

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Niedersächsisches Nichtraucherchutzgesetz - Nds. NiRSG -)

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 15/3765

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit - Drs. 15/3933

Berichterstatte:in: Abg. Heidemarie Mundlos (CDU)

Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen den schriftlichen Kurzbericht (Drs. 15/3957) zur abschließenden Beratung des o. a. Gesetzesentwurfs in der Plenarsitzung am 11. Juli 2007 um die Hinweise aus den Ausschussberatungen, die für die Rechtsanwendung bedeutsam sind. Paragrafenangaben ohne Zusatzbezeichnung beziehen sich auf die Beschlussempfehlung.

Im Einzelnen liegen den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften folgende Überlegungen zugrunde:

Bezeichnung des Gesetzes

Die durch die Ergänzung weiterer Vorschriften notwendig gewordene Einteilung des Gesetzes in Artikel macht eine neue Gesetzesbezeichnung erforderlich. Der Ausschuss schlägt vor, dem Artikelgesetz die im ersten Teil der Entwurfsüberschrift vorgesehene ausführliche Bezeichnung zu geben („Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens“) und die ursprünglich für das gesamte Gesetz zusätzlich vorgesehene Kurzbezeichnung „Niedersächsisches Nichtraucherchutzgesetz“ mit der amtlichen Abkürzung als Überschrift des in Artikel 1 enthaltenen Gesetzes zu verwenden.

Artikel 1 - Niedersächsisches Nichtraucherchutzgesetz - Nds. NiRSG -

Zu § 1 (Ziel des Gesetzes):

Der Ausschuss hält eine Zielbestimmung für nicht erforderlich und schlägt vor, auf sie zu verzichten. Die Zielsetzung ergibt sich bereits aus der Gesetzesüberschrift. Überdies wäre die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Zielbestimmung (Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens) im Hinblick auf die nachfolgenden Regelungen zu eng; so dürfte etwa die auf den Kinder- und Jugendschutz abzielende Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 2 (Rauchverbot auf Außenflächen von Schulen, Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen) die Zielbestimmung teilweise überschreiten; dies gilt auch für § 4/1, der in erster Linie auf den Schutz vor Gefahren abzielt, die von Zigarettenabfällen auf öffentlichen Spielplätzen ausgehen. Mit der Streichung soll auch vermieden werden, dass die Zielbestimmung zu einer unerwünschten einschränkenden Auslegung der nachfolgenden Regelungen führt.

Zu § 2 (Rauchverbot):

§ 2 Abs. 1 regelt den Anwendungsbereich des Rauchverbots für die einzelnen Fallgruppen. Der Ausschuss empfiehlt zu fast allen Fallgruppen Änderungen mit dem Ziel, die einzelnen Bereiche, in

denen ein - bußgeldbewehrtes - Rauchverbot gelten soll, klarer zu fassen und eindeutiger abzugrenzen.

So schlägt der Ausschuss vor, im Einleitungssatz den weiter gefassten Begriff der „Räumlichkeiten“ statt der „Räume“ zu verwenden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass auch Bereiche wie Flure, Foyers und Treppenhäuser, deren rechtliche Einordnung als „Raum“ bezweifelt werden könnte, von dem Rauchverbot erfasst werden. Der Raumbegriff findet sich daher nur noch in einzelnen Ausnahmestimmungen, wo nach Auffassung des Ausschusses Missverständnisse nicht zu erwarten sind (z. B. im „Nebenraum“, im „Raucherraum“ oder in den „Haft- und Vernehmungsräumen“).

Durch Änderung der Nummer 1 des Absatzes 1 Satz 1 möchte der Ausschuss klarstellen, dass das Rauchverbot nur in den Räumlichkeiten von „Gebäuden“ gilt (vgl. auch die neu eingefügte Nummer 1/1). Mithilfe des Gebäudebezugs soll ausgeschlossen werden, dass etwa Dienstkräftfahrzeuge - die im rechtlichen Sinn als „Räume“ und damit möglicherweise auch als „Räumlichkeiten“ verstanden werden könnten - einem Rauchverbot unterliegen. Da bei den kommunalen Körperschaften auch die rechtlich nicht selbständigen Einrichtungen erfasst werden, sollen auch die Einrichtungen des Landes (insbesondere die Landesbetriebe nach § 26 LHO) neben den Behörden und Gerichten aufgeführt werden. Wirtschaftlich tätige Unternehmen und sonstige Einrichtungen, die keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, bleiben ausgenommen.

Weiterhin soll die Formulierung „Räumlichkeiten von Gebäuden für Landesbehörden, ...“ klarstellen, dass es für die Geltung des Rauchverbots auf die allgemeine Zweckbestimmung der Räumlichkeiten, nicht auf den unmittelbaren Bezug einzelner Räume zur Aufgabenerledigung ankommt. So soll sichergestellt werden, dass auch Gemeinschaftsräume, Teeküchen, Sanitärräume etc. vom Rauchverbot erfasst werden. Auf der anderen Seite soll durch die Formulierung sichergestellt werden, dass Räumlichkeiten, deren allgemeine Zweckbestimmung nicht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist, nicht dem Rauchverbot unterfallen. Telearbeitsplätze und nicht (primär) zu dienstlichen Zwecken genutzte Räumlichkeiten wohnungsähnlichen oder „fiskalischen“ Charakters (z. B. Hausmeisterwohnungen) sind daher vom Rauchverbot ausgenommen. Ausgenommen sind damit auch die Räumlichkeiten wirtschaftlicher Unternehmen in öffentlicher Hand. Ausdrücklich ausgenommen werden außerdem die außerhalb des Verwaltungsaufbaus stehenden Personen oder Stellen, denen aufgrund einer Beleihung Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen worden sind.

Weiter ist der Ausschuss der Auffassung, dass der Landtag - einschließlich der von den Abgeordneten und Fraktionen genutzten Räume - sich bei der Regelung eines Rauchverbots nicht ausnehmen dürfe. Der Regierungsentwurf hatte hierzu noch keine Regelung vorgesehen, weil die Landesregierung dem Gesetzgeber in dieser die eigene Organisation betreffenden Frage nicht vorgreifen wollte. Der Ausschuss schlägt daher die Einfügung einer entsprechenden neuen Nummer 1/1 in den Absatz 1 Satz 1 vor.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 ordnet ein Rauchverbot für die Räumlichkeiten von Krankenhäusern sowie von Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen im Sinne des § 107 SGB V an. Der Ausschuss geht dabei davon aus, dass der Verweis auf § 107 SGB V alle Krankenhäuser umfasst. Auch bezüglich der Privatkrankenanstalten geht der Ausschuss davon aus, dass diese bereits von § 107 SGB V erfasst werden, empfiehlt insoweit aber einen klarstellenden Hinweis („einschließlich ...“). Auf die Trägerschaft der Einrichtungen im Sinne des § 107 SGB V kommt es - wie auch in den übrigen in den Nummern 2 bis 10 aufgeführten Fallgruppen - nicht an. Es kann sich unter den genannten Voraussetzungen sowohl um öffentliche als auch um private Einrichtungen handeln.

Von der Fallgruppe der Nummer 2 nicht erfasst werden ambulante Gesundheitseinrichtungen wie etwa Arztpraxen und Apotheken. Der Ausschuss ist zwar der Auffassung, dass auch in diesen Einrichtungen der Nichtraucherschutz zu gewährleisten ist, geht aber davon aus, dass dieser in der Praxis bereits aufgrund standesrechtlicher bzw. berufsrechtlicher Verpflichtungen („Ehrenkodex“) verwirklicht ist und der Gesetzgeber hier nicht regelnd eingzugreifen braucht.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 regelt ein Rauchverbot für Heime im Sinne des § 1 HeimG einschließlich der Kurzzeitheime (§ 1 Abs. 3 HeimG) sowie der Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen (§ 1 Abs. 5 HeimG). Der Ausschuss schlägt vor, die Bezugnahme auf § 1 HeimG dementsprechend zu präzisieren und auf die Absätze 1 bis 5 der insgesamt sechs Absätze umfassenden Vorschrift zu

verweisen. Soweit Einrichtungen der Eingliederungshilfe Heime im Sinne des § 1 Abs. 1 bis 5 HeimG sind, werden auch sie von der Nummer 5 erfasst. Nicht erfasst werden reine Wohnheime, z. B. für Studenten.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 soll im Ergebnis unverändert bleiben. Der GBD hatte insoweit darauf hingewiesen, dass mit der vorgesehenen Bezugnahme auf § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes ein sehr weiter und nicht unerheblich in den privatrechtlichen Bereich (z. B. Ausbildungsstätten von Banken etc.) hineinreichender Anwendungsbereich eröffnet werde. Der Ausschuss hat daraufhin erwogen, das Rauchverbot auf die in § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes genannten öffentlichen Schulen und die entsprechenden Schulen freier Träger im allgemein- und berufsbildenden Bereich zu beschränken, diese Einengung aber schließlich zugunsten eines weiten Anwendungsbereichs entsprechend dem Regierungsentwurf wieder verworfen. Eine Einschränkung soll nur insoweit vorgenommen werden, als das Rauchverbot auf den Außenflächen von Schulen (Absatz 1 Satz 2) nur für öffentliche Schulen gelten soll (siehe die dortige Anmerkung).

Ein Rauchverbot gilt nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 außerdem für Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen. Die in dieser Regelung enthaltene Bezugnahme auf § 45 Abs. 1 SGB VIII soll präzisiert werden, indem ausdrücklich auf dessen „Satz 1 oder 2“ verwiesen wird. Auf diese Weise wird klargestellt, dass auch die nach § 45 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Einrichtungen, die keiner Erlaubnis nach § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII bedürfen (vgl. zu den Jugendhilfeaufgaben § 2 Abs. 2 und 3 SGB VIII), mit erfasst sind. Soweit Einrichtungen der Eingliederungshilfe Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 oder 2 sind, werden auch sie von der Nummer 5 erfasst (z. B. Sonderkindergärten). Nicht von der Nummer 5 erfasst werden Pflegestellen, die keine Einrichtungen sind, z. B. solche der Kinderpflege (§§ 43, 44 SGB VIII), weil eine solche Regelung zu weit in den privaten Bereich eingreifen würde. Werkstätten für - erwachsene - Behinderte werden ebenfalls nicht in das Rauchverbot einbezogen; insoweit hält der Ausschuss die Arbeitsstättenverordnung des Bundes für einschlägig, sodass weitergehende Regelungen auf Bundesebene zu treffen sind.

Nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 soll ein Rauchverbot in Räumlichkeiten von Hochschulen und Berufsakademien gelten. Auch in den Räumlichkeiten von Volkshochschulen und sonstigen Einrichtungen der Erwachsenenbildung soll das Rauchen verboten sein, wobei der Ausschuss insoweit abweichend vom Regierungsentwurf vorschlägt, die Geltung des Rauchverbots auf die Erwachsenenbildungseinrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (NBEG) zu beschränken. Anderenfalls, so die Überlegung des Ausschusses, wäre angesichts eines breit gefächerten und über die Förderung nach dem genannten Gesetz weit hinausreichenden Bildungsangebots (vgl. § 1 NBEG) der Anwendungsbereich unüberschaubar und damit der darauf bezogene Bußgeldtatbestand des § 5 nicht mehr hinreichend bestimmt.

Außerdem schlägt der Ausschuss vor, diese Fallgruppe ausschließlich einrichtungsbezogen (und nicht, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, teilweise gebäudebezogen) zu formulieren, da „Gebäude, soweit sie für Zwecke der Erwachsenenbildung genutzt werden“, auch private Räumlichkeiten umfassen könnten, wenn etwa einzelne Kurse bei den Lehrenden daheim durchgeführt werden. Die Einbeziehung des Privatbereichs soll aber vermieden werden.

Das Rauchverbot soll ferner für öffentlich zugängliche Räumlichkeiten von Sporthallen und Hallenbädern sowie von sonstigen Sportstätten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 7 gelten. Der Ausschuss schlägt vor, durch den Zusatz „soweit die Räumlichkeiten der Sportausübung dienen“ klarzustellen, dass zwar Nebenräume - wie z. B. Umkleidekabinen und Sanitärräume - vom Rauchverbot erfasst sind, nicht aber Räume mit anderer Nutzung (z. B. Verkaufsräume, Sonnenstudios). Die öffentliche Zugänglichkeit der in der Nummer 7 genannten Sportstätten wird vom Ausschuss in dem Sinne verstanden, dass vereinseigene Sportstätten, die nicht allgemein zugänglich sind, vom Rauchverbot nicht umfasst sind. Im Rechtsausschuss ist darauf hingewiesen worden, dass Nummer 7 in Verbindung mit § 4 Satz 2 und § 5 Abs. 1 Nr. 3 zu Schwierigkeiten für Betreiber von Großsporthallen führen kann, in denen mit großem Zuschaueraufkommen gerechnet werden muss (z. B. Eishockey, Handball), sodass eine Verpflichtung zum Eingreifen hier für die Betreiberin im Einzelfall die Grenze der Zumutbarkeit überschreiten könnte. Der federführende Ausschuss hat diesen Hinweis nicht für überzeugend gehalten und sich dafür ausgesprochen, es bei der vorgeschlagenen

Regelung zu belassen und im Übrigen dieser Frage im Rahmen der in § 5/1 vorgesehenen Überprüfung des Gesetzes im Jahre 2009 nachzugehen.

Das Rauchverbot für den Kulturbereich im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 8 (Theater, Museen etc.) soll lediglich sprachlich an die übrigen Fallgruppen angepasst werden. Im Rechtsausschuss ist daneben die Frage aufgeworfen worden, ob das Wort „soweit“ außer einer räumlichen (flächenbezogenen) auch eine zeitliche Komponente enthalte. Der federführende Ausschuss hat daraufhin klargestellt, dass es auch insoweit auf die generelle Zweckbestimmung der Räume ankomme (vgl. auch die Nummern 1/1, 7 und 9). Die gelegentliche Öffnung eines sonst nicht öffentlich zugänglichen Raumes für Dritte oder die Öffentlichkeit (Beispiel: „Tag der offenen Tür“) weite das Rauchverbot nicht aus; umgekehrt können öffentlich zugängliche Räume nicht durch gelegentliche Schließung oder Umnutzung (Beispiel: Vermietung eines Museumsraums für eine Familienfeier) zeitweise dem Anwendungsbereich der Nummer 8 entzogen werden.

In der Fallgruppe des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 9, die das Rauchverbot für den Gaststättenbereich regelt, kann nach Auffassung des Ausschusses auf die Nennung des Gaststättengesetzes verzichtet werden, zumal der Begriff der Gaststätte in der genannten Vorschrift gar nicht definiert wird (sondern der Begriff des Gaststättengewerbes). Was eine Gaststätte ist, setzt der Ausschuss als bekannt voraus. Klargestellt werden soll auch, dass nicht nur die nach dem Gaststättengesetz erlaubnispflichtigen, sondern auch die erlaubnisfreien Gaststätten erfasst werden. Der Ausschuss hält diese Klarstellung für erforderlich, da die Verwaltungspraxis das Gaststättenrecht seit seiner Novellierung im Jahre 2005 so versteht, dass nur noch der Ausschank alkoholischer Getränke erlaubnisbedürftig ist; alle übrigen Gaststättengewerbe - die aber nach Auffassung des Ausschusses weitgehend in das Rauchverbot einbezogen werden sollen - wären demnach erlaubnisfrei. Von den erlaubnisfreien Gaststättengewerben sollen lediglich die Bewirtung von Hausgästen von Beherbergungsbetrieben und die Verabreichung unentgeltlicher Kostproben durch den neu eingefügten Absatz 1/1 Satz 1 ausgenommen werden (siehe die dortige Anmerkung). Obgleich Diskotheken in aller Regel „Gaststätten“ sein dürften, sollen sie aus Gründen der Klarheit ausdrücklich genannt werden. Ausdrücklich aufgeführt werden daneben die im Reisegewerbe betriebenen und den Gaststätten gleichgestellten Gastronomiebetriebe (vgl. § 1 Abs. 2 GaststättenG). Damit werden z. B. Zelte auf Volksfesten erfasst, wenn in ihnen Gäste bewirtet werden. Im Übrigen soll die Formulierung („soweit ...“) an die übrigen Regelungen in den Nummern 1/1, 7 und 8 angepasst werden.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 regelt ein Rauchverbot für Flughäfen. Der GBD hat unter Verweis auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) angemerkt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Landes hierfür nicht völlig zweifelsfrei sei. Der Ausschuss geht hingegen davon aus, dass dem Land, da der Schwerpunkt der Regelung auf der Verhinderung oder Verminderung der durch das Passivrauchen entstehenden Gefahren liege, die Regelungskompetenz zusteht. Als Beleg für diese Auffassung wertet der Ausschuss den Umstand, dass der Bundesgesetzgeber insoweit auf eine Regelung im Bundesnichtraucherschutzgesetz verzichtet hat. Der Ausschuss hat es aber als ausreichend angesehen, das Rauchverbot für Flughäfen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 10 des Regierungsentwurfs auf Verkehrsflughäfen zu beschränken, da nur hier mit einem erheblichen Passagieraufkommen gerechnet wird, das ein gesetzliches Rauchverbot erfordert. Eine weitere Einschränkung folgt aus dem Vorschlag des Ausschusses, das Rauchverbot auf diejenigen Räumlichkeiten zu begrenzen, die für Reisende zugänglich sind und die ihrem Aufenthalt oder ihrer Abfertigung dienen. Sonstige im Flughafengebäude befindliche Räumlichkeiten wie z. B. Frachträume oder auch Ladengeschäfte unterfallen damit nicht dem Rauchverbot.

Absatz 1 Satz 2 erstreckt das Rauchverbot schließlich auf Außenflächen von Schulen sowie Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen. Der Zusatz „in Niedersachsen“ kann nach Auffassung des Ausschusses entfallen, da sich diese Einschränkung bereits aus Satz 1 ergibt. Abweichend vom Regierungsentwurf hat sich der Ausschuss dafür ausgesprochen, das auf Außenflächen von Schulen bezogene Rauchverbot auf öffentliche Schulen im Sinne des § 1 Abs. 3 des Niedersächsischen Schulgesetzes zu beschränken. Damit soll die bereits geltende Erlasslage gesetzlich nachvollzogen werden, ohne darüber hinauszugehen und das Rauchverbot für Außenflächen auf den weiten Kreis der Schulen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 (entsprechend § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes) auszudehnen. Wegen absehbarer Vollzugsschwierigkeiten hat der Ausschuss abweichend vom Regierungsentwurf schließlich darauf verzichtet, das Rauchverbot auch

auf „Veranstaltungen“ von Schulen und Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen (außerhalb der genannten Einrichtungen) zu erstrecken, weil dieses Verbot auch für mehrtägige Veranstaltungen wie z. B. Klassenfahrten gelten müsste; zudem bestünden im Rahmen schulrechtlicher Bestimmungen Möglichkeiten, Rauchverbote anzuordnen.

Die in Absatz 1 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgesehene Hinweispflicht soll aus systematischen Gründen in einem eigenen Absatz 2 verselbständigt werden (s. u.).

Absatz 1/1 Satz 1 regelt eine Bereichsausnahme für den Gaststättenbereich (siehe die Anmerkung zu Absatz 1 Satz 1 Nr. 9). Danach soll das Rauchverbot in bestimmten Betrieben, die vom Gaststättengesetz als (erlaubnisfreie) Gaststätte beurteilt werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 4 GaststG), nicht gelten: So sollen Beherbergungsbetriebe, in denen nur Hausgäste bewirtet werden (Nr. 1), sowie Gaststättenbetriebe, in denen nur unentgeltliche Kostproben verabreicht werden (Nr. 2), vom gesetzlichen Rauchverbot ausgenommen sein. Der Ausschuss hat weiter vorgeschlagen, das Rauchverbot über Absatz 1 Satz 1 Nr. 9 (Gaststätten) hinaus auch auf solche vollständig umschlossenen Räumlichkeiten zu erstrecken, in denen Gaststätten *offen* betrieben werden (Absatz 1 Satz 2, sogenannte „Markthallenregelung“). Diese Gaststätten unterfallen für sich genommen als Gaststätten nicht dem Rauchverbot nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 9, da sie selbst nicht über vollständig umschlossene Räumlichkeiten verfügen (siehe den Einleitungssatz in Absatz 1 Satz 1). Da die Gefährdung der Nichtraucher aber auch in diesen Fällen erheblich sein kann, soll auch hier ein umfassendes Rauchverbot gelten.

Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass mit dieser recht weit gehenden Regelung auch Dienstleistungs- und Einkaufszentren unter das Rauchverbot fallen können und im Einzelfall das Vorhandensein einer einzigen offen betriebenen Gaststätte in einer großen Räumlichkeit zu einem Rauchverbot für die gesamte Räumlichkeit führen kann (z. B. auch bei Flughäfen). Der Rechtsausschuss hat insoweit darauf hingewiesen, dass eine solche Regelung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bedenklich sein könnte. Der federführende Ausschuss empfiehlt dennoch diese „große Lösung“, da die stattdessen erwogene Alternative - ein nur räumlich begrenztes Rauchverbot für den jeweiligen offenen Gaststättenbereich - im Hinblick auf das verfolgte Ziel des Nichtraucherschutzes nicht befriedigen könne. Wegen der fehlenden baulichen Abgeschlossenheit der betreffenden Gaststätten sei nicht zu verhindern, dass der Rauch sich schließlich doch in der gesamten Räumlichkeit verteile. Auch insoweit müssen die Ergebnisse der vorgesehenen Überprüfung nach § 5/1 abgewartet werden. Das Gleiche gilt im Hinblick auf mögliche, im Einzelnen aber derzeit nicht überschaubare Schwierigkeiten, die dadurch entstehen können, dass in dieser Fallgruppe der Betreiber der Räumlichkeit (z. B. der „Markthalle“) Adressat des Rauchverbots ist (und nicht etwa die einzelnen Gaststättenbetreiber innerhalb der Räumlichkeit) oder dass zwischen Hallenbetreiber und den einzelnen Pächtern innerhalb der Räumlichkeit Vereinbarungen bestehen, die die Durchsetzbarkeit des Rauchverbots erschweren.

Der Ausschuss schlägt weiter vor, einen neuen Absatz 1/2 einzufügen, um das Rauchen auch in den von mehreren Einrichtungen gemeinschaftlich genutzten Räumlichkeiten (Eingangsbereich, Flure, Treppenhäuser etc.) zu verbieten. Ein Rauchverbot gilt in solchen gemeinschaftlich genutzten Räumlichkeiten allerdings nur, wenn alle an der Nutzung beteiligten Einrichtungen für sich genommen dem Rauchverbot nach Absatz 1 Satz 1 unterfallen. Das Rauchverbot in den allein von einer Einrichtung im Sinne des § 2 Abs. 1 genutzten Räumlichkeiten bleibt davon unberührt. Im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen ist darauf hingewiesen worden, dass Absatz 1/2 damit kein Rauchverbot für Räumlichkeiten vorsieht, die von sonstigen Einrichtungen, Gewerbetreibenden, Freiberuflern o. ä. mitgenutzt werden.

Aus systematischen Gründen wird vorgeschlagen, die Hinweispflicht gemäß Absatz 1 Satz 3 des Regierungsentwurfs in den neuen Absatz 2 zu verlagern. Zudem schlägt der Ausschuss vor, die Hinweispflicht in der Weise zu präzisieren, dass auf die Rauchverbote an den öffentlichen Zugängen sowohl der Einrichtungen als auch der Gebäude deutlich sichtbar hinzuweisen ist. In den Fällen des neu eingefügten Absatzes 1/1 Satz 2 („Markthalle“) geht der Ausschuss davon aus, dass die Hinweispflicht denjenigen trifft, der die Befugnis zur Ausübung des Hausrechts über die gesamte umschlossene Räumlichkeit innehat, und dass diese Pflicht durch Hinweise an den Eingängen zu erfüllen ist. Bei den gemeinschaftlich genutzten Räumen im Sinne des Absatzes 1/2 trifft die Hinweispflicht sowohl denjenigen, der über die gemeinschaftlich genutzten Räume das Hausrecht

ausübt, als auch die beteiligten Einrichtungen für den ihnen zugeordneten Bereich. Für die Hof- und Freiflächen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 ist Absatz 2 anwendbar, wenn sich diese innerhalb der Einrichtung befinden. In diesem Fall wäre am Eingang der Einrichtung (auch) der Hinweis anzubringen, dass das Rauchverbot auch auf den Außenflächen gilt.

Zu § 3 (Ausnahmen vom Rauchverbot):

§ 3 regelt die Ausnahmen vom Rauchverbot. Damit soll besonderen Situationen, in denen ein absolutes Rauchverbot unverhältnismäßig wäre bzw. dieses eine ohnehin bestehende belastende Ausnahmesituation unnötig verschärfen würde, Rechnung getragen werden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Ausnahmetatbestände des § 3 lediglich das allgemeine Rauchverbot nach § 2 einschränken, nicht aber einen individuellen Anspruch auf eine Raucherlaubnis begründen sollen. Die Verantwortlichen werden durch § 3 nicht daran gehindert, aufgrund des Hausrechts das Rauchen weiter einzuschränken.

Im Einleitungsteil des Absatzes 1 soll lediglich eine redaktionelle Anpassung an die Änderung des § 2 vorgenommen werden. Die Nummern 1 bis 3 des Absatzes 1 werden entsprechend dem Vorbild der Nummern 3 bis 6 sprachlich vereinfacht. Dadurch kommt auch die Raumbezogenheit der Ausnahmeregelungen besser zum Ausdruck.

Die Ausnahme nach Absatz 1 Nr. 1 des Regierungsentwurfs (Hafräume von Justizvollzugsanstalten, worunter ggf. auch Hafräume von Amtsgerichten zu verstehen sind) soll zum einen erweitert werden auf Vernehmungsräume. Zum anderen sollen auf Anregung des Innenministeriums Haft- und Vernehmungsräume auch der Polizei mit einbezogen werden. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Ausnahme für sonstige Bereiche, in denen die Einrichtungsleitung das Rauchen unter bestimmten Voraussetzungen zulassen darf, kann entfallen, da diese Ausnahmebestimmung (teilweise) in der vom Ausschuss empfohlenen Nebenraumregelung der neuen Nummer 7 des Absatzes 1 aufgeht. Gleiches gilt insoweit für die Nummern 2 und 3 des Absatzes 1.

Die Ausnahme nach Absatz 1 Nr. 2 des Regierungsentwurfs soll ergänzt werden, um klarzustellen, dass neben den Fällen des Maßregelvollzugs auch andere Fälle zwangsweiser Unterbringung wie z. B. die Unterbringung psychisch Kranker nach dem PsychKG unter die Ausnahme fallen.

In Absatz 1 Nr. 3 soll durch die geänderte Formulierung klargestellt werden, dass sich die Anfügung „der palliativen Versorgung“ nicht auch auf die Heime beziehen soll. Außerdem soll die Pluralfassung („Bewohnerinnen oder Bewohnern“) verwendet werden, um zu berücksichtigen, dass in Heimen vielfach eine Mehrfachbelegung der Räume mit Wohnnutzung stattfindet.

In Absatz 1 Nr. 5 des Regierungsentwurfs wird der Begriff des „vollständig abgeschlossenen Raums“ verwendet. Da ein „abgeschlossener Raum“ im Unterschied zum „umschlossenen Raum“ als ein Raum verstanden werden könnte, der nicht betreten werden darf, eine solche Auslegung aber nicht gewollt ist, schlägt der Ausschuss die Anpassung an die auch sonst verwendete Begrifflichkeit des „umschlossenen Raums“ vor.

Die in Absatz 1 Nr. 6 des Regierungsentwurfs vorgesehene Nebenraumregelung für Gaststätten soll aus systematischen Gründen in einen eigenen Absatz 2 (dort Satz 1) verlagert werden.

Auf Vorschlag des Ausschusses soll in der neuen Nummer 7 des Absatzes 1 eine weitere Nebenraumregelung eingefügt werden, die das Rauchen in vollständig umschlossenen Nebenräumen von Gebäuden und Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 1 Nrn. 1, 1/1, 2, 3, 6, 8 und 10 zulässt. Voraussetzung dafür ist eine deutlich sichtbare Kennzeichnung am jeweiligen Eingang des Raucherbaus. Unter „Nebenraum“ im Sinne dieser Regelung (und im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1) versteht der Ausschuss einen gegenüber dem Rauchverbotsbereich untergeordneten Raum. Damit soll vermieden werden, dass das Rauchverbot auf einen minimalen Bereich verdrängt und damit die Zielsetzung des Gesetzes in ihr Gegenteil verkehrt wird.

Die „Markthallenregelung“ des § 2 Abs. 1/1 Satz 2 wird in Nummer 7 nicht genannt, weil sie nicht einrichtungs-, sondern raumbezogen gefasst ist, sodass sie vollständig umschlossene Räume innerhalb der Halle von vornherein nicht erfasst. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass insbesondere in dieser Fallgruppe das Fehlen baulicher Anforderungen an die Nebenräume, insbesondere an

deren Entlüftung, zu Unzuträglichkeiten führen könnte, weil bereits das gelegentliche Öffnen und Schließen der Zugangstür eine nicht unerhebliche Rauchbelastung der Halle bewirken kann.

Absatz 2 Satz 1 entspricht Absatz 1 Nr. 6 des Regierungsentwurfs (s. o.). Durch die Verwendung des Singulars soll im Unterschied zur „allgemeinen“ Nebenraumregelung des Absatzes 1 Nr. 7 zum Ausdruck gebracht werden, dass in einer Gaststätte maximal ein Raum als „Nebenraum“ ausgewiesen werden darf. Wie in Absatz 1 Nr. 5 soll auch hier lediglich von einem (vollständig) „umschlossenen“ (Neben-)Raum gesprochen werden. Die sachliche Anforderung, dass der vollständig umschlossene Nebenraum räumlich bzw. baulich so von den Haupträumlichkeiten getrennt sein muss, dass ein effektiver Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens gewährleistet ist, bleibt davon unberührt. Findet in dem Raucherraum eine fortlaufende Bewirtung statt, so wird dieser effektive Schutz regelmäßig nur mittels einer selbsttätig schließenden Tür erreichbar sein. Mit dem zu Absatz 1 Nr. 7 erläuterten Verständnis des Nebenraums als untergeordneter Raum wird auch die zeitweise im Ausschuss erwogene Möglichkeit, gelegentlich genutzte (größere) Räume vom Rauchverbot auszunehmen (z. B. Festsäle), ausgeschlossen.

Absatz 2 Satz 1 (§ 3 Satz 1 Nr. 6 des Regierungsentwurfs) soll lediglich redaktionell geändert werden.

Weitere Ausnahmen (z. B. Ausnahmen für künstlerische Darbietungen) hält der Ausschuss derzeit nicht für erforderlich. Auch insoweit sollen weitere Erkenntnisse, die sich u. a. im Rahmen der vorgesehenen Überprüfung ergeben könnten, abgewartet werden.

Zu § 4 (Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Rauchverbots):

§ 4 regelt, wer für die Einhaltung des Rauchverbots nach diesem Gesetz die Verantwortung trägt (Satz 1) und welche Maßnahmen die verantwortlichen Personen ggf. zu ergreifen haben (Satz 2). Die Vorschrift steht in engem Zusammenhang mit dem Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 5 Abs. 1 Nr. 3.

In Satz 1 Nr. 1 soll nach Auffassung des Ausschusses statt auf die Leitung der jeweiligen Einrichtung auf den Hausrechtsinhaber der jeweiligen Einrichtung abgestellt werden. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Verantwortlichkeit in den Fällen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 8 sowie Abs. 1/1 Satz 2 und Abs. 1/2 klar zugeordnet werden kann.

Insbesondere mit Blick auf große Einrichtungen, Behörden und Gerichte ist der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, dass die Übertragung der Verantwortlichkeit allein auf den Hausrechtsinhaber diesen überfordern und angesichts der Bußgeldandrohung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit Absatz 2 unverhältnismäßig sein könnte. Weil in Nummer 1 unmittelbar die Leitungsebene angesprochen ist, hat der Ausschuss Zweifel, dass insoweit die allgemeinen Regelungen für Ordnungswidrigkeiten bei juristischen Personen (§ 9 Abs. 1; § 30 OWiG) zur Anwendung kommen können. Auch die allgemeinen Regelungen für Betriebe und Unternehmen (§ 9 Abs. 2, § 130 OWiG) sind nach Auffassung des Ausschusses nicht ohne weiteres anzuwenden. Er schlägt daher vor, die Möglichkeit der Übertragung der Verantwortung auf andere Personen („Beauftragte“) eigens vorzusehen.

Die Handlungsverpflichtung des Satzes 2 soll gegenüber dem Gesetzentwurf auf Maßnahmen zur Verhinderung von Verstößen gegen das Rauchverbot begrenzt werden. Damit soll eine Auslegung im Sinne einer (insbesondere in größeren Einrichtungen und Gebäuden praktisch kaum erfüllbaren) Gewährleistungspflicht vermieden werden, die besondere Vorkehrungen verlangt, um Verstöße gegen das Rauchverbot jederzeit unterbinden zu können.

Zu § 4/1 (Verantwortung für öffentliche Spielplätze):

Auf Vorschlag der Fraktionen von CDU und FDP schlägt der Ausschuss eine Regelung zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens und zum Schutz vor den von Zigarettenabfällen ausgehenden Gefahren auf Spielplätzen vor. Die Regelung enthält zwar kein unmittelbares Rauchverbot, wie dies von den Vertretern der Oppositionsfraktionen zum Teil gewünscht worden war, konkretisiert aber die Verantwortung der Gemeinden für die Beschaffenheit öffentlicher Spielplätze, die auch

den Schutz der Benutzerinnen und Benutzer vor den Gefahren des Passivrauchens und vor Abfällen, die beim Rauchen entstehen, umfassen soll. Den Gemeinden soll diese Aufgabe im Sinne einer Zielvorgabe zugewiesen werden, ohne ihnen bestimmte Maßnahmen zur Zielerreichung vorzugeben.

Der Ausschuss hat sich dafür entschieden, diese Bestimmung an dieser Stelle - und nicht in das Niedersächsische Gesetz über Spielplätze - einzuarbeiten, weil sie hier leichter aufzufinden sein dürfte.

Zu § 5 (Ordnungswidrigkeiten):

§ 5 regelt in seinem Absatz 1, welche Verstöße gegen das Nichtraucherschutzgesetz zugleich Ordnungswidrigkeiten darstellen, die nach Absatz 2 mit einer Geldbuße geahndet werden können. Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten soll dabei den Gemeinden obliegen, siehe den neu eingefügten Artikel 2.

Die Kostenfolgen werden durch § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (AG OWiG) in der Weise geregelt, dass das Aufkommen aus den Geldbußen den Körperschaften verbleibt, die die Geldbuße rechtskräftig festgesetzt haben; nur bei gerichtlich angefochtenen Bußgeldbescheiden fließt die Geldbuße dem Land zu. Der durch die Geldbuße nicht gedeckte Verwaltungsaufwand wird nach § 1 Abs. 2 Nds. AG OWiG im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen. Dazu könnten auch zusätzliche Kosten gehören, die außerhalb des Bußgeldverfahrens anfallen, etwa durch behördliche Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen oder speziellen gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeit (z. B. Maßnahmen der Gewerbeuntersagung oder der Verwaltungsvollstreckung).

Im Einzelnen schlägt der Ausschuss folgende Änderungen vor: Nummer 1 (Ordnungswidrigkeit wegen Rauchens) soll an den geänderten und erweiterten § 2 angepasst werden. In Nummer 2 (Ordnungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen eine Hinweispflicht) bedarf es des Hinweises auf § 3 Satz 1 Nr. 6 (Nebenraumregelung für Gaststätten - nunmehr § 3 Abs. 2 Satz 1) nicht, da bei einem Verstoß gegen die dort geregelte Kennzeichnungspflicht der Gaststättenbetreiber bereits nach Nummer 3 (Ordnungswidrigkeit wegen Nichtergreifens der erforderlichen Maßnahmen zur Durchsetzung des Rauchverbots) zur Verantwortung gezogen werden kann.

Hinsichtlich der Nummer 3 hat der Rechtsausschuss auf rechtliche Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit und Erforderlichkeit hingewiesen. Insbesondere bei großen Einrichtungen oder Behörden dürfte es seiner Auffassung nach schwerfallen festzustellen, ob eine Maßnahme oder ein Maßnahmenbündel im Einzelfall den Anforderungen der Erforderlichkeit genügt oder dahinter zurückbleibt. Im Rechtsausschuss ist erwogen worden, die Worte „die erforderlichen“ zu streichen, um den Tatbestand auf Fälle zu beschränken, in denen keine oder offenbar unzureichende Maßnahmen ergriffen werden. Der federführende Ausschuss ist dieser Anregung gefolgt; er geht dabei davon aus, dass auch ohne die Anforderung der Erforderlichkeit erkennbar ungeeignete Maßnahmen gegen Missachtungen des Rauchverbots nicht ausreichen werden und dass die Feststellung wiederholter Verstöße gegen das Rauchverbot regelmäßig einen erneuten Anlass für (weitere) Maßnahmen bilden wird.

Der GBD hat in diesem Zusammenhang auch die Frage aufgeworfen, ob es erforderlich ist, den Ordnungswidrigkeitentatbestand der Nummer 3 auch auf den öffentlichen Dienst anzuwenden mit der Folge, dass die jeweiligen Hausrechtsinhaber von Landesbehörden, Gerichten und Landtag mittels Bußgeldbescheiden für unzureichende Maßnahmen zum Vollzug des Gesetzes zur Verantwortung gezogen werden, oder ob auf diese Fälle nicht mit den Mitteln des Dienstrechts angemessen reagiert werden könnte. Der federführende Ausschuss hat sich dafür ausgesprochen, insoweit am Regierungsentwurf festzuhalten und den öffentlichen Dienst - ungeachtet der hier zur Verfügung stehenden dienstrechtlichen Mittel - nicht vom Anwendungsbereich des Ordnungswidrigkeitentatbestandes der Nummer 3 auszunehmen. Eine Ungleichbehandlung dieser Fallgruppen hat der Ausschuss für schwer begründbar gehalten.

Zu § 5/1 (Überprüfung des Gesetzes):

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, das Gesetz bis zum Ende des Jahres 2009 auf seine Auswirkungen hin zu überprüfen und eine entsprechende Verpflichtung als § 5/1 anzufügen. Dabei geht der Ausschuss davon aus, dass sich diese Überprüfung - auch wenn dies nicht ausdrücklich geregelt ist - auch auf die Frage erstrecken wird, wie und von welchen Stellen das Gesetz vollzogen wird.

Artikel 2 - Änderung der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, wie im Gesetzentwurf vorgesehen (siehe Gesetzesbegründung, LT-Drs. 15/3765, S. 14), bei den Gemeinden anzusiedeln. Der Ausschuss empfiehlt allerdings, die entsprechende Zuständigkeitsregelung nicht dem Ordnungsgeber zu überlassen, sondern sie in das Gesetz aufzunehmen.

Auf der Grundlage einer Äußerung der Vertreterin des Innenministeriums geht der federführende Ausschuss davon aus, dass für die über die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten hinausgehenden Aufgaben eine Auffangzuständigkeit der Gemeinden als allgemeine Ordnungsbehörden nach § 97 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (SOG) gegeben ist, u. a. mit der Folge, dass die Gemeinden auch von dem allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Betretensrecht nach § 24 Abs. 6 SOG Gebrauch machen können. Daher empfiehlt die Ausschussmehrheit keine weitergehende Regelung zur behördlichen Zuständigkeit. Eine Verpflichtung der Gemeinden, die Einhaltung des Nichtraucherschutzgesetzes aktiv zu überwachen, soll sich aus dem Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht aber nicht ergeben.

Artikel 3 - Inkrafttreten

Der Ausschuss spricht sich für den 1. August 2007 als Inkrafttretenstermin aus (nunmehr Absatz 1). Er empfiehlt darüber hinaus, in dem neuen Absatz 2 eine Übergangsbestimmung vorzusehen, wonach Verstöße gegen das Rauchverbot erst mit Ablauf des 31. Oktober 2007 als Ordnungswidrigkeiten verfolgt werden können. Damit soll den mit der Vollziehung des Gesetzes befassten Stellen eine ausreichende Vorbereitungszeit eingeräumt werden. Im Übrigen gilt das Gesetz aber bereits zum 1. August 2007 uneingeschränkt. Es bestand im Ausschuss Einigkeit darüber, dass die gesetzlichen Verpflichtungen von diesem Zeitpunkt an beachtet werden müssen, auch wenn die Sanktion eines Bußgeldes nicht bereits sofort droht.

Im Rechtsausschuss ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht nur die Ordnungswidrigkeitentatbestände, sondern auch die materiell-rechtlichen Verpflichtungen zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten sollten, um zu vermeiden, dass z. B. die Gaststättenbetreiber, die die zur Einrichtung von Nebenräumen erforderlichen baulichen Änderungen vornehmen, in der Übergangszeit rechtswidrig handeln. Der federführende Ausschuss hat sich nachdrücklich gegen eine Verschiebung des Inkrafttretens auch für das materiell-rechtliche Rauchverbot ausgesprochen. Er vertritt die Auffassung, dass es zumutbar sei, während der Übergangszeit das Rauchverbot einzuhalten und die Ausnahmeregelung für Nebenräume erst in Anspruch zu nehmen, wenn die baulichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind. Der Ausschuss geht weiter davon aus, dass das Rauchverbot im Übergangszeitraum in Fällen dauerhafter und nachhaltiger Verstöße mit fachgesetzlichen Maßnahmen (Überprüfung der Zuverlässigkeit und ggf. infolgedessen weiterer Maßnahmen) durchgesetzt werden kann.