

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 24. September 2010

über die Popularklage

– hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung –
des Herrn K. E. in W. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Gesetzes zum Schutz der Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz – GSG)
vom 23. Juli 2010 (GVBl S. 314, BayRS 2126-3-UG)

Aktenzeichen: Vf. 12-VII-10

Leitsätze:

1. Ablehnung eines Antrags, das Gesundheitsschutzgesetz durch einstweilige Anordnung außer Vollzug zu setzen.
2. Nach neuerer Rechtslage ist davon auszugehen, dass Rügen, die das Volksgesetzgebungsverfahren betreffen, nur im Überprüfungsverfahren nach Art. 80 LWG, Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG, nicht aber im Popularklageverfahren geltend gemacht werden können.
3. Das Rauchverbot in Gaststätten ist auf der Grundlage der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sowohl mit Art. 101 BV (allgemeine Handlungsfreiheit und Berufsfreiheit) als auch mit Art. 118 Abs. 1 BV (Gleichheitssatz) offensichtlich vereinbar und begegnet auch im Übrigen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

4. Es sind keine verfassungsrechtlich relevanten Umstände ersichtlich, die es gebieten würden, Shisha-Lokale hinsichtlich des Rauchverbots anders zu behandeln als sonstige Gaststätten.

Entscheidung:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Die Antragsteller wenden sich mit ihrer Popularklage gegen das durch Volksentscheid vom 4. Juli 2010 beschlossene Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz – GSG) vom 23. Juli 2010 (GVBl S. 314, BayRS 2126-3-UG) als Ganzes. Hilfsweise beantragen sie, Art. 2 Nr. 8, Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 2 und Art. 7 Satz 2 dieses Gesetzes für nichtig zu erklären.

Das Gesundheitsschutzgesetz hat, soweit im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung, folgenden Wortlaut:

Art. 1

Ziel

Ziel dieses Gesetzes ist der Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Gefahren durch Passivrauchen.

Art. 2

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz findet Anwendung auf:

1. öffentliche Gebäude:

...

2. Einrichtungen für Kinder und Jugendliche:

...

3. Bildungseinrichtungen für Erwachsene:

...

4. Einrichtungen des Gesundheitswesens:

...

5. Heime:

...

6. Kultur- und Freizeiteinrichtungen:

Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung und Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke oder der Freizeitgestaltung dienen, soweit sie öffentlich zugänglich sind, insbesondere Kinos, Museen, Bibliotheken, Theater und Vereinsräumlichkeiten,

7. Sportstätten:

...

8. Gaststätten:

Gaststätten im Sinn des Gaststättengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl I S. 3418), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl I S. 2246),

9. Verkehrsflughäfen:

...

Art. 3

Rauchverbot

(1) ¹Das Rauchen ist in Innenräumen der in Art. 2 bezeichneten Gebäude, Einrichtungen, Heime, Sportstätten, Gaststätten und Verkehrsflughäfen verboten. ²In Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Art. 2 Nr. 2) ist das Rauchen auch auf dem Gelände der Einrichtungen verboten.

(2) Rauchverbote in anderen Vorschriften oder auf Grund von Befugnissen, die mit dem Eigentum oder dem Besitzrecht verbunden sind, bleiben unberührt.

Art. 5

Ausnahmen

Das Rauchverbot nach Art. 3 Abs. 1 gilt nicht:

1. in Räumen, die privaten Wohnzwecken dienen und den Bewohnerinnen und Bewohnern und ihren Familien zur alleinigen Nutzung überlassen sind,
2. in ausgewiesenen Räumen der Polizeibehörden und der Staatsanwaltschaften, soweit dort Vernehmungen durchgeführt werden und der vernommenen Person das Rauchen von der Leiterin oder dem Leiter der Vernehmung im Einzelfall gestattet wird; Entsprechendes gilt in ausgewiesenen Räumen der Gerichte für Vernehmungen durch die Ermittlungsrichterin oder den Ermittlungsrichter,
3. bei künstlerischen Darbietungen, bei denen das Rauchen als Teil der Darbietung Ausdruck der Kunstfreiheit ist.

Art. 6

Raucherraum, Raucherbereich

(1) ¹Der oder die Verantwortliche (Art. 7) kann abweichend von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 für jedes Gebäude oder jede Einrichtung das Rauchen in einem Nebenraum gestatten. ²Satz 1 gilt nicht für Einrichtungen nach Art. 2 Nr. 2 – mit Ausnahme von Einrichtungen der ambulanten und stationären Suchttherapie sowie der Erziehungs- und Eingliederungshilfe für Jugend-

liche und junge Volljährige – sowie nicht für Einrichtungen nach Art. 2 Nrn. 6 bis 8.

...

Art. 7

Verantwortlichkeit

¹Verantwortlich für die Einhaltung des Rauchverbots nach Art. 3 Abs. 1 und für die Erfüllung der Kennzeichnungspflicht nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 sind:

...

3. die Betreiberin oder der Betreiber der Gaststätte,

...

²Bei einem Verstoß gegen das Rauchverbot haben die oder der Verantwortliche die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine Fortsetzung des Verstoßes oder einen neuen Verstoß zu verhindern.

Art. 10

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. August 2010 in Kraft.

(2) Mit Ablauf des 31. Juli 2010 tritt das Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz – GSG) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 919, BayRS 2126-3-UG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 384), außer Kraft.

II.

1. Die Antragsteller betreiben in verschiedenen bayerischen Städten sogenannte Shisha-Cafés, in denen den Gästen neben Getränken und teilweise auch Speisen das Rauchen der Wasserpfeife (Shisha) angeboten wird. Sie machen die Verfas-

sungswidrigkeit des Gesundheitsschutzgesetzes vom 23. Juli 2010 insgesamt geltend. Insbesondere rügen sie, das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG geregelte Rauchverbot in Gaststätten verletze Art. 101 BV (allgemeine Handlungsfreiheit einschließlich Berufsfreiheit), Art. 118 Abs. 1 BV (Gleichheitssatz) sowie die Staatszielbestimmung des Art. 140 Abs. 3 BV (Förderung des kulturellen Lebens).

a) Das angegriffene Gesetz sei nicht verfassungsgemäß zustande gekommen, da der Volksentscheid vom 4. Juli 2010 nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Er habe entgegen Art. 74 Abs. 6 BV im Hochsommer stattgefunden, sodass ein Teil der bayerischen Bevölkerung nicht daran teilnehmen können. In einigen Landkreisen seien unvollständige Stimmzettel verwendet worden, auf denen ein Großteil des Gesetzestextes gefehlt habe. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sei verletzt, weil näher benannten Gegnern des Volksbegehrens (einem Verein und einer weiteren Organisation) im Unterschied zu dessen Initiatoren nicht die Möglichkeit eingeräumt worden sei, in Rundfunk und Fernsehen für ihre Ziele zu werben, und ihnen in vielen Gemeinden das Anbringen von Plakaten verwehrt worden sei.

b) Das Gesetz sei auch deshalb verfassungswidrig, weil nicht für die gesamte Regelungsmaterie eine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers bestehe. Dieser sei zwar für den Gesundheitsschutz zuständig, nicht aber für die das Gaststättenrecht betreffende Regelung in Art. 7 GSG, die in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundes falle.

c) Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Unklar sei, ob der Begriff des „Rauchens“ lediglich Tabakerzeugnisse oder auch Tabakersatzstoffe und tabak- und nikotinfreie Produkte umfasse. Ferner sei unklar, wann Kultur- und Freizeiteinrichtungen im Sinn des Art. 2 Nr. 6 GSG „öffentlich zugänglich“ seien.

d) Das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG enthaltene Rauchverbot verletze die Berufs- und die allgemeine Handlungsfreiheit der Gaststättenbetreiber.

Die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 30. Juli 2008 (BVerfGE 121, 317) zum legitimen Zweck und zur Verhältnismäßigkeit des Nichtraucherschutzes seien auf Shisha-Betriebe nicht übertragbar. Ein Shisha-Lokal sei mit einer herkömmlichen Gaststätte nicht vergleichbar. Es handle sich vorrangig um eine Freizeiteinrichtung, in der in geselliger Runde dem Shisha-Genuss nachgegangen werde. Die angebotenen Getränke dienten dazu, diesen Genuss zu unterstützen, die teilweise Abgabe von Speisen sei nur begleitend und untergeordnet. Infolge dieses Betriebskonzepts würden Shisha-Lokale von Nichtrauchern nicht besucht. Zudem sei nicht ansatzweise wissenschaftlich nachgewiesen, dass der Passivrauch einer Shisha-Pfeife schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigungen bei Dritten verursachen könne. Aufgrund der völlig unterschiedlichen Wirkungsweise – insbesondere entstehe beim Genuss einer Shisha kein Nebenstromrauch – könnten diesbezüglich die Forschungsergebnisse zu den Gefährdungen der Gesundheit durch Passivrauch bei Zigaretten- oder Zigarrenkonsum nicht herangezogen werden. Der Gesetzgeber sei somit bei der Bewertung möglicher Gesundheitsgefahren durch Shisha-Rauch von fehlerhaften Grundannahmen ausgegangen. Er habe auch nicht berücksichtigt, dass es für Shishas vollständig tabakfreie Ersatzstoffe gebe, die weder Nikotin noch Teer enthielten, und dass selbst die Entstehung von Kohlenmonoxid vermieden werden könne, wenn statt der Shisha-Kohle elektrische Geräte verwendet würden.

Da durch das nunmehr eingeführte Rauchverbot das Betriebskonzept eines Shisha-Cafés nicht mehr verwirklicht werden könne, werde unter Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht nur in die Berufsausübung, sondern auch in die Berufswahl des Betreibers eingegriffen. Die Existenzfähigkeit eines Wirtschaftszweigs werde ohne gewichtige Gründe beendet. Selbst wenn man dies noch als verhältnismäßig ansehen wollte, hätte der Gesetzgeber jedenfalls zwingend eine Härtefall-, Übergangs- oder Ausgleichsregelung vorsehen müssen. Das Fehlen

solcher Regelungen sei unverhältnismäßig und führe zur Nichtigkeit des gesamten Gesetzes.

e) Das Gesetz greife auch in unverhältnismäßiger Weise in die allgemeine Handlungsfreiheit der Shisha-Raucher ein, die im Hinblick auf die Größe des Rauchgeräts und den langen Zeitraum, den das Rauchen einer Shisha-Pfeife benötige, das Lokal zum Rauchen nicht kurzfristig verlassen könnten. Das Allgemeininteresse am Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens könne nicht beeinträchtigt werden, wenn es – wie beim Publikum der Antragsteller – keine Nichtraucher gebe, die diese Lokale besuchten.

f) Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG verstoße gegen die Staatszielbestimmung des Art. 140 Abs. 3 BV, die den Staat zur Förderung des kulturellen Lebens verpflichte. Hiervon erfasst sei der Bereich des Brauchtums, der aufgrund des Gleichheitssatzes auch die arabische Kultur und Tradition umfasse. Der Genuss der Shisha in der Öffentlichkeit, vor allem in Tee- und Kaffeehäusern, sei in orientalischen Kulturkreisen zwingender Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens und gehöre zum täglichen Ritual. Dieses auch in Bayern praktizierte Brauchtum der arabischen Minderheiten dürfe nicht zum Erliegen gebracht werden. Für die dem islamischen Kulturkreis angehörende Bevölkerung sei der Genuss einer Shisha darüber hinaus Ausdruck und Bekundung einer religiös-weltanschaulichen Gesinnung und stehe somit unter dem Schutz des Art. 107 Abs. 1 und 2 BV.

g) Art. 2 Nr. 8 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GSG verstießen gegen Art. 118 Abs. 1 BV und seien willkürlich. Im Hinblick auf die in Art. 5 GSG zugelassenen Ausnahmen vom Rauchverbot sowie darauf, dass in einer Vielzahl der in Art. 2 GSG aufgezählten Gebäude und Räumlichkeiten Rauchernebenräume eingerichtet werden dürften, verfolge das Gesetz kein striktes Rauchverbot, sodass der Grundsatz der Gleichbehandlung einzuhalten sei. Dieser werde aber verletzt, da hinreichende Differenzierungsgründe fehlten. Es sei nicht ersichtlich, weshalb in Einrichtungen wie Flughäfen oder Bildungseinrichtungen das Rauchen in Nebenräumen zulässig sei, nicht aber in Gaststätten. Insbesondere bestehe eine nicht gerechtfertigte Un-

gleichbehandlung zwischen Gaststätten einerseits und Kultur- und Freizeiteinrichtungen andererseits, für die das Rauchverbot nur insoweit gelte, als diese öffentlich zugänglich seien. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb man somit dem Betreiber einer Freizeiteinrichtung die Möglichkeit eröffne, einen Raucherclub zu betreiben, während dies für Gaststättenbetreiber nicht zulässig sei.

h) Die Aufhebung der durch das Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 384) eingeführten Zulässigkeit des Rauchens in Nebenräumen von Gaststätten verletze den Grundsatz des Vertrauensschutzes und damit das Rechtsstaatsprinzip. Eine Vielzahl bayerischer Gaststättenbetreiber, so auch der Antragsteller zu 2, hätten im Vertrauen auf die Fortgeltung und Beständigkeit dieser Regelung ihr Betriebskonzept umgestellt und erhebliche Geldbeträge für die Einrichtung von Raucherebenenräumen aufgewendet. Der Bürger müsse nicht damit rechnen, dass sich ein Gesetz innerhalb von drei Jahren ohne sachlichen Grund dreimal ändere. Ihm hätte zumindest die Möglichkeit gegeben werden müssen, sich den Gegebenheiten der neuen Rechtslage innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist anzupassen.

2. Die Antragsteller beantragen, das Gesundheitsschutzgesetz insgesamt, hilfsweise Art. 2 Nr. 8, Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 2 und Art. 7 Satz 2 GSG, durch einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug zu setzen.

Die Popularklage sei nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet. Die damit notwendige Folgenabwägung gebiete den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Würde diese nicht ergehen, müssten die Antragsteller ihr Gewerbe einstellen, da eine kostendeckende Fortführung der Betriebe nicht möglich sei. Sämtliche Arbeitnehmer der Antragsteller würden ihren Arbeitsplatz verlieren. Würde der beantragte vorläufige Rechtsschutz gewährt, genösse eine begrenzte Anzahl von Gaststätten- bzw. Shisha-Lokalbetreibern für einen kurzen Zeitraum den Vorzug, ein spezifisches und insbesondere mit größeren Speiserestaurants nicht vergleichbares Gewerbe ohne Beachtung des Nichtrauchererschutzes weiter fortzusetzen.

zen. Die Gesundheitsschutzinteressen der Nichtraucher würden nicht berührt, da diese am Besuch eines Shisha-Lokals nicht interessiert seien.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht geäußert.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält den Antrag für unbegründet.

a) Eine Außervollzugsetzung des Gesundheitsschutzgesetzes komme nicht in Betracht, da dann der mit diesem Gesetz beabsichtigte Schutz der Allgemeinheit vor den gesundheitlichen Gefahren des Passivrauchens insgesamt nicht mehr gegeben sei. Bei einer Außervollzugsetzung der im Hilfsantrag genannten Vorschriften wäre zumindest in Gaststätten kein Nichtraucherschutz gewährleistet. Die von den Antragstellern geltend gemachten wirtschaftlichen und beruflichen Nachteile vermöchten dies nicht zu rechtfertigen. Selbst wenn man den Antrag dahin auslegte, dass das Gesundheitsschutzgesetz ganz oder teilweise nur für Shisha-Cafés außer Vollzug gesetzt werden solle, könne ihm nicht entsprochen werden, weil auch insoweit mit Blick auf die Bedeutung des Gesundheitsschutzes der Allgemeinheit keine unabwiesbaren Gründe ersichtlich seien, die den Erlass einer einstweiligen Anordnung geböten.

b) Zudem sei für den Erlass einer einstweiligen Anordnung kein Raum, weil die Popularklage ohne Aussicht auf Erfolg sei.

Die Rügen der Antragsteller gegen das ordnungsgemäße Zustandekommen des Gesundheitsschutzgesetzes griffen unabhängig von der Frage, ob angesichts der Regelung in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LWG Wahlbeanstandungen überhaupt im Popularklageverfahren vorgebracht werden könnten, nicht durch. Mängel, die geeignet wären, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen, seien nicht erkennbar.

Dem Freistaat Bayern stehe die Gesetzgebungskompetenz für das Gesundheitsschutzgesetz nach Art. 70 Abs. 1 GG zu. Soweit man davon ausgehe, dass es auch Materien des Gaststättengesetzes regle, ergebe sich die diesbezügliche Kompetenz der Länder aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller verstoße das Gesundheitsschutzgesetz nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Bei dem Begriff des Rauchens und dem auf Kultur- und Freizeiteinrichtungen bezogenen Halbsatz „soweit sie öffentlich zugänglich sind“ handle es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien und im Hinblick auf den Gesetzeszweck ohne Weiteres möglich sei.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof angeschlossen habe, sei der Gesetzgeber nicht gehindert, dem Gesundheitsschutz gegenüber den damit beeinträchtigten Freiheitsrechten der Gastwirte und der Raucher Vorrang einzuräumen und ein striktes Rauchverbot in Gaststätten zu verhängen. Es sei nicht erkennbar, warum diese Erwägungen nicht auch gegenüber den Betreibern von Shisha-Cafés gelten sollten. Entgegen dem Vortrag der Antragsteller sei wissenschaftlich belegt, dass auch von Wasserpfeifen eine Passivrauchbelastung mit gesundheitsschädlicher Wirkung ausgehe. Die Förderpflicht des Art. 140 Abs. 3 BV hindere den Gesetzgeber nicht, ein striktes Rauchverbot in allen Gaststätten einschließlich Shisha-Cafés zu normieren.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz zwingt den Gesetzgeber nicht, das strikte Rauchverbot in Gaststätten in inhaltlich genau gleicher Weise für öffentliche Gebäude und andere öffentlich zugängliche Einrichtungen zu verhängen. Die in Art. 5 GSG normierten Ausnahmen seien ebenso sachlich gerechtfertigt wie die Regelung, dass in den in Art. 2 Nrn. 2 bis 5 und Nr. 9 GSG aufgeführten Einrichtungen Rauchernebenräume eingerichtet werden dürften. In Gaststätten müsste wegen der erforderlichen Bedienung der Gäste mit Getränken und Speisen die Tür zu

einem Rauchernebenraum wesentlich öfter geöffnet werden als bei öffentlichen Gebäuden und den anderen genannten Einrichtungen. Entgegen der Auffassung der Antragsteller würden Kultur- und Freizeiteinrichtungen einerseits und Gaststätten andererseits nicht unterschiedlich behandelt. Mit dem Halbsatz „soweit sie öffentlich zugänglich sind“ in Art. 2 Nr. 6 GSG werde für die Kultur- und Freizeiteinrichtungen derselbe Öffentlichkeitsbezug hergestellt, der sich für die Gaststätten bereits aus Art. 2 Nr. 8 GSG i. V. m. § 1 Abs. 1 GastG ergebe. Sowohl bei Gaststätten als auch bei Kultur- und Freizeiteinrichtungen gelte das gesetzliche Rauchverbot nur dann nicht, wenn eine echte geschlossene Gesellschaft einen abgetrennten Raum oder die gesamte Gaststätte oder Einrichtung ausschließlich nutze und die Öffentlichkeit ausgeschlossen sei.

Die Antragsteller könnten sich auf ein Vertrauen in einen längeren Fortbestand des Gesundheitsschutzgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. Juli 2009 nicht berufen, weil das Volksbegehren „Für echten Nichtraucher-schutz!“ bereits am 30. April 2009 gestartet worden sei. Etwaige Investitionen seien daher im Wissen um eine mögliche Verschärfung des Gesetzes getroffen worden. Mangels eines berechtigten Vertrauensschutzes seien Übergangs- und Ausgleichsregelungen nicht geboten.

3. Der Beauftragte des dem angegriffenen Gesetz zugrunde liegenden Volksbegehrens „Für echten Nichtraucherschutz!“ beantragt, den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als unbegründet zurückzuweisen.

Die tatsächlichen Angaben der Antragsteller zu den von ihnen geführten Betrieben seien fragwürdig, ihre Befürchtungen hinsichtlich des Umsatzrückgangs aufgrund des Rauchverbots rein spekulativ. Es sei nicht ersichtlich, weshalb Lokalen mit der Möglichkeit zum Wasserpfeifen-Konsum eine Sonderstellung gegenüber allen anderen Arten von Gaststätten zukommen sollte. Den Beruf des „Betreibers eines Wasserpfeifenlokals“ gebe es nicht, es handle sich um eine Ausprägung des Gastwirtsberufs. Etwaige Umstellungen im Betriebskonzept seien selbstverständlich möglich. Die Behauptung der Antragsteller, das Rauchen und Passivrauchen

von Wasserpfeifen sei ungefährlich oder jedenfalls ungefährlicher als das Rauchen von Zigaretten und Zigarren, sei grob falsch. Wissenschaftliche Studien hätten ergeben, dass sich durch den Wasserpfeifenrauch die Konzentration an gesundheitsschädlichen und krebserregenden Substanzen in der Innenraumluft stark erhöhe.

IV.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

Der Verfassungsgerichtshof kann auch im Popularklageverfahren eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist (Art. 26 Abs. 1 VfGHG). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung im Popularklageverfahren in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.1.1995 = VerfGH 48, 1/3 f.). Aufgrund des Wesens der Popularklage als eines abstrakten Normenkontrollverfahrens dürfen konkrete Maßnahmen zugunsten einzelner von einem Rechtssatz betroffener Personen nicht erlassen werden; vielmehr kommt auch im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nur eine Regelung infrage, die generell den Vollzug vorläufig aussetzt (vgl. VerfGH vom 6.5.1965 = VerfGH 18, 50). Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Nur wenn bereits offensichtlich ist, dass die Popularklage aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg hat, kommt eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Umgekehrt kann der Erlass der einstweiligen Anordnung dann geboten sein, wenn die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift offensichtlich ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 5.6.1989 = VerfGH 42, 86/91 m. w. N.; VerfGH vom 27.8.2008 Vf. 5-VII-08).

Nach diesen Maßstäben ist die beantragte einstweilige Anordnung nicht zu erlassen, weil die Popularklage sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat.

1. Soweit die Antragsteller geltend machen, das angegriffene Gesetz sei insgesamt verfassungswidrig, weil das Volksgesetzgebungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, ist im Hinblick auf das besondere Verfahren zur Überprüfung eines Volksentscheids nach Art. 80 LWG von der Unzulässigkeit der Popularklage auszugehen.

Nach Art. 80 Abs. 1 LWG obliegt die Prüfung, ob ein Volksentscheid den gesetzlichen Vorschriften entsprechend durchgeführt worden ist, dem Landtag in einem Verfahren, für das die Vorschriften über die Wahlprüfung (Art. 51 bis 55 LWG) entsprechend gelten. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs kann gemäß Art. 80 Abs. 2 LWG, Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG erst nach Abschluss dieses Verfahrens beantragt werden. Die Regelung, dass zunächst der Landtag die Durchführung des Volksentscheids zu prüfen hat, erscheint verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. VerfGH vom 4.2.1991 = VerfGH 44, 9/15).

Der Verfassungsgerichtshof hat zwar im Jahr 2005 entschieden, dass die bei einem Volksentscheid Stimmberechtigten nicht auf das Verfahren nach Art. 80 LWG, Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG verwiesen werden dürften, wenn sie mit einer Popularklage geltend machen, die Durchführung des Volksentscheids leide an Fehlern, die ihre Grundrechte verletzen (VerfGH vom 17.11.2005 = VerfGH 58, 253/260 f.). Nach damaliger Rechtslage konnte der Beschluss des Landtags über die Gültigkeit eines Volksentscheids nur von einer Minderheit des Landtags von wenigstens einem Drittel seiner gesetzlichen Mitgliederzahl oder vom Beauftragten eines Volksbegehrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden, nicht aber von einzelnen Stimmberechtigten oder Gruppen von Stimmberechtigten. Vor diesem Hintergrund hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, für die Abstimmenden würde sich eine verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Rechtsschutzlücke ergeben, wenn ihnen auch im Popularklageverfahren die Möglichkeit

der Rüge einer Grundrechtsverletzung bei Durchführung des Volksentscheids verwehrt würde (vgl. VerfGH 58, 253/261). Mittlerweile hat sich die Rechtslage jedoch geändert. Durch Gesetz vom 26. Juli 2006 (GVBI S. 367) wurde der Kreis der Antragsberechtigten für das verfassungsgerichtliche Prüfungsverfahren von Volksentscheiden in Angleichung an die Regelung für die Landtagswahl erweitert. Antragsberechtigt sind nach Art. 80 Abs. 2 Nr. 2 LWG nunmehr auch Stimmberechtigte, deren Beanstandung des Volksentscheids vom Landtag verworfen worden ist, wenn ihnen mindestens einhundert Stimmberechtigte beitreten. Die Rechtsschutzlücke, von der der Verfassungsgerichtshof seinerzeit ausgegangen ist, wurde vom Gesetzgeber somit inzwischen geschlossen.

Angesichts dessen erscheint es naheliegend, nach jetziger Rechtslage dem Prüfungsverfahren gemäß Art. 80 i. V. m. Art. 51 ff. LWG generell den Vorrang vor der Geltendmachung entsprechender, die Durchführung des Volksentscheids betreffender Rügen im Popularklageverfahren einzuräumen, unabhängig davon, ob der konkrete Antragsteller des Popularklageverfahrens bei dem Volksentscheid selbst stimmberechtigt war oder nicht. Hierdurch werden nicht nur die Rechte des Landtags gewahrt, sondern es wird auch dem Bedürfnis Rechnung getragen, möglichst zeitnah und abschließend eine Klärung über die Rechtmäßigkeit des durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes zu erhalten. Denn im Gegensatz zum Parlamentsgesetz, dessen formelles Zustandekommen in aller Regel relativ einfach überprüft werden kann, beruht das im Volksgesetzgebungsverfahren zustandegekommene Gesetz – dem Wahlvorgang vergleichbar – auf einer Vielzahl von Vorbereitungs- und Abstimmungsvorgängen, die im ganzen Land durchgeführt werden und, müssten sie Jahre später in einem Popularklageverfahren überprüft werden, kaum noch aufzuklären wären (VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/198).

2. Davon unabhängig versprechen die auf die ordnungsgemäße Durchführung des Volksentscheids bezogenen Rügen der Popularklage auch inhaltlich keine Aussicht auf Erfolg.

a) Soweit sich die Antragsteller auf die Nichtbeachtung der Regelung des Art. 74 Abs. 6 BV berufen, wonach Volksentscheide „gewöhnlich“ im Frühjahr oder Herbst stattfinden, kann dies schon deshalb keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des angegriffenen Gesetzes haben, weil die Norm, soweit ihr überhaupt eine Bindungswirkung zukommt (verneinend Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 8 zu Art. 74), jedenfalls nicht die Kraft hat, die Fristen des Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV zu verlängern (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 15 zu Art. 74). Vorliegend wurde der Gesetzentwurf des Volksbegehrens vom Landtag am 14. April 2010 abschließend behandelt (LT-Drs. 16/4511), sodass der Volksentscheid binnen weiterer drei Monate durchgeführt werden musste, also von vornherein nicht im Herbst stattfinden konnte. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, dass die Frist des Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV zur Vorbereitung des Volksentscheids weitgehend ausgeschöpft und dieser daher nicht mehr im Frühjahr durchgeführt wurde, könnten sich allenfalls dann ergeben, wenn hierdurch die Ausübung der Volksgesetzgebung ohne sachlichen Grund derart erschwert worden wäre, dass die Bürger die ihnen von der Verfassung eröffneten Mitwirkungsmöglichkeiten nicht mehr hätten wahrnehmen können (vgl. VerfGH vom 24.3.2000 = VerfGH 53, 35/38). Anhaltspunkte hierfür sind nicht ansatzweise erkennbar.

b) Die übrigen das Volksgesetzgebungsverfahren betreffenden Rügen der Antragsteller sind bereits aufgrund mangelnder Konkretisierung und Substantiierung nicht geeignet, Zweifel am ordnungsgemäßen Zustandekommen des angegriffenen Gesetzes zu begründen.

3. Soweit die Antragsteller die fehlende Kompetenz des Landesgesetzgebers hinsichtlich der Regelung des Art. 7 GSG, bezogen auf Betreiber von Gaststätten, rügen und daraus – soweit erkennbar – die Verfassungswidrigkeit des gesamten Gesetzes ableiten wollen, machen sie der Sache nach eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) geltend. Eine landesrechtliche Regelung würde das in der Bayerischen Verfassung enthaltene Rechtsstaatsprinzip verletzen, wenn ein bayerischer Normgeber offensichtlich den Bereich der

Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip könnte aber nur bei einem offenkundigen, schwerwiegenden, besonders krassen Widerspruch zum Bundesrecht (hier der grundgesetzlichen Kompetenzordnung) festgestellt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/224; VerfGH vom 23.10.2008 = BayVBI 2009, 109).

Ein solcher Verstoß liegt hier offensichtlich nicht vor. Dem bayerischen Gesetzgeber steht für die Regelungen des Gesundheitsschutzgesetzes, insbesondere auch für das Rauchverbot in Gaststätten, nach Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zu (VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08, S. 23 f.; BVerfG vom 30.7.2008 = BVerfGE 121, 317/347). Soweit die Antragsteller von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Gaststättenrecht ausgehen, verkennen sie, dass diese Kompetenz im Rahmen der so genannten Föderalismusreform I (Gesetz vom 28.8.2006, BGBl I S. 2034) auf die Länder übergegangen ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG).

4. Das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG geregelte Rauchverbot in Gaststätten ist auf der Grundlage der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sowohl mit Art. 101 BV als auch mit Art. 118 Abs. 1 BV offensichtlich vereinbar und begegnet auch im Übrigen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 6. August 2008 (NJW 2008, 2701) – unter Bezugnahme auf seine zu den Nichtraucherschutzgesetzen der Länder Baden-Württemberg und Berlin ergangene Entscheidung vom 30. Juli 2008 (BVerfGE 121, 317) – ausgeführt, dass die Regelungen des bayerischen Gesundheitsschutzgesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 919) über das Rauchverbot in Gaststätten weder Raucher noch Gaststättenbetreiber in den Grundrechten des Grundgesetzes verletzen. Der Gesetzgeber sei von Verfassung wegen nicht gehindert, dem Gesundheitsschutz gegenüber den damit beeinträchtigten Freiheitsrechten, insbesondere der Berufsfreiheit der Gastwirte und

der Verhaltensfreiheit der Raucher, den Vorrang einzuräumen und ein striktes Rauchverbot in Gaststätten zu verhängen. Ein solch striktes Rauchverbot folge für die Innenräume öffentlich zugänglicher Gaststätten aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG. Ausnahmen seien dabei nicht vorgesehen. Mittlerweile hat das Bundesverfassungsgericht zudem entschieden, dass auch die Regelungen des – vorliegend angegriffenen – Gesundheitsschutzgesetzes vom 23. Juli 2010 zum Rauchverbot in Gaststätten verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind (BVerfG vom 2.8.2010 = GewArch 2010, 370). Entscheide sich der Gesetzgeber wegen des hohen Rangs der zu schützenden Rechtsgüter für ein striktes Rauchverbot in allen Gaststätten im Sinn von § 1 GastG, so dürfe er dieses Konzept konsequent verfolgen und müsse sich auch nicht auf Ausnahmeregelungen für reine Rauchergaststätten einlassen, zu denen Nichtraucher keinen Zutritt erhielten. Die Voraussetzungen einer solchen Ausnahme wären praktisch nicht zu kontrollieren und würden geradezu zur Umgehung des Verbots einladen. Eine stärkere Belastung von Inhabern bestimmter Gaststätten – bis hin zur Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz – sei angesichts der für alle Gaststätten geltenden Regelung durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt, sodass der Gesetzgeber sich nicht auf Ausnahmeregelungen einlassen müsse, wenn er das Konzept eines strikten Rauchverbots wähle (vgl. BVerfGE 121, 317/358 f.).

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 25. Juni 2010 Vf. 1-VII-08 (S. 20, 47) zum Gesundheitsschutzgesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 919) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 384) festgestellt, es sei nicht ersichtlich, dass die Rechtslage für die insoweit inhaltsgleichen Grundrechte der Bayerischen Verfassung anders zu beurteilen wäre, sodass dem Gesetzgeber auch nach deren Maßstab die Einführung eines strikten Rauchverbots in Gaststätten nicht verwehrt sei.

b) Das Vorbringen der Antragsteller gibt zu einer anderen verfassungsrechtlichen Beurteilung keinen Anlass.

aa) Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG genügt dem Erfordernis der Normbestimmtheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

Der Begriff des „Rauchens“ ist unter Berücksichtigung des Ziels der gesetzlichen Regelung, des Zusammenhangs mit anderen Vorschriften und der Entstehungsgeschichte des Gesundheitsschutzgesetzes ohne Weiteres hinreichend bestimmbar. Dass hierunter – jedenfalls grundsätzlich – auch das Rauchen der Wasserpfeife fällt, ergibt sich ausdrücklich aus der Begründung des Gesetzesentwurfs zum Gesundheitsschutzgesetz vom 20. Dezember 2007, das nach der Intention des Volksbegehrens – abgesehen von dem damaligen Halbsatz „soweit sie öffentlich zugänglich sind“ in Art. 2 Nr. 8 – aufrechterhalten bleiben sollte (LT-Drs. 16/3158 S. 5). Danach umfasst das Rauchverbot das Rauchen aller Tabakprodukte sowie das Inhalieren des Tabakrauchs mittels Wasserpfeife oder das Rauchen unter Verwendung anderer Hilfsmittel (LT-Drs. 15/8603 S. 10). Dieses Normverständnis steht ersichtlich im Einklang mit dem Wortlaut der Bestimmung und dem Gesetzeszweck. Zur Auslegung des Begriffs „Tabakprodukte“ kann – worauf die Bayerische Staatsregierung nachvollziehbar hinweist – auf die Bestimmung des § 3 des Vorläufigen Tabakgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1997 (BGBl I S. 2296), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2010 (BGBl I S. 848), zurückgegriffen werden.

bb) Der Gesetzgeber war ersichtlich weder unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit noch im Hinblick auf Art. 118 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich verpflichtet, Shisha-Lokale hinsichtlich des Rauchverbots anders als sonstige Gaststätten zu behandeln.

(1) Die fachbezogene Annahme, dass auch vom Gebrauch der Wasserpfeife eine Passivrauchbelastung und damit erhebliche Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung ausgehen, kann der Verfassungsgerichtshof aufgrund des weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber bei der Prognose und Einschätzung einer in den Blick genommenen Gefährdung zukommt, nur daraufhin überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig

widerlegbar ist (vgl. VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08 S. 26 m. w. N.). Hierfür bestehen keine Anhaltspunkte. Angesichts wissenschaftlicher Untersuchungen, in denen eine erhebliche gesundheitsschädliche Passivrauchbelastung der Raumluft durch das Rauchen der Wasserpfeife nachgewiesen wurde (vgl. z. B. die Publikation des Deutschen Krebsforschungszentrums, Wasserpfeife – die süße Versuchung, abrufbar unter http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/FzR/FzR_Wasserpfeife.pdf), erscheint die Einschätzung des Gesetzgebers vertretbar und somit unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

(2) Verfassungsrechtlich relevante Umstände, aufgrund derer Shisha-Cafés – als Gaststätten im Sinn des Gaststättengesetzes – hinsichtlich des Rauchverbots anders zu behandeln wären als herkömmliche „reine Rauchergaststätten“, die ebenfalls nahezu ausschließlich von Rauchern aufgesucht werden, sind nicht ersichtlich.

Die auf Einraumgaststätten („Eckkneipen“) bezogene Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, das verfassungsgemäße Konzept eines strikten Rauchverbots für alle Gaststätten rechtfertige eine stärkere Belastung einzelner Gaststättenbetriebe bis hin zur Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz (BVerfGE 121, 317/358 f.), gilt auch für Wasserpfeifen-Lokale. Soweit die Handlungsfreiheit der rauchwilligen Gäste betroffen ist, kann angesichts der mit dem Rauchverbot in Gaststätten verfolgten überragend wichtigen Gemeinwohlbelange dem Umstand, dass Shisha-Raucher das Lokal weniger leicht vorübergehend zum Rauchen verlassen können als Zigaretten- oder Zigarrenraucher, bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen. Dass der Gesetzgeber aufgrund des als Staatszielbestimmung in Art. 140 Abs. 3 BV enthaltenen Auftrags, das kulturelle Leben zu fördern, verpflichtet sein könnte, Shisha-Cafés vom Rauchverbot auszunehmen, ist nicht ansatzweise erkennbar. Ebenso wenig kann der – unsubstantiierte – Vortrag der Antragsteller nachvollzogen werden, das Rauchverbot greife insoweit in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissens-

freiheit (Art. 107 Abs. 1) und der Religionsausübungsfreiheit (Art. 107 Abs. 2 BV) ein.

cc) Für eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) im Hinblick auf die in Art. 5 GSG geregelten Ausnahmen vom Rauchverbot sowie darauf, dass in einzelnen vom Gesundheitsschutzgesetz erfassten Einrichtungen nach Art. 6 GSG das Rauchen in Nebenräumen gestattet werden kann, nicht aber in Gaststätten, bestehen keine Anhaltspunkte.

Die Ausnahmetatbestände des Art. 5 GSG beruhen ersichtlich auf sachlich einleuchtenden Gründen, die – unter Berücksichtigung des dem Normgeber zustehenden Ermessens – einen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nicht erkennen lassen (vgl. VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08 S. 33 f. zu Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 GSG).

Ebenso wenig ist erkennbar, dass der Gesetzgeber seinen Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum dadurch überschritten haben könnte, dass er sich nicht im gesamten Anwendungsbereich des Gesundheitsschutzgesetzes für das – in allen Gaststätten in gleicher Weise geltende – strikte Rauchverbot entschieden, sondern in bestimmten Einrichtungen die Möglichkeit zugelassen hat, Rauchernebenräume einzurichten. Die unterschiedliche Behandlung von Gaststätten, hinsichtlich derer der Gesetzgeber von einer ganz besonderen Gefährdung der Gäste und der Beschäftigten durch Passivrauchen ausgehen durfte (vgl. BVerfGE 121, 317/352 f.), gegenüber anderen Einrichtungen lässt sich erkennbar auf sachliche Gründe stützen, die eine Differenzierung rechtfertigen. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber insoweit identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen haben könnte, sind nicht ersichtlich.

5. Die Regelung in Art. 2 Nr. 6 GSG, wonach das Rauchverbot für Kultur- und Freizeiteinrichtungen nur gilt, „soweit sie öffentlich zugänglich sind“, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller genügt auch diese Regelung dem Erfordernis der Normenbestimmtheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Sie stellt für die genannten Einrichtungen einen Öffentlichkeitsbezug her, wie er für Gaststätten im Sinn des Art. 2 Nr. 8 GSG bereits nach der Legaldefinition des § 1 GastG besteht. Der genannte Halbsatz in Art. 2 Nr. 6 GSG dient ersichtlich dazu, Gaststätten einerseits und Kultur- und Freizeiteinrichtungen andererseits insoweit gleich zu behandeln, als echte geschlossene Gesellschaften vom Rauchverbot ausgenommen sind (vgl. VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08 S. 44 f.). Der von den Antragstellern in diesem Zusammenhang gerügte Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV ist somit offensichtlich nicht gegeben.

6. Das Fehlen von Übergangs- und Ausgleichsregelungen im Gesundheitsschutzgesetz vom 23. Juli 2010 lässt keinen Verfassungsverstoß erkennen. Solche Regelungen erscheinen weder im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes noch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten.

a) Soweit das angegriffene Gesetz Gaststättenbetriebe betrifft, in denen aufgrund der Ausnahmeregelungen in Art. 5 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 und Art. 6 des zuvor geltenden Gesundheitsschutzgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBI S. 384) zwischenzeitlich geraucht werden durfte, entfaltet es keine echte, sondern nur eine so genannte unechte Rückwirkung. Es knüpft nicht an abgeschlossene Tatbestände nachträglich eine andere, ungünstigere Rechtsfolge, sondern macht lediglich den Eintritt von Rechtsfolgen von Gegebenheiten aus der Zeit vor seiner Verkündung abhängig. Während die echte Rückwirkung einer besonderen Rechtfertigung bedarf, ist eine unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig. Denn der Grundsatz des Vertrauensschutzes geht nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Er verlangt allerdings, die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/78 m. w. N.).

Im vorliegenden Fall ist bereits ein besonderes Vertrauen der Gaststättenbetreiber auf den Fortbestand der am 1. August 2009 in Kraft getretenen Ausnahmeregelungen nicht erkennbar. Das Volksbegehren „Für echten Nichtraucherenschutz!“ war am 30. April 2009 angelaufen, der Zulassungsantrag nach Art. 62 Abs. 1 LWG mit den erforderlichen Unterstützerunterschriften wurde am 17. Juli 2009 beim Staatsministerium des Innern eingereicht. Mit der Möglichkeit einer baldigen Rückgängigmachung der durch das Gesetz vom 27. Juli 2009 eingeführten Lockerungen des Rauchverbots in Gaststätten war somit von Anfang an zu rechnen. Schon aus diesem Grund lassen sich die Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes im Beschluss vom 21. Juni 2010 Az. Lv 3/10 e.A. u. a., mit dem der Vollzug des dortigen Nichtraucherchutzgesetzes teilweise ausgesetzt worden ist, auf die Sach- und Rechtslage in Bayern nicht übertragen.

b) Dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinn) angesichts des hohen Rangs des Gesundheitsschutzes der – bereits im ursprünglichen Gesundheitsschutzgesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 384) ohne Ausgleichs- und Übergangsregelungen erfolgten – Einführung eines strikten Rauchverbots in Gaststätten nicht entgegensteht, haben sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 121, 317/357 ff.) als auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08 S. 47) bereits entschieden.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).