

Die Rauchverbote in der deutschen Gastronomie

Dichter oder sich lichtender Rauch?

von
Christian Wiesel

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de

ISBN 978 3 8329 6458 0

Nur wenige staatliche Maßnahmen haben zu einer derart lebhaften Debatte über Sinn und Unsinn geführt wie die Rauchverbote in der Gastronomie. In dieser Politikfeldanalyse werden die deutschen Nichtraucherschutzgesetze erstmals einer umfassenden Analyse unterzogen und ihre Entstehung beleuchtet. Mit einem Kompakt-Überblick über alle 16 Landesgesetze.

Zum Autor:

Christian Wiesel, M.A., geb. 1985, studierte Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft mit Schwerpunkt Wirtschaftsrecht und Neuere Geschichte an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und ist seit seinem Abschluss 2010 in der freien Wirtschaft tätig.

Christian Wiesel

Nichtraucherschutz in Deutschland

Wiesel

Nichtraucherschutz in Deutschland



Überblick und Entstehung der Rauchverbote
in der Gastronomie



Nomos

Christian Wiesel

Nichtraucherschutz in Deutschland

Überblick und Entstehung der Rauchverbote
in der Gastronomie



Nomos

Bildnachweis Titel: istockphoto.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6458-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-3825-8 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	15
I. Gesellschaftliche und historische Aspekte von Rauchverboten	17
II. Forschungsrahmen und Methodik	22
1. Tangierte Politikfelder	22
2. Kurzdarstellung des Analyseobjektes	23
3. Forschungsstand	24
4. Datenbasis	25
5. Methode der Fallstudie	25
6. Politikfeldanalyse	26
7. Policy-Cycle: Modell und Kritik	28
8. Multiple-Streams-Ansatz (MSA)	31
9. Netzwerkanalyse	35
10. Gewichtete additive Indizes	36
III. Der Gesetzgebungsprozess auf Ebene des Bundes	37
1. Staatliche Nichtrauchererschutzinitiativen in der Vergangenheit	37
2. Die Nichtrauchererschutzgesetzgebung des Jahres 2006	39
2.1 Chronologie des Prozesses	40
2.2 Analyse des Prozesses	51
2.2.1 Problemdefinition und Agenda-Setting	51
2.2.1.1 Öffentlich wahrgenommenes Problem: 3.300 Tote durch Passivrauchen	52
2.2.1.2 Lösungsvorschlag: Rauchverbote in verschiedenen Einrichtungen	54
2.2.1.3 Günstige politische Konstellationen: Ein Missionar am Werk	57
2.2.1.4 Entrepreneurs-Analyse: Binding und Pötschke-Langer	58
2.2.1.5 Agenda-Setting im geöffneten Politikfenster	59
2.2.1.6 Fazit zu Problemdefinition und Agenda-Setting	61
2.2.2 Politikformulierung	62
2.2.2.1 Fünf Phasen der Politikformulierung	62

2.2.2.1.1	Phase 1: Bindings Entscheidung (Anfang Mai) bis Vorlage des Gruppenantrages (20. Juni 2006)	62
2.2.2.1.2	Phase 2: Vorlage des Gruppenantrages (20. Juni) bis zur angedrohten Kampfabstimmung (20. September 2006)	65
2.2.2.1.3	Phase 3: Von der angedrohten Kampfabstimmung (20. Juni) bis zum Kompromiss für eine Koalitions-Arbeitsgruppe (27. September 2006)	65
2.2.2.1.4	Phase 4: Vom AG-Kompromiss (27. September) bis zum Verhandlungserfolg (30. November 2006)	67
2.2.2.1.5	Phase 5: Vom Verhandlungserfolg der AG (30. November) bis zur non-decision im Bereich Gastronomie (8. Dezember 2006)	71
2.2.2.2	Analyse der politischen Konstellationen für den Lösungsvorschlag	74
2.2.2.3	Entrepreneurs-Analyse: Binding, Reimann und Spielmann	75
2.2.2.4	Politikformulierung im geöffneten Politikfenster	76
2.3	Akteurs- und Netzwerkanalyse	76
2.3.1	Akteure und Interessen	76
2.3.1.1	Unionsfraktion	76
2.3.1.2	SPD-Fraktion	77
2.3.1.3	FDP-Fraktion	78
2.3.1.4	Links-Fraktion	78
2.3.1.5	Grünen-Fraktion	78
2.3.1.6	Bundesregierung	79
2.3.1.7	Fazit zu den politischen Akteuren	80
2.3.1.8	Befürwortende Interessen und Verbände	80
2.3.1.9	Ablehnende Interessen und Verbände	81
2.3.1.9.1	Tabakbranche	81
2.3.1.9.2	Gastronomiebranche	83
2.3.1.10	Wissenschaft	84
2.3.1.11	Medien	85
2.3.2	Analyse der beiden Politik-Netzwerke	86
3.	Gesetzgebungskompetenz und Föderalismusreform	88
3.1	Föderalismusreform	88
3.2	Bundes- oder Landeskompetenz?	89
4.	Fazit zum Gesetzgebungsprozess auf Ebene des Bundes	91

IV.	Die Phase der Selbstkoordination der Länder	95
1.	Chronologie des Prozesses	95
2.	Ausgangsbasis und Analyse	97
3.	Ergebnis der Verhandlungen	98
V.	Die Nichtraucherschutzgesetzgebung auf Ebene der Länder	100
1.	Inhaltlicher Überblick über die Landesgesetze	100
1.1	Nichtraucherschutzgesetze (»erste Fassung«)	101
1.1.1	Zentrale Gemeinsamkeiten	101
1.1.2	Schank- und Speisewirtschaften	102
1.1.3	Festzelte	105
1.1.4	Diskotheiken	106
1.1.5	Wasserpfeifen-Lokale	106
1.1.6	Casinos, Spielhallen und Spielotheken	107
1.1.7	Hotels und Beherbergungsbetriebe	108
1.1.8	Implementation der Nichtraucherschutzgesetze	109
1.1.9	Bußgelder	109
1.1.10	Inkrafttreten der Gesetze	110
1.1.11	Fazit zu den Landesgesetzen	111
1.2	Übergangsregeln nach Urteilen von Bundes- und Landesverfassungsgerichten	113
1.2.1	Die besondere Situation in Bayern	114
1.2.2	Anpassungen nach dem Urteil des BVerfG	114
1.2.3	Anpassungen nach den Urteilen von Landesgerichten	114
1.2.4	Fazit zu den Übergangsregeln	116
1.3	Die novellierten Nichtraucherschutzgesetze (»zweite Fassung«)	116
1.3.1	Ausnahmen vom Rauchverbot für kleine Gaststätten	116
1.3.1.1	Überblick zu den einzelnen Ländern	116
1.3.1.2	Die Problematik des Kriteriums der »zubereiteten Speisen«	118
1.3.2	Rauchernebenräume in Diskotheken	119
1.3.3	Weitere Änderungen	120
1.3.4	Fazit zu den novellierten Gesetzen	121
1.4	Zweite Novellierung (»dritte Fassung«)	126
1.4.1	Überblick über die Gesetzgebungsmaßnahmen der Länder	126
1.4.2	Fazit zur zweiten Novellierung	129
2.	Das policy-making zum Berliner Nichtraucherschutzgesetz	132
2.1	Begründung der Auswahl	132
2.2	Nichtraucherschutzgesetz	133
2.2.1	Problemdefinition	133

2.2.2	Agenda-Setting	133
2.2.3	Politikformulierung	134
2.2.3.1	Parlamentarischer Auftakt	134
2.2.3.2	Das Verfahren auf Ebene der Verwaltung	134
2.2.3.2.1	Ablauf	134
2.2.3.2.2	Akteure, Positionen und Interessen	136
2.2.3.2.3	Materielles Recht	139
2.2.3.3	Das parlamentarische Verfahren	140
2.2.3.3.1	Ablauf	140
2.2.3.3.2	Akteure, Positionen und Interessen	142
2.2.3.3.3	Materielles Recht	145
2.2.3.4	Fazit zur Phase Politikformulierung	146
2.2.4	Inkrafttreten und Implementation	147
2.2.5	Evaluation	150
2.2.6	Juristische Überprüfung	150
2.2.7	Kurzbilanz zum policy-making	150
2.3	Novellierung des Nichtraucherschutzgesetzes	151
2.3.1	Problemredefinition	151
2.3.2	Agenda-Setting	152
2.3.3	Politikformulierung	152
2.3.3.1	Interfraktionelle Verhandlungen der Regierungskoalition	152
2.3.3.1.1	Ablauf	152
2.3.3.1.2	Materielles Recht	153
2.3.3.1.3	Akteure, Positionen und Interessen	154
2.3.3.2	Das parlamentarische Verfahren	156
2.3.3.2.1	Ablauf	156
2.3.3.2.2	Akteure, Positionen und Interessen	157
2.3.3.2.3	Materielles Recht	158
2.3.4	Inkrafttreten und Implementierung	158
2.3.5	Evaluation	160
2.3.6	Kurzbilanz zum Novellierungsprozess	161
2.4	Gesamtbilanz zum Berliner policy-making und inhaltliche Beurteilung	161
3.	Das Nichtraucherschutzgesetz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts	162
3.1	Grundlage der Klage: Der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde	163
3.2	Kläger und betroffene Rechtsgüter	163
3.3	Ergebnis der höchstrichterlichen Prüfung	164
3.4	Unmittelbare Folgen des Urteils	166
3.5	Kritik am Urteil	166
3.6	Einordnung in den Policy-Cycle	167
3.7	Gescheiterter Vorstoß für eine Regelung auf Bundesebene	167
4.	Implementation der Nichtraucherschutzgesetze	168

4.1	Stufenweise Verbesserung der Gesetzesimplementation	169
4.2	Ursachen der Implementationsdefizite	172
4.3	Juristische vs. faktische Geltung und Gefahr für die Rechtseinheit	173
5.	Fazit zur Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder	174
5.1	Föderalismusreform als Ursache für strenge Gesetze	174
5.2	Föderalismusreform als Ursache für mehr Länderdiversität	175
5.3	Zusammenhang zwischen Parteipolitik und Regelungsintensität?	177
VI.	Fazit und Ausblick	181
1.	Methodenreflexion	181
2.	Inhaltlicher und wissenschaftlicher Ausblick	182
3.	Schlussthesen	186
	Quellen- und Literaturverzeichnis	189
1.	Rechtlicher Rahmen	189
2.	Theorie und Methodik	190
3.	Rauchverbote in anderen Staaten	191
4.	Gesundheitsgefahren des Passivrauchens	191
5.	Vergangenheit der deutschen Nichtraucherschutzgesetzgebung	192
6.	Ebene des Bundes	193
6.1	Dokumente und Parlamentsmaterialien	193
6.2	Monografien und wissenschaftliche Aufsätze	194
6.3	Zeitungs-, Zeitschriften- und Online-Artikel	195
7.	Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenz	199
8.	Phase der Selbstkoordination der Länder	200
9.	Ebene der Länder	201
9.1	Baden-Württemberg	201
9.2	Bayern	202
9.3	Berlin	203
9.3.1	Allgemein	203
9.3.2	Dokumente und Parlamentsmaterialien zum Nichtraucherschutzgesetz	204
9.3.3	Dokumente und Parlamentsmaterialien Novellierung	206
9.3.4	Dokumente zu Implementierung und Evaluation	207
9.3.5	Zeitungs- und Onlineartikel	208
9.3.6	Volksinitiative »Frische Luft für Berlin«	209
9.4	Brandenburg	209
9.5	Bremen	210
9.6	Hamburg	210

9.7	Hessen	211
9.8	Mecklenburg-Vorpommern	212
9.9	Niedersachsen	213
9.10	Nordrhein-Westfalen	213
9.11	Rheinland-Pfalz	214
9.12	Saarland	215
9.13	Sachsen	216
9.14	Sachsen-Anhalt	217
9.15	Schleswig-Holstein	217
9.16	Thüringen	218
9.17	Implementation	219
10.	Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und neuer Vorstoß im Bund	222
11.	Experteninterviews und Umfragen	223
12.	Wirtschaftliche Auswirkungen von Rauchverboten	224
13.	Weiteres und Ausblick	224
	 Anhang	 227
A1 bis A16	Überblick Nichtraucherschutzgesetze der Länder	227
A1	BADEN-WÜRTTEMBERG	227
A2	BAYERN	230
A3	BERLIN	235
A4	BRANDENBURG	238
A5	BREMEN	241
A6	HAMBURG	244
A7	HESEN	250
A8	MECKLENBURG-VORPOMMERN	254
A9	NIEDERSACHSEN	257
A10	NORDRHEIN-WESTFALEN	260
A11	RHEINLAND-PFALZ	264
A12	SAARLAND	268
A13	SACHSEN	274
A14	SACHSEN-ANHALT	279
A15	SCHLESWIG-HOLSTEIN	282
A16	THÜRINGEN	285
A17	Interview mit MdB Lothar Binding (SPD)	289
A18	Interview mit Beate Martonné-Kunarski	299
A19	Interview mit MdA Stefanie Winde	307
A20	Gesprächsnotiz mit Gabriele Windus	309
A21	Ergebnis der E-Mail-Umfrage unter den Berliner Ordnungsämtern zur Kontrolle des Nichtraucherschutzgesetzes	310