden eingegangenen Beschwerden waren seit Änderung des LNRSchG im Jahr 2009 rückläufig. Sie bezogen sich überwiegend auf Gaststätten mit Raucherräumen, Raucherlokale und Shisha-Cafés.

7.6. Zusammenfassung

Es zeigte sich, dass das LNRSchG im überwiegenden Anteil der vorgesehenen Regelungsbereiche (§§ 3 bis 6 LNRSchG) problemlos umgesetzt werden konnte. Gewisse Umsetzungsprobleme traten noch an Schulen (§ 2 LNRSchG) auf. Schwerpunkt der Umsetzungsprobleme stellt der Bereich Gaststätten (§ 7 LNRSchG) dar, insbesondere bezüglich der Umsetzung der Ausnahmeregelungen.