

Cannabis-Legalisierung nur mit umfassender Verbesserung des Nichtraucherschutzes – Stellungnahme zum Referentenentwurf des Cannabisgesetzes

Berlin, 16. Juli 2023

Der Gesetzentwurf zum Cannabisgesetz stellt das Interesse der Konsumenten in den Mittelpunkt, Cannabis legal und ohne Verunreinigungen anbauen und konsumieren zu können. Der Gesetzentwurf vernachlässigt demgegenüber weitgehend das Interesse von Nicht-Konsumenten, keinem gesundheitsschädlichen Cannabisrauch oder -dampf ausgesetzt zu werden. Dieser Gesetzentwurf würde künftig vielfach zu einer Belastung mit Cannabisrauch im Alltag führen – vom Arbeitsplatz über Restaurants und Cafés bis zur eigenen Wohnung. Das ist nicht mit dem erklärten Ziel des Gesundheitsschutzes vereinbar.

Cannabisrauch enthält zahlreiche kanzerogene Substanzen und weitere Gifte, die auch in Tabakrauch vorkommen, darunter Ammoniak, Arsen, Benzol, Cadmium, Chrom, Formaldehyd, Blei, Quecksilber, Nickel. Hinzu kommt Tetrahydrocannabinol (THC), das gerade bei Heranwachsenden zu Veränderungen in der Gehirnstruktur führen, die kognitiven Fähigkeiten beeinträchtigen und Psychosen fördern kann.

1. Verbesserung des Nichtraucherschutzes

Es ist im Interesse des Gesundheitsschutzes daher unbedingt geboten, dass im Zuge einer Legalisierung ein umfassender Nichtraucherschutz gegen Cannabis geschaffen wird. Der Gesetzentwurf beschränkt sich jedoch im Wesentlichen darauf, den in Deutschland vollkommen unzureichenden Nichtraucherschutz gegen Tabak auf Cannabis zu übertragen.

Deutschland ist als Vertragspartei der WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) nach deren Artikel 8 völkerrechtlich verpflichtet, ein Rauchver-

bot an *allen* Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, an *allen* geschlossenen öffentlichen Orten und, wo angebracht, an sonstigen öffentlichen Orten im Freien zu erlassen. Raucherräume dürfen nicht zugelassen werden, da ihre Einrichtung keinen effektiven Schutz bietet.¹

Deutschland verletzt dieses völkerrechtliche Übereinkommen seit Jahren massiv und belegt in der Folge auf der internationalen Tobacco Control Scale² nur Platz 34 von 37 europäischen Ländern. Angesichts von 127.000 Tabaktoten pro Jahr muss Deutschland endlich seine Verpflichtung aus diesem Übereinkommen zu einem effektiven Nichtraucherschutz erfüllen. Wir brauchen klare und einheitliche Bestimmungen für das Rauchen und Verdampfen von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen wie E-Zigaretten sowie Cannabis. Sie alle setzen regelmäßig erhebliche Mengen an Feinstaub und Schadstoffen frei. Bislang sind die Bestimmungen zum Nichtraucherschutz stark zersplittert, lückenhaft und teilweise widersprüchlich auf das Bundes Nichtraucherschutzgesetz, 16 Nichtraucherschutzgesetze der Länder und weitere Bestimmungen des Bundes- und Landesrechts aufgeteilt. Der Entwurf des Cannabisgesetzes beendet diese Rechtszersplitterung nicht, sondern überträgt sie auf Cannabis und fügt ihr noch einige Sonderregelungen für Cannabis hinzu. Wir brauchen jedoch möglichst einheitliche, klare, konsistente und umfassende Regelungen, um die Beachtung und Akzeptanz zu erleichtern. Solche Regelungen werden schnell zur allgemein akzeptierten sozialen Norm, wie zahlreiche Beispiele belegen.

Hierfür ist eine Neufassung des Bundes Nichtraucherschutzgesetzes (BNichtrSchG) erforderlich – für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse sowie für Cannabis. Wir legen einen Gesetzentwurf, der die Vorgaben der WHO FCTC erfüllt, als **Anlage** zu dieser Stellungnahme vor. Er sollte anstelle der bislang vorgesehenen Änderungen des BNichtrSchG und der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) in das Cannabisgesetz aufgenommen werden.

¹ Grundsatz 1 der Leitlinien zu Art. 8 FCTC, in deutscher Übersetzung veröffentlicht als Anhang zur Empfehlung des Rates der EU vom 30. November 2009 über rauchfreie Umgebungen (2009/C 296/02).

² <https://www.tobaccocontrolscale.org/>

Art. 8 WHO FCTC verpflichtet Deutschland dazu, den Nichtraucherschutz auf Bundesebene zu regeln, soweit dies verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben bereits 2006 in einem Gutachten³ festgestellt, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes (GG) (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten) für eine umfassende Regelung des Nichtraucherschutzes hat. Auch die Bunderegierung stellt dies in der Gesetzesbegründung zum Cannabisgesetz zutreffend fest. Unter gemeingefährlichen Krankheiten werden solche verstanden, die zu schweren Gesundheitsschäden oder zum Tod führen können, ohne ansteckend zu sein. Sie müssen eine gewisse Verbreitung aufweisen oder aufweisen können. Zu den gemeingefährlichen Krankheiten gehören Krebs und zahlreiche weitere durch Tabakrauch verursachte Erkrankungen. Unter den Maßnahmenbegriff fallen auch präventive und vorbeugende Bekämpfungsmaßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten. Dazu zählen Rauchverbote. Rauchen ist der bedeutendste Risikofaktor für Krebserkrankungen. Nach gesicherter Studienlage verursacht auch das Passivrauchen Krebs und viele andere schwere Erkrankungen. E-Zigaretten, Tabakerhitzer und Cannabis belasten die Umgebungsluft ebenfalls regelmäßig in erheblichem Maße mit lungengängigen Partikeln und Schadstoffen. Sie sind daher in den vorbeugenden Gesundheitsschutz einzubeziehen.⁴

In der Neufassung des BNichtrSchG ist insbesondere Folgendes anders zu regeln als im bisherigen Entwurf des Cannabisgesetzes:

a) Nichtraucherschutz für alle Tabakerzeugnisse, verwandten Erzeugnisse und Cannabis

Das Cannabisgesetz sieht vor, dass der Nichtraucherschutz nach dem BNichtrSchG auf „Tabak- und Cannabisprodukte, einschließlich der Benutzung von elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen sowie von Geräten zur Verdampfung

³ WD 3 - 288/06.

⁴ Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Nichtraucherschutz folgt zudem aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG (Recht der Gifte), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG (Recht der Genussmittel) und in einzelnen Bereichen aus Artikel 73 Absatz 2 Nummer 6 GG (Luftverkehr), Artikel 73 Absatz 1 Nr. 6a GG (Eisenbahnen des Bundes), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Bürgerliches Recht), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 (öffentliche Fürsorge), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG (Arbeitsrecht einschließlich des Arbeitsschutzes), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 21 GG (Schifffahrt), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG (Kraftfahrwesen) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG (Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind).

von Tabak- und Cannabisprodukten“ erweitert werden soll. Der Nichtraucherenschutz nach der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) soll auf „Rauche und Dämpfe von Tabak- und Cannabisprodukten sowie elektronischen Zigaretten“ ausgeweitet werden.

Bewertung: Diese Erweiterung des Nichtrauchereschutzes ist notwendig und sinnvoll. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb hier von der Terminologie des Tabakerzeugnisgesetzes abgewichen wird, das von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen spricht (§ 2 Nr. 1 TabakerzG). Zu letzteren zählen neben E-Zigaretten auch pflanzliche Raucherzeugnisse (§ 2 Nr. 2 TabakerzG). Der Nichtraucherenschutz sollte neben Cannabis alle Erzeugnisse nach dem TabakerzG erfassen, soweit sie geraucht oder verdampft werden. Zudem sollte der Nichtraucherenschutz einheitlich im BNichtrSchG geregelt werden, um die Bestimmungen übersichtlicher zu gestalten.

b) Nichtraucherenschutz in allen relevanten Lebensbereichen

Das BNichtrSchG soll nach dem Cannabisgesetz weiterhin lediglich in Einrichtungen des Bundes sowie der Verfassungsorgane des Bundes, in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs und in Personenbahnhöfen der öffentlichen Eisenbahnen gelten. Als einzige Neuerung wird ein Rauchverbot in geschlossenen Fahrzeugen in Anwesenheit von Minderjährigen oder Schwangeren vorgesehen.

In Arbeitsstätten soll die Art der Gewährleistung eines wirksamen Nichtrauchereschutzes auch gegen Cannabis nach dem entsprechend erweiterten § 5 ArbStättV im Ermessen des Arbeitgebers stehen. In Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr, wie der Gastronomie, soll ein wirksamer Nichtraucherenschutz auch gegen Cannabis nicht erforderlich sein.

Darüber hinaus sieht das Cannabisgesetz ausschließlich für Cannabis ein Verbot des öffentlichen Konsums vor (i) in und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, in öffentlich zugänglichen Sportstätten sowie auf und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Kinderspielplätzen, (ii) in Fußgängerzonen zwischen 7 und 20 Uhr, (iii) innerhalb des befriedeten Besitztums und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Anbauvereinigungen, sowie (iv) in unmittelbarer Gegenwart von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Im Übrigen wird der Nichtraucherchutz den Ländern überlassen.

Bewertung: Die Bestimmungen zum Nichtraucherchutz im Cannabisgesetz sind nicht annähernd ausreichend und verletzen die Verpflichtungen aus der WHO FCTC. Der Bund ist nach der WHO FCTC verpflichtet, einen umfassenden Nichtraucherchutz gegen Tabak durch ein Rauchverbot nicht nur in allen öffentlichen Personenverkehrsmitteln, sondern auch in *allen* Arbeitsstätten sowie an *allen* geschlossenen öffentlichen Orten zu gewährleisten. Das muss konsequenterweise auch für verwandte Erzeugnisse wie E-Zigaretten und für Cannabis gelten. Geschützt werden müssen danach:

- Behörden, Gerichte und sonstigen Einrichtungen von Bund, Ländern und Kommunen,
- alle Arbeitsstätten, auch in der Gastronomie,
- Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs,
- Verkehrsflughäfen und Bahnhöfe,
- Gesundheits- und Sozialeinrichtungen,
- Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen,
- Gaststätten,
- Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
- Sportstätten,
- sonstige geschlossene öffentliche Räume (Geschäfte, Friseursalons, Kundencenter etc.)

Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, dass nach dem Entwurf des Cannabisgesetzes der § 5 Abs. 2 des Cannabisanbaugesetzes (CanAnbauG) einerseits den Cannabiskonsum in Anbauvereinigungen verbietet mit der Begründung, keine geselligen Orte mit erhöhten Konsumanreizen schaffen zu wollen, während andererseits der Konsum in Gaststätten zugelassen wird. Auch Gaststätten sind gesellige Orte mit erhöhten Konsumanreizen. Während sich in den Anbauvereinigungen nur cannabiskonsumwillige Personen zusammenfinden, werden durch das Rauchen in Gaststätten potenziell alle Menschen beeinträchtigt. Naheliegender ist daher die umgekehrte Regelung – Rauchverbot in Gaststätten, nicht in Anbauvereinigungen. Der

Bund kann sich dabei auch nicht der Verantwortung entziehen mit Verweis auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Gaststättenrecht. Ebenso wie der Bund den Infektionsschutz auch in Gaststätten auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen ansteckende Krankheiten) regelt⁵, muss er auch den Nichtraucherschutz in Gaststätten auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten) regeln. Die WHO FCTC verpflichtet ihn dazu. Wenn der Bund Cannabis freigibt, ist er auch in der Verantwortung, hierfür einen umfassenden Nichtraucherschutz vorzusehen.

Ein weiterer zentraler Lebensbereich, in dem der Nichtraucherschutz gewährleistet werden muss, ist die eigene Wohnung. In Mehrparteienhäusern ist das Rauchen ein häufiger Konfliktfall zwischen Nachbarn. Durch die Cannabisfreigabe wird dieses Problem verschärft. Der Entwurf des Cannabisgesetzes ist in diesem Punkt besonders problematisch. Zwar wird in § 10 Abs. 2 CanAnbauG vorgesehen, dass der private Eigenanbau von Cannabis keine unzumutbaren Belästigungen und Störungen für die Nachbarschaft verursachen darf. Nach der Gesetzesbegründung sind insbesondere durch weibliche blühende Cannabispflanzen entstehende Geruchsbelästigungen für die Nachbarschaft zu vermeiden. Gleichzeitig sieht der Gesetzentwurf in § 9 Abs. 2 CanAnbauG jedoch vor, dass „die unentgeltliche, nicht-gewerbliche Weitergabe von Cannabis aus dem privaten Eigenanbau an Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, im Bereich der Wohnung der anbauenden Person zum unmittelbar auf die Weitergabe folgenden gemeinschaftlichen Konsum“ zulässig ist. Damit lädt das Gesetz zum Konsum im Wohnumfeld sogar ein, einschließlich des Rauchens und Verdampfens.

Rauch und Aerosole können jedoch insbesondere über Lüftungsschächte, Treppenhäuser, Fenster und undichte Geschossdecken in andere Wohnungen gelangen. Aus diesem Grund hat das US Department of Housing and Urban Development bereits 2016 angeordnet⁶, dass alle Mehrparteienhäuser im Bereich des Public Housing rauchfrei werden müssen. In Kalifornien sehen zahlreiche Gemeinden ein Rauchver-

⁵ S. etwa § 42 Infektionsschutzgesetz: „Personen, die an Typhus abdominalis (...) erkrankt oder dessen verdächtig sind (...) dürfen nicht tätig sein oder beschäftigt werden (...) in Küchen von Gaststätten und sonstigen Einrichtungen mit oder zur Gemeinschaftsverpflegung.“

⁶ <https://www.hud.gov/smokefreepublichousing>

bot in allen Mehrparteienhäusern vor. Auch in Deutschland muss ein effektiver Nicht-raucherschutz in Mehrparteienhäusern gewährleistet werden. Das Rauchverbot sollte dabei zum Schutz der anderen Parteien auch auf Balkonen und Terrassen gelten. Die bisherige Rechtslage hat zu zahlreichen Konflikten und Rechtsstreitigkeiten zwischen Nachbarn geführt. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs geht davon aus, dass ein Mieter, der unter Berufung auf die Gesundheitsschädlichkeit des Passivrauchens von einem anderen Mieter verlangt, das Rauchen auf dem Balkon zu unterlassen, das sich aus den Nichtraucherschutzgesetzen ergebende Indiz erschüttern müsse, dass mit dem Rauchen im Freien keine solchen Gefahren einhergehen.⁷ Diese Rechtsprechung steht im Widerspruch zu der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass Tabakrauch stets gesundheitsgefährdend ist und sich keine Grenzwerte für die Toxizität festlegen lassen.⁸ Es ist daher geboten, den Schutz aller Parteien vor gesundheitsschädlichen Emissionen in der Umgebungsluft durch Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse in Mehrparteienhäusern durch ein umfassendes Rauchverbot gesetzlich neu zu regeln. Die allgemeine Handlungsfreiheit der konsumwilligen Parteien nach Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) muss auch hier hinter dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der anderen Parteien nach Art. 2 Abs. 2 GG zurückstehen.

Darüber hinaus müssen Kinder und Jugendliche als besonders vulnerable Gruppe besonders geschützt werden. Kinder sind durch Passivrauchen besonders gefährdet, da sie eine höhere Atemfrequenz und ein weniger effizientes Entgiftungssystem als Erwachsene haben. Bei Säuglingen erhöht Passivrauchen das Risiko, am plötzlichen Kindstod zu sterben. Bei Kleinkindern und älteren Kindern sind vor allem die Atemwege betroffen. Minderjährige können sich der besonderen Belastung, die durch das Passivrauchen droht, regelmäßig nicht entziehen und sind maßgeblich von dem Willen der personensorgeberechtigten Personen abhängig.

Wir begrüßen daher nachdrücklich, dass das Cannabisgesetz vorsieht, dass Cannabis nicht in unmittelbarer Gegenwart von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, konsumiert werden darf. Diesen Schutz brauchen Minderjährige auch gegenüber Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen. Er sollte

⁷ BGH, Urteil vom 16. Januar 2015 - V ZR 110/14.

⁸ S. Grundsatz 1 der Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC.

daher einheitlich im BNichtrSchG geregelt werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass dies auch in der Familienwohnung gilt, da Minderjährige dort ihren Lebensmittelpunkt haben. In der Gesetzesbegründung sollte darauf hingewiesen werden, dass diese Regelung nicht nur dazu dient, Konsumanreize für Minderjährige zu vermeiden, sondern sie vor allem auch vor gesundheitsgefährdenden Emissionen schützen soll. Daraus ergibt sich zugleich die Reichweite des Schutzbereiches: Das Konsumverbot gilt, soweit Minderjährige den Emissionen in der Umgebungsluft ausgesetzt wären.

Darüber hinaus begrüßen wir das umfassende Rauchverbot in geschlossenen Fahrzeugen in Anwesenheit von Minderjährigen oder Schwangeren. Hier ist lediglich in der Gesetzesbegründung noch klarzustellen, dass ein Fahrzeug seinen geschlossenen Charakter nicht verliert, wenn Fenster oder Türen geöffnet werden.

c) Keine Raucherräume

Das BNichtrSchG soll nach dem Cannabisgesetz weiterhin die Einrichtung von Raucherräumen in nahezu allen geschützten Einrichtungen erlauben. Selbst in Flugzeugen sollen Raucherräume eingerichtet werden dürfen, in denen auch Cannabis geraucht werden darf.

Auch in Arbeitsstätten soll § 5 ArbStättV weiterhin die Einrichtung von Raucherräumen zulassen, in denen auch Cannabis geraucht werden darf.

Bewertung: Grundsatz 1 der Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC 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 ist an allen geschützten Orten ein vollständiges Rauchverbot vorzusehen, ohne die Möglichkeit, Raucherräume einzurichten. Diese Verpflichtung aus der WHO FCTC verletzt Deutschland bisher in besonderem Maße.

d) Weite Definition des „geschlossenen öffentlichen Raumes“

Nach dem Cannabisgesetz soll das Rauchverbot nach dem BNichtrSchG nur in „Gebäuden und sonstigen vollständig umschlossenen Räumen gelten“.

Bewertung: Die Leitlinien zu Art. 8 FCTC empfehlen, die Definition des „geschlossenen Raumes“ deutlich weiter zu fassen, da schon geringere Umgrenzungen zu einer erhöhten Feinstaub- und Schadstoffkonzentration führen können. Das Rauchverbot sollte danach in jedem Raum gelten, „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“.

Öffentlich sind dabei Räume, die für die Allgemeinheit zugänglich sind oder gemeinschaftlich genutzt werden, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen oder dem Zugangsrecht. Das schließt auch gemeinschaftlich genutzte Treppenhäuser ein.

e) Rauchverbot im Freien

Das Cannabisgesetz sieht ein Rauchverbot im Freien ausschließlich für Cannabis vor. Es soll gelten (i) in und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, in öffentlich zugänglichen Sportstätten sowie auf und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Kinderspielplätzen, (ii) in Fußgängerzonen zwischen 7 und 20 Uhr, (iii) innerhalb des befriedeten Besitztums und in einem Abstand von bis zu 200 Metern zum Eingangsbereich von Anbauvereinigungen, sowie (iv) in unmittelbarer Gegenwart von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Bewertung: Art. 8 WHO FCTC sieht vor, dass Rauchverbote auch an öffentlichen Orten im Freien zu erlassen sind, wo dies angebracht ist. Rauchverbote sollten an öffentlichen Orten im Freien gelten, an denen Menschen auf engem Raum zusammenkommen. Das Rauchverbot sollte dort gleichermaßen für Tabakerzeugnisse, verwandte Erzeugnisse und Cannabis gelten. Zu diesen Orten zählen Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs, Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, Gaststätten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen einschließlich Open-Air-Veranstaltungen, Sportstätten, Fußgängerzonen (ohne zeitliche Begrenzung) und Spielplätze. Wissenschaftliche Studien belegen, dass die Belastung durch Tabakrauch auch im Freien gesundheitsgefährdend sein kann.⁹ 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. Februar 2021 zu Europas Plan gegen den Krebs¹⁰, dass mehr rauchfreie Umgebungen auch im Freien geschaffen werden.

Das Rauchverbot sollte zudem auf einen Umkreis von fünf Metern um die Eingangsbereiche von Gaststätten, Bahnhöfen etc.¹¹ erstreckt werden, um zu verhindern, dass Rauch und Aerosole aus diesem Bereich in die geschützten geschlossenen Räume ziehen. Der pauschale Abstand von fünf Metern wird vorgeschlagen, um die praktische Umsetzung zu erleichtern.

Soweit der Entwurf des Cannabisgesetzes für Cannabis im Einzelnen durch die Einrichtungen von Schutzzonen darüber hinausgeht, ist das zu begrüßen.

⁹ S. E. Henderson et al., Secondhand smoke exposure assessment in outdoor hospitality venues across 11 European countries, *Environmental Research* 200 (2021) 111355, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935121006496>

¹⁰ COM(2021) 44 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8dec84ce-66df-11eb-aeb5-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

¹¹ S. hierzu im Einzelnen den als Anlage beigefügten Gesetzentwurf für eine Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes.

f) Verantwortlichkeit, Hinweispflicht, Verbot, Aschenbecher bereitzustellen

Nach dem Cannabisgesetz soll das BNichtrSchG weiterhin keine Verpflichtung von Betreibern, Inhabern des Hausrechts oder sonstigen für den jeweiligen Ort des Rauchverbots zuständigen Personen vorsehen, das Rauchverbot durchzusetzen. Stattdessen wird die Verantwortlichkeit des Inhabers des Hausrechts oder Betreibers des Verkehrsmittels für die Einrichtung der - nach der WHO FCTC unzulässigen – Raucherbereiche geregelt.

Das BNichtrSchG sieht auch nur eine vage Verpflichtung der Genannten vor, auf das Rauchverbot „in geeigneter Weise“ hinzuweisen. Ein Bußgeld oder eine andere Sanktion wird bei Verstößen nicht verhängt. Ein Verbot, Aschenbecher im Geltungsbereich des Rauchverbots bereitzustellen, ist ebenfalls nicht vorgesehen.

§ 5 ArbStättV sieht zwar eine Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für den dort geregelten unzureichenden Nichtraucherenschutz vor. Bei Verstößen kann jedoch ebenfalls kein Bußgeld verhängt werden.

Bewertung: Die Leitlinien zu Art 8 WHO FCTC verlangen, dass die Verantwortlichkeit der Besitzer, Verwalter und sonstigen für den Ort des Rauchverbots Verantwortlichen gesetzlich festgeschrieben wird. Zudem sollte die Pflicht detailliert geregelt werden, Schilder an Eingängen oder anderen geeigneten Stellen anzubringen, die auf das Rauchverbot hinweisen. Es sollte überdies verboten werden, Aschenbecher im Geltungsbereich des Rauchverbots bereitzustellen. Für Verstöße gegen diese Pflichten sollten Bußgelder vorgesehen werden.

Das deutsche Recht ist entsprechend anzupassen.

2. Weitere Maßnahmen der Tabak- und Cannabiskontrolle

Ergänzend zu den vorgestellten notwendigen Verbesserungen beim Nichtraucherenschutz möchten wir darauf hinweisen, dass die vorgesehene Freigabe von Cannabis nach unserer Einschätzung zu einem Anstieg des Konsums und der cannabisbedingten gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen wird. Bereits die Diskussion über die Freigabe trägt dazu bei, dass der Konsum von Cannabis und weiterer Drogen wie Tabak verstärkt als normal und weitgehend harmlos angesehen wird. Wir haben

Zweifel, dass dem mit Präventionskampagnen hinreichend wirksam begegnet werden kann. Auch gehen wir davon aus, dass ein substanzieller Schwarzmarkt erhalten bleiben wird. Gleichzeitig dürfte die Cannabislobby darauf hinwirken, Cannabis zunehmend als Alltagsdroge zu etablieren und neue Konsumentengruppen zu erschließen. Es sollte daher grundsätzlich überdacht werden, ob eine Freigabe in dieser Form erfolgen sollte.

Der Entwurf zum Cannabisgesetz enthält jedoch auch einige positive Ansätze für eine wirksame Kontrolle, die ausgebaut und auf Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse übertragen werden sollten:

a) Werbe- und Sponsoringverbot

Das umfassende Werbe- und Sponsoringverbot in § 6 CanAnbauG sollte für die im Tabakerzeugnisgesetz regulierten Erzeugnisse übernommen werden. Deutschland ist nach Art. 13 WHO FCTC verpflichtet, Werbung und Sponsoring für Tabak vollständig zu verbieten.

Die gegenüber § 2 Nr. 5 TabakerzG erweiterte Definition der Werbung in § 1 Nr. 12 CanAnbauG sollte in das Tabakerzeugnisgesetz übertragen werden.

Die Definition des Sponsorings in § 1 Nr. 13 CanAnbauG ist jedoch wie auch diejenige in § 2 Nr. 6 TabakerzG zu eng, da sie auf die Förderung von Einzelpersonen, Anbauvereinigungen oder Veranstaltungen beschränkt ist. Es muss jedoch auch die Förderung von juristischen Personen und Personenvereinigungen verboten werden. Insbesondere müssen Parteispenden und das Sponsoring von Veranstaltungen politischer Parteien ausgeschlossen werden. Das fordert neben Art. 13 WHO FCTC auch Art. 5 Abs. 3 WHO FCTC, der vorschreibt, dass der Kontakt zur Tabakindustrie auf das Maß zu begrenzen ist, das für deren effektive Regulierung unbedingt erforderlich ist.¹² In Deutschland verstoßen viele maßgebliche Parteien gegen diese Verpflichtung, indem sie Parteispenden von der Tabakindustrie annehmen und ihre Parteitage von ihr sponsern lassen.

¹² Empfehlung 2.1 der Leitlinien zu Art. 5 Abs. 3 WHO FCTC.

b) Plain Packaging

Gut ist auch der Ansatz des § 21 Abs. 2 CanAnbauG, wonach Cannabis und Vermehrungsmaterial nur in einer neutralen Verpackung weitergeben werden dürfen.

Die WHO empfiehlt für Tabak ebenfalls, dass die Vorschriften zur Gestaltung der Packungen dahingehend ausgestaltet werden, dass diese neben den Warnhinweisen und Informationsbotschaften keine Markenlogos tragen dürfen, sondern im Übrigen in einer wenig ansprechenden Farbe und Schrift neutral gestaltet werden müssen („plain packaging“).¹³

Die Bestimmung in § 21 Abs. 2 CanAnbauG ist jedoch zu vage und lässt zu viel Spielraum bei der Gestaltung der Verpackung. Es braucht sowohl bei Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen als auch bei Cannabis genaue gesetzliche Vorgaben für die Gestaltung der Verpackung. Zudem sollten auch die Verpackungen von Cannabis Warnhinweise zeigen.

c) Keine kostenlose Abgabe

Positiv ist auch das Verbot der unentgeltlichen Weitergabe von Cannabis oder Vermehrungsmaterial in § 25 Abs. 2 CanAnbauG.

Wir brauchen auch für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse ein vollständiges Verbot der kostenlosen Abgabe und Ausspielung. § 20b TabakerzG lässt insbesondere noch die kostenlose Abgabe von E-Zigaretten und Tabakerhitzern sowie in den Geschäftsräumen des Fachhandels auch von Tabak zu.

Anlage

¹³ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275277/WHO-NMH-PND-NAC-18.9-eng.pdf>

Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes

Das Bundesnichtraucherschutzgesetz vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1595), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1730) geändert worden ist, wird wie folgt neu gefasst:

Gesetz zum Schutz vor den Gesundheitsgefahren durch Emissionen von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen sowie von Cannabisprodukten in der Umgebungsluft (Bundesnichtraucherschutzgesetz - BNichtrSchG)

§ 1

Gesetzeszweck

Zweck des Gesetzes ist es, die Bevölkerung vor den Gesundheitsgefahren durch Emissionen von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen wie elektronischen Zigaretten und pflanzlichen Raucherzeugnissen 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 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung und von Cannabisprodukten ist verboten

1. in Einrichtungen des Bundes und der Länder,
2. in Arbeitsstätten,
3. in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs,
4. in Verkehrsflughäfen, Personenbahnhöfen der öffentlichen Eisenbahnen und an sonstigen Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs,
5. in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen,
6. in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen,
7. in Gaststätten,
8. in Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
9. in Sportstätten,
10. in geschlossenen öffentlichen Räumen,
11. in Fußgängerzonen,
12. auf Kinderspielplätzen,
13. in Wohnungen, die von Minderjährigen bewohnt werden, und in unmittelbarer Gegenwart von Minderjährigen,

14. in Fahrzeugen in Anwesenheit von Minderjährigen oder Schwangeren,
15. in Mehrparteienhäusern einschließlich der Balkone und Terrassen.

(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, 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 und 3 bis 9.

(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 Bundes und der Länder:
 - a) Verfassungsorgane des Bundes und der Länder,
 - b) Behörden der Bundesverwaltung und der Landes- und Kommunalverwaltung,
 - c) Gerichte und andere Organe der Rechtspflege des Bundes und der Länder,
 - d) alle sonstigen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen unabhängig von ihrer Rechtsform,
2. Arbeitsstätten: Arbeitsstätten nach § 2 Absatz 1 und 2 der Arbeitsstättenverordnung,
3. Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs:
 - a) die zur Beförderung von Personen benutzten Eisenbahnfahrzeuge der öffentlichen Eisenbahnen nach § 3 Absatz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes,
 - b) zur Beförderung von Personen eingesetzte Straßenbahnen, Oberleitungsomnibusse und Kraftfahrzeuge, soweit die Beförderung den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes unterliegt ungeachtet dessen, ob sie nach der Freistellungs-Verordnung von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes freigestellt wird,

- c) Luftfahrzeuge, die für die gewerbsmäßige oder entgeltliche Beförderung von Personen oder für gewerbsmäßige Rundflüge eingesetzt werden,
- d) Fahrgastschiffe, die Fahrgäste im Linienverkehr befördern,
- 4. Verkehrsflughäfen: Flughäfen nach § 38 Absatz 2 Nummer 1 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung,
- 5. Personenbahnhöfe der öffentlichen Eisenbahnen: Personenbahnhöfe nach § 3 Absatz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in Verbindung mit Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe a des Eisenbahnregulierungsgesetzes,
- 6. Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs: Orte, an denen Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs fahrplanmäßig halten,
- 7. 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,
- 8. 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,
- 9. Gaststätten: Einrichtungen im Sinne des § 1 des Gaststättengesetzes,
- 10. 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,
- 11. Sportstätten: Einrichtungen und Anlagen, die der Ausübung des Sports dienen,
- 12. 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,
- 13. Fußgängerzonen: Fußgängerzonen nach der Straßenverkehrs-Ordnung,
- 14. Kinderspielplätze: öffentlich zugängliche Kinderspielplätze unabhängig von der Trägerschaft,
- 15. Mehrparteienhäuser: Gebäude mit mindestens zwei Wohnungen.

§ 4

Hinweispflicht

Orte, für die ein Rauchverbot nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 12 besteht, sind deutlich sichtbar kenntlich zu machen. Hierfür ist das Verbotsschild „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 Verbotsschild 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 Arbeitgeber, 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 Abs. 1 oder 2 raucht,
2. entgegen § 2 Abs. 3 Aschenbecher bereitstellt,
3. der Hinweispflicht nach § 4 nicht nachkommt, oder
4. entgegen § 5 Abs. 2 eine notwendige Maßnahme nicht ergreift, um einen Verstoß gegen das Rauchverbot zu unterbinden.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nr. 1 kann mit einer Geldbuße bis zu 100 Euro, die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nr. 2 bis 4 mit einer Geldbuße bis zu 1 000 Euro geahndet werden. § 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

(3) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind, soweit dieses Gesetz vom Bund ausgeführt wird, die obersten Bundesbehörden jeweils für sich und ihren Geschäftsbereich sowie für die Verfassungsorgane des Bundes die jeweils zur Ausübung des Hausrechts Berechtigten; § 36 Abs. 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gilt entsprechend.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes 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 nicht den Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO Framework Convention on Tobacco Control – WHO FCTC). Mit der Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes erfüllt Deutschland seine völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem WHO-Rahmenübereinkommen. Auch die zunehmende Etablierung neuartiger Produktgruppen wie E-Zigaretten und erhitzter Tabakerzeugnisse auf dem Markt sowie die mit dem Cannabisanbaugesetz 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 ist bislang durch Bundes- und Landesgesetze sehr unübersichtlich, widersprüchlich und lückenhaft geregelt. Er erfüllt nicht die völkerrechtlichen Vorgaben des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Dieses fordert insbesondere ein vollständiges Rauchverbot an allen Arbeitsstätten in geschlossenen Räumen und in sonstigen 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 im Rahmenübereinkommen vorgesehen, werden zudem an weiteren Orten Rauchverbote erlassen, an denen dies für einen wirksamen Nichtraucherschutz geboten ist.

Nach Maßgabe des Rahmenübereinkommens 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, Arbeitgeber, Vermieter, Eigentümer und Inhaber des Hausrechts, das Rauchverbot im Rahmen ihrer Befugnisse durchzusetzen. Verstöße können als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

III. Alternativen

Keine. Für einen wirksamen Nichtrauchererschutz braucht es einfache und klare gesetzliche Bestimmungen. Mit den bestehenden, stark divergierenden landesrechtlichen Nichtrauchererschutzgesetze kann dies nicht erreicht werden. Es braucht hierfür eine Regelung durch Bundesgesetz in den zentralen Lebensbereichen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein generelles Verbot des Rauchens und Verdampfens von Erzeugnissen nach dem Tabakerzeugnisgesetz und Cannabisprodukten ergibt sich im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes (GG) (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Recht der Gifte)¹⁴ und für die zugehörigen Ordnungswidrigkeitentatbestände aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht). Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG weist dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten zu. Unter den Maßnahmenbegriff fallen auch präventive und vorbeugende Bekämpfungsmaßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten, wie beispielsweise Krebs. Rauchen ist der bedeutendste Risikofaktor für Krebserkrankungen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Passivrauchen und Lungenkrebs ist durch verschiedene Studien und Metaanalysen belegt.¹⁵ Nach gesicherter Studienlage verursacht auch das Passivrauchen viele schwere Erkrankungen und Todesfälle, wie koronare Herzkrankheit, Schlaganfall, chronisch-obstruktive Lungenerkrankungen und plötzlichen Kindstod. Der von elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen in die Umgebungsluft abgegebene Dampf ist nach derzeitiger Studienlage ebenfalls als potenziell gesundheitsschädlich zu bewerten. Bekannt ist überdies, dass viele der in Tabakrauch enthaltenen toxischen und krebserregenden Substanzen auch im Cannabisrauch vorhanden sind (National Center for Complementary and Integrative Health 2019). Als Maßnahme des vorbeu-

¹⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 288/06 zu Tabak.

¹⁵vgl. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/RoteReihe/Passivrauchen_Band_5_2Auflage.pdf, https://www.dkfz.de/de/krebspraevention/Krebsrisiken_das-sagt-die-Wissenschaft/1_Risikofaktor_Rauchen/8_Passivrauchen.html, https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/FzR/FzR_2018_Gesundheitsgefaehrung-von-Kindern-durch-Tabakrauch-im-Auto.pdf.

genden Gesundheitsschutzes fällt der Nichtraucherchutz im Hinblick auf elektronische Zigaretten, Tabakerhitzer und Cannabis daher ebenfalls in den Anwendungsbereich von Art. 74 Absatz 1 Nummer 19 GG.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Nichtraucherchutz folgt zudem aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG (Recht der Genussmittel) und in einzelnen Bereichen aus Artikel 73 Absatz 2 Nummer 6 GG (Luftverkehr), Artikel 73 Absatz 1 Nr. 6a GG (Eisenbahnen des Bundes), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Bürgerliches Recht), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 (öffentliche Fürsorge), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG (Arbeitsrecht einschließlich des Arbeitsschutzes), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 21 GG (Schifffahrt), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG (Krafffahrwesen) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG (Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind).

Auch die nach Artikel 72 Absatz 2 GG für die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 (öffentliche Fürsorge), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG (Recht der Genussmittel) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG (Krafffahrwesen) bestehende Voraussetzung, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, ist erfüllt. Die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik haben sich durch die unterschiedlichen Nichtraucherchutzgesetze in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt und es liegt eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen vor, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Die Missstände beim Schutz der Gesundheit der Nichtraucher erfordern das Eingreifen des Bundes mit einer einheitlichen bundesweiten Regelung. Landesgesetze, die die Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs erfüllen, liegen nicht vor und sind auch nicht zu erwarten. Deshalb kann nur ein Bundesgesetz den erforderlichen umfassenden und abgestimmten Gesundheitsschutz gewährleisten. Deutschland ist zudem völkerrechtlich nach Art. 8 WHO FCTC zu einem umfassenden Nichtraucherchutz auf Bundesebene verpflichtet.

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

Mit dem Gesetzentwurf erfüllt Deutschland seine Verpflichtungen aus dem WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Bereich des Nichtraucherchutzes. Deutschland bekennt sich zu einer regelbasierten internationalen Ordnung und wird als verlässlicher Partner bei der internationalen Zusammen-

arbeit nunmehr seinen internationalen Verpflichtungen zu einem wirksamen Nichtrauchererschutz aus diesem völkerrechtlichen Übereinkommen nachkommen. Deutschland befolgt damit zudem die Empfehlung des Rates der EU vom 30. November 2009 über rauchfreie Umgebungen (2009/C 296/02). Mit dem Gesetzentwurf verfolgt Deutschland zugleich Ziel 3a der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, das ebenfalls die Umsetzung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs fordert.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes dient der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Es wird eine einheitliche bundesweite Regelung für den Nichtrauchererschutz geschaffen, die den Vorgaben des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs entspricht. Die bisherige Aufteilung auf ein Bundesnichtraucherschutzgesetz und 16 Nichtraucherchutzgesetze der Länder mit im Einzelnen stark divergierenden Bestimmungen sowie weitere bundes- und landesrechtliche Bestimmungen zum Nichtrauchererschutz wird insoweit beendet. Die Regelungen werden vereinfacht, indem die komplexen Ausnahmetatbestände gemäß den Vorgaben des WHO-Rahmenübereinkommens abgeschafft werden. Die klaren und einfachen Regelungen erleichtern die Beachtung und erhöhen die Durchsetzbarkeit.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Neufassung des Bundesnichtraucherschutzgesetzes verfolgt das Ziel 3a der UN Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, wonach die Umsetzung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs gestärkt werden soll.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bundeshaushalt und die Haushalte von Ländern und 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. 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 Rauchverbotschild in der Regel nicht mehr als 10 Euro aufzuwenden sind.

Durch die bundeseinheitlichen und klaren Bestimmungen zum Nichtrauchererschutz 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 Nichtrauchererschutzes 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 Bundesnichtraucherschutzgesetzes erfolgt nicht, da der Nichtrauchererschutz 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 Artikel 6 (Bundesnichtraucherschutzgesetz)

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 Cannabisanbaugesetz vollzogene Freigabe von Cannabis es erforderlich, den Nichtraucherschutz auch im Hinblick auf die Emissionen von Cannabisprodukten zu gewährleisten. Die bei Inkrafttreten des Gesetzes am weitesten verbreitete Form des Cannabiskonsums in Deutschland ist das Rauchen – allein oder in Kombination mit Tabak. Deutlich seltener wird Cannabis mittels spezieller Geräte (z.B. 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 gesell-

schaftlichen Leben ermöglicht werden (vgl. BVerfG 1 BVR 1746/10). Das Rauchverbot 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. erfüllt Deutschland seine völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 8 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs unter Berücksichtigung der Leitlinien zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, ausgearbeitet von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. 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 wird.

Nach Nummer 1 in Verbindung mit § 3 Nummer 1 gilt das Rauchverbot in sämtlichen Einrichtungen von Trägern öffentlicher Verwaltung des Bundes, 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 Arbeitsstätten nach § 2 Absatz 1 und 2 der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Diese Bestimmung löst die Regelung des bisherigen § 5 ArbStättV ab. Um den Anforderungen des Artikel 8 WHO FCTC Rechnung zu tragen, wird ein ausnahmsloses Rauchverbot vorgesehen, ohne die Möglichkeit, Raucherräume einzurichten. Zudem gilt das Rauchverbot auch in Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr, namentlich in der Gastronomie. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Gastronomie und Hotellerie müssen ebenfalls vor Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit geschützt werden. Ihre bisherige Schlechterstellung ist mit Artikel 8 WHO FCTC nicht vereinbar. Wie von den Leitlinien zu Artikel 8 WHO FCTC gefordert, gilt das Rauchverbot auch an Arbeitsstätten, die gleichzeitig von anderen bewohnt oder belegt werden, etwa in Pflegeheimen. Auch hier dürfen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht schlechter gestellt werden und müssen keine Beeinträchtigung ihrer Gesundheit hinnehmen.

Nach Nummer 3 in Verbindung mit § 3 Nummer 3 gilt das Rauchverbot in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs. Dazu zählen sämtliche öffentlichen Eisenbahnen im Sinne des § 3 Absatz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes. Erfasst werden auch Straßenbahnen, Oberleitungsomnibusse und Kraftfahrzeuge, soweit deren Einsatz nach § 1 des Personenbeförderungsgesetzes in dessen Geltungsbereich fällt. Unbeachtlich ist, ob die Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungsverordnung) eine Freistellung vorsieht. In diesen Fällen ist zwar die Anwendung der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes nicht erforderlich. Der Nichtraucher-schutz ist gleichwohl zu gewährleisten. Das Rauchverbot gilt auch in Luftfahrzeugen, wenn sie für die gewerbsmäßige oder entgeltliche Beförderung von Personen oder für gewerbsmäßige Rundflüge eingesetzt werden. Zu den öffentlichen Verkehrsmitteln gehören auch Fahrgastschiffe, die Fahrgäste im Linienverkehr befördern.

Nach Nummer 4 in Verbindung mit § 3 Nummer 4 bis 6 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, Personenbahnhöfen der öffentlichen Eisenbahnen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und alle sonstigen Haltestellen von Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere U-Bahnhöfe, Straßenbahn- und Bushaltestellen.

Nach Nummer 5 in Verbindung mit § 3 Nummer 7 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 6 in Verbindung mit § 3 Nummer 8 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 7 in Verbindung mit § 3 Nummer 9 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. Diese Begriffsbestimmung gilt auch in Ländern mit abweichenden Gaststättengesetzen.

Nach Nummer 8 in Verbindung mit § 3 Nummer 10 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 9 in Verbindung mit § 3 Nummer 11 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 10 in Verbindung mit § 3 Nummer 12 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. Dies sind z.B. auch gemeinschaftlich genutzte Treppenhäuser und Trockenräume. Auch gemeinschaftlich genutzte Fahrzeuge, etwa in einem Betrieb, fallen hierunter.

Nach Nummer 11 in Verbindung mit § 3 Nummer 13 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 Nichtraucherchutz geboten.

Nach Nummer 12 in Verbindung mit § 3 Nummer 14 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.

Nach Nummer 13 gilt das Rauchverbot in Wohnungen, die von Minderjährigen bewohnt werden, und in unmittelbarer Gegenwart von Minderjährigen. Kinder sind durch Passivrauchen besonders gefährdet, da sie eine höhere Atemfrequenz und ein weniger effizientes Entgiftungssystem als Erwachsene haben. Bei Säuglingen erhöht Passivrauchen das Risiko, am plötzlichen Kindstod zu sterben. Bei Kleinkindern und älteren Kindern sind vor allem die Atemwege betroffen. Möglicherweise haben eine vorgeburtliche Tabakrauchexposition und Passivrauchen im Kindesalter langfristige gesundheitliche Folgen bis ins Jugend- und Erwachsenenalter.¹⁶ Minderjährige sind daher vor den Gesundheitsgefahren durch Emissionen von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen sowie von Cannabisprodukten zu schützen. Deshalb bestehen Konsumverbote nach § 10 des Jugendschutzgesetzes und § 5 des Cannabisanbaugesetzes. Erst recht müssen Minderjährige vor - regelmäßig unfreiwilligem - passivem Konsum geschützt werden. Dies gilt besonders in ihrem Wohnumfeld, da sie dieses in der Regel nicht selbst bestimmen können und dort ihren Lebensmittelpunkt haben. Darüber hinaus werden Minderjährige umfassend geschützt, indem das Rauchverbot an ihrem jeweiligen Aufenthaltsort in ihrer unmittelbaren Gegenwart gilt. Unter unmittelbarer Gegenwart ist eine gleichzeitige physische Anwesenheit der konsumierenden Person und des Minderjährigen am gleichen Ort oder in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander zu verstehen. Maßgebend ist nach dem Schutzzweck dieses Gesetzes, ob der Minderjährige die gesundheitsgefährdenden Emissionen einatmen muss.

¹⁶ DKFZ Tabakatlas Deutschland 2020.

Nach Nummer 14 gilt das Rauchverbot in Fahrzeugen in Anwesenheit von Minderjährigen oder Schwangeren. Minderjährige und auch ungeborene Kinder sind durch Tabakrauch in der Umgebungsluft besonders gefährdet. Verschiedene Studien belegen, dass die Rauchbelastung im Auto wegen des geringen Raumvolumens extrem hoch ist. Bereits beim Rauchen einer Zigarette steigt die Konzentration der Tabakrauchpartikel im Fahrzeug rapide an. Auch E-Zigaretten und Tabakerhitzer sowie Cannabisprodukte belasten den Fahrzeugraum mit lungengängigen Partikeln, Cannabinoiden und/oder Nikotin. Minderjährige und ungeborene Kinder werden dadurch besonders hoch belastet. Durch die Ausweitung des Rauchverbotes auf Fahrzeuge in Anwesenheit von Minderjährigen und Schwangeren wird für diese gefährdete Personengruppe der erforderliche Schutz gewährleistet. Ungeborene und Minderjährige können sich der besonderen Belastung, die durch das Passivrauchen droht, nicht entziehen und sind maßgeblich von dem Willen der personensorgeberechtigten Personen abhängig.

Nach Nummer 15 in Verbindung mit § 3 Nummer 15 gilt das Rauchverbot in Mehrparteienhäusern einschließlich der Balkone und Terrassen. Mehrparteienhäuser sind Gebäude mit mindestens zwei Wohnungen. Rauch und Aerosole können insbesondere über Lüftungsschächte, Treppenhäuser, Fenster und undichte Geschossdecken in andere Wohnungen gelangen. Aus diesem Grund hat u.a. das US Department of Housing and Urban Development bereits 2016 angeordnet, dass alle Mehrparteienhäuser im Bereich des Public Housing rauchfrei werden müssen. Auch in Deutschland wird nun ein effektiver Nichtraucherchutz in Mehrparteienhäusern gewährleistet. Das Rauchverbot gilt zum Schutz der anderen Parteien dabei auch auf Balkonen und Terrassen. Die geltende Rechtslage hat zu zahlreichen Konflikten und Rechtsstreitigkeiten zwischen Nachbarn geführt. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs geht davon aus, dass ein Mieter, der unter Berufung auf die Gesundheitsschädlichkeit des Passivrauchens von einem anderen Mieter verlangt, das Rauchen auf dem Balkon zu unterlassen, das sich aus den Nichtraucherschutzgesetzen ergebende Indiz erschüttern müsse, dass mit dem Rauchen im Freien keine solchen Gefahren einhergehen (BGH, Urteil vom 16. Januar 2015 - V ZR 110/14). Diese Rechtsprechung steht im Widerspruch zu der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass Tabakrauch stets gesundheitsgefährdend ist und sich keine Grenzwerte für die Toxizität festlegen lassen (Grundsatz 1 der Leitlinien zu Art. 8 WHO FCTC). Es ist daher geboten, den Schutz aller Parteien vor gesundheitsschädlichen Emissionen in der Umgebungsluft durch Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse in Mehrparteienhäusern durch ein umfassendes Rauchverbot gesetzlich neu zu regeln. Dies gilt infolge der Freigabe von Cannabis in gleicher Weise für die Emissionen von Cannabisprodukten. Die allgemeine Handlungsfreiheit der konsumwilligen Parteien nach Art. 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) muss hier hinter dem Recht auf Leben und

körperliche Unversehrtheit der anderen Parteien nach Art. 2 Absatz 2 GG zurückstehen.

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 (E. Henderson et al., Secondhand smoke exposure assessment in outdoor hospitality venues across 11 European countries, Environmental Research 200 (2021) 111355). 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.

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 und 3 bis 9 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.

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 und die nicht regelmäßig der privaten Haushaltsführung zuzurechnen sind, durch Verbotsschilder 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 Arbeitgeber, 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. Gemäß § 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) erhöht sich das Höchstmaß bei Geldbußen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt die Zuständigkeit nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG, soweit das Gesetz vom Bund ausgeführt wird.