

Stellungnahme zur Revision des Nichtraucherschutzgesetzes NRW (NiSchG NRW)

Prämissen:

Die folgende Stellungnahme zur Revision des Nichtraucherschutzgesetzes NRW wird von dem Grundsatz geleitet, dass die Bürgerinnen und Bürger umfassend vor Passivrauch geschützt werden. Das ABNR orientiert sich dabei u.a. an dem Internationalen Rahmenabkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, wonach die Vertragsparteien - somit auch Deutschland - verpflichtet sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Passivrauchen an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, an geschlossenen öffentlichen Orten und ggf. an sonstigen öffentlichen Orten zu beschließen, derartige Maßnahmen durchzuführen und sich aktiv für die Annahme und Durchführung derartiger Maßnahmen einzusetzen.

Auf der aktuellen Tabak-Kontroll-Skala (TCS) der Europäischen Krebsorganisationen (ECL) belegt Deutschland lediglich den 26. Platz von 31 im Rahmen der Studie untersuchten europäischen Ländern. Dies hängt in hohem Maße mit den vielfältigen, für die Bürgerinnen und Bürger intransparenten Ausnahmeregelungen in Deutschland zusammen. Selbst die Behörden sind mit dem Vollzug der Gesetze überfordert¹.

Mit der Einführung eines konsequenten Nichtraucherschutzes würde zudem den Wünschen der Mehrheit der Bevölkerung entsprochen. Das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ) hat z.B. in einer neuen Studie aufgezeigt, dass sich mehr als drei Viertel (76,1 %) der deutschen Bevölkerung einschließlich der Raucherinnen und Raucher für ein Rauchverbot in Gaststätten aussprechen.

Auch vor diesem Hintergrund sollte eine Revision des Nichtraucherschutzgesetzes (NiSchG) so konsequent durchgeführt werden, dass spätere Novellierungen des Gesetzes (möglichst) nicht notwendig werden.

¹ Der Städtetag Nordrhein-Westfalen weist in dem Bericht an den Landtag über die Auswirkungen des NiSchG NRW vom 02.02.2011 darauf hin, dass „die vom Gesetz zugelassenen vielfältigen Ausnahmen vom Rauchverbot von den Ordnungsbehörden kaum nachvollziehbar sind. In der Konsequenz führe dies 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.“ (S. 30)

1. § 1 NiSchG NRW Grundsätze:

In § 1 Abs. 1 S. 1 heißt es, dass die in diesem Gesetz aufgeführten Rauchverbote in Gebäuden und sonstigen vollständig umschlossenen Räumen gelten. Aus § 1 Abs. 1 S. 1 lässt sich sprachlich der irriige Umkehrschluss herleiten, dass das Rauchverbot nicht im Freien gilt. Tatsächlich gelten z.T. jedoch auch Rauchverbote im Freien (beispielsweise Schulgelände). Hier ist eine klarstellende Formulierung erforderlich.

2. § 2 NiSchG NRW Begriffsbestimmungen:

In § 2 sind hinsichtlich einzelner Definitionen noch Erweiterungen notwendig, um einen umfassenden Schutz vor Passivrauchen zu gewährleisten.

a) § 2 Nr. 1 NiSchG NRW - öffentliche Einrichtungen:

Der Anwendungsbereich des Gesetzes und damit auch die Begriffsbestimmungen sollten erweitert werden:

Öffentliche Einrichtungen:

In dem Bericht des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW an den Landtag vom 02.02.2011² wird ausgeführt, dass § 2 Nr. 1 lit. c) („alle sonstigen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes“) bestimmte Einrichtungen, wie z.B. kommunal getragene Entsorgungsbetriebe oder Sparkassen, nicht erfasst. Der in dem Bericht angedachten Erweiterung des § 2 Nr. 1 lit. c) mit dem Ziel des Einbezugs aller Träger öffentlicher Verwaltung ist zuzustimmen.

Erweiterung des Anwendungsbereiches auf sog. „private Betriebe“:

Darüber hinaus sollte die Liste der vom Gesetz erfassten Einrichtungen auf bestimmte private Betriebe (z.B. Friseursalons und Sonnenstudios) erweitert werden. Zwar wird in dem Bericht an dem Landtag vom 02.02.2011 angeführt, dass die Erfahrungen gegen eine Erweiterung der Begriffsbestimmungen auf private Betriebe, Multifunktionszentren und Messen sprechen – die Möglichkeiten des Hausrechtsinhabers, ein Rauchverbot festzulegen, erscheinen ausreichend. Dies ist nach Auffassung des ABNR jedoch unzutreffend. Die Erfahrungen im Bereich der Gaststätten in den Jahren 2006 und 2007 (vgl. Pressemitteilung der Verbraucherzentrale Bundesverband vom 26.02.2007 zu einer von der Drogenbeauftragten der Bundesregierung und dem Verbraucherzentrale Bundesverband veröffentlichten Studie, abzurufen unter www.vzbv.de) haben deutlich gezeigt, dass eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht ausreichend ist, um den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Passivrauchen zu gewährleisten. Die Freiwillige Selbstverpflichtung der Gastronomie zum Nichtraucherschutz scheiterte, so dass letztlich eine gesetzliche Regelung notwendig und durchgesetzt wurde.

² vgl. Bericht an den Landtag über die Auswirkungen des Gesetzes zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher im Land Nordrhein-Westfalen (Nichtraucherschutzgesetz – NiSchG NRW) des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02.02.2011, S. 6

Vor diesem Hintergrund kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass dem Gesundheitsschutz durch den schlichten Bezug auf das Hausrecht des Inhabers nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

In einigen Bundesländern ist ein weiter gehendes Rauchverbot bereits geregelt. Beispielsweise gilt in Thüringen ein Rauchverbot für Einrichtungen für Dienstleistungen und Handel (§ 2 Nr. 9 ThürNRSchutzG). Die gesellschaftliche Entwicklung geht ohnehin sowohl national als auch international dahin, dass Rauchverbote im öffentlichen Bereich allgemeiner Konsens werden.

b) § 2 Nr. 2 NiSchG NRW:

In § 2 Nr. 2 wird auf das Heimgesetz Bezug genommen. In NRW gilt jedoch das Wohn- und Teilhabgesetz (WTG), so dass hier eine Richtigstellung erfolgen muss.

Darüber hinaus sollten im Rahmen der Gesundheits- und Sozialeinrichtungen auch Arztpraxen, Ärztehäuser, Blutspendestellen, medizinische Labore und Apotheken erfasst sein, wie das beispielsweise in § 2 Abs. 2 Nr. 1 a) bis d) Sächs. NSG der Fall ist.

3. § 3 NiSchG NRW Rauchverbot

In § 3 NiSchG NRW sind zahlreiche Ausnahmen vom Rauchverbot geregelt, die einem konsequenten Nichtrauchererschutz entgegenstehen. Andererseits gehen die geregelten Rauchverbote z.T. nicht weit genug, so dass auch diesbezüglich Änderungsbedarf besteht.

a) § 3 Abs. 1 S. 2 sowie Abs. 2 NiSchG NRW:

In der derzeitigen Fassung sind **Kinder und Jugendliche** nicht ausreichend vor Tabakrauch, insbesondere auch dem sog. Third-Hand-Smoke³ geschützt. Räume, in denen geraucht wurde, weisen auch viele Stunden nach dem Rauchen noch nennenswerte Mengen an gesundheitsschädlichen Inhaltsstoffen des Tabakrauchs auf⁴. Zum Teil entstehen die Schadstoffe erst durch Reaktionen mit Bestandteilen des Tabakrauchs, die sich an den Oberflächen, Tapeten, Polstern, Teppichen etc. niedergeschlagen haben.⁵ Wohnungen, in denen geraucht wurde, sind trotz Reinigung noch nach Wochen mit Inhaltsstoffen des Tabakrauchs belastet⁶.

³ Der Begriff „Third-Hand-Smoke“ „...bezeichnet im Unterschied zum ‚Passivrauch‘ (Secondhand Smoke) die Kontamination durch Tabakrauch, die zurück bleibt, nachdem die Zigarette ausgelöscht wurde“. Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.): Nichtrauchererschutz wirkt – eine Bestandsaufnahme der internationalen und der deutschen Erfahrungen, Heidelberg, 2010, S. 18, m.w.N.

⁴ Matt GE, Quintana PJ, Hovell MF, Bernert J, Song S, Novianti N, J, et al.: Households contaminated by environmental tobacco smoke: sources of infant exposures. Tob Control. 13(1): 29-37 (2004)

⁵ Destailats H, Singer BC, Lee SK, Gundel LA: Effect of ozone on nicotine desorption from model surfaces: evidence for heterogeneous chemistry. Environ Sci Technol. 40(6): 1799-1805 (2006); Sleiman M, Gundel LA, Pankow JF, Jacob P III, Singer BC, Destailats H : Formation of carcinogens indoors by surface-mediated reactions of nicotine with nitrous acid, leading to potential thirdhand smoke hazards. Proc Natl Acad Sci USA. 107:6576-6581 (2010); Sleiman M, Destailats H, Smith JD, Liu C-L, Ahmed M, Wilson KR et al.: Secondary organic aerosol formation from ozon-initiated reactions with nicotine and secondhand tobacco smoke. Atmospheric Environm. 44: 4191-4198 (2010).

⁶ Matt GE, Quintana PJ, Zakarian JM, Fortman AL, Chatfield DA, Hoh E, et al.: When smokers move out and non-smokers move in: residential thirdhand smoke pollution and exposure. Tob Control. 2011 Jan; 20(1): e1. Epub 2010 Oct 30

Hier ist Abhilfe dringend notwendig:

- Derzeit gilt das Rauchverbot für Erziehungs- und Bildungseinrichtungen auf dem gesamten Grundstück. Die aktuelle Einschränkung hinsichtlich einrichtungsbezogener Veranstaltungen ist jedoch zu streichen, da Kinder und Jugendliche vor sog. Third-Hand-Smoke geschützt werden müssen.
- Gleiches gilt hinsichtlich der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Das Rauchen ist - wie in dem Bericht an den Landtag festgehalten - in dem Gebäude und dem dazugehörigen Gelände auch bei nicht einrichtungsbezogenen Nutzungen zu verbieten.
- Der Nichtraucherchutz ist hinsichtlich der Kindertagespflege nur lückenhaft geregelt. Gemäß § 10 Abs. 4 S. 2 KiBiz besteht zwar ein Rauchverbot für Räume, die für die Betreuung von Kindern bestimmt sind. Dies gilt jedoch lediglich „in Anwesenheit der Kinder“. Auch hier werden Kinder nicht ausreichend vor den Gefahren des Third-Hand-Smoke (s.o.) geschützt. Die Ausnahme ist zu streichen.
- Darüber hinaus sollte ein Rauchverbot an Spielplätzen geregelt werden, wie es in einigen Bundesländern bereits der Fall ist (z.B. Bayern, Brandenburg, Saarland).

b) § 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 2 Nr. 4 NiSchG NRW - Sportstätten:

Nach Auffassung des ABNR sollte in sämtlichen geschlossenen und halbgeschlossenen Sportstätten (insbesondere Fußballstadien) ein komplettes Rauchverbot gelten.

Zwar wird im Zusammenhang mit Rauchverboten im Freien behauptet, dass die Exposition mit Tabakrauch unter freiem Himmel – auch in nur teilweise umschlossenen Räumen – vernachlässigbar klein sei und dort keine nennenswerten Gesundheitsgefahren bestünden. Dies ist jedoch nicht korrekt. Die Belastung mit Tabakrauch ist nach neueren Messungen in der Nähe von Rauchern auch im Freien so hoch, dass sie aus gesundheitlicher Sicht als bedenklich einzustufen ist⁷.

Zukunftsweisend sollte daher in definierten Bereichen im Freien das Rauchen untersagt werden.

c) § 3 Abs. 3 lit. a) NiSchG NRW - Festzelte:

Die Ausnahme vom Rauchverbot für Festzelt ist zu streichen. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen aus Bayern, wo die Umsetzung eines konsequenten Rauchverbotes auf dem Oktoberfest problemlos erfolgte, ist hier mit einer großen Zustimmung in der Bevölkerung zu rechnen.

⁷ Klepeis NE, Ott WR, Switzer P.: Real-time measurement of outdoor tobacco smoke particles. J Air Waste Manag. Assoc. 57 (5): 522-34 (2007); Hall JC, Bernert JT, Hall DB, St Helen G, Kudon LH, Naeher LP: Assessment of exposure to secondhand smoke at outdoor bars and family restaurants in Athens, Georgia, using salivary cotinine. J Occup Environ Hyg. 6(11): 698-704 (2009); Stafford J, Daube M, Franklin P: Second hand smoke in alfresco areas. Health Promot J Austr. 21(2): 99-105 (2010); Kaufman P, Zhang B, Bondy SJ, Klepeis N, Ferrence R: Not just 'a few wisps': real-time measurement of tobacco smoke at entrances to office buildings. Tob Control, 20: 212-218 (2011).

d) § 3 Abs. 3 lit. b) NiSchG NRW - im Brauchtum verankerte regional typische Feste:

Gleiches gilt für die Ausnahme vom Rauchverbot bei allgemeinen regelmäßig wiederkehrenden, zeitlich begrenzten Veranstaltungen, soweit es sich um im Brauchtum verankerte regional typische Feste handelt. Die Ausnahme ist zu streichen. Insbesondere ist das Rauchen beim „Kinderkarneval“ zu verbieten.

e) § 3 Abs. 6 NiSchG NRW - Gewährleistung gesundheitlicher Schutz:

§ 3 Abs. 6 ist dahingehend zu ändern, dass die Einschränkung „soweit wie möglich“ gestrichen wird. Der Begriff „soweit wie möglich“ ist juristisch nicht definiert. Die Leitung der jeweiligen Einrichtung kann somit nicht einschätzen, ob die jeweilig von ihr durchgeführten Maßnahmen gesetzeskonform sind. Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger bleibt somit der subjektiven, kaum justiziablen Einschätzung der Leitung überlassen. Mit einem konsequenten Nichtrauchererschutz ist die Formulierung nicht zu vereinbaren.

f) § 3 Abs. 7 NiSchG NRW – Raucherclubs:

Die Ausnahmeregelung ist - insbesondere auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 04.04.2011 - zu streichen.

g) § 3 Abs. 7 NiSchG NRW - technischer Nichtrauchererschutz (Innovationsklausel):

Die Ausnahmeregelung ist zu streichen.

Ein Schutz vor Passivrauchen ist durch technische Einrichtungen nicht möglich. Die Arbeitsgruppe TNRS (Technischer Nichtrauchererschutz) der LAUG (Länderarbeitsgruppe Umweltbezogener Gesundheitsschutz) hat die auf dem Markt befindlichen Systeme geprüft und kam zu dem Ergebnis, dass „mit den derzeit am Markt verfügbaren technischen Systemen ein Schutz vor dem Passivrauchen wie bei einem vollständigen Rauchverbot nicht gewährleistet werden kann. Der Begriff ‚Technischer Nichtrauchererschutz‘ kann in diesem Sinne Erwartungen wecken, die er aus gesundheitlicher Sicht nicht erfüllt.“⁸

4. § 4 NiSchG NRW - Nichtrauchererschutz in Gaststätten:

Die Ausnahmen vom Rauchverbot in den Gaststätten sind zu streichen. Es sollte ein vollständiges Rauchverbot gelten (d.h. keine Ausnahme durch die Schaffung von Raucherräumen, keine Ausnahmen für Ein-Raum-Gaststätten).

Die vielfältigen Ausnahmen vom Rauchverbot sind für die Bürgerinnen und Bürger kaum zu durchschauen. Die Regelungen führen zu Rechtsunsicherheiten, beispielsweise darüber, welcher Raum als Nebenraum zu bewerten ist.

⁸ Sachbericht abzurufen unter http://www.lgl.bayern.de/gesundheits/umweltmedizin/technischer_nichtraucherschutz.htm

Zusätzlich kommt es durch die unzulänglichen Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Einhaltung des Gesetzes zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gastronomie, so dass sich selbst Gastronomen mittlerweile für klare und einheitliche Regelungen aussprechen⁹. Die positiven Erfahrungen in Bayern haben gezeigt, dass ein konsequenter Nichtraucherschutz von der Bevölkerung nicht nur akzeptiert, sondern auch gewünscht wird und daher problemlos umgesetzt werden kann.

17.06.2011
gez. Bethke/Wiebel

Aktionsbündnis Nichtrauchen (ABNR)

c/o Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e.V.

Dr. Uwe Prümel-Philippsen

Heilsbachstraße 30 | 53123 Bonn

pruemel-philippsen@abnr.de

Ärztlicher Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit e.V., München | Bundesärztekammer, Berlin | Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e.V., Bonn | Deutsche Gesellschaft für Kardiologie e.V., Düsseldorf | Deutsche Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin e.V., Werne | Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., Hamm | Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg | Deutsche Krebsgesellschaft e.V., Berlin | Deutsche Krebshilfe e.V., Bonn | Deutsche Lungenstiftung e.V., Hannover

⁹ vgl ABNR-Positionen 05/2011: „Flickenteppich Deutschland – Was läuft schief beim Nichtraucherschutz“, abzurufen unter www.abnr.de