

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. Juni 2010

über eine Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 1 bis 7 des Gesetzes zum Schutz der Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz – GSG) vom 20. Dezember 2007 (GVBI S. 919, BayRS 2126-3-UG),
2. des Gesetzes zur Änderung des Gesundheitsschutzgesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBI S. 384)

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden, Schulen, Krankenhäusern, Gaststätten und weiteren Einrichtungen mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

II.

1. Nach Auffassung des **Antragstellers** dient das Gesundheitsschutzgesetz (GSG) nicht dem Schutz vor dem Passivrauchen, sondern der Bevormundung der Bürger. Die Auswahl der erfassten Örtlichkeiten sei willkürlich. Art. 2 GSG dehne den Anwendungsbereich des Rauchverbots auf fast alle gesellschaftlichen Lebensbereiche aus. Die Regelung für eng begrenzte Ausnahmen in Art. 5 GSG sei nicht nachvollziehbar. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GSG überlasse die Einrichtung von Rauchernebenräumen der Willkür des Verantwortlichen.

Ein unterschiedsloses und generelles Rauchverbot in öffentlichen, aber der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Gebäuden sei nicht zwingend erforderlich. Das Rauchverbot beispielsweise in Gerichtsgebäuden stelle für Anwälte eine massive Behinderung der Vertretung bzw. Verteidigung ihrer Mandanten dar.

Mit dem Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Willkürverbot ebenfalls unvereinbar sei das Rauchverbot in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Da das Rauchverbot insoweit auch im Freien gelte, müssten Lehrer das Schulgelände zum Rauchen in den Arbeitspausen verlassen; hierfür gebe es keinen sachlichen Grund.

In Bildungseinrichtungen für Erwachsene sei ein Rauchverbot ebenso wenig erforderlich wie in Einrichtungen des Gesundheitswesens. In Patientenzimmern sei ohnehin bislang nicht geraucht worden. Das Rauchverbot in Heimen sei unverhältnismäßig und gefährde das Sozialgefüge in

diesen Einrichtungen.

Das Rauchverbot in Kultur- und Freizeiteinrichtungen sei unverhältnismäßig. Auch die Räumlichkeiten von Rauchervereinen würden erfasst, obwohl sie nicht öffentlich zugänglich seien. Beim Rauchverbot in Sportstätten werde nicht unterschieden, ob es sich um geschlossene Räume oder teilweise im Freien befindliche Örtlichkeiten handle.

Das Rauchverbot in Gaststätten stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Handlungsfreiheit von Rauchern dar, weil diese vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen würden. Zudem verstöße es gegen das Eigentumsrecht und die unternehmerische Freiheit der Gastwirte. Die Regelung, wonach Wirs in abgetrennte Nebenräumen das Rauchen erlauben dürften, sei willkürlich.

Es gebe keinen sachlichen Grund dafür, dass vom Rauchverbot nur Verkehrsflughäfen, nicht aber andere öffentliche Verkehrseinrichtungen und -mittel erfasst würden.

2. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung halten die Popularklage für unbegründet.

Die Handlungsfreiheit werde durch das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden, die regelmäßig von einer Vielzahl von Menschen aufgesucht würden, nicht unzumutbar eingeengt. Angesichts der staatlichen Schutzpflicht für Leib und Leben sei es folgerichtig, das Rauchen in diesen Gebäuden zu verbieten. Der Gleichheitssatz sei nicht verletzt, weil für das generelle Rauchverbot sachliche Gründe der Rechtsklarheit, Bestimmtheit und Vollziehbarkeit sprächen. Die Ausnahmeregelung für Verhörräume sei sachlich gerechtfertigt.

Kinder und Jugendliche bedürften eines besonderen Schutzes, weshalb das Rauchverbot auf dem gesamten Gelände z. B. von Schulen gerechtfertigt sei.

Das Rauchverbot in Bildungseinrichtungen für Erwachsene sei zum Schutz von Nichtrauchern erforderlich. Auch für Einrichtungen des Gesundheitswesens sei es verfassungsgemäß, da kranke Menschen in besonderem Maß schutzbedürftig seien. Durch das Rauchverbot in Heimen würden die Bewohner nicht unangemessen eingeschränkt. Sie hätten die Möglichkeit, in ihren privaten Wohnbereichen zu rauchen. Darüber hinaus gestatte das Gesundheitsschutzgesetz die Einrichtung von Raucherräumen.

Für reine Vereinsveranstaltungen gelte das Rauchverbot in Kultur- und Freizeiteinrichtungen nicht. Offene Sportstadien fielen nicht unter den Anwendungsbereich des Gesundheitsschutzgesetzes.

Das Rauchverbot in Gaststätten verstöße nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit der Besucher. Es sei nachgewiesen, dass durch den Einbau von Lüftungsanlagen ein gleichwertiger Schutz nicht erreicht werden könne. Die Berufsfreiheit der Gastwirte sei nicht verletzt, da vernünftige Gründe des Gemeinwohls das Rauchverbot rechtfertigten.

Bahnhöfe, U-Bahnhöfe, Züge und Busse würden nicht erfasst, weil dem Freistaat Bayern insoweit keine Gesetzgebungskompetenz zustehe.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage am 25. Juni 2010

abgewiesen. Die dem Gesundheitsschutzgesetz zugrunde liegende Konzeption, die ein grundsätzliches Rauchverbot für die in Art. 2 GSG aufgeführten Gebäude und Einrichtungen vorsieht und unter den Voraussetzungen der Art. 5 und 6 GSG Ausnahmen von diesem Verbot zulässt, ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Zum Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden (Art. 2 Nr. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

a) Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) von Rauchern ist nicht verletzt.

Der Gesetzgeber hat das Rauchverbot in Erfüllung der ihm nach Art. 100 und 101 BV obliegenden staatlichen Schutzpflichten erlassen. Diese Grundrechtsnormen gebieten den jeweils zuständigen Organen, sich schützend und fördernd vor das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit der Bürger zu stellen. Gegen die Annahme des bayerischen Gesetzgebers, dass Passivrauchen eine erhebliche Gesundheitsgefahr für die Bevölkerung darstellt, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des bayerischen Gesetzgebers liegt nicht vor. Vielmehr konnte sich der Gesetzgeber auf zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen stützen, nach denen mit dem Passivrauchen schwerwiegende gesundheitliche Risiken verbunden sind.

Das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden ist zum Schutz vor Gefährdungen der Gesundheit auch geeignet, weil es zu einer Verminderung der Tabakrauchexposition beiträgt und damit das Ausmaß des Passivrauchens reduziert wird. Da ein anderes, gleich wirksames, aber die Handlungsfreiheit von Rauchern weniger einschränkendes Mittel nicht zur Verfügung steht, ist das Rauchverbot auch erforderlich. Insbesondere durfte der Gesetzgeber auf der Grundlage des ihm zukommenden Einschätzungs- und Prognosespielraums davon ausgehen, dass durch den Einbau von Lüftungsanlagen nicht dasselbe Schutzniveau erreicht werden kann.

Das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden stellt keine unverhältnismäßige Belastung der Raucher dar. Zwar wird Rauchern der Aufenthalt an diesen Orten durch den erzwungenen Verzicht auf das Tabakrauchen erschwert. Diese Beeinträchtigung ist jedoch wegen der herausragenden Bedeutung des mit dem Rauchverbot verfolgten Schutzzieles nicht unangemessen, zumal für die Raucher die Möglichkeit besteht, gegebenenfalls hierfür eingerichtete Rauchernebenräume zu nutzen oder das vom Rauchverbot betroffene Gebäude zum Rauchen vorübergehend zu verlassen.

b) Das Rauchverbot in Gerichtsgebäuden (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 1 Buchst. d

GSG) verletzt die dort tätigen Rechtsanwälte nicht in ihrem im Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit enthaltenen Grundrecht auf freie Berufsausübung. Es ist bereits fraglich, ob das Rauchverbot in Gerichtsgebäuden in die Berufsausübungsfreiheit der Rechtsanwälte eingreift. Mit dem Ziel des Schutzes der Bevölkerung vor den gesundheitlichen Gefahren des Passivrauchens ist es jedenfalls durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und genügt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- c) Das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV). Dass sich der Gesetzgeber auf Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor den Gesundheitsgefahren durch Passivrauchen bei Tabakprodukten beschränkt und im Hinblick auf andere luftverunreinigende Verbrennungsprodukte keine Regelung getroffen hat, ist nicht zu beanstanden. Der Gleichheitssatz ist nicht deswegen verletzt, weil das Rauchverbot auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten gilt und Gebäude bzw. Räume erfasst werden, in denen in der Regel kein Publikumsverkehr stattfindet. Soweit der Gesetzgeber die Ausnahme zulässt, dass im Rahmen von Vernehmungen der vernommenen Person das Rauchen im Einzelfall gestattet werden kann (Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 GSG), hat er aus Gründen der Effektivität der Ermittlungsarbeit dem Strafverfolgungsinteresse den Vorrang eingeräumt.
- d) Das Rauchverbot in Gerichtsgebäuden verstößt nicht gegen ein Recht von Verfahrensbeteiligten auf ein faires Gerichtsverfahren. Ein Recht, im Gerichtsgebäude zu rauchen, lässt sich hieraus nicht ableiten.
- e) Ebenso wenig verstößt das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) abzuleitenden Grundsätze der Normenbestimmtheit und Normenklarheit. Innenräume sind nach dem allgemeinen Sprachverständnis und dem Willen des Gesetzgebers geschlossene Räume, die nach allen Seiten von Wänden oder Fenstern eingegrenzt werden. Der Innenbereich ist abzugrenzen vom Außen- und Freibereich. Letzterem sind etwa nicht (vollständig) überdachte Innenhöfe, überdachte, aber nicht geschlossene Sportstadien sowie Frei- und Außenbereiche der Gastronomie, z. B. Wirts- und Biergärten, zuzurechnen. Damit lässt sich der Anwendungsbereich des Rauchverbots mit der gebotenen Bestimmtheit beurteilen.

2. Zum Rauchverbot in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Art. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GSG):

- a) Nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 GSG beschränkt sich das Rauchverbot insoweit nicht auf die Innenräume, sondern erfasst das gesamte Gelände einschließlich der Freiflächen. Gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GSG ist ferner die Einrichtung von Rauchernebenräumen ausgeschlossen. Rauchwillige Lehrer müssen daher zum Rauchen das Schulgelände verlassen. Der damit verbundene Eingriff in das Grundrecht der Handlungsfreiheit hält sich in dem nach Art. 101 BV

zulässigen Rahmen und verletzt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht.

b) Dass der Gesetzgeber das Rauchen auch außerhalb von Gebäuden verboten hat, soll der besonderen Empfindlichkeit von Kindern und Jugendlichen gegenüber Tabakrauch Rechnung tragen. Hierbei handelt es sich um einleuchtende sachliche Gründe, die die Gleichstellung von Innenräumen und Außengelände rechtfertigen. Die Geltung des Rauchverbots auf dem Außengelände von Schulen während der Ferien verstößt ebenfalls nicht gegen das Gleichheitsgebot. Der Gesetzgeber konnte sich insoweit auf die Erwägung stützen, dass auch während der Ferienzeiten Schulgelände häufig für Veranstaltungen genutzt werden. Die Ausdehnung des Rauchverbots auf Zeiträume, in denen eine solche Nutzung nicht stattfindet, hält sich im Rahmen zulässiger Pauschalierung und Generalisierung.

3. Zum Rauchverbot in Bildungseinrichtungen für Erwachsene (Art. 2 Nr. 3 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch in Bildungseinrichtungen für Erwachsene ein Rauchverbot mit der Möglichkeit der Einrichtung von Rauchernebenräumen durch den Einrichtungsträger einzuführen und Raucherecken in den Gebäuden auszuschließen, entspricht dem gesetzgeberischen Schutzkonzept und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

4. Zum Rauchverbot in Einrichtungen des Gesundheitswesens (Art. 2 Nr. 4 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

a) Insoweit fehlt es nicht deswegen an der Erforderlichkeit, weil in Patientenzimmern auch bisher nicht geraucht werden durfte. Ein Rauchverbot in Patientenzimmern beruhte nach bisheriger Rechtslage allein auf dem Hausrecht des Trägers der Einrichtung und konnte somit jederzeit wieder aufgehoben werden. Erst durch das Gesundheitsschutzgesetz wird die einheitliche und dauerhafte Geltung des Rauchverbots sichergestellt.

Das Verbot für rauchende Patienten ist nicht deswegen unzumutbar, weil diese zum Rauchen das Gebäude verlassen müssen. Zum einen gilt dies nur dann, wenn in der Einrichtung kein Rauchernebenraum im Sinn des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GSG geschaffen wurde. Zum anderen durfte der Gesetzgeber dem Gesundheitsschutz (kranker) Nichtraucher gegenüber der Handlungsfreiheit (kranker) Raucher den Vorrang einräumen.

b) Die Ausnahme vom Rauchverbot für Stationen zur palliativen Versorgung ist – wie die Ausnahme für Hospize in Art. 2 Nr. 5 GSG – nicht zu beanstanden. Die Räumlichkeiten dieser Einrichtungen, in denen schwer kranke Menschen die letzten Wochen ihres Lebens verbringen, sind mit privaten Wohnräumen vergleichbar, die nach dem Willen des Gesetzgebers vom Rauchverbot gerade nicht erfasst werden sollen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 GSG).

5. Zum Rauchverbot in Heimen (Art. 2 Nr. 5 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

Die bisherige Praxis der Einrichtung von Raucherecken und Raucherräumen auf der Grundlage des Hausrechts der Verantwortlichen ist nach dem Schutzkonzept des Gesetzgebers nicht ausreichend. Rauchern bleibt es unbenommen, in eingerichteten Raucherräumen (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GSG) oder in den privaten Wohnräumen (Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 GSG) zu rauchen.

6. Zum Rauchverbot in Kultur- und Freizeiteinrichtungen (Art. 2 Nr. 6 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

Das Rauchverbot gilt in Kultur- und Freizeiteinrichtungen einschließlich Vereinen nur für öffentlich zugängliche, also nicht allein Vereinsmitgliedern vorbehaltene, rein vereinsinterne Veranstaltungen. Zwar hat der Gesetzgeber den Zusatz „soweit sie öffentlich zugänglich sind“ durch das Gesetz zur Änderung des Gesundheitsschutzgesetzes vom 27. Juli 2009 gestrichen. Die Streichung ist aber nicht erfolgt, um das Rauchverbot auf nicht öffentliche, so genannte geschlossene Veranstaltungen auszudehnen. Damit soll vielmehr ausschließlich die Gründung so genannter Raucherclubs verhindert werden, wie sie in der Vollzugspraxis der ursprünglichen Fassung des Gesundheitsschutzgesetzes im Bereich der Gastronomie sowie der Kultur- und Freizeiteinrichtungen (insbesondere in gewerblichen Spielhallen) entstanden sind. Vom Rauchverbot ausgenommen sind demnach die echten geschlossenen Gesellschaften. Dazu gehören neben Familienfeiern beispielsweise auch vereinsinterne Zusammenkünfte. Die Annahme des Antragstellers, dass selbst Rauchvereine vom Rauchverbot erfasst seien, ist daher unzutreffend.

7. Zum Rauchverbot in Sportstätten (Art. 2 Nr. 7 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

Das Rauchverbot gilt nur in von allen Seiten vollständig umschlossenen Sportanlagen. Eine Unterscheidung nach der Anzahl der in einer Sportstätte anwesenden Personen ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

8. Zum Rauchverbot in Gaststätten (Art. 2 Nr. 8 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

a) Das Grundrecht auf freie Berufsausübung der Gastwirte (Art. 101 BV) ist nicht verletzt. Der Schutz vor den Gesundheitsgefahren durch Passivrauchen stellt ein auf vernünftigen Erwägungen beruhendes Gemeinwohlziel dar und kann daher grundsätzlich auch Beschränkungen der Berufsfreiheit legitimieren. Gesetzliche Rauchverbote in Gaststätten sind zum Schutz vor Gefährdungen der Gesundheit durch Passivrauchen geeignet und erforderlich. Das Rauchverbot hat keine unverhältnismäßige Belastung der betroffenen Gastwirte zur Folge. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht gehindert gewesen, so wie zunächst

geschehen, zum Schutz der Gesundheit vor Passivrauchen ein striktes Rauchverbot in Gaststätten zu verhängen. Es ist ihm aufgrund des ihm zukommenden Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums aber auch nicht verwehrt, das Ziel des Schutzes der Gesundheit vor Passivrauchen angesichts der gegenläufigen Interessen der Gaststättenbetreiber und der Raucher mit Hilfe eines Schutzkonzepts zu verfolgen, das den Gesundheitsschutz weniger stringent verfolgt als ein striktes Rauchverbot. Mit der Schaffung von Ausnahmeregelungen für kleine, getränkegeprägte Einraumgaststätten und die Zeltgastronomie sowie der Möglichkeit, Rauchernebenräume einzurichten, hat der Gesetzgeber sich nunmehr für ein solches weniger intensives Schutzkonzept entschieden. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass er dieses nicht folgerichtig umgesetzt hat.

b) Auch die allgemeine Handlungsfreiheit der Raucher (Art. 101 BV) ist nicht verletzt. Insoweit sind die gleichen Überlegungen maßgeblich, wie sie beispielsweise für das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden oder in Kultur- und Freizeiteinrichtungen gelten.

c) Unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass zwar getränkegeprägte Einraumgaststätten und die Zeltgastronomie vom Rauchverbot ausgenommen werden, nicht aber sämtliche überwiegend von Rauchern besuchte oder als „Raucherkneipen“ deklarierte Gaststätten. Für diese Differenzierung stehen dem Gesetzgeber hinreichende sachliche Gründe zur Seite.

9. Zum Rauchverbot in Verkehrsflughäfen (Art. 2 Nr. 9 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG):

Das Rauchverbot in Verkehrsflughäfen ist nicht deswegen gleichheitswidrig, weil es der bayerische Gesetzgeber unterlassen hat, ein entsprechendes Verbot auch für andere öffentliche Verkehrseinrichtungen, wie Personenbahnhöfe der öffentlichen Eisenbahnen und U-Bahnhöfe, sowie für Verkehrsmittel zu erlassen. Überwiegend gilt insoweit bereits ein Rauchverbot aufgrund Bundesrechts.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

