



Deutsches Krebsforschungszentrum | M050 | PF 101949 | D-69009 Heidelberg

Frau Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf  
per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/69**

Alle Abg

**WHO-Kollaborationszentrum für  
Tabakkontrolle**  
**Stabsstelle Krebsprävention**  
M050  
Leiterin:  
Dr. Martina Pötschke-Langer

Im Neuenheimer Feld 280  
D-69120 Heidelberg  
Telefon +49.62 21.42-30 08  
Telefax +49.62 21.42-30 20  
www.dkfz.de  
www.tabakkontrolle.de  
M.Poetschke-Langer@dkfz.de

Heidelberg, den 19.09.2012

### **Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums vom 19. September 2012**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zum  
Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen  
(Landtagsdrucksache 16/125)**

#### **Zusammenfassung**

Das Deutsche Krebsforschungszentrum begrüßt den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Nordrhein-Westfalen. Der Entwurfstext stellt ein konsequentes und rechtssicheres Regelwerk dar, das den Erkenntnissen der Krebsforschung ebenso Rechnung trägt wie den Ergebnissen der Begleitforschung zu den bisher in NRW gültigen Regelungen. Das derzeit geltende Gesetz enthält zahlreiche Ausnahmetatbestände, die insbesondere im Bereich der Gastronomie dazu geführt haben, dass Nichtraucher bis heute den giftigen und krebserzeugenden Schadstoffen im Tabakrauch ausgesetzt sind. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass jeder Versuch des Gesetzgebers, den Gesundheitsschutz auf bestimmte Veranstaltungstypen und Segmente des Gastgewerbes zu beschränken, Abgrenzungsprobleme und Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringt. Eine Neuformulierung der Ausnahmeregelungen würde deshalb nur zu neuen Auslegungs- und Rechtsstreitigkeiten führen. Wenn man das im Gesetz formulierte Ziel - einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Passivrauchens zu gewährleisten - ernst nimmt, gibt es zu der Einführung der rauchfreien Gastronomie, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, keine Alternative.

Im Folgenden werden die Defizite der bestehenden Regelungen im Gastgewerbe und die Vorteile einer rauchfreien Gastronomie noch einmal anhand aktueller Daten dokumentiert.

#### **Stiftung des öffentlichen Rechts**

Stiftungsvorstand  
Prof. Dr. med. Otmar D. Wiestler  
Prof. Dr. rer. pol. Josef Puchta

Deutsche Bank Heidelberg  
(67270003) Konto 0157008  
Deutsche Bundesbank  
Karlsruhe  
(66000000) Konto 67001902

## **1. Bilanz der bestehenden Ausnahmeregelungen in Nordrhein-Westfalen**

### **1.1 Raucherclubs**

Der Gesetzgeber hatte in § 3 Abs. 7 NiSchG NRW Vereine und Gesellschaften vom Rauchverbot ausgenommen, sofern deren ausschließlicher Zweck der gemeinschaftliche Konsum von Tabakwaren ist. Daraufhin wurden zahlreiche Gaststätten zu Raucherclubs deklariert. Bei einer Begehung von mehr als 2.000 Gastronomiebetrieben durch Mitarbeiter des Deutschen Krebsforschungszentrums stellte sich im Februar 2011 heraus, dass über 80% der besuchten Raucherclubs für die Laufkundschaft frei zugänglich waren. [1] Das Oberverwaltungsgericht Münster hat diese Praxis als "Umgehung des gesetzlichen Rauchverbots" eingestuft und mit seinem Urteil vom 4. April 2011 unterbunden. [2]

### **1.2 Rauchergaststätten**

Die Evaluationsstudie des Krebsforschungszentrums erstreckte sich auf den Innenstadtbereich von 15 Städten in allen fünf Regierungsbezirken Nordrhein-Westfalens. [1] Was die getränkegeprägte Gastronomie betrifft, sind zwei Ergebnisse hervorzuheben: Zum einen wurden nur in 8 % der als Rauchergaststätte geführten Betriebe sämtliche Vorschriften eingehalten, die der Gesetzgeber zur Vorbedingung für eine Ausnahme vom Rauchverbot gemacht hat; zum anderen waren rund 85% der untersuchten Kneipen und Bars verraucht. Wer als Nichtraucher ein frisch gezapftes Bier trinken möchte, muss also vielerorts Tabakqualm in Kauf nehmen. Menschen mit Allergien und Atemwegs- oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen werden so aus einem Teilbereich des öffentlichen Lebens ausgegrenzt.

### **1.3 Raucherräume**

In Gaststätten mit Raucherraum kann die Schadstoffbelastung im angrenzenden Nichtraucherbereich fast genauso hoch sein wie im Raucherraum selber. Das haben frühere Messungen des Krebsforschungszentrums ergeben. [3] Auch in den nordrhein-westfälischen Gaststätten sind die Raucherräume oft nur unzureichend von den Nichtraucherbereichen abgetrennt. Lediglich 29% der untersuchten Raucherräume entsprachen den gesetzlichen Vorschriften. [1] Doch auch in den übrigen Fällen dringt der Tabakrauch in die anderen Räume, sobald die Tür zum Raucherraum geöffnet wird. Von einem wirksamen Nichtrauchererschutz kann hier keine Rede sein.

### **1.4 Spielhallen**

In Nordrhein-Westfalen waren 9 von 10 der untersuchten Spielhallen verraucht. [1] Dieses Ergebnis deckt sich mit den Angaben im Evaluationsbericht des Gesundheitsministeriums vom 2. Februar 2011. Dem Bericht zufolge kommt es sogar vor, "dass in Spielhallen Räume zu Nichtraucherräumen erklärt werden, in denen kein Spielgerät aufgebaut ist". [4] Die explizite Einbeziehung von Spielhallen und Spielbanken in den Geltungsbereich des Nichtraucherchutzgesetzes, wie im Entwurf der Landesregierung vorgesehen, ist daher zu begrüßen. Sie verbessert nicht nur den Gesundheitsschutz der Gäste und der Beschäftigten, sondern kann auch einen Beitrag zur Prävention von Spielsucht leisten.

### **1.5 Diskotheken**

Die Verbraucherzentrale NRW hat bei Testbesuchen im März 2011 festgestellt, dass nur 3 der 50 besuchten Diskotheken rauchfrei waren. [5] In vielen Lokalen wurde auch im Bereich der Tanzfläche geraucht. Derartige Lücken im

Gesundheitsschutz sind allein schon wegen der negativen Signalwirkung auf Jugendliche kaum zu verantworten.

### **1.6 Festzelte**

Die Dieter-Mennekes-Umweltstiftung hat bei Kinderkarneval-Veranstaltungen im Rheinland überprüft, wie realistisch die Erwartung des zuständigen Ministeriums war, "dass bei derartigen Veranstaltungen die teilnehmenden Erwachsenen im Interesse der Gesundheit der Kinder auf das Rauchen verzichten." [6] Tatsächlich wurde bei 10 von 14 besuchten Karnevalsfeiern in den Festsälen und Festzelten geraucht, in einigen Fällen sogar im Beisein von Säuglingen. Kindertanzgruppen mussten bei 7 von 10 besuchten Veranstaltungen in verrauchten Räumen auftreten. [7] Ähnlich unverantwortlich ist auch die Ausnahmeregelung für Schützenfeste. Messungen im Auftrag des Krebsforschungszentrums haben im Sommer 2012 gezeigt, dass in Schützenfestzelten vergleichbar hohe Schadstoffbelastungen auftreten können wie früher in den verrauchten Zugbistros. [8]

**Erstes Fazit:** Die als Ausnahmen gedachten Abstriche vom Gesundheitsschutz sind in relevanten Teilen des öffentlichen Lebens zur Regel geworden. Es handelt sich dabei keineswegs um ein bloßes Vollzugsdefizit, das sich durch mehr Kontrollen im Gaststättenbereich beheben ließe, sondern um ein grundsätzliches Problem, das in der inhärenten Unschärfe von Abgrenzungskriterien wie "getränkegeprägt vs. speisengeprägt", "zubereitete Speisen vs. nicht zubereitete Speisen", "Gastfläche vs. Rest der Gaststätte" oder "Nebenraum vs. Hauptraum" begründet liegt. Das Krebsforschungszentrum teilt daher die Auffassung der nordrhein-westfälischen Ordnungsämtern, dass die Ausnahmetatbestände "eine wirksame Kontrolle des Gesetzes verunmöglichen bzw. sehr erschweren" und aus diesem Grund gestrichen werden sollten. [4]

## **2. Perspektiven einer rauchfreien Gastronomie für Nordrhein-Westfalen**

### **2.1 Wirtschaftliche Folgen für das Gastgewerbe**

Am 4. Juli 2010 haben sich über 60% der bayerischen Wähler für eine Streichung der Ausnahmeregelungen im Gastgewerbe ausgesprochen. Für diesen Fall hatten Tabaklobbyisten und Gastronomiefunktionäre ein massenhaftes Kneipensterben und die Zerstörung des Brauchtums vorhergesagt. Aufschluss über die tatsächliche Umsatzentwicklung nach Einführung der rauchfreien Gastronomie geben die Daten des Statistischen Landesamtes: Demnach lagen die Umsätze in der bayerischen Gastronomie im ersten Jahr nach dem Volksentscheid (August 2010 bis Juli 2011) deutlich über denen des Vorjahres. Dieses Umsatzplus schließt getränkegeprägte Kleinbetriebe mit einem Jahresumsatz von mehr als 50.000 Euro mit ein. Nie zuvor kamen so viele Touristen nach Bayern wie im Jahr 2011, dem ersten Kalenderjahr mit einer komplett rauchfreien Gastronomie. [9]

### **2.2 Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer**

Eine Auswertung der Krankendaten von mehr als 15 Millionen Berufstätigen im Rahmen der skandinavischen NOCCA-Studie hat ergeben, dass bei keiner anderen Berufsgruppe das Risiko, an Krebs zu erkranken, so hoch ist wie bei Kellnern. [10] Die Angestellten und Inhaber von Gastronomiebetrieben sind oft

selber Raucher, doch es gibt auch Nichtraucher, die in den Rauchergaststätten arbeiten und dabei ihre Gesundheit aufs Spiel setzen, weil sie auf das Einkommen angewiesen sind. Das gilt zum Beispiel für viele Studierende und Alleinerziehende, die sich durch Aushilfsjobs in Szenekneipen etwas dazuverdienen. Die Einführung der rauchfreien Gastronomie ist deshalb ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Arbeitsschutzes. Das bestätigten zuletzt die Ergebnisse der Schweizer Cosibar-Studie: Ein Jahr nach Inkrafttreten des Rauchverbots wurden beim Gastronomiepersonal deutliche Verbesserungen des Herz-Kreislaufsystems gemessen. [11]

### **2.3 Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche**

Bei 6 von 10 Rauchergaststätten in Nordrhein-Westfalen fehlte im März 2011 der gesetzlich vorgeschriebene Hinweis im Eingangsbereich, dass der Zutritt erst ab 18 Jahren erlaubt ist. [1] Doch selbst wenn die geltenden Vorschriften zum Jugendschutz eingehalten würden, geht von den Rauchergaststätten eine negative Signalwirkung aus. Das belegt eine aktuelle Analyse der einschlägigen Fachliteratur durch den Surgeon General in den USA. [12] Die Signalwirkung öffentlicher Rauchverbote kann darüber hinaus dazu beitragen, dass auch in Privatwohnungen weniger geraucht wird. Nach Inkrafttreten der Nichtraucherschutzgesetze in Deutschland stieg der Anteil der Raucher, die zu Hause auf die Zigarette verzichten, um 38%. [13] Hiervon profitieren insbesondere die Kinder, die in den Raucherhaushalten leben.

### **2.4 Akzeptanz in der Bevölkerung**

In Deutschland ist die Zustimmung zu rauchfreien Gaststätten in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, von 53% im Februar 2005 auf knapp 78% im Februar 2012. [14] Im Februar 2012 sprach sich erstmals auch eine Mehrheit von 51% der bundesdeutschen Raucher für eine komplett rauchfreie Gastronomie aus.

**Zweites Fazit:** Die Einführung der rauchfreien Gastronomie verbessert den Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie von Gastwirten und Beschäftigten vor den Gefahren des Passivrauchens. Sie hat keine negativen Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung im Gastgewerbe und stößt in der Bevölkerung auf große Zustimmung. Warnungen der Tabaklobby vor einem massenhaften Kneipensterben oder einer Bevormundung der Bürger durch einen Verbotsstaat sind Teil einer Angstkampagne, die von den empirisch dokumentierten Defiziten der geltenden Nichtraucherschutzbestimmungen ablenken soll.

### **3.) Gesamtbewertung des Gesetzentwurfes**

Mit der geplanten Streichung der Ausnahmeregelungen im Gastgewerbe macht die Landesregierung deutlich, dass ihr das Gemeinwohl wichtiger ist als die Interessen der Tabakindustrie. Positiv hervorzuheben ist aus Sicht des Deutschen Krebsforschungszentrums auch die Einbeziehung der E-Zigarette in den Geltungsbereich des Nichtraucherschutzgesetzes. Das Land NRW knüpft damit an die Auffassung der Bundesregierung an, "dass elektronische Zigaretten grundsätzlich unter das Bundes Nichtraucherschutzgesetz fallen, da dieses Gesetz ein allgemeines Rauchverbot regelt, ohne dass das Rauchen hinsichtlich des Konsums bestimmter Produktgruppen wie z. B. Zigaretten, Zigarren, Kräuterzigaretten oder elektrischen Zigaretten differenziert wird." [15] Zu

demselben Schluss kommen Experten des Bundesinstituts für Risikobewertung, die im Februar 2012 empfohlen hatten, "E-Zigaretten in Nichtraucherbereichen wie herkömmliche Zigaretten zu behandeln und das E-Rauchen dort zu untersagen". [16]

Neben den bislang genannten Verbesserungen kommt noch eine Reihe weiterer Änderungen hinzu, die aus Sicht des Krebsforschungszentrums positiv zu werten sind. Dies gilt für die Ausweitung des Geltungsbereiches auf Kinderspielplätze und nicht-einrichtungsbezogene Veranstaltungen in Schulgebäuden, auf öffentlich zugängliche Laufflächen in Einkaufszentren und Einkaufspassagen sowie auf bisher nicht erfasste Einrichtungen des Landes und der Kommunen. Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus die Erhöhung des möglichen Bußgeldes, da spürbare Sanktionen die Durchsetzung von Rauchverboten vereinfachen, wie Erfahrungen in Großbritannien und vielen anderen Staaten belegen.

Trotz ihrer Systematik und Konsequenz läuft die vorliegende Gesetzesnovelle keineswegs auf ein "absolutes" oder "totales" Rauchverbot hinaus, wie dies bisweilen unterstellt wird. Es gibt viele Bereiche des öffentlichen Lebens, wie die Außengastronomie, die Tribünen in Fußballstadien, Parkbänke oder die Haltestellen im öffentlichen Nahverkehr, die von dem Gesetzentwurf nicht erfasst werden, obwohl sich auch hier viele Menschen durch Tabakrauch gestört fühlen und Abhilfe fordern. Die Gesetzesnovelle der Landesregierung lässt diese weitergehenden Forderungen nach Rauchfreiheit außer Betracht und stellt deshalb insgesamt einen Kompromiss dar, der allen Seiten Zugeständnisse abverlangt.

Alles in allem bietet der Gesetzentwurf der Landesregierung die Chance, dass Nordrhein-Westfalen zum Vorbild für andere Bundesländer werden kann und Anschluss findet an die Standards des Nichtraucherschutzes, wie sie sich in vielen anderen europäischen Staaten seit langem bewährt haben.

gez. Dr. Martina Pötschke-Langer

### **Quellenangaben**

[1] [Deutsches Krebsforschungszentrum \(2011\): Nichtraucherschutz in Nordrhein-Westfalen. Gesetzeslücken und Vollzugsprobleme, Heidelberg](#)

[2] [Oberverwaltungsgericht Münster: Beschluss 4 B 1771/10 vom 4.4.2011](#)

[3] [Deutsches Krebsforschungszentrum \(2007\): Erhöhtes Gesundheitsrisiko für Beschäftigte in der Gastronomie durch Passivrauchen am Arbeitsplatz, Heidelberg](#)

[4] [Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen: Bericht an den Landtag über die Auswirkungen des Gesetzes zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher im Land Nordrhein-Westfalen, 2.2.2011](#)

[5] [Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen \(2011\): Nichtraucherschutz in Nordrhein-Westfalen. Pressemitteilung vom 21.3.2012, Düsseldorf](#)

[6] [Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen \(2008\): Nichtraucherschutz in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf](#)

- [7] [Dieter-Mennekes-Umweltstiftung: Kinderkarneval im Rheinland: Gehören Zigaretten zum Brauchtum? Pressemitteilung vom 21.3.2011 \[aktualisierte Fassung im Erscheinen\]](#)
- [8] [Deutsches Krebsforschungszentrum \(2012\): Tabakrauchbelastung in Festzelten: Messergebnisse aus Nordrhein-Westfalen \[im Erscheinen\]](#)
- [9] [Deutsches Krebsforschungszentrum \(2012\): Nichtraucherenschutz in Bayern: Akzeptanz in der Bevölkerung und Auswirkungen auf die Gastronomie. Heidelberg](#)
- [10] [Pukkala E et al. \(2009\): Occupation and cancer – follow-up of 15 million people in five Nordic countries. Acta Oncologica, Vol. 48, No. 5: 646–790](#)
- [11] [Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut: Rauchfreie Arbeitsplätze verbessern die Gesundheit des Gastronomiepersonals. Pressemitteilung vom 30.8.2012, Basel](#)
- [12] [Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General, 2012](#)
- [13] [Mons U et al. \(2012\): Impact of national smoke-free legislation on home smoking bans: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project Europe Surveys. Tobacco Control, advance online publication, 13.2.2012](#)
- [14] [Deutsches Krebsforschungszentrum \(2012\): Rauchfreie Gaststätten in Deutschland 2012: Erstmals Mehrheit der Raucher für Rauchverbot. Heidelberg](#)
- [15] [Gesundheitliche und rechtliche Bewertung von E-Zigaretten. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Martina Bunge, Diana Golze, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Deutscher Bundestag Drucksache 17/8772, Berlin 29. 02. 2012](#)
- [16] [Bundesinstitut für Risikobewertung: Liquids von E-Zigaretten können die Gesundheit beeinträchtigen. Stellungnahme Nr. 016/2012 vom 24.2.2012, Berlin](#)