

Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Gesetzes zur Gewährleistung rauchfreier öffentlicher Einrichtungen, einer rauchfreien Gastronomie und rauchfreier Arbeitsplätze

Prof. Dr. Helmut Siekmann, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Das Einatmen von Tabakrauch gefährdet unmittelbar Leben und Gesundheit auch der Personen, die selbst nicht rauchen (Passivraucher). Es handelt sich keineswegs um eine bloße Belästigung. Tabakrauch und seine Rückstände enthalten eine Vielzahl hochtoxischer und kanzerogener Substanzen. Sie können weder durch Lüften oder Filtern noch durch andere technische Maßnahmen aus Räumen, in denen geraucht wird oder geraucht worden ist, beseitigt werden. Über diese Tatsachen besteht Einigkeit in Medizin und Naturwissenschaften.

Aus diesem Grunde hat die große Mehrheit der entwickelten Staaten Gesetze zum Schutz der Nichtraucher erlassen mit zum Teil rigorosen Rauchverboten, die auch durchgesetzt werden. Aber auch in Deutschland gewinnen – mit erheblicher Verzögerung – parteiübergreifende Bestrebungen zum Erlass eines derartigen Schutzgesetzes zunehmendes Gewicht. Allerdings wird bisweilen die Kompetenz des Bundes zum Erlass eines solchen Gesetzes in Frage gestellt. Diese Bedenken sind jedoch unbegründet.

I. Grundlagen

Grundsätzlich haben die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dem Bund stehen Gesetzgebungsbefugnisse nur zu, soweit das Grundgesetz sie ihm verleiht, Art. 70 Abs. 1 GG. Dabei unterscheidet die Verfassung verschiedene Arten der Verleihung. Art. 70 Abs. 2 GG nennt ausdrücklich die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. In Betracht kommt hier eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit bedeutet, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Wenn der Bund jedoch eine Materie regelt, verlieren die Länder grundsätzlich ihre Zuständigkeit. Seit der Änderung des Grundgesetzes durch die erste Stufe der sogenannten „Föderalismusreform“ (Gesetz vom 28. August 2006, BGBl I, S. 2034) dürfen die Länder allerdings in bestimmten – hier nicht einschlägigen – Bereichen abweichende Regelungen erlassen.

II. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

1. Die Voraussetzungen

Für die Begründung einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes mussten bisher generell zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Regelungen des Gesetzes müssen ein Sachgebiet betreffen, das vom Grundgesetz ausdrücklich für die konkurrierende Gesetzgebung vorgesehen ist.
2. Eine Regelung durch Bundesgesetz muss erforderlich sein, Art. 72 Abs. 2 GG.

Durch die „Föderalismusreform“ ist der Anwendungsbereich der zweiten Voraussetzung aber stark beschränkt worden

und erfasst jetzt nur noch einige Bereiche, die im einzelnen genannt sind. Sachgebiete, in die ein Bundesgesetz mit umfassenden Rauchverboten fallen würde, gehören jetzt nicht mehr dazu.

2. Sachgebiet der konkurrierenden Gesetzgebung

a) Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten

Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren gehören zur konkurrierenden Gesetzgebung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Krebs ist eine solche Krankheit. Gesetzliche Rauchverbote sind auch „Maßnahmen“ gegen die gemeingefährliche Krankheit Krebs, da auch Akte der bloßen „gesetzgeberischen Vorsorge“ von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erfasste „Maßnahmen“ sind.

Ein „Unmittelbarkeitserfordernis“ zwischen der gesetzlichen Maßnahme und der Krankheitsbekämpfung enthält die Vorschrift nicht. Ebenso wenig unterscheidet sie zwischen Primärprävention, einerseits, und Sekundär- oder Tertiärprävention, andererseits. Aber selbst wenn das der Fall sein sollte, dienen Rauchverbote nicht etwa nur der allgemeinen Gefahrenvorsorge, sondern der Abwehr konkreter, erwiesener Gefahren für Leben und Gesundheit eines bestimmbarer Personenkreises. Sie wirken gezielt und unmittelbar dem Ausbruch und der schädigenden Wirkung konkreter gemeingefährlicher Krankheiten entgegen.

b) Recht der Gifte

Durch die Neuregelung ist der Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erweitert worden. Die Vorschrift erfasst nicht mehr nur den Verkehr mit Giften, sondern das Recht der Gifte insgesamt. Eine Reduzierung ihres Anwendungsbereichs auf den Verbraucherschutz ist mit dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht zu vereinbaren. Tabakprodukte enthalten zahlreiche Giftstoffe. Bei ihrem bestimmungsmäßigen Gebrauch entstehen durch den Verbrennungsprozess, die Pyrolyse, weitere hochgiftige Stoffe. Sie können deshalb als Gift im Sinne dieser Vorschrift angesehen werden.

c) Recht der Genussmittel

Nach der Neufassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG erfasst auch dieser Kompetenztitel das Recht der Genussmittel schlechthin und nicht mehr nur den Verkehr mit ihnen. Auch muss eine gesetzliche Regelung der Genussmittel, die auf diese Norm gestützt wird, nicht mehr einen, wie auch immer gearteten Schutzzweck verfolgen. Wenn Tabakprodukte nicht als Gifte anzusehen sein sollten, müssen sie doch jedenfalls als Genussmittel eingestuft werden. Auch die Voraussetzungen dieses Kompetenztitels sind erfüllt, jedenfalls nach der Neuregelung durch das Gesetz vom August diesen Jahres.

d) Überschneidungen

Gesetzliche Rauchverbote bleiben eine Maßnahme gegen gemeingefährliche Krankheiten oder Regelungen von Giften

und Genussmitteln, auch wenn sie für Schulen, Hochschulen, Arbeitsplätze oder Gaststätten angeordnet werden. Für die Zuordnung eines Regelungsgegenstandes zu einem der Kompetenzbereiche ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunächst auf den Zweck der Regelung, aber auch auf ihren (unmittelbaren) Gegenstand abzustellen. Die Zuordnung kann in Zweifelsfällen sinnvoll nur anhand des Schwergewichts der Regelung erfolgen. Rauchverbote regeln keine Fragen (schulischer) Bildung. Nur weil sie räumlich-gegenständlich auch Schulen und Hochschulen erfassen, werden sie nicht zu (hoch-)schulrechtlichen Regelungen. Auch die Verbote des Betäubungsmittelgesetzes für den Umgang mit Rauschgiften gelten für den Bereich der Schulen und Hochschulen. Selbst wenn Schüler und Studenten Hauptadressaten der Normierungen sein sollten, werden sie dadurch keinesfalls zu einer schul- oder hochschulrechtlichen Regelung.

Im Ergebnis fallen daher umfassende Rauchverbote in den Kompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

3. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Soweit die gesetzliche Anordnung von Rauchverboten auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, Recht der Gifte) gestützt werden kann, ist die Erforderlichkeit einer Regelung durch ein Gesetz des Bundes seit der Neuregelung vom August 2006 keine Zuständigkeitsvoraussetzung mehr.

Soweit die gesetzliche Anordnung von Rauchverboten auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG (Recht der Genussmittel) gestützt wird, ist die Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung weiterhin kompetenzbegründendes Merkmal. Die Erforderlichkeit kann sich nach Art. 72 Abs. 2 GG alternativ aus der Verfolgung folgender Ziele ergeben:

- Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet
- Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse
- Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Das Bundesverfassungsgericht folgt bei der Beurteilung der Erforderlichkeit mittlerweile einer deutlich restriktiven Linie, um die Länderkompetenzen zu wahren, wie die Entscheidungen zur Altenpflege, zur Bekämpfung gefährlicher Hunde und zur Juniorprofessur, zeigen.

Zunächst wollte das Gericht eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nur noch für die prognostischen Einschätzungen über die künftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse akzeptieren und wies weniger strenge Auffassungen im Schrifttum unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers und die Einführung eines eigenständigen verfassungsgerichtlichen Überprüfungsverfahrens (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG) ausdrücklich zurück. Später hat es dann diese strenge Linie revidiert und dem Gesetzgeber allgemein eine Einschätzungsprärogative bei „der Beurteilung zugebilligt, ob

die Rechtsfertigungsgründe nach Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen“. Dies könnte eine Wendung zu einer wieder weiterzuziehenden Beurteilungspraxis durch das Gericht bedeuten.

Umfassende bundesgesetzliche Rauchverbote für öffentliche Räume dienen bei „sachbereichsbezogener ... Gesamtbetrachtung“ der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ohne die bundeseinheitliche Regelung würden sich die Lebensverhältnisse in den Ländern „in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise“ auseinander entwickeln. Einen gesetzlichen Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Passivrauchens hat es bisher in Deutschland nur punktuell und rudimentär gegeben. Fortschritte im Bereich des Arbeits- und Dienstrechts sind ganz wesentlich nur durch die Rechtsprechung und nicht die gesetzgebenden Organe herbeigeführt worden.

Eine Regelung durch Bundesgesetz dient auch der Wahrung der Rechtseinheit. Da teilweise lokale und regionale Einheiten, aber auch der Bund für den Schutz vor Passivrauchen zuständig wären, wenn die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit verneint wird, würde die unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und unzumutbaren Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr führen. Im gesamtstaatlichen Interesse ist deshalb eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich. Dies gilt erst recht, wenn dem Bundesgesetzgeber insoweit insgesamt eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen ist.

Nur ein Bundesgesetz kann den erforderlichen umfassenden und abgestimmten Schutz der Bevölkerung vor den Schädigungen durch Tabakrauch in öffentlichen Einrichtungen gewährleisten.

4. Zwischenergebnis

Der Bund hat nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 19 GG das Gesetzgebungsrecht für umfassende Rauchverbote als Maßnahme zur Abwehr gemeingefährlicher Krankheiten und als Regelung des Rechts der Gifte. Rauchverbote stellen aber auch eine Regelung des Rechts der Genussmittel nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 20 GG dar, für die eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

III. Gesamtergebnis

Nach der Neuregelung der Kompetenzvorschriften durch die erste Stufe der „Föderalismusreform“ vom 28. August 2006 ist die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Gesetzes zur umfassenden Gewährleistung rauchfreier öffentlicher Räume nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 19 GG in jedem Fall gegeben. Darüber hinaus sind aber auch die Voraussetzungen einer Kompetenz nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 20 GG gegeben.

Impressum

© 2006 Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg
1. Auflage 2006: 5000 Stück
Autor: Prof. Dr. Helmut Siekmann,
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Verantwortlich für den Inhalt:
Dr. Martina Pötschke-Langer
Stabsstelle Krebsprävention und
WHO-Kollaborationszentrum für Tabakkontrolle

Im Neuenheimer Feld 280, 69120 Heidelberg
Fax: 06221 - 42 30 20, E-mail: who-cc@dkfz.de

Zitierweise:
Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.):
Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Gesetzes zur
Gewährleistung rauchfreier öffentlicher Einrichtungen, einer
rauchfreien Gastronomie und rauchfreier Arbeitsplätze
Heidelberg, 2006