

AUFGABEN DES GESETZGEBERS:

NICHTRAUCHERSCHUTZ FÜR ARBEITNEHMER UND IN DER ÖFFENTLICHKEIT

Prof. Dr. Helmut Siekmann

Bochum

A. EINFÜHRUNG

B. RECHTSANSPRUCH AUF ERLASS EINES
SCHUTZGESETZES?

C. DIE EINFACHGESETZLICHE RECHTSLAGE

D. VERBESSERUNG DES NICHTRAUCHERSCHUTZES
DURCH DEN BUNDESGESETZGEBER

E. FAZIT

A. EINFÜHRUNG

Brennpunkte

- Einrichtungen des Staates und seiner Trabanten
- Verkehrseinrichtungen
- Arbeitsstätten und Arbeitsplätze
- Hotels, Restaurants und Cafés
- Das häusliche und familiäre Umfeld

CIGARETTES

Brand



Protect children: **don't make
them breathe your smoke**

Ausgangslage

- Schädlichkeit des Tabakrauchs für die Gesundheit der Nichtraucher
- Gesetzgebungsaktivitäten der Völkergemeinschaft: Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)
- Rasch wachsende Zahl von nationalen Rauchverboten im Ausland
- Große Zurückhaltung der deutschen Staatsleitungen

Problemstellung

- Der nichtrauchende Mensch im Mittelpunkt
- Tabakrauch im öffentlichen Raum
- Keine Entschärfung der Probleme durch einvernehmlichen Ausgleich

B. RECHTSANSPRUCH AUF ERLASS EINES SCHUTZGESETZES?

nur **ganz ausnahmsweise** Anspruch auf Erlass von
Rechtsnormen

Mögliche Anspruchsgrundlage: **grundrechtliche
Schutzpflichten**

aber:

„weite Einschätzungs-, Wertungs- und
Gestaltungsfreiheit“ des Gesetzgebers

Voraussetzungen für Anspruch:

- „gänzliche Untätigkeit“ der staatlichen Organe

oder
- bisher getroffene Maßnahmen „evident unzureichend“

im Hinblick auf **Verstärkung des Nichtraucherschutzes** (noch?) nicht erfüllt

C. DIE „EINFACHGESETZLICHE“ RECHTSLAGE

Gesetzliche Rauchverbote (I.)

Die Anordnung von Rauchverboten (II.)

Rechtsansprüche auf Erlass von Rauchverboten (III.)

I. Gesetzliche Rauchverbote

- Jugendschutz
- Arbeitsstätten
- Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Personenverkehrs
- Bildungseinrichtungen
- Sonstige Orte aus Sicherheitsgründen

1. Jugendschutz

§ 10 Jugendschutzgesetz

Rauchen in der Öffentlichkeit, Tabakwaren

(1) In Gaststätten, Verkaufsstellen oder sonst in der Öffentlichkeit dürfen Tabakwaren an Kinder oder Jugendliche unter 16 Jahren weder abgegeben **noch darf ihnen das Rauchen gestattet** werden.

2. Arbeitsstätten

§ 5

Nichtraucherschutz

(1) Der Arbeitgeber hat die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die nicht rauchenden Beschäftigten in Arbeitsstätten wirksam vor den Gesundheitsgefahren durch Tabakrauch geschützt sind.

(2) In Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr hat der Arbeitgeber Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 nur insoweit zu treffen, als die Natur des Betriebes und die Art der Beschäftigung es zulassen.

3. Verkehrseinrichtungen

➤ Eisenbahnen

§ 14 EVO

Nichtraucherabteile

In jedem Zug ist für jede Wagenklasse eine angemessene Anzahl von Wagen oder Abteilen für Nichtraucher vorzuhalten. Sofern in einem Zug von einer Wagenklasse nur ein Abteil vorhanden ist, darf darin nur mit Zustimmung aller Mitreisenden geraucht werden.

➤ **Kraftautobusse, Obusse und Taxen**

§ 8 BOKraft

Verhalten im Fahrdienst

(3) Im Obusverkehr sowie im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen ist dem im Fahrdienst eingesetzten **Betriebspersonal** untersagt,

1. (...)
2. **während der Beförderung von Fahrgästen zu rauchen**

§ 14

Verhalten der Fahrgäste

- (1) ...
 - (2) Den Fahrgästen ist insbesondere untersagt,
(...)
8. in Fahrzeugen des **Obusverkehrs**, des **Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen**, in den gekennzeichneten Nichtraucherzonen von Kraftomnibussen des Gelegenheitsverkehrs (§ 24) sowie in den als „Nichtraucher“ gekennzeichneten Fahrzeugen des **Taxenverkehrs** (§ 26 Abs. 2) zu rauchen.

§ 26

Kenntlichmachung

- (1) ...
- (2) Nichtraucher-Taxen müssen mit einem nach außen und innen wirkenden Sinnbild nach Anlage 2 kenntlich gemacht sein.

➤ **Straßenbahnen**

§ 59 BOStrab

Betriebsgefährdende Handlungen

(1) ...

(2) Fahrgästen ist insbesondere **untersagt**,
Außentüren oder Einrichtungen zur Notbremsung
von Fahrzeugen missbräuchlich zu betätigen sowie
in **Nichtraucher-Fahrgasträumen zu rauchen**.

➤ **Luftverkehr**

Keine gesetzliche Regelung zum Schutz der
nichtrauchenden Menschen ersichtlich

Bildungseinrichtungen

Landesgesetzlich angeordnete Rauchverbote

Umfang und Geltungskraft differenziert

wenige Länder mit (neuen) umfassenden
Regelungen

- **Berlin**
- **Hessen** (Gesetzgebungsverfahren)
- **Bayern** (Kabinettsbeschluss)

Behörden, Anstalten, Einrichtungen der
Daseinsvorsorge

Keine allgemeinen gesetzlichen Regelungen zum
Schutz der Nichtraucher

Allenfalls **mittelbarer Schutz** über die
Arbeitsschutzgesetzgebung

II. Die Anordnung von Rauchverboten

(mögliche) Grundlagen:

- Direktionsrecht des Arbeitgebers
- Weisungsrecht des Dienstherrn
- Hausrecht
- Anstaltsgewalt

III. Rechtsansprüche auf Erlass von Rauchverboten

Im Arbeits- und Dienstverhältnis grundsätzlich
Anspruch auf saubere Atemluft von der
Rechtsprechung anerkannt

Neuland:

Öffentliche Einrichtungen mit
Sonderrechtsbeziehungen

Bildungseinrichtungen, Anstalten des
Gesundheitswesens, Justizvollzugsanstalten

Im Übrigen **kein allgemeiner Anspruch**

IV. Zwischenfazit

- Heterogene, punktuelle Regelungen
- Erhebliche regionale Unterschiede
- Große gegenständliche Lücken, namentlich im Bereich des Staates und seiner Untergliederungen
- Kaum unmittelbare und unbedingte Verbote
- Nicht selten reduzierte Geltungskraft (Vorbehalte)

C. VERBESSERUNG DES NICHTRAUCHERSCHUTZES DURCH DEN BUNDESGESETZGEBER

Handlungsbedarf (I.)

Aufgabe der Gesetzgebung (II.)

Kompetenz des Bundesgesetzgebers (III.)

Räumlich-gegenständliche Abgrenzung (IV.)

I. Handlungsbedarf

- Schwächen der gegenwärtigen Gesetzeslage
- Die internationale Entwicklung
- Völkerrechtliche Verpflichtungen

Die internationale Entwicklung

- Griechenland (1980)
- Frankreich (1991)
- Belgien (1993)
- Schweden (1994)
- Finnland (1995)
- Dänemark (1996)
- Niederlande (1990 u. 2004)
- Spanien (1982, 1992, 1994, 2004)

Neueste Entwicklung:

- **Niederlande (Januar 2004):** vollständig, außer Gaststätten
- **Irland (1990, April 2004):** Arbeitsplatz einschließlich Gaststätten
- **Norwegen (Juni 2004):** vollständig
- **Neuseeland (Dezember 2004):** Arbeitsplatz einschließlich Gaststätten
- **Schweden (Juli 2005):** vollständig
- **England:** Ankündigung des Erlasses von umfassenden Rauchverboten für alle öffentlichen Räume (Weißbuch vom 16. November 2004, S. 13 Nr. 27)
- **Schottland:** umfassend einschließlich Gastronomie (angekündigt, Regierungserklärung vom 10. November 2004)

Muster: Frankreich (1991)

Gesetz vom 10. Januar 1991 („loi Evin“)

« Il est interdit de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, notamment scolaire, et dans les moyens de transports collectifs, sauf dans les emplacements réservés aux fumeurs. »

Orte mit **kollektiver Nutzung**, vor allem auch:

- Bildungseinrichtungen (Schulen)
- Transportmittel

Völkerrechtliche Verpflichtungen

Art. 8 Abs. 2 FCTC:

„... providing for protection from exposure to tobacco smoke in indoor workplaces, public transport, indoor public places...”

II. Aufgabe der Gesetzgebung

- nur bedingte und begrenzte Eignung von **gerichtlichem Rechtsschutz** und **richterlicher Rechtsfortbildung**

- im Kern **Entscheidungen** des demokratisch-legitimierten **Gesetzgebers** gefordert

III. Kompetenz des Bundesgesetzgebers

Gegenstände

Luftreinhaltung:

- Tabakrauch vom Wortlaut erfasst
- systematische und entstehungsgeschichtliche Gründe für notwendigen Anlagenbezug
- dementsprechend (bisherige) einfachgesetzliche Regelungen

Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten:

- nicht nur ansteckende Krankheiten
- Krebs als gemeingefährliche Krankheit anerkannt
- nicht nur Abwehr konkreter Gefahren
- gesetzgeberische Vorsorge erfasst

Verkehr mit Betäubungsmitteln und Giften:

- Tabakrauch enthält Gifte, die bei bestimmungsgemäßer Verwendung wirken
- Präventive Maßnahmen wohl ebenfalls mitumfasst

Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen
Regelung, Art. 72 Abs. 2 GG

- Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

oder

- Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im
gesamtstaatlichen Interesse

- Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers für
künftige Entwicklung der tatsächlichen
Verhältnisse

- strenge Überprüfung (seit BVerfGE 106, 62
[150 f.] - Altenpflege)

IV. Räumlich-gegenständliche Abgrenzung

- Orientierung an Räumlichkeiten
- differenzierte Ausgestaltung nach Sachgebieten
- Ausklammerung der privaten Gastronomie
- umfassendes und unbedingtes Verbot, das keines Umsetzungsaktes bedarf

V. Zwischenfazit

Es besteht Bedarf für eine **umfassende, unbedingte, bundesweite gesetzliche Regelung** zum Schutz der nichtrauchenden Menschen in der Öffentlichkeit vor den Giftstoffen im Tabakrauch.

Diesen Schutz kann nur ein **Gesetz des Bundes** verwirklichen, der auch die Kompetenz zum Erlass eines solchen Gesetzes hat.

Ein solches Gesetz kann jedenfalls als „**Maßnahme gegen gemeingefährliche Krankheiten**“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG angesehen werden.

Die „Kulturhoheit der Länder“ steht nicht entgegen, wenn es sich um eine allgemeine Regelung handelt, die sich nicht nur auf Schulen und Hochschulen bezieht.

E. FAZIT

- (1) kein Anspruch auf Erlass eines Schutzgesetzes, aber gesteigerte Verantwortung des Gesetzgebers für den Schutz der Gesundheit der nichtrauchenden Menschen
- (2) trotz Verbesserung des Nichtraucherschutzes am Arbeitsplatz noch große Defizite in Deutschland, vor allem im Bereich der öffentlichen Einrichtungen
- (3) im internationalen Vergleich rückständige Gesetzeslage in Deutschland
- (4) Räumlichkeiten, die der Staat und seine Untergliederungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen, müssen ohne Belastung durch Giftstoffe aus Tabakrauch benutzt werden können.

(5) Eine bundesgesetzliche Regelung ist erforderlich. Die gegenständliche Kompetenz des Bundes kann vor allem aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten) abgeleitet werden.

(6) Soweit Bildungseinrichtungen erfasst werden, steht die „Kulturhoheit“ der Länder nicht entgegen.