

16. Wahlperiode

---

**Volksinitiative gemäß Artikel 61 Abs. 1  
der Verfassung von Berlin**

**„Frische Luft für Berlin“**

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

[www.parlament-berlin.de](http://www.parlament-berlin.de) (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.



Volksinitiative  
**FRISCHE**  
für  
**LUFT BERLIN**

## Volksinitiative Frische Luft für Berlin

Sprecher: Johannes Spatz, 017624419964  
Wolfgang Behrens, 030-74680438

c/o Aktionszentrum Forum Rauchfrei  
Müllenhoffstraße 17, 10967 Berlin  
Tel.: 030 / 74755922

www.frische-luft-fuer-berlin.de  
volksinitiative@frische-luft-fuer-berlin.de

Abgeordnetes Haus  
14. April 2011  
302/Pres. Bd. III  
Verb. Vorab III

Berlin, 14. April 2011

An den  
Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin  
Herrn Walter Momper  
Niederkirchnerstr. 5  
10111 Berlin

*Mo 14/4* *11/4*

### Antrag auf Behandlung der Volksinitiative Frische Luft für Berlin

Das Bündnis Frische Luft für Berlin stellt als Trägerin der Volksinitiative Frische Luft für Berlin den Antrag, die Volksinitiative Frische Luft für Berlin im Abgeordnetenhaus zu behandeln.

#### Trägerin der Volksinitiative

Trägerin der Volksinitiative Frische Luft für Berlin ist das Bündnis Frische Luft für Berlin. Das Bündnis Frische Luft für Berlin besteht aus folgenden Organisationen:

- Forum Rauchfrei
- Nichtraucherbund Berlin-Brandenburg e.V.
- Pro Rauchfrei e.V.

#### Anschrift der Trägerin:

Bündnis Frische Luft für Berlin  
C/o Forum Rauchfrei  
Müllenhoffstraße 17  
10967 Berlin

#### Vertrauenspersonen

Die Volksinitiative Frische Luft für Berlin wird durch folgende Vertrauenspersonen vertreten:

- Johannes Spatz, Thielallee 66, 14195 Berlin
- Wolfgang Behrens, Schumpeterstraße 31, 12309 Berlin
- Raule Hoffmann, Parallelstraße 23 b, 12209 Berlin
- Hans-Joachim Möller, Immergrünsteig 16, 13591 Berlin
- Christa Rustler, Fehrbelliner Straße 54, 10119 Berlin

#### Für die Trägerin:

  
Johannes Spatz

  
Wolfgang Behrens

  
Raule Hoffmann

Walter Momper  
Präsident  
des Abgeordnetenhauses von Berlin

Bündnis Frische Luft für Berlin  
c/o Forum Rauchfrei  
Müllenhoffstraße 17  
10967 Berlin

Berlin, den 10. Mai 2011

## **Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative „Frische Luft für Berlin“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 5. Mai 2011, eingegangen am 10. Mai 2011, teilte mir die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit, dass für die Volksinitiative „Frische Luft für Berlin“ insgesamt 23.633 gültige Unterstützungsunterschriften abgegeben wurden. Damit wurde das nach Art. 61 Abs. 1 der Verfassung von Berlin erforderliche Quorum erreicht.

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 AbstG teile ich Ihnen hiermit die Zulässigkeit Ihres Antrags auf Behandlung der Volksinitiative „Frische Luft für Berlin“ mit. Diese Mitteilung erfolgt nach § 8 Abs. 1 S. 2 AbstG auch gegenüber den Vertrauenspersonen.

Mit freundlichen Grüßen



# **Vorlage zur Behandlung der Volksinitiative Frische Luft für Berlin im Abgeordnetenhaus von Berlin**

Die Volksinitiative Frische Luft für Berlin setzt sich für eine Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Berlin durch Änderungen des Nichtraucherschutzgesetzes ein. Diese Änderungen umfassen:

Abschaffung der Ausnahmeregelungen für gastronomische Betriebe,  
Rauchverbot auf den Freiflächen von Gesundheitseinrichtungen mit Ausnahmen von Raucherinseln,  
Rauchverbot auf Kinderspielplätzen.

Die Volksinitiative Frische Luft für Berlin bittet die Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin, sich mit der beigefügten Begründung auseinanderzusetzen und die Änderungen des Berliner Nichtraucherschutzgesetzes gemäß den drei oben genannten Forderungen zu beschließen.

## **Begründung**

Die gravierenden gesundheitlichen Folgen des Rauchens werden häufig noch weit unterschätzt. In Deutschland sterben jährlich etwa 140 Tausend Menschen an den Folgen des Rauchens. In Berlin, dem Bundesland, das laut Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes die höchste Raucherdichte aufweist, ist davon auszugehen, dass jedes Jahr über 6.000 Todesfälle durch Tabakkonsum verursacht werden. Das Rauchen in Berlin ist nach dem Gesundheitsbericht 2010 der Senatsverwaltung die häufigste vorzeitige Todesursache in der Stadt. Diese falsche Einschätzung der Folgen gilt auch für das passive Rauchen. Nach Aussagen des Deutschen Krebsforschungszentrums sterben jedes Jahr 3.300 Menschen an den Folgen des Passivrauchens. Das entspricht etwa dem Risiko, das von dem Straßenverkehr ausgeht. Im vergangenen Jahr starben in Deutschland im Straßenverkehr 3.657 Menschen.

Angesichts dieser Dimensionen der gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums ist es dringend geboten, dass der Staat die Bevölkerung durch ein wirksames Gesetz schützt. Das Nichtraucherschutzgesetz enthält im Bereich der Regelungen für die Gastronomie viele Ausnahmen und unkontrollierbare Einzelregelungen. Darüber hinaus fehlen Regelungen für die Freiflächen von Gesundheitseinrichtungen und ein Rauchverbot auf Kinderspielplätzen. Es ist nicht hinnehmbar, dass das Nichtraucherschutzgesetz von Berlin Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und Angestellten der Gastronomie keinen ausreichenden Gesundheitsschutz gewährt.

## **Nichtraucherschutz in der Gastronomie ohne Ausnahme**

Die Volksinitiative Frische Luft für Berlin fordert einen konsequenten Nichtraucherschutz für die Gastronomie und begründet diese Forderung damit, dass die Gesundheitsbelastung in den erlaubten Raucherräumen der Speisegaststätten und Raucherkneipen sowohl für das Personal als auch für die Besucher dieser Einrichtungen sehr ernst zu nehmen ist. Dabei sind die Ausnahmen vom Nichtraucherschutz nicht begründbar. Die Größe einer Gaststätte kann keinen rationalen Anknüpfungspunkt für eine Ausnahmeregelung abgeben, ebenso, ob vor Ort

zubereitete Speisen serviert werden oder Speisen, die nicht vor Ort zubereitet wurden. Auch in Diskotheken und Clubs sind Ausnahmen vom Rauchverbot nicht gerechtfertigt, da gerade hier hohe Feinstaubkonzentrationen festgestellt worden sind, die durch die durch körperliche Bewegung bedingte tiefe Inhalation besonders große Gefahren verursachen. Weiterhin führen die zahlreichen Verstöße gegen das Gesetz, die aufgrund der Ausnahmeregelungen schwer zu kontrollieren sind, zu Gesundheitsgefährdungen von Kindern, Jugendlichen und erwachsenen Nichtrauchern.

Über die Häufigkeit des Rauchens in der Berliner Gastronomie gibt es sehr unterschiedliche Angaben.

Der Senat hat zwei Kleine Anfragen zur Einhaltung des Nichtraucherschutzes beantwortet. Leider sind die darin jeweils genannten Zahlen nicht miteinander vergleichbar. In einer kleinen Anfrage wird für das Jahr 2009 die Anzahl der festgestellten Verstöße benannt, in der Antwort auf die zweite Kleine Anfrage ist von eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren die Rede. Es ist nicht erkennbar, in wie vielen bzw. in welchen Fällen ein Verstoß tatsächlich zu einem Ordnungswidrigkeitsverfahren geführt hat. Ebenso unklar ist, welcher Art die aufgesuchten Orte waren, d.h. ob es sich um gastronomische oder sonstige Einrichtungen handelte.

Auch sind die Zahlen teilweise widersprüchlich. So wurden z.B. 2009 im Bezirk Marzahn-Hellersdorf 163 Verstöße festgestellt, aber nur 85 Kontrollen durchgeführt. Diese mündeten in 35 Ordnungswidrigkeitsverfahren. In Neukölln wurden 2009 35 Verstöße festgestellt aber 53 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet.

Offensichtlich gibt es in Berlin kein einheitliches Kontrollsystem für den Nichtraucherschutz. Die Kleine Anfrage 16/14950 zeigt auf, dass im Jahr 2010 die Gesamthöhe der verhängten Bußgelder in Steglitz-Zehlendorf bei 347 EURO lag, während die Gesamthöhe der Bußgelder in Charlottenburg-Wilmersdorf im gleichen Zeitraum mit 45.268 EURO mehr als das 100-fache betrug. Das erweckt den Eindruck, dass die statistischen Angaben der Beantwortungen dieser Kleinen Anfragen nicht die Realität des Rauchens in der Gastronomie widerspiegeln, sondern vielmehr die unterschiedlichen Verhaltensweisen der Bezirksverwaltungen.

Insgesamt kann auf der Grundlage der amtlichen Angaben keine ernsthafte Abschätzung über das Ausmaß des Rauchens in der Gastronomie gegeben werden. Offensichtlich beschreibt die Verwaltung nur die Spitze eines Eisberges.

**Die Volksinitiative Frische Luft für Berlin** hat die Häufigkeit des Rauchens in der Gastronomie für einzelne Straßen von Berlin konkret untersucht. Die Angaben beruhen auf Besuchen von Gaststätten durch Mitglieder der im Bündnis Frische Luft für Berlin vertretenen Organisationen. Die folgende Statistik fasst die gastronomischen Betriebe, in denen dem geltenden Nichtraucherschutzgesetz entsprechend geraucht wird und die gastronomischen Betriebe, in denen gegen das Nichtraucherschutzgesetz verstoßen wird, zusammen:

- Simon-Dach-Straße (Friedrichshain, Oktober 2009):  
In 13 von 27 gastronomischen Einrichtungen wurde geraucht (12 Verstöße).
- Uhlandstraße, Pariser Straße, Ludwigkirchplatz, Schlüterstraße bis Savignyplatz (Charlottenburg-Wilmersdorf, Juli 2010):  
In 17 von 46 gastronomischen Einrichtungen wurde geraucht (11 Verstöße).

- Karl-Marx-Straße und Herrmannstraße (Neukölln, August 2010)  
In 18 von 27 gastronomischen Einrichtungen (Internetcafés) wurde geraucht (18 Verstöße).
- Weserstraße (Neukölln, November 2010):  
In 20 von 25 gastronomischen Einrichtungen wurde geraucht (17 Verstöße)

**Die Fachstelle für Suchtprävention** hat im Juni und Juli 2010 in verschiedenen Bezirken von Berlin eine Spielhallenerhebung durchgeführt (siehe Broschüre „Einhaltung des Jugend- und Spielerschutzes in Berliner Spielhallen“):  
In 34 von 44 Spielhallen wurde geraucht (34 Verstöße).

Die Berichte der Volksinitiative und der Fachstelle weisen nach, dass in dem überwiegenden Teil der besuchten Einrichtungen geraucht wurde. Die Aussagen der Senatsverwaltung zeigen, dass die Einhaltung des Nichtraucherschutzgesetzes nicht gewährleistet ist.

Wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.07.2008 bestätigte, hat der Gesundheitsschutz prinzipiell Vorrang vor ökonomischen Interessen, so dass Ausnahmeregelungen aus wirtschaftlichen Gründen nicht erforderlich sind. Im Gegenteil führen Ausnahmeregelungen zu Wettbewerbsverzerrungen. Gerade größere Betriebe sind in der Lage, Raucherräume bereit zu halten, während dies in kleineren Gaststätten oft gerade nicht der Fall ist.

In zahlreichen Pressemeldungen der vergangenen 20 Jahre wird beschrieben, dass Eckkneipen mit Umsatzrückgängen zu kämpfen haben. Nachdem die Branche steigende Mieten und zu hohe Steuern und Abgaben, die schwache Kaufkraft, gestiegene Betriebskosten für Wasser, Strom und Gas, und sogar den Schock der Terroranschläge vom 11. September 2001 für den auf strukturellen Problemen beruhenden Umsatzrückgang verantwortlich gemacht hat, soll nun der Nichtraucherschutz für den weiteren Niedergang der Getränkergaststätten verantwortlich gemacht werden.<sup>1</sup>

Im Gegensatz dazu haben die Veröffentlichungen des Deutschen Krebsforschungszentrums nachgewiesen, dass das Rauchverbot nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen in der Gastronomie

<sup>1</sup> Es ist festzustellen, dass seit Jahrzehnten eine Umstrukturierung in der Gastronomie stattfindet. Bereits im Jahr 1991 hatten 2.000 Betriebe in Berlin zugemacht, („In immer mehr Kneipen steht der Zapfhahn still“) was der Geschäftsführer der Hotel- und Gaststätteninnung, Karl Weissenborn, gegenüber der BZ auf „Gästeschwund, steigende Mieten und zu hohe Steuern und Abgaben“ zurückführte. So seien schon 1995 im Gastgewerbe 7,4 Prozent der Arbeitsplätze verloren gegangen. (TAZ vom 14.12.1996)

Die Welt am Sonntag berichtete am 30.08.1998 von erheblichen Umsatzeinbußen im Berliner Gastgewerbe. Bei den Gaststätten habe sich ein Minus von 11,3 Prozent ergeben, mit 3,9 Milliarden Mark hätten Hotels und Gaststätten 1997 rund 100 Millionen Mark weniger als 1996 eingenommen. Im Jahr 1996 habe es nach Angabe des Geschäftsführers des Hotel- und Gaststätteninnung, Karl Weissenborn, 3.853 Abmeldungen gegeben. Als wichtigste Gründe für den „Umsatzeinbruch“ wurden „außer der schwachen Kaufkraft gestiegene Betriebskosten für Wasser, Strom und Gas, aber auch eine „mangelnde Anpassungsfähigkeit“ eines Teils der Branche“ genannt. „Während die Erlebnis-Gastronomie, Trendlokale sowie Edel-Restaurants hohe Umsätze erzielten, hatte den Eckkneipen zunehmend ein „verstaubtes Image“ an.“ war die Einschätzung des Verbandssprechers.

1999 wurde von dem damaligen Präsidenten des Berliner Hotel- und Gaststättenverbände, Peter Härig, dem Radiosender berlin aktuell 93.6 gesagt: „Die Kneipe, in der man nach Feierabend in Filzlatzchen sein Bier trinken kann, befindet sich auf einem absterbenden Ast“. („Die Welt“ am 16.08.1999)

2003 hielt der DEHOGA-Hauptgeschäftsführer Christian Ehlers jede dritte Gaststätte für von der Insolvenz bedroht. Vor allem die „Kneipe um die Ecke“ sei betroffen. Ehlers machte dafür laut der Nachrichtenagentur Agence France Presse am 14.02.2003 sogar den „Schock der Terroranschläge vom 11. September 2001“ verantwortlich. Die Folgen seien für zahlreiche Unternehmen dramatisch. Wie die Agentur berichtete, reagierten viele Gastronomen mit striktem Kostenmanagement und Personalabbau. „Statt Mitarbeiter zu gewinnen, steht Stellenabbau an. Im vergangenen Jahr wurden laut DEHOGA rund 15.000 Stellen im Gaststättengewerbe abgebaut. Ein weiterer Stellenabbau in diesem Jahr wird befürchtet“.

Der Spiegel berichtete im selben Jahr von einem „flächendeckenden Kneipensterben“. Nach einer Studie von Ernst & Young habe die Anzahl der gastronomischen Betriebe zwischen 2000 und 2001 deutschlandweit um 25 bis 30 Prozent abgenommen. (Der Spiegel vom 28.07.2003)

führt. Auch die Entwicklung in Bayern nach der Einführung eines konsequenten Nichtraucherschutzes hat gezeigt, dass es nicht zu einem ökonomischen Einbruch der Eekneipen kommt. Aktuell berichtet der Spiegel, dass die Umsätze in der bayerischen Gastronomie nach Einführung des strengeren Nichtraucherschutzgesetzes im zweiten Halbjahr 2010 entgegen dem Bundestrend sogar um 1,5 Prozent gestiegen sind. Im Ganzjahresvergleich stieg der Umsatz in der speisengeprägten Gastronomie in Bayern um 1,2 Prozent, während er im Bundesdurchschnitt um 2 Prozent zurückging und in Nordrhein-Westfalen, dem Bundesland mit den großzügigsten Ausnahmeregelungen, sogar um 4,2 Prozent sank. In der getränkegeprägten Gastronomie sank der Umsatz in Bayern mit 1,2 Prozent sehr viel weniger als im Bundesdurchschnitt von 3,4 Prozent. Auch hier liegt Nordrhein-Westfalen mit einem Rückgang von 4,1 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt und weit hinter Bayern.

### **Die Ausnahmeregelungen verhindern einen wirksamen Gesundheitsschutz, erschweren eine Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes und sind ungerecht**

Das Personal, das in Raucherräumen und Rauchergaststätten arbeitet, atmet eine hohe Konzentration von Passivrauch ein und ist damit großen Gesundheitsgefahren ausgesetzt. Auch ist die Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und erwachsenen Nichtrauchern gefährdet, die immer wieder in diesen Räumlichkeiten anzutreffen sind.

Die Praxis hat gezeigt, dass der Rauch aus Raucherräumen in angrenzende Räume dringt. Hauptursache dafür ist das ständige Öffnen der Tür eines Raucherraums durch Personal und Gäste, das zwangsweise zu einer Passivrauchbelastung der angrenzenden Räume führt. Daher ist kein wirksamer Schutz vor Passivrauch gewährleistet.

Die im Nichtraucherschutzgesetz geregelten Ausnahmen schaffen eine ausgesprochen unübersichtliche Rechtslage. Sowohl auf Seiten der betroffenen Gastwirte als auch auf Seiten der Mitarbeiter in den Ordnungsämtern bestehen immer wieder Unklarheiten, ob die Situation in den gastronomischen Betrieben dem Gesetz entspricht oder nicht. So kann das Vorliegen einzelner Voraussetzungen wie der Flächengröße des Gastraums von den Mitarbeitern der Ordnungsämter vor Ort überhaupt nicht eindeutig festgestellt werden. Dadurch wird die Arbeit der Ordnungsbehörden erschwert. Es ist festzustellen, dass das Gesetz derzeit nicht effektiv vollzogen wird. Die Akzeptanz eines Gesetzes hängt aber auch davon ab, dass Verstöße von den Ordnungsbehörden geahndet werden. Deshalb müssen die Regelungen vollzugsfreundlich gestaltet sein. Für einen wirksamen Gesundheitsschutz, für eine Vollzugstauglichkeit des Gesetzes und aus Gründen der Wettbewerbsgerechtigkeit ist deshalb ein Rauchverbot ohne Ausnahmen in der Gastronomie erforderlich.

### **Präventionserfolg durch konsequenten Nichtraucherschutz**

Internationale Studien haben die gesundheitlichen Auswirkungen eines konsequenten Nichtraucherschutzes in der Gastronomie überprüft. Das Rauchverbot in der Gastronomie ohne Ausnahme hat zu einem Rückgang der Herzinfarkthäufigkeit um 15 bis 20 Prozent geführt.

## **Rauchen in Gesundheitseinrichtungen**

Asthmatiker, Allergiker oder andere Patienten, die sich in Gesundheitseinrichtungen aufhalten, sind in verstärktem Maße anfällig für durch Zigarettenrauch verursachte Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit. Sie benötigen einen erhöhten und besonders effektiven Schutz vor Passivrauch. Deshalb müssen sie in Gesundheitseinrichtungen auch im Freien und besonders in den Eingangsbereichen dieser Einrichtungen geschützt werden. Das Rauchen in Gesundheitseinrichtungen muss deshalb auch auf den Freiflächen eingeschränkt werden. Auf den Freiflächen von Gesundheitseinrichtungen darf das Rauchen nur auf Raucherinseln gestattet sein.

## **Rauchen auf Kinderspielplätzen**

Das akut toxische Potential von Nikotin in Zigarettenkippen stellt besonders für Kinder eine ernste Gefahr dar. Für das Jahr 2009 meldete der Giftnotruf Berlin 1049 Fälle, in denen Kleinkinder Zigaretten, Kippen oder Tabak aufgenommen hatten.

Auch wenn in Berlin keine Todesfälle von Kindern in Folge einer Tabakvergiftung bekannt sind, handelt es sich hierbei um eine potentielle Lebensbedrohung. Das Verschlucken von Zigarettenkippen kann bei Kleinkindern zu Erbrechen, starker Verlangsamung des Herzschlages und zu Krämpfen führen. Im Gegensatz beispielsweise zu einer Knollenblätterpilzvergiftung besteht bei einer akuten Nikotinvergiftung keine Behandlungsmöglichkeit mit einem Gegengift. Es ist nur die Möglichkeit einer Unterstützung der Vitalfunktionen gegeben.

Durch Rauchverbote auf Kinderspielplätzen kann die Gesundheitsgefahr, die von herumliegenden Kippen ausgeht, wesentlich gemindert werden. Darüber hinaus werden die Lebensverhältnisse von Kindern verbessert, denn Kinder sollten in einer möglichst rauchfreien Umgebung aufwachsen. Rauchende Erwachsene sind ein schlechtes Vorbild für Kinder.

Das Rauchverbot auf Kinderspielplätzen ist bereits in Brandenburg, Bayern und Saarland in das jeweilige Nichtraucherschutzgesetz aufgenommen worden. Die Berliner Praxis, den Bezirken die Regelung auf Spielplätzen zu überlassen, hat zu sehr unterschiedlichen Herangehensweisen geführt. So geht aus einem Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden vom 8. März 2011 hervor, dass ein Rauchverbot auf Spielplätzen in Neukölln nicht erlassen wurde.

14.04.2011