

Das „spanische Modell“ des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie: Eine Bilanz des Scheiterns

Hintergrund

Seit August 2007 sind in den deutschen Bundesländern schrittweise Gesetze zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens erlassen worden, die auch den Gesundheitsschutz in der Gastronomie umfassen. Die Mehrzahl der Bundesländer hat größeren Gaststätten die Möglichkeit eröffnet, das Rauchen in einem baulich abgetrennten Nebenraum zu erlauben. Inhaber kleinerer Betriebe, die nur über einen einzigen Gastraum verfügen, sehen sich durch diese Ausnahmeregelung benachteiligt und berichten über massive Umsatzeinbußen.

Tabaklobbyisten und der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband propagieren das „spanische Modell“ des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie als geeignete Alternative zu den deutschen Landesgesetzen^{2,6,14,15,26}. Demnach sollen Inhaber kleinerer Gaststätten selbst entscheiden, ob die Gäste rauchen dürfen oder nicht, und ihren Betrieb entsprechend kennzeichnen. Dieser Forderung haben sich einige weitere Verbände und Lobbyorganisationen sowie Teile der Politik angeschlossen^{5,17,23,34}. Auch in den Verfassungsklagen von Gastronomen vor dem Bundesverfassungsgericht und mehreren Landesverfassungsgerichten werden „Wahlfreiheit“ und „Kennzeichnungspflicht“ gefordert.

Allerdings wird in keiner der genannten Stellungnahmen aufgezeigt, inwieweit sich das „spanische Modell“ des Nichtraucherschutzes in der Praxis tatsächlich bewährt hat. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die hierzu vorliegenden Expertisen und Erfahrungsberichte.

Das Anti-Tabak-Gesetz von 2006

Die spanische Regierung hat Ende 2005 die Konsequenzen aus dem Stand der Forschung zu den Gefahren des Aktiv- und Passivrauchens gezogen und ein umfassendes Anti-Tabak-Gesetz verabschiedet. Das „Gesetz zu Maßnahmen gegen den Tabakmissbrauch“ ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten und beinhaltet neben weitreichenden Werbe- und Verkaufsbeschränkun-

gen für Tabakwaren auch ein Rauchverbot in öffentlichen Einrichtungen und Verkehrsmitteln sowie an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen²⁷. Vom generellen Rauchverbot am Arbeitsplatz ausgenommen sind lediglich Konsumenten im Gastgewerbe. Die Sonderstellung der Gastronomie wird auf Interventionen von Seiten der Tabaklobby und des spanischen Gaststättenverbandes zurückgeführt^{13,24,29}.

Welche Ausnahmeregelungen für eine Gaststätte in Spanien gelten, hängt von deren Betriebsgröße ab²⁷. Die Betriebsgröße wird nach der den Gästen zugänglichen Nutzfläche definiert und schließt Küchen-, Theken-, Lager- und Büroräume nicht mit ein. Ist die so definierte Nutzfläche kleiner als 100 m², kann der Inhaber seinen Betrieb zu einer Raucherkeipe oder einer Nichtrauchergaststätte deklarieren. Einzige Auflage für die kleineren Gaststätten ist die Kennzeichnungspflicht: Es muss von außen erkennbar sein, ob im Gastraum geraucht werden darf.

Wenn die Nutzfläche der Gaststätte größer als 100 m² ist, darf dagegen nur in einem separaten Raum geraucht werden. Die Einrichtung eines Raucherraums ist an strenge Auflagen gebunden. Der Raucherraum

- darf maximal 30 Prozent der den Kunden zugänglichen Nutzfläche umfassen;
- darf kein Durchgangsraum für Nichtraucher sein;
- muss über ein eigenständiges Lüftungssystem verfügen;
- darf nicht von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren betreten werden.

Dagegen ist es nicht verboten, Säuglinge und Kleinkinder in eine Raucherkeipe mitzunehmen⁴.

Den Ausnahmeregelungen des „spanischen Modells“ liegt eine Differenzierung der Gaststätten nach Betriebsgröße zugrunde. Während sich Kleinbetriebe durch einen Aufkleber an der Tür zur Raucherkeipe deklarieren können, sind größere Betriebe zu kostenintensiven Umbauten und Investitionen gezwungen, wenn sie eine Abwanderung ihrer rauchenden Gäste vermeiden wollen.

Nationale Sonderregelungen

Neben der Ungleichbehandlung von kleineren und größeren Gastronomiebetrieben macht die Vielzahl ergänzender Sonderregelungen das „spanische Modell“ unübersichtlich und schwer umsetzbar ²⁷. Zu diesen „Ausnahmen von der Ausnahme“ gehören:

■ Gastronomiebetriebe, die Lebensmittel herstellen und verkaufen

In Bäckereien, Metzgereien und anderen Betrieben mit eigener Produktion und Distribution von Lebensmitteln und gleichzeitigem Gastronomieangebot ist das Ausnahmereglement außer Kraft gesetzt und das Rauchen grundsätzlich verboten.

■ Gastronomiebetriebe in Einkaufszentren

Kleinbetriebe in Innenräumen von Einkaufszentren dürfen nicht zur Raucherkneipe deklariert werden. Größeren Gaststätten innerhalb von Einkaufszentren ist dagegen die Einrichtung von Raucherräumen gestattet.

■ Gastronomiebetriebe in Gebäudekomplexen mit Mehrfachnutzung

Befindet sich die Gaststätte in mehrfach genutzten Gebäudekomplexen wie Flughäfen, Bahnhöfen, Kinos oder Theatern, wird das Ausmaß des Raucherareals anhand der Exklusiv-Nutzfläche der einzelnen Tätigkeitsbereiche berechnet. Sofern in dem Gebäudekomplex Bildungsstätten oder andere Einrichtungen vorhanden sind, die unter das generelle Rauchverbot fallen, ist auch in der Gaststätte das Rauchen verboten. Diese Unterscheidung von Gebäudetypen sorgt bis heute für Verwirrung ³³.

Hinter dem Etikett des „spanischen Modells“ verbirgt sich eine Vielzahl verwirrender Ausnahmen und ergänzender Sonderregelungen für bestimmte Gaststättenarten, die ein juristischer Laie kaum nachvollziehen kann.

Regionale Sonderregelungen

Für die Umsetzung und lokale Anpassung des Anti-Tabak-Gesetzes sind die 19 autonomen Städte und Regionen Spaniens zuständig. Die Regionalregierungen haben jeweils eigene Ausführungsbestimmungen erlassen, wodurch sich die ohnehin schon vorhandene Komplexität des „spanischen Modells“ noch weiter erhöht. Hier einige Beispiele:

■ Regionale Ausnahmen von der Betriebsgrößenverordnung

Auf den Balearen können alle Gaststätten unabhängig von ihrer Größe Raucherbereiche einrichten oder sich zu Raucherbetrieben deklarieren ³².

■ Regionale Ausnahmen bei den Vorschriften zur räumlichen Abtrennung

In Castilla y León, Madrid und Valencia muss das Raucherareal in größeren Gaststätten nicht baulich abgetrennt sein, sofern Lüftungssysteme oder andere „Mittel zur Verhinderung einer Rauchbelastung in Nichtraucherbereichen“ vorhanden sind ^{8,9,10}.

■ Regionale Ausnahmen vom Rauchverbot in Bürogebäuden und anderen Arbeitsstätten

Abweichend vom generellen Rauchverbot am Arbeitsplatz dürfen in Madrid und La Rioja Kantinen mit einer Gastfläche von über 100 m² Raucherzonen einrichten. In Castilla y León können kleinere Kantinen als Raucherkneipen betrieben werden ^{8-9,11}.

Spaniens föderale Struktur und die regionalen Zuständigkeiten für die Umsetzung des Anti-Tabak-Gesetzes haben zu einem „Flickenteppich“ mit zahlreichen Lücken beim Nichtraucherschutz in der Gastronomie geführt.

Praktische Umsetzung

Im Mai 2007 – also mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des Anti-Tabak-Gesetzes in Spanien – hat die Verbraucherschutzorganisation OCU die Einhaltung der Rauchverbote in knapp 1000 Einrichtungen überprüft ³⁰. Die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen im Gastronomiebereich machen deutlich, was das „spanische Modell“ in der Praxis bedeutet. Nur in jedem zehnten Kleinbetrieb war das Rauchen verboten. Bedeutsam ist dies deshalb, weil Schätzungen zufolge 80 Prozent der rund 300 000 spanischen Gaststätten unter die 100 m²-Grenze fallen.

Auch in der Mehrzahl der größeren Gaststätten kann der OCU-Studie zufolge von einem wirksamen Nichtraucherschutz keine Rede sein. Bei 85 Prozent der überprüften Großbetriebe war der Raucherraum größer als vom Gesetz her zulässig, in 37 Prozent der Fälle verstieß die Art der Abtrennung des Raucherraums gegen die gesetzlichen Vorschriften. Nicht selten beschränkte sich die Trennung von Raucher- und Nichtraucherbereichen auf Kordeln oder Tischbeschilderungen.

Die Häufigkeit der Verstöße ist deshalb bemerkenswert, weil der Gesetzgeber den Gastwirten eine achtmonatige Übergangsfrist eingeräumt hatte, um die notwendigen Vorkehrungen zur Einhaltung der Auflagen zu treffen. Tatsächlich haben viele Inhaber größerer Betriebe diese Frist dazu genutzt, die Auflagen durch eine trickreiche Verkleinerung der Nutzfläche oder eine Aufteilung der Gaststätte in zwei Betriebe zu umgehen^{33,3}.

Die Wahlfreiheit für Kleinbetriebe läuft in der Praxis darauf hinaus, dass in der überwiegenden Mehrzahl der Gaststätten weiter geraucht wird. Größere Betriebe bemühen sich nicht um eine Verbesserung, sondern um eine Umgehung des Nichtraucherschutzes, weil sie gravierende Wettbewerbsnachteile befürchten.

Kontrollen und Sanktionen

Verstöße gegen die Nichtraucherschutzbestimmungen können dem Gesetzestext zufolge mit hohen Bußgeldern geahndet werden. Der Betreiber einer Einrichtung muss bis zu 10 000 Euro und ein Raucher bis zu 600 Euro Strafe zahlen. Trotzdem sind Verstöße gegen die geltenden Bestimmungen in der spanischen Gastronomie bis heute an der Tagesordnung. Die Regionalbehörden, die für die Kontrollen und Sanktionen zuständig sind, handhaben ihre Aufsichtspflicht sehr unterschiedlich, zumeist jedoch recht nachlässig³⁰. Während in Katalonien im Jahr 2006 fast 10 000 Inspektionen durchgeführt wurden, lag die Zahl in Andalusien nur bei rund 1000 Inspektionen. Da in manchen Regionen die Landesbehörden und Stadtverwaltungen keine Einigung über ihre jeweiligen Kompetenzen erzielt haben, finden dort derzeit überhaupt keine Kontrollen statt und die eingegangenen Beschwerden werden nicht bearbeitet²⁰. Laut einer aktuellen Schätzung des Nationalkomitees zur Tabakprävention (CNPT) sind in ganz Spanien innerhalb von zwei Jahren nicht einmal 1000 Sanktionen verhängt worden¹⁸.

Die Folgenlosigkeit der Gesetzesverstöße hat bei den Gastwirten und den Gästen zu einem Gewöhnungseffekt geführt. Der OCU-Studie zufolge haben sich 21 Prozent der Inhaber kleinerer Gaststätten nicht einmal die Mühe gemacht, den gesetzlich vorgeschriebenen Aufkleber „Rauchen erlaubt“ an der Außentür anzubringen³⁰. Eine andere Verbraucherschutzorganisation hat untersucht, inwieweit das in Jugenddiskotheken geltende generelle Rauchverbot eingehalten wird, und stellte dabei fest, dass 60 Prozent der Betriebe gegen das Gesetz verstießen¹². In vielen anfangs rauchfreien Gaststätten

stehen heute wieder Aschenbecher auf den Tischen und sogar in einigen Krankenhauskantinen wird wieder geraucht.

Die Vorschriften des „spanischen Modells“ werden nicht wirksam kontrolliert und sanktioniert. Der Nichtraucherschutz in der Gastronomie wird von den Gastwirten und den Rauchern kaum noch ernst genommen.

Situation der Beschäftigten in der Gastronomie

In den Gastronomiebetrieben hatte sich ein Jahr nach Inkrafttreten des Anti-Tabak-Gesetzes an der Belastung der Atemluft mit kanzerogenem Feinstaub nur wenig geändert. Das belegen Messungen in acht autonomen Regionen¹. Während die Passivrauchbelastung in den wenigen komplett rauchfreien Kleinbetrieben um 94 Prozent zurückgegangen war, ließ sich in den größeren Gaststätten kein signifikanter Unterschied feststellen – und dies trotz der strengen Vorschriften zur Abtrennung von Raucherräumen. In vielen Einrichtungen – insbesondere in Pubs und Diskotheken – hatte die Passivrauchbelastung nach der Einführung des Nichtraucherschutzgesetzes sogar deutlich zugenommen. Dieses scheinbar paradoxe Phänomen lässt sich auf das Rauchverbot am Arbeitsplatz zurückführen. Viele Spanier, die an ihrem Arbeitsplatz nicht mehr rauchen dürfen, holen dies in der Mittagspause oder am Feierabend in der Kneipe nach.

Obwohl zahlreiche Kellner und Tresenkräfte heute einer höheren Belastung durch Tabakrauch ausgesetzt sind als früher, dürfen sie sich selber in der Kneipe keine Zigarette mehr anzünden, weil auch für die Gastronomiebeschäftigten offiziell das Rauchverbot am Arbeitsplatz gilt. Zu den vielen Ungereimtheiten des „spanischen Modells“ gehört auch der schlechtere Arbeitsschutz für Schwangere. Während schwangere und stillende Frauen früher ausschließlich in rauchfreier Umgebung arbeiten durften, können sie sich heute nicht mehr dagegen wehren, wenn der Arbeitgeber von ihnen verlangt, in einer Raucherkneipe oder einem Raucherraum zu bedienen³¹.

Hauptleidtragende des „spanischen Modells“ sind die Beschäftigten in der Gastronomie, die sich ungeschützt den Gefahren des Passivrauchens aussetzen müssen, wenn sie ihren Arbeitsplatz nicht verlieren wollen.

Die „spanische Lösung“ – ein Auslaufmodell

Gesundheitsexperten und Kenner der Situation vor Ort bezeichnen die Auswirkungen des „spanischen Modells“ als „chaotisch“³³. Die Diskussion um eine gesetzliche Neuregelung des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie dauert bis heute an:

- Meinungsumfragen zufolge wünscht sich die Mehrheit der Spanier ein umfassendes Rauchverbot in der Gastronomie^{7,22}.
- Inhaber größerer Gaststätten haben sich für eine einheitliche Regelung ausgesprochen, um die eklatanten Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren²⁵.
- In einer EU-weiten Vergleichsstudie zum Thema Nichtraucherschutz wird Spanien wegen der „schwachen und ineffektiven Gesetzgebung für Bars und Restaurants“ gerügt²⁸.
- Der spanische Gesundheitsminister Bernat Soria hat sich 2007 ebenso wie seine Amtsvorgängerin Elena Salgado für eine restriktivere Regelung im Gastgewerbe ausgesprochen^{19,21}.

Das „spanische Modell“ ist keine Lösung des Passivrauchproblems, sondern Anlass für langwierige Auseinandersetzungen um einen besseren Nichtraucherschutz und faire Wettbewerbsbedingungen in der Gastronomie.

Fazit

Das seit Anfang 2006 in Spanien umgesetzte Modell des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie hat in der Praxis zu gravierenden Problemen geführt. Hierzu zählen:

- Weitgehende Aushöhlung des Nichtraucherschutzes durch Ausnahmeregelungen,
- massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten größerer Gastronomiebetriebe,
- eine Gewöhnung der Gäste und Gastwirte an Gesetzesverstöße aufgrund ineffizienter Kontrollen und fehlender Sanktionen,
- zunehmende regionale Disparitäten („Flickenteppich“),
- wachsende gesundheitliche Belastungen der Beschäftigten in der Gastronomie,
- anhaltende gesellschaftliche Auseinandersetzungen zwischen Rauchern und Nichtrauchern.

Von den zahlreichen Problemen des „spanischen Modells“ ist in den Verlautbarungen der Tabaklobby keine Rede. So heißt es etwa auf der Reemtsma-Internetseite „Toleranz für Raucher“: „In Spanien wurde eine Lösung gefunden, die nun wirklich allen gerecht wird“ – allerdings nur allen Rauchern²⁶.

Eine Alternative zum „spanischen Modell“ ist die „irische Lösung“¹⁶. In Irland hat sich gezeigt, dass ein landesweit einheitliches und ausnahmsloses Rauchverbot in der Gastronomie dazu geeignet ist, die Gebote des Gesundheitsschutzes und der ökonomischen Chancengleichheit in Einklang zu bringen.

Impressum

© 2008 Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

Autoren: Nick K. Schneider, Dr. Martina Pötschke-Langer

Verantwortlich für den Inhalt:
 Dr. Martina Pötschke-Langer
 Stabsstelle Krebsprävention und
 WHO-Kollaborationszentrum für Tabakkontrolle

Im Neuenheimer Feld 280
 69120 Heidelberg
 Fax: 06221- 423020, E-mail: who-cc@dkfz.de

Zitierweise:
 Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.):
 Das „spanische Modell“ des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie:
 Eine Bilanz des Scheiterns
 Heidelberg, 2008