

Nichtraucherschutz in Hamburg: Defizite und Lösungswege

Hintergrund

Seit fünf Jahren bemüht sich die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg um einen gesetzlichen Rahmen für einen wirksamen Nichtraucherschutz. Nach langer Debatte ist im Juli 2007 das Hamburgische Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit erlassen worden, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Es beinhaltete Rauchverbote in Behörden, Kliniken, Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen sowie in Festzelten und Gaststätten. Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008 mussten die Bestimmungen zum Rauchverbot in Gaststätten revidiert werden. Diese geänderte Fassung ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Seitdem ist das Rauchen in der getränkegeprägten Kleingastronomie wieder erlaubt. Die Raucherlaubnis in Nebenräumen größerer Schankwirtschaften bleibt bestehen. In der speisengeprägten Gastronomie ist das Rauchen jedoch grundsätzlich verboten. In diesem Punkt unterscheidet sich die Hamburger Regelung von der Mehrzahl der anderen Landesgesetze, die auch in Restaurants Raucherräume zulassen. Gegen diese Sonderregel für Restaurants hatte die Betreiberin einer Autobahngaststätte geklagt. Das Bundesverfassungsgericht hat der Klage in einer am 21. Februar 2012 verkündeten Entscheidung stattgegeben und den Gesetzgeber zu einer erneuten Revision des Passivraucherschutzgesetzes aufgefordert³. Bei der Sitzung des Gesundheitsausschusses der Hamburger Bürgerschaft am 14. Mai 2012 haben die Vertreter der den Senat tragenden Regierungspartei einen ersten Entwurf für die Novellierung des Gesetzes vorgelegt. Demnach sollen in Zukunft alle größeren Gaststätten Raucherräume einrichten können, sofern sie bestimmte Lüftungstechnische Voraussetzungen erfüllen.

Für die bisher in Hamburg geltende Regelung zum Nichtraucherschutz gibt es weder eine amtliche Evaluation, noch eine unabhängige und repräsentative Untersuchung zu der Frage, in welchem Umfang und in welcher Weise Gastronomen von den bestehenden Ausnahmeregelungen Gebrauch machen. Um hierüber empirisch fundierte Aussagen machen zu können, hat das Deutsche Krebsforschungszentrum im März 2012 eine Begehung von über 500 Hamburger Gaststätten durchgeführt. Die Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst. Darüber hinaus wird die aktuell diskutierte Regelung für Raucherräume anhand nationaler und internationaler Expertisen zur Wirksamkeit des sogenannten technischen Nichtraucherschutzes auf ihren möglichen Nutzen hin überprüft.

Methodik der Datenerhebung

Die Evaluation des Nichtraucherschutzes im Hamburger Gastgewerbe orientiert sich an der Methodik, die das Deutsche Krebsforschungszentrum im Rahmen einer Gastronomiestudie in zehn Bundesländern entwickelt hat⁴. Sie umfasste eine Begehung aller Gaststätten in den Stadtteilen Altstadt, Neustadt, St. Pauli, St. Georg und Rotherbaum. In diesem ausgewählten Innenstadtbereich wurden im März 2012 in den Abendstunden sämtliche Straßen abgelaufen und alle geöffneten Gaststätten begangen, die Getränke oder Speisen zum Verzehr vor Ort anbieten. Für jeden Betrieb wurde ein Erhebungsbogen ausgefüllt, in dem Fragen zum Gaststättentyp und zum Rauchreglement enthalten waren. Insgesamt liegen Daten von 536 Hamburger Gaststätten vor.

Rauchfreie Gaststätten

Von den über 500 untersuchten Gastronomiebetrieben in Hamburg waren 78 % rauchfrei, d.h. fast in jeder vierten Gaststätte wurde geraucht. Aussagekräftiger als dieser Durchschnittswert sind die

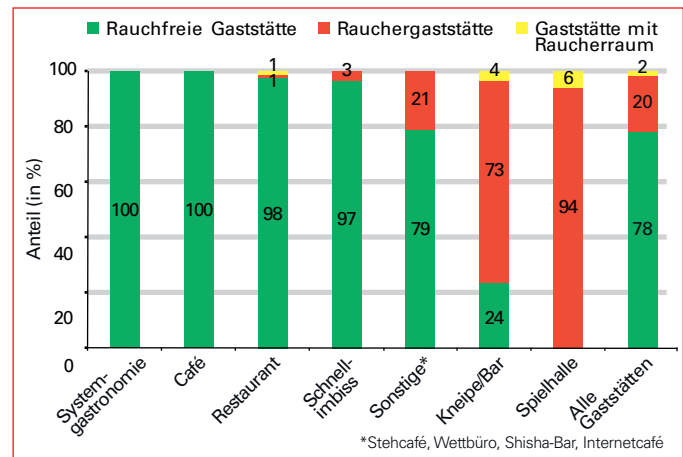


Abb. 1: Raucherlaubnis nach Gaststättentyp.

Ergebnisse für die verschiedenen Gaststättentypen, weil sich hier erhebliche Unterschiede zeigen (Abb. 1). Die Betriebe der Systemgastronomie und die Cafés sowie die Restaurants und Imbissstuben sind demnach komplett oder nahezu vollständig rauchfrei. Völlig anders stellt sich die Situation im getränkegeprägten Gastgewerbe dar: Von den mehr als 100 untersuchten Kneipen und Bars waren 77 % Raucherlokale. Noch gravierender sind die Defizite im Bereich der Spielhallen, von denen keine einzige rauchfrei war. Im Vergleich mit den anderen zehn Landeshauptstädten, die im Februar/März 2011 als Studienorte gewählt wurden⁴, schneidet Hamburg relativ gut ab (Abb. 2). Dieses Ergebnis verdankt der Stadtstaat vor allem der bis vor kurzem gültigen restriktiven Regelung im Bereich der Restaurants.

Rauchergaststätten

Laut dem Hamburgischen Passivraucherschutzgesetz darf in Einraum-Gaststätten mit einer Gastfläche von weniger als 75 m² das Rauchen gestattet werden, sofern keine zubereiteten Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden und die Gaststätte als Rauchergaststätte, zu der Personen unter 18 Jahren keinen Zutritt haben, gekennzeichnet ist. Insgesamt 20 % der untersuchten Betriebe wurden als Rauchergaststätten geführt. Doch längst nicht alle dieser Betriebe erfüllen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung als Rauchergaststätte. Am häufigsten wird gegen die Bestimmungen zum Jugendschutz und gegen die Kennzeichnungspflicht verstoßen (Abb. 3). Mitarbeiter der Hamburger Verbraucherschutzämter haben darauf hingewiesen, dass ihnen Zeit und Personal fehlen, um die Einhaltung der Auflagen für Rauchergaststätten und der anderen Vorschriften zum Nichtraucherschutz regelmäßig zu kontrollieren⁶.

Raucherräume

Zum Zeitpunkt der Erhebung gab es lediglich in zehn der insgesamt 536 Gaststätten einen Raucherraum. Dies scheint sich auch durch das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts³ nicht wesentlich geändert zu haben, denn im Rahmen einer telefonischen Nacherhebung im Mai 2012 gaben nur rund 15 % der Betreiber von Mehrraum-Restaurants an, ihren Nebenraum als Raucherraum zu nutzen oder nutzen zu wollen. Bei der Begehung im März zeigten sich ähnlich gravierende Mängel wie in den anderen Bundesländern: Nur zwei der zehn überprüften Raucherräume in Hamburg entsprachen den gesetzlichen Vorschriften. In

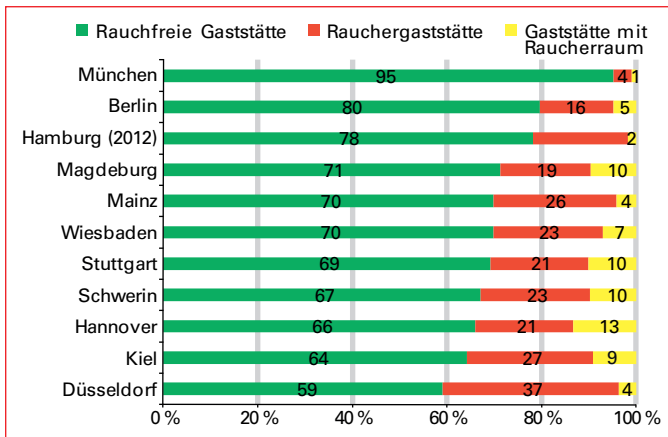


Abb. 2: Rauchreglement in Hamburg und weiteren Landeshauptstädten.

den übrigen Fällen gab es Verstöße gegen die Kennzeichnungspflichten und die zulässige Maximalgröße von Raucherräumen. Bei einem Raucherraum fehlte die Tür.

In der Gesetzesnovelle, die derzeit in der Hamburger Bürgerschaft diskutiert wird, ist vorgesehen, die Abtrennung der Raucher- und Nichtraucherbereiche durch eine Reihe von Maßnahmen zu verbessern. Demnach sollen Raucherräume nur noch dann zulässig sein, sofern sie über selbsttätig schließende Türen verfügen, nicht als Durchgang in andere Räume dienen, mindestens durch einen Flur oder eine Luftschleuse von Nichtraucherräumen getrennt sind und über eine raumlufttechnische Anlage verfügen, deren Leistungsfähigkeit in einer Verordnung spezifiziert wird. Die geforderten Maßnahmen orientieren sich am Konzept des sogenannten „technischen Nichtraucherschutzes“, das von den Herstellern von Entlüftungsanlagen propagiert wird. Die mit den Raucherräumen einhergehenden Probleme werden durch dieses Konzept jedoch nicht gelöst.

Experten zum „technischen Nichtraucherschutz“

Zu Beginn des Jahres 2011 haben Fachbeamte der für den Gesundheitsschutz zuständigen Ministerien in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen einen Sachstandsbericht zur Leistungsfähigkeit von Entlüftungsanlagen erstellt. Die Autoren kommen darin 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 Nichtraucherschutz‘ kann in diesem Sinne Erwartungen wecken, die er aus gesundheitlicher Sicht nicht erfüllt.“² Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) und ihr Institut für Arbeitsschutz haben daraufhin sämtliche Forschungs- und Beratungstätigkeiten auf diesem Gebiet eingestellt und die Entlüftungsanlagen innerhalb der Einrichtungen der DGUV abgebaut³. Auch Expertengremien in anderen Staaten sind nach eingehender Prüfung zu dem Schluss gekommen, dass technische Vorkehrungen nicht dasselbe Maß an Gesundheitsschutz bieten wie ein Rauchverbot⁴. Für die große Mehrzahl der Gaststätten wäre die Anschaffung und Wartung von Luftreinigungs- und Filtersystemen sowie der Einbau von automatisch verschließbaren Türen, wie sie im aktuell in Hamburg diskutierten Gesetzesentwurf gefordert werden, ohnehin nicht rentabel.

Impressum

© 2012 Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

Autoren: Dietmar Jazbinsek, Ute Mons M.A., Susanne Schunk, Dipl. Biol. Sarah Kahnert

Finanziell gefördert von der Dieter-Mennekes-Umweltstiftung in Kirchhundem und der Klaus Tschira Stiftung, gGmbH.

Verantwortlich für den Inhalt:
Dr. Martina Pötschke-Langer

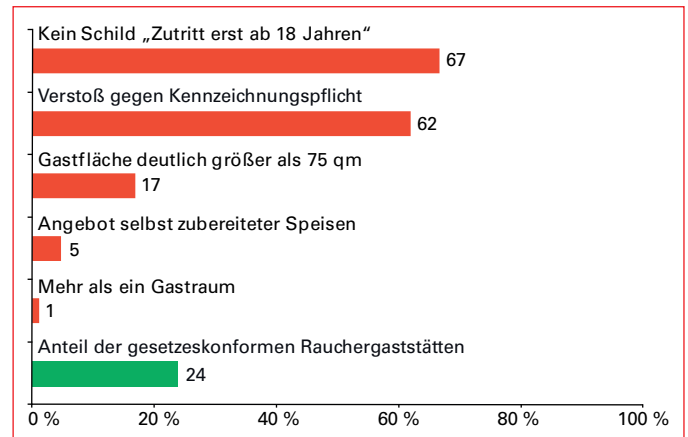


Abb. 3: Gesetzesverstöße bei Rauchergaststätten.

Fazit

Der Nichtraucherschutz in Hamburg weist derzeit eklatante Defizite auf: Drei von vier Kneipen und Bars in dem untersuchten Innenstadtbereich waren verraucht. Keine einzige Spielhalle, die im Rahmen der Studie begangen wurde, war rauchfrei. Nur ein Viertel der untersuchten Rauchergaststätten und lediglich zwei von insgesamt zehn Raucherräumen entsprachen den gesetzlichen Vorschriften. Daraus ergeben sich nicht nur für die Gäste erhebliche Gesundheitsrisiken, sondern vor allem für die Beschäftigten, die jeden Tag über viele Stunden hinweg den Giftstoffen im Tabakrauch ausgesetzt sind. Der derzeit diskutierte Plan, für Raucherräume den Einbau von Automatiktüren und modernen Entlüftungsanlagen vorzuschreiben, bietet nicht denselben Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens, wie ihn ein Rauchverbot ermöglicht. Der sogenannte „technische Nichtraucherschutz“ ist auch deshalb kein geeigneter Lösungsweg, weil er keinen Rechtsfrieden schafft. Die Betreiberin einer Autobahngaststätte, die mit ihrer Klage die Novellierung des Hamburgischen Passivraucherschutzgesetzes erzwungen hat, kündigte wegen der geplanten Vorschriften für die Einrichtung von Raucherräumen bereits einen erneuten Gang nach Karlsruhe an⁵. Weitere Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert, weil sich Inhaber von Einraum-Restaurants dadurch benachteiligt fühlen könnten, dass sie den einzigen Gaststättentypus repräsentieren, in dem das Rauchen strikt untersagt bleiben soll. Da jede Ausnahmeregelung zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Gastgewerbes führt, bietet nur ein Rauchverbot ohne Ausnahmen die Aussicht auf Rechtssicherheit. Das zeigen die Erfahrungen in Bayern: Hier wurden sämtliche Klagen gegen das seit dem 1. August 2010 geltende strenge Rauchverbot in Gaststätten und Festzelten vom Bundesverfassungsgericht und dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof abgewiesen. Das Beispiel Bayerns belegt zudem, dass die Streichung der Ausnahmeregelungen für Raucherkneipen und Raucherräume keineswegs zu dem oft beschworenen „Kneipensterben“ führt. Im Gegenteil: Seit dem Erfolg des Volksbegehrens für einen konsequenten Nichtraucherschutz sind die Umsätze in der bayerischen Gastronomie gestiegen – auch und gerade in der Getränkegastronomie⁶. Nur ein komplett rauchfreies Gastgewerbe bietet demnach faire Wettbewerbsbedingungen, stabile Umsätze, Rechtsfrieden und einen wirksamen Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens.

Nichtraucherschutz in Hamburg: Defizite und Lösungswege

Literatur

- (1) American Society of Refrigerating and Air-Conditioning Engineers (2008) Environmental tobacco smoke. Position document, Atlanta
- (2) Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Hrsg.) (2011) Sachstandsbericht über den Stand von Wissenschaft und Technik zum Technischen Nichtraucherschutz. Erlangen
- (3) Bundesverfassungsgericht (2012) Pressemitteilung Nr. 11/2012 vom 21. Februar 2012, Beschluss vom 24. Januar 2012, 1 BvL 21/11, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-011.html>
- (4) Deutsches Krebsforschungszentrum (2011) Nichtraucherschutz in Deutschland. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in zehn Bundesländern. Heidelberg
- (5) Deutsches Krebsforschungszentrum (2012) Nichtraucherschutz in Bayern: Akzeptanz in der Bevölkerung und Auswirkungen auf die Gastronomie. Heidelberg
- (6) Dittmann, Olaf (2011) Rauchen wird wieder mehr toleriert. Die Welt, 21.5.2011
- (7) Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (2011) Aktuelle Mitteilung zum Sachgebiet „Technischer Nichtraucherschutz“ Sankt Augustin, 17.3.2011
- (8) Pinzke, Renate & Neuberger, Mathis (2012) Trucker-Wirtin will wieder klagen. Hamburger Morgenpost, 16.5.2012