

Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 7. Juli 2009**Bilanz des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes**

Das Bremische Nichtraucherschutzgesetz trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Entgegen Kritik vieler Gastwirte enthielt die verabschiedete Fassung keine Ausnahmen für Einraumkneipen. Von Anfang an wurde die schwierige wirtschaftliche Situation gerade dieser Gaststätten hervorgehoben, die unter den Regelungen besonders leiden.

Nach Angaben des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands (DEHOGA) musste im Jahr 2008 jeder zweite Gastronomiebetrieb Umsatzverluste hinnehmen. Das Statistische Bundesamt stellte im Juni 2008 fest, dass die Umsatzentwicklung der getränkegeprägten Gastronomie in Bundesländern mit Rauchverbot deutlich schlechter war als in den anderen Ländern.

In diesem Zusammenhang erklärte das Bundesverfassungsgerichts am 30. Juli 2008 die Nichtraucherschutzgesetze von Berlin und Baden-Württemberg für verfassungswidrig. Um für die Betreiber von Einraumkneipen existenzielle Nachteile zu vermeiden, formulierte das Gericht eine Ausnahmeregelung. Auch verfassungswidrige Passagen im Bremischen Nichtraucherschutzgesetz wurden demgemäß außer Kraft gesetzt. Zum 1. Januar 2009 wurde das Gesetz von der Bremischen Bürgerschaft geändert.

Wir fragen den Senat:

1. Sind dem Senat Fälle bekannt, in denen Gaststätten vom Betreiber aufgrund der Auswirkungen des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes geschlossen wurden?
2. In welchem Umfang haben Betriebe der getränkegeprägten Gastronomie in den Jahren 2007 bis 2009 im Land Bremen ihren Betrieb eingestellt (Angaben nach Halbjahren)?
3. Wie viele davon sind Einraumkneipen im Sinne des § 3 Abs. 7 BremNiSchG?
4. Welche Umsatzentwicklung lässt sich für die getränkegeprägte Gastronomie im Land Bremen seit Januar 2008 feststellen (Gesamt und Einraumkneipen)?
5. Welche Schlussfolgerung zieht der Senat aus diesen Zahlen für die Auswirkungen des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes auf die Gaststätten im Land Bremen?
6. Welche Auswirkung hat das Verbot der Verabreichung zubereiteter Speisen nach Ansicht des Senats auf die wirtschaftliche Situation von Raucherkneipen?
7. In welcher Weise tragen die Vorschriften für Raucherkneipen in § 3 Abs. 7 Nrn. 1, 2 und 4 BremNiSchG nach Ansicht des Senats zur Erreichung des Ziels – „das Leben und die Gesundheit von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern . . . zu schützen“ (§ 1 BremNiSchG) – bei?
8. Wie ist das Verbot der Verabreichung zubereiteter Speisen in Raucherkneipen gegenüber dem in abgetrennten Raucherräumen nach § 3 Abs. 6 BremNiSchG erlaubten Verzehr von Speisen begründet?
9. Wie viele Verfahren nach § 6 BremNiSchG wurden seit Inkrafttreten eingeleitet, wie viele Personen und Betriebe wurden mit Geldbußen belegt (getrennt nach § 6 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3 und 4 BremNiSchG), und welche Belastungen waren insgesamt von den Beschuldigten zu tragen?

10. Wie ist der aus dem Bremischen Nichtraucherschutzgesetz resultierende Aufwand für die zuständigen Behörden zu quantifizieren (in Arbeitsstunden und Kosten)?
11. Wie bewertet der Senat die Aussage des Tabakatlas 2009, wonach Menschen mit niedriger Bildung fast doppelt so häufig rauchen wie Menschen mit höherer Bildung, hinsichtlich der Effektivität von Rauchverböten?
12. Ist aus Sicht des Senats der Ansatz, Rauchverböte einzuföhren, gescheitert und sollte nicht vielmehr die gesundheitliche Aufklärung und Prävention in den Mittelpunkt gestellt werden, angesichts der Ergebnisse des Tabakatlas 2009, der für Bremen im Bundesvergleich die höchsten Raucherquoten ausweist, obwohl es als eines der ersten Bundesländer schon 2006 Rauchverböte erlassen hat?

Dr. Oliver Möllenstädt,
Uwe Woltemath und Fraktion der FDP

D a z u

Antwort des Senats vom 25. August 2009

1. Sind dem Senat Fälle bekannt, in denen Gaststätten vom Betreiber aufgrund der Auswirkungen des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes geschlossen wurden?

Dem Stadtamt Bremen wurde ein Fall bekannt, in dem ein gastronomischer Betrieb (Musikclub) wegen angeblich wirtschaftlich nicht möglicher Umsetzung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes (BremNiSchG) eingestellt wurde, obwohl vom Stadtamt geeignete Vorschläge zum Umbau gemacht worden waren. Der Club wird mittlerweile durch einen anderen Konzessionär unter Einhaltung der Vorgaben des BremNiSchG (fort-)geführt.

Dem Bürger- und Ordnungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven sind zwei Fälle bekannt, in denen die Auswirkungen des BremNiSchG als Grund für die Aufgabe des Betriebes angegeben wurden.

2. In welchem Umfang haben Betriebe der getränkegeprägten Gastronomie in den Jahren 2007 bis 2009 im Land Bremen ihren Betrieb eingestellt (Angaben nach Halbjahren)?

Das Stadtamt Bremen hat folgende Abmeldedaten für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 16. Juli 2009 erfasst:

1. Januar 2007 bis 30. Juni 2007	64 Abmeldungen,
1. Juli 2007 bis 31. Dezember 2007	55 Abmeldungen,
1. Januar 2008 bis 30. Juni 2008	65 Abmeldungen,
1. Juli 2008 bis 31. Dezember 2008	56 Abmeldungen,
1. Januar 2008 bis 30. Juni 2009	53 Abmeldungen,
1. Juli 2009 bis 16. Juli 2009	2 Abmeldungen
Insgesamt	295 Abmeldungen.

Demgegenüber waren in diesem Zeitraum 239 Anmeldungen für Schankwirtschaften zu verzeichnen.

In den meisten Fällen dürfte nach den Erfahrungen des Stadtamts Bremen mit der Abmeldung ein Inhaberwechsel und/oder die Umwandlung der Schankwirtschaft in eine andere Betriebsart (z. B. in ein Restaurant; hier in der Statistik nicht erfasst) verbunden gewesen sein.

Beim Bürger- und Ordnungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven wird keine gesonderte statistische Erfassung über die Anzahl der entsprechenden Betriebseinstellungen geführt.

3. Wie viele davon sind Einraumkneipen im Sinne des § 3 Abs. 7 BremNiSchG?
Hierüber liegen dem Senat keine Daten vor, da diese Kategorie vom Statistischen Landesamt Bremen nicht gesondert erfasst wird.
4. Welche Umsatzentwicklung lässt sich für die getränkegeprägte Gastronomie im Land Bremen seit Januar 2008 feststellen (Gesamt und Einraumkneipen)?

(Quelle: Statistisches Landesamt Bremen)

2008 (im Vergleich zum jeweiligen Vormonat im Jahr 2007 – Angaben in %)

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni
Getränkegeprägte Gastronomie	- 2,2	- 0,3	+ 3,7	- 8,5	¹⁾	+ 3,0
	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Getränkegeprägte Gastronomie	+ 4,3	+ 2,4	- 6,8	- 3,0	- 9,9	- 13,6

2009 (im Vergleich zum jeweiligen Vormonat im Jahr 2008 – Angaben in %)

Hinweis: Ab 2009 wird nicht mehr die Kategorie „getränkegeprägte Gastronomie“ erfasst; es wird nunmehr unterschieden zwischen u. a. den Kategorien „Restaurants, Gaststätten“ und „Ausschank von Getränken“.

	Januar	Februar	März	April	Mai
Restaurants, Gaststätten	¹⁾	¹⁾	- 11,2	+ 4,2	+ 1,5
Ausschank von Getränken	¹⁾	¹⁾	- 4,1	- 0,5	- 0,7

¹⁾ Hinweis: Nach Auskunft des Statistischen Landesamtes Bremen wurden die Zahlen für Mai 2008 und Januar/Februar 2009 nicht veröffentlicht, da das zugrunde liegende Datenmaterial/ die Auswertung fehlerhaft und damit nicht verwertbar war.

Eine gesonderte Erfassung über Einraumkneipen durch das Statistische Landesamt Bremen erfolgt nicht.

5. Welche Schlussfolgerung zieht der Senat aus diesen Zahlen für die Auswirkungen des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes auf die Gaststätten im Land Bremen?

Aus den Antworten zu den Fragen 1 bis 4 lässt sich nicht ableiten, ob und inwieweit die Regelungen des BremNiSchG dazu geführt haben könnten, dass insbesondere die getränkegeprägte Gastronomie seit Inkrafttreten dieser Regelungen durchgängig unter deutlichen Umsatzrückgängen leidet. Ebenso lässt sich hieraus nicht entnehmen, dass Gaststätten in größerem Umfang aufgrund der gesetzlichen Vorgaben bzw. der aufgrund dieser Vorgaben durchgeführten Kontrollen durch die bremische Verwaltung hätten schließen müssen oder erhebliche finanzielle Folgen durch z. B. Bußgelder hätten hinnehmen müssen. Die in der Antwort zu Frage 4 dargestellten Zahlen des Statistischen Landesamtes Bremen zeigen, dass auch nach Einführung der bremischen Regelungen zum Nichtraucherschutz vom 1. Januar 2008, geändert am 16. Dezember 2008, Umsatzenschwankungen sowohl im Negativen als auch im Positiven aufgetreten sind.

6. Welche Auswirkungen hat das Verbot der Verabreichung zubereiteter Speisen nach Ansicht des Senats auf die wirtschaftliche Situation von Raucherneipen?

Siehe Antwort zu Frage 5. Die separate Bewertung eines Verbots der Verabreichung zubereiteter Speisen in Raucherneipen ist anhand der vorliegenden Daten nicht möglich. Internationale Studien (Quelle: Fromme, H. et al.: „Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverböten“, Gesundheitswesen 2009; 71: 242-257) belegen jedoch, dass es im Rahmen der Umsetzung gesetzlich vorgegebener Rauchverböte in der Gastronomie nach vorübergehenden Schwankungen insgesamt nicht zu nennenswerten Umsatzeinbußen kommen muss. Vielmehr kann es gelingen, auch Nichtraucher wieder vermehrt als Gäste in der Gastronomie begrüßen zu können, die bis zur Verfügung von Rauchverböten bestimmte Lokale gemieden hatten.

7. In welcher Weise tragen die Vorschriften für Raucherkneipen in § 3 Abs. 7 Nrn. 1, 2 und 4 BremNiSchG nach Ansicht des Senats zur Erreichung des Ziels – „das Leben und die Gesundheit von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern zu schützen“ (§ 1 BremNiSchG) – bei?

Das Schutzkonzept des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes orientiert sich an den Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008 (– 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 –).

Das in § 1 des BremNiSchG definierte besonders hochrangige Ziel des Schutzes von Leben und Gesundheit von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern war hierbei mit den Rechtsgütern der durch dieses Schutzziel betroffenen Gastronomiebetriebe in Übereinstimmung zu bringen. Dabei war wesentlich das Grundrecht der betroffenen Gastwirte auf freie Ausübung ihres Berufes zu berücksichtigen.

Die in § 3 Abs. 7 Nr. 1 bis 5 BremNiSchG festgelegten Ausnahmeregelungen für sogenannte Einraumkneipen sind nach dem oben bezeichneten Urteil geeignet, für die Gruppe von Gastwirten, die ansonsten aufgrund der räumlichen Gegebenheiten ihrer Gaststätte ganz besonders durch die Regelungen des BremNiSchG betroffen wäre, ein verhältnismäßiges Konzept zwischen dem Ziel der Gesundheitsvorsorge, dem auch der Staat verpflichtet ist und den wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Gastwirte zu schaffen (vergleiche insoweit Textziffern 167 und 168 des zitierten Urteils des BVerfG).

Auf diese Weise konnte mit der Aufnahme der entsprechenden Ausnahmeregelungen im BremNiSchG eine ausgewogene gesetzliche Regelung, die die verschiedenen Interessenlagen der betroffenen Gastwirte, der bei diesen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie der die Gasträume aufsuchenden Gäste in Einklang bringt, geschaffen werden. Im Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

8. Wie ist das Verbot der Verabreichung zubereiteter Speisen in Raucherkneipen gegenüber dem in abgetrennten Raucherräumen nach § 3 Abs. 6 BremNiSchG erlaubten Verzehr von Speisen begründet?

Das Verbot der Verabreichung zubereiteter Speisen in Raucherkneipen nach § 3 Abs. 7 Nr. 4 des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes (BremNiSchG) entspricht ebenfalls einer direkten Umsetzung der Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008.

Auf die Antwort zu Frage 7 wird insoweit verwiesen.

9. Wie viele Verfahren nach § 6 BremNiSchG wurden seit Inkrafttreten eingeleitet, wie viele Personen und Betriebe wurden mit Geldbußen belegt (getrennt nach § 6 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3 und 4 BremNiSchG), und welche Belastungen waren insgesamt von den Beschuldigten zu tragen?

Beim Stadtamt Bremen wurden seit Inkrafttreten des BremNiSchG im Jahre 2008 in 25 Fällen und im Jahre 2009 bislang in 26 Fällen Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.

Die Höhe der Geldbuße beträgt pro Fall 150 € (Regelgeldbuße). Hinzu kommen eine Verwaltungsgebühr von 20 € sowie die verwaltungsbehördlichen Auslagen in Höhe von 3,45 €. In Wiederholungsfällen wird die Geldbuße verdoppelt.

Neben den förmlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren gab es seit Inkrafttreten des BremNiSchG ca. 470 Beschwerden und Bürgeranfragen, die Anlass für Überprüfungen, Aufklärungsgespräche und Abmahnungen gegenüber den Verantwortlichen waren.

Eine zwischen den Tatbeständen des § 6 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3 und 4 BremNiSchG differenzierende Statistik wird nicht geführt.

Beim Bürger- und Ordnungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven wurden seit Inkrafttreten des BremNiSchG 12 Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen § 6 Abs. 1 Nr. 4 BremNiSchG eingeleitet; zwei dieser Verfahren wurden eingestellt.

In sieben Fällen wurden Verwarnungsgelder in Höhe von jeweils 35 € verhängt, die auch gezahlt wurden, in drei (Wiederholungs-)Fällen wurden Geldbußen in Höhe von 75 € bzw. 100 € festgesetzt und gezahlt.

Die Unterschiede zu den Bußgeldsätzen des Stadtamtes Bremen ergeben sich hierbei daraus, dass nach Inkrafttreten des BremNiSchG zunächst Ahndungen im Bereich von Verwarngeldern vorgenommen wurden, um die Gaststättenbetreiber zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem BremNiSchG anzuhalten. Hierbei zeigte sich, dass es auch nur in wenigen Fällen zu wiederholten Verstößen nach einer solchen Ahndung kam. Nachdem nunmehr die Verpflichtungen nach dem BremNiSchG den Betroffenen hinreichend gegenwärtig sein dürften, wird auch das Bürger- und Ordnungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven künftige Verstöße ebenfalls mit Regelbußen in Höhe von 150 € ahnden.

Verfahren wegen Verstoßes gegen die Tatbestände des § 6 Nrn. 1, 2 und 3 BremNiSchG wurden nicht eingeleitet.

10. Wie ist der aus dem Bremischen Nichtraucherschutzgesetz resultierende Aufwand für die zuständigen Behörden zu quantifizieren (in Arbeitsstunden und Kosten)?

Insgesamt (inklusive des sonstigen Aufwands bei den Senatsressorts und beim Magistrat der Stadt Bremerhaven) ist es aus Sicht des Senats nicht möglich, den aus dem BremNiSchG resultierenden Aufwand in Arbeitsstunden und Kosten abschließend zu quantifizieren. Die Kosten für den beim Stadtamt Bremen und dem Bürger- und Ordnungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven entstandenen Aufwand können jedoch geschätzt werden.

Die nachfolgende Darstellung bildet insoweit die geschätzten Kosten beider Dienststellen für die Durchführung gezielter Kontrollen bzw. für Erkenntnisse im Rahmen von Routinekontrollen und die daraufhin eingeleiteten Bußgeldverfahren sowie den Arbeitsaufwand bei der Erörterung zu den Vorschriften des BremNiSchG im Rahmen der Beantragung einer Gaststättenerlaubnis ab. Hierbei berücksichtigt ist auch die hohe Anzahl an Beschwerden in der Anfangszeit nach Inkrafttreten des BremNiSchG.

- Gewerbeaufsichtsdienst
ca. 375 Stunden, Kosten ca. 8650 € (ca. 5650 € Personal- und 3000 € Sachkosten).
- Gaststättenbereich (für das Bürger- und Ordnungsamt, einschließlich der Kosten für den Marktverwaltungs- und den Leitungsbereich)
ca. 460 Stunden, Kosten ca. 14 180 € (ca. 10 500 € Personal- und 3680 € Sachkosten)
- Marktverwaltung (nur Stadtamt)
ca. 20 Stunden, Kosten ca. 540 € (ca. 380 € Personal- und 160 € Sachkosten)
- Bußgeldbereich
ca. 130 Stunden, Kosten ca. 2950 € (ca. 1930 € Personal- und 1020 € Sachkosten)
- Leitungsbereich (nur Stadtamt)
ca. 50 Stunden, Kosten ca. 2200 € (ca. 1800 € Personal- und 400 € Sachkosten)

In der Summe ergeben sich somit ca. 1035 Stunden, Kosten ca. 28 520,00 € (ca. 20 260 € Personal- und 8260 € Sachkosten).

Insgesamt erfolgt die Umsetzung des BremNiSchG mit einem angesichts des Schutzziels vertretbaren Aufwand. Es festigt sich zudem der Eindruck, dass die Bürgerinnen und Bürger des Landes Bremen wie auch laut bundesweiten Umfrageergebnissen die übrige Bevölkerung in Deutschland den Sinn gesetzlich geregelter Rauchverbote insgesamt erkannt haben und entsprechende Rauchverbote weitgehend akzeptieren.

11. Wie bewertet der Senat die Aussage des Tabakatlas 2009, wonach Menschen mit niedrigerer Bildung fast doppelt so häufig rauchen wie Menschen mit höherer Bildung, hinsichtlich der Effektivität von Rauchverboten?

Dem Senat sind die Aussagen des Tabakatlas 2009 geläufig. Die Erkenntnis, wonach Menschen mit niedriger Bildung fast doppelt so häufig rauchen wie Men-

schen mit höherer Bildung, reiht sich ein in die Ergebnisse vielfacher weiterer Untersuchungen im Hinblick auf die Problematik der Effekte von Prävention und Gesundheitsförderung in der deutschen Bevölkerung. Die Abhängigkeit von Gesundheit und Krankheit vom Bildungsniveau und von der materiellen Situation stellt eine kontinuierliche Herausforderung auch im Gesundheitswesen dar (siehe den „Armut- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen 2009“).

Konzepte zur aktiven gesundheitlichen Aufklärung und Prävention erachtet der Senat daher als wichtige Beiträge zur Minderung dieser Problematik. Im Bereich des Nichtraucherschutzes verweist der Senat auf bereits langjährig geförderte Projekte des Gesundheits- und Bildungsressorts, wie z. B. „Be smart, don't start“, für Schülerinnen und Schüler.

Diese Maßnahmen unterstützen und ergänzen den Ansatz des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes, wie er in der Antwort zu Frage 12 beschrieben ist. Hierauf wird insoweit verwiesen.

12. Ist aus Sicht des Senats der Ansatz, Rauchverbote einzuführen, gescheitert und sollte nicht vielmehr die gesundheitliche Aufklärung und Prävention in den Mittelpunkt gestellt werden, angesichts der Ergebnisse des Tabakatlas 2009, der für Bremen im Bundesvergleich die höchsten Raucherquoten ausweist, obwohl es als eines der ersten Bundesländer schon 2006 Rauchverbote erlassen hat?

Aus Sicht des Senats ist der Ansatz des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes wie auch des vorangegangenen Rauchfreiheitsgesetzes von 2006 erfolgreich, Rauchverbote einzuführen, um Nichtraucher wirksam zu schützen. Insgesamt wird bereits mittelfristig auch in Bremen davon ausgegangen, dass in Anlehnung an die Auswertung internationaler Studien aus anderen Nationen mit bereits länger bestehenden Rauchverboten ein deutlicher Rückgang an nikotinbedingten Erkrankungen vorrangig des Herz-Kreislauf-Systems und der Atemwege erfolgen wird. Somit werden die positiven gesundheitlichen Folgen gesetzlicher Regelungen zum Rauchverbot im Vordergrund stehen.