

Antrag

**der Abg. Nikolai Reith und
Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP**

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration

Wirtschaftliche Konsequenzen einer möglichen Novellierung des Landesnichtraucherschutzgesetzes (LNRSchG)

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wieso und mit welcher Intention das Landesnichtraucherschutzgesetz novelliert werden soll;
2. weshalb und in welchen Bereichen sie entgegen der Einschätzung der Landesregierung des 15. Landtags von Baden-Württemberg (Drucksache 15/5871) heute Handlungsbedarf sieht;
3. wie sie im Allgemeinen auswählt, zu welchen grundlegend neuen Gesetzen und zu welchen Gesetzesnovellen eine Dialogische Bürgerbeteiligung durchgeführt wird;
4. wieso sie im Spezifischen zur Novelle des Landesnichtraucherschutzgesetzes eine dialogische Bürgerbeteiligung durchführt;
5. wie sie die bisherigen Ergebnisse der Bürgerbeteiligung, insbesondere die Themenlandkarte nach dem Beteiligungsscoping, die Online-Beteiligung sowie die Liste mit möglichen Impulsgebenden, bewertet;
6. wie sie insbesondere die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Bereichen Gastronomiebetriebe, Veranstaltungen und (Semi-)öffentlicher Raum bewertet und daraus (legislativen) Handlungsbedarf ableitet;
7. in welchen Bereichen der bestehenden Themenlandkarte zum LNRSchG sie Defizite in der Umsetzung sieht;
8. nach welchen Kriterien aus der Liste mit möglichen Impulsgebenden die tatsächlichen Impulsgebenden für das weitere Gesetzgebungsverfahren ausgewählt werden;

Eingegangen: 9.10.2024/Ausgegeben: 6.11.2024

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

9. was der weitere Zeitplan zur Novelle des LNRSchG ist, insbesondere bis wann es einen ersten Gesetzesentwurf geben wird und bis wann eine Einbringung in den Ministerrat sowie in den Landtag vorgesehen ist;
10. welche Möglichkeiten es im aktuellen Landesnichtraucherschutzgesetz gibt, dass in Gastronomie, Hotellerie, Spielhallen und Veranstaltungsstätten noch geraucht werden darf (beispielsweise im Außenbereich, in abgetrennten Bereichen, etc.);
11. inwiefern sie diese Möglichkeiten als zu umfangreich bewertet und hier Anpassungen vorhat;
12. welche wirtschaftliche Bedeutung diese vorhandenen Rauchmöglichkeiten haben – im Konkreten für die jeweiligen Betriebe und allgemein für die gesamte Branche;
13. nach welchen Kriterien sie das nachvollziehbare Interesse des Nichtraucher-schutzes mit dem berechtigten wirtschaftlichen Interesse der Betriebe nach solchen Raucherbereichen abwägt;
14. inwiefern sie das Problem feststellen kann, dass Bürgerinnen und Bürger, die gerne eine rauchfreie Gastronomie oder Hotellerie besuchen möchten, kein solches Angebot finden;
15. nach welchen Kriterien sie das nachvollziehbare Interesse des Nichtraucher-schutzes mit der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger abwägt, selbst zu entscheiden, rauchfreie oder nicht-rauchfreie gastronomische Einrichtungen zu besuchen.

7.10.2024

Reith, Dr. Schweickert, Haußmann, Dr. Rülke,
Bonath, Brauer, Fischer, Goll, Heitlinger,
Hoher, Dr. Jung, Karrais FDP/DVP

Begründung

Seit 2009 gilt in Baden-Württemberg ein verschärftes Nichtraucher-schutzgesetz. Dies hat in seiner bereits jetzt gültigen Form starke Auswirkungen auf verschiedene Bereiche der Wirtschaft, wie zum Beispiel auf die Gastronomie sowie die Veranstaltungswirtschaft. Die Landesregierung hat die Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg beauftragt, für die Überarbeitung des Landesnichtraucherschutzgesetzes (LNRSchG) eine Dialogische Bürgerbeteiligung durchzuführen. Der erste Schritt dabei war das Beteiligungsscopings mit Verbänden und Organisationen. Anschließend fand von Freitag, 26. Juli 2024, bis Freitag, 16. August 2024, die Online-Beteiligung auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg statt. Die bisherigen Schritte haben Maßnahmen hervorgebracht, die weitere Einschränkungen in weiten Bereichen unserer Gesellschaft bringen können. Dieser Antrag erkundigt sich nach der weiteren Vorgehensweise, dem konkreten Umsetzungswillen der Landesregierung sowie ihrer Einschätzung zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines in dieser Form novellierten Landesnichtraucher-schutzgesetzes.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2024 Nr. SM56-0141.5-87/3107 nimmt das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wieso und mit welcher Intention das Landesnichtraucherschutzgesetz novelliert werden soll;*
- 2. weshalb und in welchen Bereichen sie entgegen der Einschätzung der Landesregierung des 15. Landtags von Baden-Württemberg (Drucksache 15/5871) heute Handlungsbedarf sieht;*

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 1 und 2 gemeinsam beantwortet.

Seit Inkrafttreten des Landesnichtraucherschutzgesetzes (LNRSchG) zum 1. August 2007 und dem Antrag (Drucksache 15/5871) aus dem Jahr 2014 gibt es neue technische Entwicklungen (z. B. Vapes, E-Zigaretten, Tabakerhitzer). Insbesondere diese Entwicklungen sind u. a. aus Gründen der Transparenz und der Rechtsklarheit in den Anwendungsbereich des LNRSchG aufzunehmen. Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen enthalten auch diese Produkte krebserregende Elemente, die potenziell für Nichtraucherinnen und Nichtraucher gesundheitsgefährdend sein können.

- 3. wie sie im Allgemeinen auswählt, zu welchen grundlegend neuen Gesetzen und zu welchen Gesetzesnovellen eine Dialogische Bürgerbeteiligung durchgeführt wird;*
- 4. wieso sie im Spezifischen zur Novelle des Landesnichtraucherschutzgesetzes eine dialogische Bürgerbeteiligung durchführt;*

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 3 und 4 gemeinsam beantwortet.

Bei geeigneten wichtigen Gesetzesvorhaben soll es parallel zur Verbändeanhörung ein Bürgerforum im Sinne des Gesetzes über die Dialogische Bürgerbeteiligung (DBG) geben. Dieses wird durch das federführende Ministerium unter Beteiligung der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung durchgeführt (Nr. 5.2.6 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen [VwV Regelungen]).

Die Dialogische Bürgerbeteiligung ist eine öffentliche Aufgabe, die freiwillig wahrgenommen werden kann. Zweck der Dialogischen Bürgerbeteiligung ist es, Bedürfnisse, die innerhalb der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben bestehen, zu erkunden. Dies geschieht durch Dialoge der Behörde mit der Öffentlichkeit (§ 1 Absatz 1 DBG).

Kriterien, die für die Entscheidung zur Durchführung einer Dialogischen Bürgerbeteiligung herangezogen werden können, sind demnach u. a.:

- hohe politische und gesellschaftliche Relevanz des Gesetzentwurfs,
- wesentlicher Einfluss auf das Leben einer großen Zahl an Menschen im Land,
- Gesetzentwürfe mit erheblicher Relevanz für die Grundrechte,
- Gesetzentwürfe mit erheblicher Relevanz für die Staatsziele des Grundgesetzes und der Landesverfassung,
- Betroffenheit mehrerer Ressorts,
- Umsetzung zentraler Aspekte des Koalitionsvertrags.

Das Landesnichtraucherschutzgesetz hat eine hohe gesellschaftliche Relevanz und einen Einfluss auf den Lebensalltag vieler Menschen im Land.

5. wie sie die bisherigen Ergebnisse der Bürgerbeteiligung, insbesondere die Themenlandkarte nach dem Beteiligungsscoping, die Online-Beteiligung sowie die Liste mit möglichen Impulsgebenden, bewertet;

6. wie sie insbesondere die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Bereichen Gastronomiebetriebe, Veranstaltungen und (Semi-)öffentlicher Raum bewertet und daraus (legislativen) Handlungsbedarf ableitet;

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 5 und 6 gemeinsam beantwortet.

In der ersten Phase der Bürgerbeteiligung wird ein Beteiligungsscoping durchgeführt, um eine Themenlandkarte sowie eine Liste von Impulsgeberinnen und Impulsgebern zu erstellen. Sinn und Zweck ist, die für die Stakeholder und die Bevölkerung relevanten Themen und Impulsgeberinnen und Impulsgeber zu finden, die dann in einem Bürgerforum diskutiert bzw. berücksichtigt werden.

In der zweiten Phase findet die Online-Beteiligung statt, die ebenfalls Teil des vorbereitenden Verfahrens für das Bürgerforum ist. Im Rahmen der Online-Beteiligung kann jede und jeder die im Beteiligungsscoping erstellte Themenlandkarte kommentieren und Impulsgeberinnen und Impulsgeber vorschlagen.

Diese beiden Schritte haben im vorliegenden Fall sehr gut funktioniert. Die Stakeholder wie auch die interessierte Bevölkerung haben sich beim Beteiligungsscoping und der anschließenden Online-Beteiligung auf dem Beteiligungsportal der Landesregierung intensiv eingebracht. Durch diese ersten Schritte im Beteiligungsprozess konnten eine umfangreiche Themenlandkarte und eine Liste mit möglichen Impulsgeberinnen und Impulsgebern partizipativ erstellt werden. Diese enthalten sowohl Aspekte und Personen der Pro- als auch der Contra-Seite einer Novellierung des LNRSchG. Die Sammlung der Themenaspekte durch die Themenlandkarte verdeutlicht grafisch das behandelte Thema. In der Themenlandkarte sollen sich alle Bedürfnisse wiederfinden. Bewertungen enthält die Themenlandkarte nicht, da es sich um eine Sammlung von relevanten Aspekten handelt. Die Landesregierung nimmt zu diesem Sachstand keine Bewertung vor.

In einem nächsten Schritt werden in einem Bürgerforum circa 50 zufällig ausgesuchte Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich über die relevanten Themen informieren lassen, diskutieren und die verschiedenen Argumente abwägen. Am Ende gibt das Bürgerforum eine Stellungnahme in Form eines Bürgergutachtens oder einer Empfehlung ab.

Ziel der Dialogischen Bürgerbeteiligung ist es, die Bedürfnisse in der Bevölkerung zu erkunden. Die Themenlandkarte und die Liste der Inputgeberinnen und Inputgeber bereiten das Bürgerforum vor. Deshalb erfolgt diese Vorbereitung bereits partizipativ. Nicht die Landesregierung und auch nicht die das Beteiligungsverfahren durchführende Servicestelle Bürgerbeteiligung entscheiden über die Themenlandkarte und die Liste der Inputgeberinnen und Inputgeber. Der Ablauf des Beteiligungsverfahrens ist exakt derselbe wie bei anderen, vergleichbaren Bürgerforen in Baden-Württemberg, u. a. beim Bürgerforum zur Dauer des allgemein bildenden Gymnasiums („G8/G9“). Weitere Beispiele für dieses Vorgehen finden sich auf der Website der Servicestelle Bürgerbeteiligung. Zuletzt wurde der Ablauf in der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Heft vom 12. Oktober 2024, erläutert. Die Dialogische Bürgerbeteiligung ist ein informelles Verfahren (§ 1 Absatz 2 DBG). Die Ergebnisse sind nicht bindend (§ 1 Absatz 1 Satz 4 DBG).

7. in welchen Bereichen der bestehenden Themenlandkarte zum LNRSchG sie Defizite in der Umsetzung sieht;

Die Themenlandkarte umfasst einige Aspekte, die aus Sicht von Beteiligten als Defizite benannt wurden. Dazu zählt zum Beispiel der Bereich der neuartigen Tabakprodukte.

8. nach welchen Kriterien aus der Liste mit möglichen Impulsgebenden die tatsächlichen Impulsgebenden für das weitere Gesetzgebungsverfahren ausgewählt werden;

Bei den im Rahmen der Dialogischen Bürgerbeteiligung zum Landesnichtraucherschutzgesetz vorgeschlagenen handelt es sich um Akteurinnen und Akteure aus den Bereichen Forschung, Gastronomie, Kommunen, Industrie, Schule, Jugend, Sport, Sucht, Ärzteschaft und Wohlfahrt. Die Zufallsbürgerinnen und Zufallsbürger entscheiden eigenverantwortlich, wen sie als Impulsgeberinnen und Impulsgeber im Rahmen der Dialogischen Bürgerbeteiligung anhören möchten. Die Liste der Impulsgeberinnen und Impulsgeber dient lediglich zur Orientierung und entfaltet gegenüber dem Bürgerforum keinerlei Bindungswirkung. Darüber hinaus haben alle betroffenen Verbände und Institutionen im Rahmen der förmlichen Verbändeanhörung Gelegenheit, Stellung zu nehmen.

9. was der weitere Zeitplan zur Novelle des LNRSchG ist, insbesondere bis wann es einen ersten Gesetzesentwurf geben wird und bis wann eine Einbringung in den Ministerrat sowie in den Landtag vorgesehen ist;

Der erste Gesetzesentwurf befindet sich in der Erarbeitung, ein konkretes Datum für die Einbringung in den Ministerrat oder Landtag steht noch nicht fest.

10. welche Möglichkeiten es im aktuellen Landesnichtraucherschutzgesetz gibt, dass in Gastronomie, Hotellerie, Spielhallen und Veranstaltungsstätten noch geraucht werden darf (beispielsweise im Außenbereich, in abgetrennten Bereichen, etc.);

11. inwiefern sie diese Möglichkeiten als zu umfangreich bewertet und hier Anpassungen vorhat;

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 10 und 11 gemeinsam beantwortet.

In Gaststätten ist das Rauchen gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 des LNRSchG untersagt. Ausnahmen hiervon sind jedoch gemäß § 7 Absatz 2 Nummer 1 und Nummer 2 des LNRSchG möglich in vollständig abgetrennten Nebenräumen von Gaststätten, wenn und soweit diese Räume in deutlich erkennbarer Weise als Raucherräume gekennzeichnet sind und die Belange des Nichtraucherschutzes dadurch nicht beeinträchtigt werden, sowie in Gaststätten mit weniger als 75 Quadratmetern Gastfläche und ohne abgetrennten Nebenraum, wenn keine oder lediglich kalte Speisen einfacher Art zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, Personen mit nicht vollendetem 18. Lebensjahr der Zutritt verwehrt wird und die Gaststätten am Eingangsbereich in deutlich erkennbarer Weise als Rauchergaststätten, zu denen Personen mit nicht vollendetem 18. Lebensjahr keinen Zutritt haben, gekennzeichnet sind.

In Spielhallen ist das Rauchen zulässig, sofern sie nicht zugleich Gaststätten im Sinne des LNRSchG sind.

In Diskotheken ist das Rauchen in vollständig abgetrennten Nebenräumen ohne Tanzfläche zulässig, wenn der Zutritt zur Diskothek auf Personen ab vollendetem 18. Lebensjahr beschränkt ist und die Nebenräume in deutlich erkennbarer Weise als Raucherräume gekennzeichnet sind.

Ausgenommen vom Anwendungsbereich des LNRSchG sind die Außengastronomie und die im Reisegewerbe betriebenen Gaststätten.

Angeichts der Gesundheitsgefahren durch Passivrauchen und den hierzu ergangenen Empfehlungen zum Gesundheitsschutz auf EU-Ebene (Europäische Kommission, COM[2024] 55 final, Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt) ist eine Überprüfung der derzeitigen Regelungen angezeigt.

- 12. welche wirtschaftliche Bedeutung diese vorhandenen Rauchmöglichkeiten haben – im Konkreten für die jeweiligen Betriebe und allgemein für die gesamte Branche;*

Die vorhandenen Rauchmöglichkeiten haben insbesondere für Ein-Raum-Raucherbetriebe und zum Teil auch im Bereich der Außengastronomie eine nicht unerhebliche Bedeutung. Nach Schätzung des DEHOGA Baden-Württemberg gibt es in Baden-Württemberg rund 300 Ein-Raum-Raucherlokale. In Bundesländern mit strikten Rauchverböten, so z. B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen, konnten keine signifikante Auswirkung auf die Gesamtbranche durch die dortigen Rauchverbote festgestellt werden. In Bayern gibt es nunmehr auch in der Außengastronomie ein partielles Rauchverbot.

- 13. nach welchen Kriterien sie das nachvollziehbare Interesse des Nichtraucher-schutzes mit dem berechtigten wirtschaftlichen Interesse der Betriebe nach solchen Raucherbereichen abwägt;*

Um vor der Garantie der Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 GG) Bestand haben zu können, müssen Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 7, 377, 405 f.). Die aus Gründen des Gemeinwohls unumgänglichen Einschränkungen der Berufsfreiheit stehen unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfGE 19, 330, 336 f.; 54, 301, 313; 104, 357, 364). Daher müssen die Eingriffe zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet sein und dürfen nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern (vgl. BVerfGE 101, 331, 347; 104, 357, 364). Die Eingriffsmittel dürfen zudem nicht übermäßig belastend sein (vgl. BVerfGE 19, 330, 337), sodass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfGE 103, 1, 10; 106, 181, 192).

Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum.

Rauchverbote in Gaststätten verfolgen überragend wichtige Gemeinwohlbelange. Dies gilt zunächst für den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung, dem in der Werteordnung des Grundgesetzes ein hohes Gewicht zukommt (vgl. BVerfGE 110, 141, 163). Aus Artikel 2 Absatz 2 GG kann daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasst (vgl. BVerfGE 56, 54, 78).

Die Verfassung begründet auch insoweit eine Schutzpflicht des Staates, die es ihm gebietet, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen (vgl. BVerfGE 39, 1, 42; 46, 160, 164; 115, 118).

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund wird das nachvollziehbare Interesse des Nichtraucherschutzes mit dem berechtigten wirtschaftlichen Interesse der Betriebe abgewogen.

- 14. inwiefern sie das Problem feststellen kann, dass Bürgerinnen und Bürger, die gerne eine rauchfreie Gastronomie oder Hotellerie besuchen möchten, kein solches Angebot finden;*

- 15. nach welchen Kriterien sie das nachvollziehbare Interesse des Nichtraucherschutzes mit der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger abwägt, selbst zu entscheiden, rauchfreie oder nicht-rauchfreie gastronomische Einrichtungen zu besuchen.*

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 14 und 15 gemeinsam beantwortet.

Im Koalitionsvertrag (JETZT FÜR MORGEN) ist vereinbart: „Der Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern ist uns wichtig. Wir wollen deshalb den Nichtraucherschutz im Sinne der Angestellten in der Gastronomie und von Nicht-

raucherinnen und Nichtraucher weiterentwickeln und dabei die geltenden Ausnahmen auf den Prüfstand stellen.“ (Koa-Vertrag, S. 75).

Das Landesnichtraucherschutzgesetz zielt weder auf Suchtprävention noch auf den Schutz des Einzelnen vor sich selbst. Das Ziel ist vielmehr der Schutz der Allgemeinheit und insbesondere von vulnerablen Gruppen sowie Angestellten in der Gastronomie vor den Gefahren des Passivrauchens. Es geht um den Schutz der Gesundheit von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern. Die Raucher werden hierbei nicht in unzulässiger Weise bevormundet, ihnen wird insbesondere kein Schutz vor Selbstgefährdung aufgedrängt (vgl. BVerfGE 59, 275, 278 f.).

In Vertretung

Dr. Leidig

Staatssekretärin