PRO RAUCHFREI e.V.
LOBBY DER NICHTRAUCHER

Stellungnahme zum Entwurf zur Neufassung des Landesnichtraucherschutzgesetzes Baden-Württemberg (LNRSchG)

Berlin, 28. Juli 2025

Der vom Ministerrat am 8. Juli 2025 beschlossene Entwurf zur Neufassung des Landesnichtraucherschutzgesetzes Baden-Württemberg gewährleistet keinen ausreichenden Nichtraucherschutz. Vulnerable Personengruppen wie Menschen mit Vorerkrankungen wie Asthma, aber auch alle Nichtraucher, die ihre Gesundheit nicht durch Tabakrauch gefährden möchten, werden dadurch von zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Pflegekräfte, medizinisches Personal, Angestellte in der Gastronomie sowie Mitarbeiter bei Polizei und Justiz werden durch Ausnahmen vom Nichtraucherschutz schutzlos gestellt, selbst wenn sie als Asthmatiker oder Schwangere zu den in § 1 des Gesetzentwurfs genannten besonders schutzbedürftigen Personengruppen gehören. Dadurch können Betroffene ihren Beruf gegebenenfalls nicht oder nur unter Inkaufnahme gesundheitlicher Beeinträchtigungen oder -gefährdungen ausüben. Das ist ableistisch und sollte in einer inklusiven Gesellschaft nicht Gesetz sein.

Der Gesetzentwurf verletzt damit das „WHO Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“ (WHO Framework Convention on Tobacco Control – „WHO FCTC“). Darin hat Deutschland sich völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, wirksamen Nichtraucherschutz vorzusehen

- in allen öffentlichen Innenräumen
- an allen Arbeitsplätzen in Innenräumen
- in allen öffentlichen Verkehrsmitteln
- und „wo angemessen“, an sonstigen öffentlichen Orten im Freien.

Die Parteien der WHO FCTC haben Leitlinien dazu beschlossen. Darin haben sie als Grundsatz Nummer 1 festgelegt, dass „wirksamer Nichtraucherschutz“ bedeutet, dass der jeweilige Ort zu 100% rauchfrei sein muss. Raucherräume dürfen ausdrück-

lich nicht zugelassen werden, da sie keinen wirksamen Schutz bieten. Der Rauch belastet auch angrenzende Räume. Die Vertragsparteien weisen dabei darauf hin, dass es wissenschaftlicher Konsens ist, dass es kein unbedenkliches Niveau der Belastung mit Tabakrauch gibt. Schon kleinste Mengen können z.B. Tumorwachstum begünstigen.

Diese Leitlinien sind nach der Wiener Vertragsrechtskonvention, die den Umgang mit völkerrechtlichen Verträgen regelt, bei der Auslegung der WHO FCTC heranzuziehen. Sie lassen hier keinen Auslegungsspielraum: Nach dem Rahmenübereinkommen sind Raucherräume nicht zulässig. Die WHO kritisiert Deutschland regelmäßig dafür, dass hier immer noch an vielen Orten Raucherräume zugelassen werden.

1. Alle Ausnahmeregelungen für öffentliche Innenräume und Arbeitsplätze in Innenräumen streichen

Der vom Ministerrat beschlossene Gesetzentwurf verletzt die WHO FCTC, da nach den Ausnahmereglungen in dessen § 4 das Rauchen in zahlreichen öffentlichen Innenräumen und Arbeitsplätzen in Innenräumen zugelassen wird. Die Ausnahmereglungen in § 4 sind zu streichen. Die gesamte Gastronomie, auch die Festzelte, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Behörden und Gerichte etc. müssen vollständig rauchfrei werden. Die Leitlinien zur WHO FCTC bestimmen ausdrücklich: „Besondere Beachtung sollte solchen Arbeitsplätzen zuteilwerden, die gleichzeitig von Einzelpersonen bewohnt oder belegt werden, wie Strafvollzugsanstalten, psychiatrische Einrichtungen oder Pflegeheime. In diesen Örtlichkeiten sollten Personen, die dort arbeiten, vor einer Belastung durch Tabakrauch geschützt werden.“ Auch in diesen Einrichtungen haben die Beschäftigten, Bewohner, Besucher und alle, die die Einrichtungen nutzen, ein Recht auf Nichtraucherschutz. Das gilt insbesondere für vulnerable Personengruppen.

CDU und Grüne bekennen sich zu Multilateralismus und Völkerrecht. Damit ist ein Gesetzentwurf, der die völkerrechtlich verbindliche WHO FCTC eklatant verletzt, nicht vereinbar.

2. Nichtraucherschutz im Freien an Orten, an denen Menschen auf engem Raum zusammenkommen

Darüber hinaus sollte Nichtraucherschutz im Freien an Orten gelten, an denen Menschen auf engem Raum zusammenkommen. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass Passivrauchen auch im Freien gesundheitsgefährdend ist. Die toxischen Substanzen im Tabakrauch sind dieselben wie in Innenräumen. Der Rauch verflüchtigt sich zwar irgendwann. Vorher müssen ihn aber alle im Umfeld einatmen, und das zum Teil in sehr hohen Konzentrationen.

Nach der Empfehlung des Rates der EU vom 3. Dezember 2024 über rauch- und aerosolfreie Umgebungen (C/2024/7425) sollten insbesondere folgende Orte rauchfrei sein:

- Außengastronomie,
- Freizeiteinrichtungen (Freibäder, Sportanlagen, Zoos etc.),
- Open-Air-Events,
- Haltestellen,
- Krankenhausgelände,
- Schulgelände,
- und Eingangsbereiche von geschützten Innenräumen.

Der Gesetzentwurf sieht Nichtraucherschutz im Freien lediglich an Haltestellen, auf Schulgeländen und in weiteren Bereichen speziell für Kinder und Jugendliche vor. Kinder und Jugendliche halten sich jedoch auch an den anderen in der Ratsempfehlung genannten Orten auf. Das gilt auch für andere vulnerable Personengruppen wie Menschen mit chronisch obstruktiven Lungenerkrankungen oder Schwangere. Zudem sollten alle Menschen umfassend am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, ohne dass ihre Gesundheit durch Tabakrauch gefährdet wird. Der Katalog der rauchfreien Bereiche im Freien ist daher nach Maßgabe der EU-Ratsempfehlung zu erweitern und sollte insbesondere auch die Außengastronomie umfassen.

3. Rauchfreie Eingangsbereiche

Schließlich ist es wichtig, die Eingangsbereiche geschützter Innenräume rauchfrei zu machen. Gerade im Sommer wird häufig direkt vor der offenen Tür geraucht und der

Rauch zieht in die Innenräume. Hier sollte ein Abstand von mindestens fünf Metern vorgesehen werden, in dem auch keine Aschenbecher aufgestellt werden dürfen.

4. Wirksame Sanktionen bei Verstößen

Darüber hinaus sollte der Bußgeldrahmen in § 7 deutlich erhöht werden und auch Verstöße gegen die Hinweispflicht auf das Rauchverbot nach § 6 Satz 2 sollten bußgeldbewehrt sein.

Wir fügen als Anlage einen Gesetzentwurf für das baden-württembergische Landesnichtraucherschutzgesetz bei, in dem die vorstehend genannten Anforderungen umgesetzt sind.

Anlage

Muster Landesnichtraucherschutzgesetz

Gesetz zum Schutz vor den Gesundheitsgefahren durch Emissionen von Tabak-erzeugnissen und verwandten Erzeugnissen sowie von Cannabisprodukten in der Umgebungsluft (Nichtraucherschutzgesetz - NichtrSchG)

§ 1
Gesetzeszweck

Zweck des Gesetzes ist es, die Bevölkerung vor den Gesundheitsgefahren durch Emissionen von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen sowie von Cannabisprodukten zu schützen.

§ 2
Rauchverbot

(1) Das Rauchen und Verdampfen von Erzeugnissen nach § 2 Nummer 1 des Tabakerzeugnisgesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 194) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung und von Cannabisprodukten ist verboten

1. in Einrichtungen des Landes,
2. in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen,
3. in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen,
4. in Gaststätten,
5. in Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
6. in Sportstätten,
7. an und in Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs mit Ausnahme der Personenbahnhöfe der öffentlichen Eisenbahnen,
8. in geschlossenen öffentlichen Räumen,
9. in Fußgängerzonen, und
10. auf Kinderspielplätzen.

(2) Das Rauchverbot nach Absatz 1 gilt in jedem Raum, der überdacht und von einer oder mehreren Wänden oder Trennflächen umschlossen ist, unabhängig davon, welches Baumaterial für Dach, Wände oder Trennflächen verwendet wurde und unabhängig davon, ob der Bau dauerhaft oder vorübergehend errichtet wurde (geschlossener Raum). An Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs im Sinne von Ab-

satz 1 Nummer 7, in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, Gaststätten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Sportstätten, Fußgängerzonen und auf Spielplätzen gilt das Rauchverbot auch im Freien. Das Rauchverbot gilt auch in einem Umkreis von fünf Metern um Eingänge geschlossener Räume nach Absatz 1 Nummer 1 bis 7.

(3) Es ist verboten, im Geltungsbereich des Rauchverbots Aschenbecher bereitzustellen.

(4) Weitergehende Rauchverbote auf Grund anderer Rechtsvorschriften des Bundesrechts oder Landesrechts bleiben von diesem Gesetz unberührt.

§ 3
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Einrichtungen des Landes:
   a) Verfassungsorgane des Landes,
   b) Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung,
   c) Gerichte und andere Organe der Rechtspflege des Landes,
   d) alle sonstigen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes und der Kommunen unabhängig von ihrer Rechtsform,
2. Gesundheits- und Sozialeinrichtungen: unabhängig von ihrer Trägerschaft Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen nach § 107 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und Heime nach § 1 des Heimgesetzes sowie vergleichbare Einrichtungen,
3. Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen: öffentliche und private Schulen, Hoch- und Fachhochschulen und Einrichtungen der Berufsbildung sowie der sonstigen Aus- und Weiterbildung, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des Achten Buches Sozialgesetzbuch und sonstige Einrichtungen, in denen Kinder ganztags oder stundenweise betreut werden, unabhängig von der Trägerschaft,
4. Gaststätten: Einrichtungen im Sinne des § 1 des Gaststättengesetzes,
5. Kultur- und Freizeiteinrichtungen: Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung und Ausstellung künstlerischer, unterhaltender, wissenschaftlicher oder historischer Inhalte oder Werke oder der Freizeitgestaltung dienen und der Öffentlichkeit zugänglich sind, unabhängig von ihrer Trägerschaft und ihrem dauerhaften oder vorübergehenden Charakter,
6. Sportstätten: Einrichtungen und Anlagen, die der Ausübung des Sports dienen,
7. Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs: Orte, an denen Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs fahrplanmäßig halten,

8. Personenbahnhöfe der öffentlichen Eisenbahnen: Personenbahnhöfe nach § 3 Absatz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in Verbindung mit Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe a des Eisenbahnregulierungsgesetzes,
9. geschlossene öffentliche Räume: geschlossene Räume, die für die Allgemeinheit zugänglich sind oder von Personen aus unterschiedlichen Haushalten gemeinschaftlich genutzt werden, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen oder dem Zugangsrecht, einschließlich Fahrzeuge,
10. Fußgängerzonen: Fußgängerzonen nach der Straßenverkehrs-Ordnung,
11. Kinderspielplätze: öffentlich zugängliche Kinderspielplätze unabhängig von der Trägerschaft.

§ 4
Hinweispflicht

Orte, für die ein Rauchverbot nach § 2 besteht, sind deutlich sichtbar kenntlich zu machen. Hierfür ist das Verbotszeichen „Rauchen verboten“ nach Nummer 3.1 des Anhangs II der Richtlinie 92/58/EWG des Rates über Mindestvorschriften für die Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz (neunte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG) vom 24. Juni 1992 (ABl. EG Nr. L 245 S. 23) zu verwenden. Das Verbotszeichen ist an Eingängen und anderen geeigneten Stellen anzubringen.

§ 5
Verantwortlichkeit

(1) Verantwortlich für die Einhaltung des Rauchverbotes nach § 2 und für die Erfüllung der Hinweispflicht nach § 4 sind im Rahmen ihrer Befugnisse die Träger, die Leitung, die Betreiber, die Vermieter, die Eigentümer sowie die Inhaber des Hausrechts.

(2) Wird den in Absatz 1 Genannten ein Verstoß gegen das Rauchverbot bekannt, haben sie die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß zu unterbinden und weitere Verstöße zu verhindern.

§ 6
Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 2 Absatz 1 oder 2 raucht,
2. entgegen § 2 Absatz 3 Aschenbecher bereitstellt,
3. der Hinweispflicht nach § 4 nicht nachkommt, oder
4. entgegen § 5 Absatz 2 eine notwendige Maßnahme nicht ergreift, um einen Verstoß gegen das Rauchverbot zu unterbinden.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 1 kann mit einer Geldbuße bis zu 500 Euro, die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 2 bis 4 mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Neufassung des Nichtraucherschutzgesetzes dient dem Schutz der Bevölkerung vor gesundheitsgefährdenden Emissionen in der Umgebungsluft, die von Erzeugnissen nach dem Tabakerzeugnisgesetz und Cannabisprodukten ausgehen. In Deutschland sterben jährlich mehr als 127 000 Menschen an den Folgen des Rauchens. Das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ) geht davon aus, dass jährlich 3 300 Nichtraucher durch Tabakrauch in der Umgebungsluft sterben. Es ist daher eine grundlegende Verbesserung des Nichtraucherschutzes erforderlich. Der bislang durch das Bundesnichtraucherschutzgesetz, weitere bundesgesetzliche Regelungen wie insbesondere § 5 der Arbeitsstättenverordnung und die landesrechtlichen Bestimmungen gewährte Nichtraucherschutz genügt noch nicht den Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO Framework Convention on Tobacco Control – WHO FCTC)[1]. Die Neufassung des Nichtraucherschutzgesetzes dient dazu, die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der WHO FCTC zu erfüllen. Auch die zunehmende Etablierung neuartiger Produktgruppen wie E-Zigaretten und erhitzter Tabakerzeugnisse auf dem Markt sowie die mit dem Konsumcannabisgesetz vollzogene Freigabe von Cannabis erfordern eine Erweiterung des Nichtraucherschutzes, um dem Gesundheitsschutz auch im Hinblick auf diese Produkte ausreichend Rechnung zu tragen und Rechtssicherheit zu schaffen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf sieht ein Rauchverbot in zentralen Lebensbereichen vor, um dort Umgebungen zu schaffen, die vollständig frei sind von gesundheitsgefährdenden Emissionen von im Tabakerzeugnisgesetz regulierten Erzeugnissen und Cannabisprodukten. Der Nichtraucherschutz erfüllt bislang nicht die völkerrechtlichen Vorgaben der WHO FCTC. Diese fordert insbesondere ein vollständiges Rauchverbot in allen öffentlichen geschlossenen Räumen. Die Einrichtung von Raucherräumen ist nicht zulässig, da dies keinen effektiven Nichtraucherschutz gewährleistet. Diese Vorgaben werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt. Wie in der WHO FCTC vorgesehen, werden zudem an weiteren Orten Rauchverbote erlassen, an denen dies für einen wirksamen Nichtraucherschutz geboten ist. Hierzu wird die Empfehlung des Rates der EU vom 3. Dezember 2024 über rauch- und aerosolfreie Umgebungen (C/2024/7425) umgesetzt.

[1] https://fctc.who.int/who-fctc/overview

Nach Maßgabe der WHO FCTC werden weitere Verbote und Pflichten normiert, die der effektiven Umsetzung des Rauchverbots dienen, namentlich das Verbot, im Geltungsbereich des Rauchverbots Aschenbecher bereitzustellen, die Pflicht, durch geeignete Beschilderung auf das Rauchverbot hinzuweisen, und die Pflicht der Träger, Leitungen, Betreiber, Vermieter, Eigentümer und Inhaber des Hausrechts, das Rauchverbot im Rahmen ihrer Befugnisse durchzusetzen. Verstöße können als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

Die Bestimmungen werden einheitlich für Tabakerzeugnisse, verwandte Erzeugnisse wie E-Zigaretten und Cannabisprodukte getroffen. Einheitliche, klare Bestimmungen erleichtern die Beachtung und Durchsetzbarkeit, da sie rasch zur allgemein anerkannten sozialen Norm werden.

III. Alternativen

Keine. Der Nichtraucherschutz muss die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der WHO FCTC erfüllen. Er ist zudem auf neuartige Produktgruppen wie E-Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse sowie als Folge des Konsumcannabisgesetzes auch auf Cannabis zu erweitern.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ergibt sich aus Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG). Zwar hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für ein generelles Verbot des Rauchens und Verdampfens von Erzeugnissen nach dem Tabakerzeugnisgesetz und Cannabisprodukten aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Recht der Gifte).[2] Er hat davon im Bundesnichtraucherschutzgesetz und in § 5 der Arbeitsstättenverordnung jedoch nur in sehr begrenztem Umfang Gebrauch gemacht. Im Übrigen bleibt die Gesetzgebungskompetenz daher bei den Ländern. Bei den Konsumverboten nach § 5 Konsumcannabisgesetz und § 24 Medizinal-Cannabisgesetz handelt es sich ausweislich der Gesetzesbegründung nicht um Bestimmungen des Nichtraucherschutzes. Vielmehr geht es darum, "im Sinne des Kinder- und Jugendschutzes […] Konsumanreize für Kinder und Jugendliche weitestgehend zu vermeiden“.[3] Sie schränken die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Nichtraucherschutz gegen Cannabis nicht ein. Auch das Konsumverbot für Tabak nach § 10 Jugendschutzgesetz dient nur dem Jugendschutz und schränkt die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht ein, den Nichtraucherschutz gegen Tabak etwa in Gaststätten umfassend zu regeln.

[2] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 288/06 zu Tabak.
[3] BT-Drucksache 20/8704 S. 97.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf trägt dazu bei, die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der WHO FCTC im Bereich des Nichtraucherschutzes zu erfüllen. Das Land bekennt sich zu einer regelbasierten internationalen Ordnung und möchte, dass Deutschland als verlässlicher Partner bei der internationalen Zusammenarbeit seinen internationalen Verpflichtungen zu einem wirksamen Nichtraucherschutz aus diesem völkerrechtlichen Übereinkommen nachkommt. Es befolgt damit zudem die Empfehlung des Rates der EU vom 3. Dezember 2024 über rauch- und aerosolfreie Umgebungen (C/2024/7425).[4] Der Gesetzentwurf verfolgt zugleich Ziel 3a der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, das ebenfalls die Umsetzung der WHO FCTC fordert.[5]

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Neufassung des Nichtraucherschutzgesetzes dient der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Die Regelungen werden vereinfacht, indem die bisherigen komplexen Ausnahmetatbestände gemäß den Vorgaben der WHO FCTC abgeschafft werden. Die klaren und einfachen Regelungen erleichtern die Beachtung und erhöhen die Durchsetzbarkeit.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Neufassung des Nichtraucherschutzgesetzes verfolgt das Ziel 3a der UN Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, wonach die Umsetzung der WHO FCTC gestärkt werden soll.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Haushalte des Landes und der Kommunen fallen Ausgaben in geringer Höhe zur Erfüllung der Hinweispflicht auf die Geltung des Rauchverbots in ihren Einrichtungen durch Verbotskennzeichen an. Dem stehen Kosteneinsparungen durch den Wegfall von Raucherräumen, die erleichterte Durchsetzbarkeit der Rauchverbote und einen geringeren Krankenstand infolge der Verbesserung des Gesundheitsschutzes gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass die Kosteneinsparungen die Mehrausgaben deutlich übersteigen.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202407425
[5] https://fctc.who.int/newsroom/news/item/30-06-2021-including-sdg-target-3.a-(strengthening-implementation-of-the-who-fctc)-in-voluntary-national-reviews

4. Erfüllungsaufwand
Für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung entstehen nur geringfügige finanzielle und zeitliche Belastungen durch die Hinweispflicht auf die Geltung des Rauchverbots, da es sich bei der erforderlichen Kennzeichnung um eine einmalige Maßnahme handelt und davon auszugehen ist, dass für ein Rauchverbotsschild in der Regel nicht mehr als 10 Euro aufzuwenden sind.

Durch die klaren Bestimmungen zum Nichtraucherschutz wird der Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung zur Durchsetzung des Rauchverbots verringert. Es ist zu erwarten, dass diese Regeln des Nichtraucherschutzes innerhalb kurzer Zeit zur gesellschaftlichen Norm werden und daher nur noch in Ausnahmefällen Maßnahmen zur Durchsetzung erforderlich sein werden.

5. Weitere Kosten
Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen
Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch dieses Gesetz weitgehend vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch die Emissionen von Tabakerzeugnissen, verwandten Erzeugnissen und Cannabisprodukten geschützt.

VII. Befristung; Evaluierung
Eine Befristung der Bestimmungen zur Neufassung des Nichtraucherschutzgesetzes erfolgt nicht, da der Nichtraucherschutz dauerhaft gewährleistet werden muss.

Eine Evaluierung dieses Gesetzes wird nicht für notwendig erachtet, da zu den positiven Auswirkungen von Rauchverboten auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung bereits zahlreiche internationale Studien vorliegen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Gesetzeszweck)
§ 1 stellt klar, dass Zweck des Gesetzes der Schutz der Bevölkerung vor sämtlichen gesundheitsgefährdenden Emissionen ist, die von Erzeugnissen nach dem Tabakerzeugnisgesetz ausgehen. Diese umfassen neben herkömmlichen Zigaretten und Drehtabak insbesondere auch Tabakerhitzer und elektronische Zigaretten. Durch den dynamischen Verweis auf das Tabakerzeugnisgesetz in der jeweils geltenden Fassung wird sichergestellt, dass stets alle nach dem Tabakerzeugnisgesetz regulierten Tabakerzeugnisse und verwandten Erzeugnisse erfasst werden.

Die Erweiterung der gesetzlichen Rauchverbotsregelung auf elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse rechtfertigt sich dadurch, dass der durch die Benutzung dieser Produkte in die Umgebungsluft abgegebene Dampf nach derzeitiger Studienlage als potenziell gesundheitsschädlich zu bewerten ist. Die Schadstoffbelastung kann - insbesondere für sensible Bevölkerungsgruppen wie Kinder, Schwangere sowie alte oder chronisch kranke Menschen - eine Gesundheitsgefahr bedeuten. Zudem erschwert die große Produktvielfalt und schnelle Weiterentwicklung der neuartigen Produkte abschließende Einschätzungen. Im Sinne eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes befürworten das Bundesinstitut für Risikobewertung und das Deutsche Krebsforschungszentrum ein Konsumverbot in Innenräumen und Nichtraucherbereichen. Durch einen fortgesetzten Konsum von elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen in Nichtraucherbereichen wird der durch die Nichtraucherschutzgesetzgebung vollzogene Paradigmenwechsel hin zum Nichtrauchen als Normalität zunehmend in Frage gestellt.

Darüber hinaus macht die mit dem Konsumcannabisgesetz vollzogene Freigabe von Cannabis es erforderlich, den Nichtraucherschutz auch im Hinblick auf die Emissionen von Cannabisprodukten zu gewährleisten. Die am weitesten verbreitete Form des Cannabiskonsums in Deutschland ist das Rauchen – allein oder in Kombination mit Tabak. Deutlich seltener wird Cannabis mittels spezieller Geräte (zum Beispiel Vaporizer oder E-Zigaretten) als Dampf inhaliert. Bei beiden Konsumformen werden entweder Rauch oder Aerosole in die Raumluft abgegeben und können dort zu nicht intendiertem Einatmen durch Dritte führen. Die Risiken des Passivrauchens von Tabak sind wissenschaftlich umfänglich belegt. Bekannt ist, dass viele der in Tabakrauch enthaltenen toxischen und krebserregenden Substanzen auch im Cannabisrauch vorhanden sind (National Center for Complementary and Integrative Health 2019). Im Sinne eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes und wirksamen Kinder- und Jugendschutzes ist es deshalb notwendig, das Rauchen und Verdampfen von Cannabis den gesetzlichen Regelungen zum Nichtraucherschutz zu unterwerfen.

Zu § 2 (Rauchverbot)
Zu Absatz 1
Dem Gesetzeszweck entsprechend wird das Rauchen und Verdampfen von im Tabakerzeugnisgesetz regulierten Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen sowie von Cannabisprodukten an bestimmten Orten verboten, um in zentralen Lebensbereichen den Schutz vor gesundheitsschädlichen Emissionen dieser Produkte zu gewährleisten. Dadurch soll die Gesundheit aller Menschen geschützt und insbesondere vulnerablen Gruppen wie Kindern und Personen mit vorgeschädigter Lunge, Asthmatikern, Herzpatienten und Schwangeren eine umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden (vgl. BVerfG 1 BVR 1746/10). Das Rauchver-

bot bezweckt primär den Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren und damit eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 GG, wobei dem Gesetzgeber bei der Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit ein weiter Prognose- und Einschätzungsspielraum zukommt. Der Schutz vor den Gesundheitsgefahren des Passivrauchens überwiegt gegenüber dem mit dem Rauchverbot verbundenen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG.

Mit § 2 n.F. werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 8 der WHO FCTC erfüllt, unter Berücksichtigung der Leitlinien zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, ausgearbeitet von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien der WHO FCTC.[6] Diese sehen vor, dass alle Menschen vor der Belastung durch Tabakrauch geschützt werden sollten, und verlangen konkret einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, an geschlossenen öffentlichen Orten, in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie gegebenenfalls an sonstigen öffentlichen Orten. Grundsatz 1 der Leitlinien stellt fest, dass wirksame Maßnahmen für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, wie sie in Artikel 8 WHO FCTC vorgesehen sind, die vollständige Unterbindung des Rauchens und die vollständige Vermeidung von Tabakrauch an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Umgebung erfordern, um ein vollständig rauchfreies Umfeld zu schaffen. Es gibt kein unbedenkliches Niveau der Belastung durch Tabakrauch. Ein Grenzwert für die Toxizität des Tabakrauchs in der Umgebungsluft lässt sich nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht festsetzen. Nur eine zu 100% rauchfreie Umgebung bietet einen wirklichen Schutz. Alle anderen Ansätze, etwa Lüftungssysteme, Luftfilteranlagen und die Einrichtung ausgewiesener Raucherbereiche (ob mit getrennten Lüftungssystemen oder nicht) haben sich wiederholt als unwirksam erwiesen, und es gibt schlüssige wissenschaftliche und anderweitige Erkenntnisse, dass technische Maßnahmen nicht vor der Belastung durch Tabakrauch schützen. Daher sieht Absatz 1 ein vollständiges Rauchverbot an den betreffenden Orten vor, ohne die Möglichkeit Raucherräume einzurichten.

Das Rauchverbot erstreckt sich dabei auf die Benutzung von elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen, unabhängig von deren Modell oder Typ sowie deren Nikotin- bzw. Tabakgehalt. Das Rauch- und Verdampfverbot für Cannabis umfasst sämtliche dafür in Frage kommenden Geräte, unabhängig davon, ob Tabak mitverraucht oder -verdampft wird.

[6] Die Leitlinen sind in deutscher Fassung der Empfehlung des Rates der EU vom 30. November 2009 über rauchfreie Umgebungen (2009/C 296/02) als Anhang beigefügt: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:296:0004:0014:DE:PDF

Nach Nummer 1 in Verbindung mit § 3 Nummer 1 gilt das Rauchverbot in sämtlichen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung der Länder und der Kommunen unabhängig von ihrer Rechtsform. Es muss Bürgerinnen und Bürgern möglich sein, sämtliche staatlichen und kommunalen Einrichtungen ohne Beeinträchtigung ihrer Gesundheit zu nutzen, insbesondere wenn eine Pflicht zur Nutzung der jeweiligen Einrichtung besteht.

Nach Nummer 2 in Verbindung mit § 3 Nummer 2 gilt das Rauchverbot in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen. Hierzu zählen Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen nach § 107 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und Heime nach § 1 des Heimgesetzes sowie vergleichbare Einrichtungen. Diese Einrichtungen dienen der Versorgung regelmäßig in erhöhtem Maße gesundheitlich vulnerabler Menschen. Diese müssen vor weiteren Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit geschützt werden.

Nach Nummer 3 in Verbindung mit § 3 Nummer 3 gilt das Rauchverbot in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen. Dazu zählen sämtliche öffentlichen und privaten Schulen, Hoch- und Fachhochschulen und Einrichtungen der Berufsbildung sowie der sonstigen Aus- und Weiterbildung. Darüber hinaus sind die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des Achten Buches Sozialgesetzbuch erfasst, sowie sonstige Einrichtungen, in denen Kinder ganztags oder stundenweise betreut werden. Auf die Trägerschaft kommt es nicht an, da der Schutz vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen in diesen für die persönliche und berufliche Entwicklung zentralen Einrichtungen stets gewährleistet sein muss.

Nach Nummer 4 in Verbindung mit § 3 Nummer 4 gilt das Rauchverbot in Gaststätten im Sinne des § 1 des Gaststättengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist. Dieser Verweis dient der Begriffsbestimmung, um den Geltungsbereich des Rauchverbots festzulegen.

Nach Nummer 5 in Verbindung mit § 3 Nummer 5 gilt das Rauchverbot in Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Dazu zählen sämtliche Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung und Ausstellung künstlerischer, unterhaltender, wissenschaftlicher oder historischer Inhalte oder Werke oder der Freizeitgestaltung dienen und der Öffentlichkeit zugänglich sind, unabhängig von ihrer Trägerschaft. Dies umfasst unter anderem Theater, Museen, Kinos und Clubs. Auch Einrichtungen mit nur vorübergehendem Charakter werden erfasst, etwa Festivals und Konzerte.

Nach Nummer 6 in Verbindung mit § 3 Nummer 6 gilt das Rauchverbot in Sportstätten. Dies sind Einrichtungen und Anlagen, die der Ausübung des Sports dienen einschließlich aller Nebenräume und -bereiche, wie Zugänge, Umkleiden und Zuschauerbereiche. Hierzu zählen insbesondere auch Sportstadien.

Nach Nummer 7 in Verbindung mit § 3 Nummer 7 gilt das Rauchverbot auch an den Haltestellen der Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs. Dazu zählen Verkehrsflughäfen nach § 38 Absatz 2 Nummer 1 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung und alle sonstigen Haltestellen von Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere U-Bahnhöfe, Straßenbahn- und Bushaltestellen. Eine Ausnahme besteht nur für die Personenbahnhöfe der öffentlichen Eisenbahnen im Sinne von § 3 Nummer 8, da der Bund hier von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und in § 1 Absatz 1 Nummer 3 des Bundesnichtraucherschutzgesetzes (BNichtrSchG) ein Rauchverbot verhängt hat.

Nach Nummer 8 in Verbindung mit § 3 Nummer 9 gilt das Rauchverbot in allen geschlossenen öffentlichen Räumen. In Übereinstimmung mit den Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC umfasst dies alle geschlossenen Räume im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 1, die für die Allgemeinheit zugänglich sind oder von Personen aus unterschiedlichen Haushalten gemeinschaftlich genutzt werden, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen oder dem Zugangsrecht. Auch gemeinschaftlich genutzte Fahrzeuge, etwa in einem Betrieb, fallen hierunter.

Nach Nummer 9 in Verbindung mit § 3 Nummer 10 gilt das Rauchverbot in Fußgängerzonen nach der Straßenverkehrs-Ordnung. In diesen halten sich regelmäßig eine Vielzahl von Menschen über längere Zeit auf begrenztem Raum auf. Daher ist auch in Fußgängerzonen ein effektiver Nichtraucherschutz geboten.

Nach Nummer 10 in Verbindung mit § 3 Nummer 11 gilt das Rauchverbot auf allen öffentlich zugänglichen Kinderspielplätzen, unabhängig von der Trägerschaft. Ein konsequenter Jugendschutz erfordert, dass Kinder umfassend vor Emissionen von Tabakerzeugnissen, verwandten Erzeugnissen und Cannabisprodukten geschützt werden.

Zu Absatz 2

Nach Satz 1 gilt das Rauchverbot in geschlossenen Räumen. In diesen kann die Belastung durch gesundheitsschädliche Emissionen von Tabakerzeugnissen, verwandten Erzeugnissen und Cannabisprodukten aufgrund der räumlichen Umgrenzung rasch eine hohe Konzentration erreichen. Die gesetzliche Definition des „geschlossenen Raumes“ entspricht der Empfehlung der Leitlinien zu Artikel 8 WHO FCTC.

Nach Satz 2 gilt das Rauchverbot zudem auch im Freien an Orten, die sich regelmäßig durch ihre Außenbereiche auszeichnen, namentlich Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs, Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, Gaststätten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Sportstätten, Fußgängerzonen und Spielplätze. Wissenschaftliche Studien belegen, dass die Belastung durch Tabakrauch auch im Freien gesundheitsgefährdend sein kann.[7] Die Zusammensetzung des toxischen Rauchs und der Aerosole unterscheidet sich im Freien nicht von der in Innenräumen. Rauch und Aerosole bilden Schwaden, die in Abhängigkeit von Windrichtung und Entfernung eine stärkere oder schwächere Konzentration erreichen. Zudem kann der Rauch auch durch geöffnete Türen und Fenster in eigentlich bereits rauchfreie Innenbereiche ziehen und dort zu einer Schadstoffbelastung führen. Dies kann erhebliche Gesundheitsgefährdungen bewirken, insbesondere für Asthmatiker, Herzpatienten sowie Personen mit vorgeschädigter Lunge. Auch die Europäische Kommission fordert daher in ihrer Mitteilung vom 3.2.2021 zu Europas Plan gegen den Krebs (COM(2021) 44 final), dass mehr rauchfreie Umgebungen auch im Freien geschaffen werden.[8] Die EU-Mitgliedstaaten haben diese Orte in der Empfehlung des Rates der EU vom 3. Dezember 2024 über rauch- und aerosolfreie Umgebungen (C/2024/7425) konkretisiert. Satz 2 setzt diese Empfehlung um.

Satz 3 erstreckt das Rauchverbot auch auf einen Umkreis von fünf Metern um die Eingangsbereiche bestimmter Einrichtungen, um zu verhindern, dass Rauch und Aerosole aus diesem Bereich in die geschützten geschlossenen Räume ziehen. Der pauschale Abstand von fünf Metern wird dabei gewählt, um die praktische Umsetzung zu erleichtern. Aus diesem Grund wird diese Regelung zudem auf die Eingangsbereiche der Einrichtungen nach Absatz 2 Nummer 1 bis 7 beschränkt.

Zu Absatz 3

Im Einklang mit den Leitlinien zu Artikel 8 WHO FCTC wird untersagt, im Geltungsbereich des Rauchverbots Aschenbecher bereitzustellen. Die Bereitstellung von Aschenbechern könnte als Aufforderung verstanden werden, das Rauchverbot zu missachten.

Zu Absatz 4

Es wird klargestellt, dass weitergehende Rauchverbote auf Grund anderer Rechtsvorschriften des Bundesrechts oder Landesrechts unberührt bleiben. Dies folgt aus dem Gesetzeszweck, einen möglichst umfassenden Nichtraucherschutz zu gewährleisten.

---

[7] Vgl. nur E. Henderson et al., Secondhand smoke exposure assessment in outdoor hospitality venues across 11 European countries, Environmental Research 200 (2021) 111355 mit weiteren Nachweisen: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34022230/

[8] S. 11: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8dec84ce-66df-11eb-aeb5-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)
Es wird auf die Ausführungen zu § 2 Absatz 1 verwiesen.

Zu § 4 (Hinweispflicht)
Um die Beachtung des Rauchverbotes zu erleichtern und zu fördern, sieht Absatz 4 im Einklang mit den Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC vor, dass die Orte, an denen das Rauchverbot gilt, durch Verbotszeichen kenntlich zu machen sind.

Zu § 5 (Verantwortlichkeit)
In Übereinstimmung mit den Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC wird die Pflicht der Träger, der Leitung, der Betreiber, der Vermieter, der Eigentümer sowie der Inhaber des Hausrechts geregelt, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse das Rauchverbot nach § 2 durchzusetzen und der Hinweispflicht nach § 4 nachzukommen. Zudem obliegt die Durchsetzung des Rauchverbots den zuständigen Behörden.

Zu § 6 (Ordnungswidrigkeiten)
Zu Absatz 1
Die Einstufung von Verstößen gegen das Rauchverbot, das Verbot, Aschenbecher bereitzustellen, die Hinweispflicht und die Pflicht, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um Verstöße gegen das Rauchverbot zu unterbinden, als Ordnungswidrigkeit wird dazu beitragen, diesen Verboten und Pflichten die notwendige Beachtung zu sichern. Die Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC fordern eine entsprechende Sanktionierung.

Zu Absatz 2
Bei der Höhe des möglichen Bußgeldes wird unterschieden zwischen Verstößen gegen das Rauchverbot und Verstößen gegen die Pflichten, zu seiner Umsetzung beizutragen. In den letztgenannten Fällen besteht eine erhöhte Verantwortlichkeit der Verpflichteten, die ein höheres Bußgeld rechtfertigt.