



Ausarbeitung

**Zuständigkeit für die Verhängung eines Rauchverbotes an
Bushaltestellen**

Zuständigkeit für die Verhängung eines Rauchverbotes an Bushaltestellen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 063/17
Abschluss der Arbeit: 14.03.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird nach der **Zuständigkeit** für die Verhängung eines Rauchverbotes an Bushaltestellen bzw. in Wartehäuschen. Insbesondere soll auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Ländern, Kommunen und Verkehrsbetrieben eingegangen werden. Zu thematisieren ist auch, wie ein solches Verbot überwacht werden könnte und ob bereits praktische Erfahrungen mit vergleichbaren Regelungen bestehen.

2. Regelungszuständigkeit

2.1. Regelung durch Landesgesetz

Ein gesetzliches Rauchverbot an Bushaltestellen sowie in Wartehäuschen könnte zumindest derzeit von den **Ländern erlassen werden**. Die Gesetzgebungsbefugnis für Rauchverbote wird in der juristischen Literatur kontrovers diskutiert.¹ Vertreten wird für sog. umfassende Rauchverbote insbesondere eine **konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Verkehr mit Giften).² Daneben liegt es für Rauchverbote an Bushaltestellen nahe, diese als Regelungen des Straßenverkehrs einzuordnen und folglich von einer konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG auszugehen.³ Nach Art. 72 Abs. 1 GG können die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung jedoch gesetzgeberisch tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat. Die bundesgesetzlichen Regelungen lösen die Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG derzeit nicht aus. Vorgaben für Rauchverbote im Bereich des Straßenverkehrs enthält das Bundesnichtraucherschutzgesetz (BNichtrSchG).⁴ Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNichtrSchG ist das Rauchen in öffentlichen Verkehrsmitteln verboten. Regelungen über ein Rauchverbot im öffentlichen Straßenraum oder speziell an Haltestellen enthält das Gesetz nicht. Eine bundeseinheitliche Regelung dürfte hier auch nach Art. 72 Abs. 2 GG nicht erforderlich sein.⁵ Der **Bundesgesetzgeber** hat daher **keinen umfassenden Gebrauch** von seiner **Gesetzgebungsbefugnis gemacht** und den **Ländern** einen entsprechenden **Gestaltungsspielraum** überlassen.⁶

1 Vgl. etwa m.w.N: Siekmann, Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass umfassender Rauchverbote nach In-Kraft-Treten der ersten Stufe der Föderalismusreform, NJW 2006, 3382.

2 Wissenschaftliche Dienste, Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein generelles Rauchverbot, Ausarbeitung vom 21.08.2006, WD 3 – 288/06.

3 Das Bundesverfassungsgericht ordnet Regelungen der Ausübung des Gemeingebrauches der Gesetzgebungskompetenz über den Straßenverkehr zu: BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, juris Rn. 68; auch die derzeit geltenden Rauchverbote in öffentlichen Verkehrsmitteln werden u.a. auf diesen Kompetenztitel gestützt: BT-Drs. 16/5049, S.8.

4 Vgl. Gesetz vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1595).

5 Rossi/Lenski, Föderale Regelungsbefugnisse für öffentliche Rauchverbote, NJW 2006, 2657 [2660].

6 So auch für ein Rauchverbot in Gaststätten durch landesgesetzliche Regelungen: BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07, juris Rn. 97.

2.2. Kommunale Regelungen

Neben landesgesetzlichen sind auch kommunale Regelungen über ein Rauchverbot an Bushaltestellen in Betracht zu ziehen.

Denkbar ist die Regelung solcher Verbote insbesondere in sog. **Gefahrenabwehrverordnungen**, die sich auf entsprechende Generalermächtigungen im Ordnungsrecht der Länder stützen.⁷ Je nach Ausgestaltung der Landesgesetze werden Gefahrenabwehrverordnungen auch anders bezeichnet, etwa als Polizei- oder ordnungsbehördliche Verordnung. Als Mittel zur Durchsetzung eines **generellen Rauchverbotes** an Bushaltestellen in einem Gemeindegebiet dürfte die Gefahrenabwehrverordnung jedoch **nicht in Betracht** kommen. Gefahrenabwehrverordnungen dienen der Abwehr von abstrakten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Eine **Gemeinde**, die sich dieses rechtlichen Mittels bedient, muss daher eine entsprechende **abstrakte Gefahrenlage nachweisen**. Dass dies allgemein für ein gesamtes Gemeindegebiet gelingt, darf bezweifelt werden. Außerhalb geschlossener Räume beeinträchtigt das Rauchen nicht ohne weiteres die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Vielmehr wird der jeweilige Einzelfall unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu betrachten sein.⁸ Im Wege der Gefahrenabwehrverordnung sind daher eher singuläre Rauchverbote, etwa bei starker Frequentierung von Kindern denkbar.⁹

Ein **generelles kommunales Rauchverbot** an Bushaltestellen mittels **Satzung** oder durch eine entsprechende Ausgestaltung der **straßenrechtlichen Widmungen** kommt nicht in Betracht. Entsprechende Regelungen würden den Kompetenzbereich, den die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG einräumt, überdehnen. Zwar können Gemeinden die Nutzung ihrer Einrichtungen im Rahmen der Selbstverwaltung ausgestalten; ihnen obliegt es jedoch nicht, allgemeinpolitische Ziele zu verfolgen.¹⁰ Ein generelles Rauchverbot an Bushaltestellen würde jedoch ein solches allgemeinpolitisches Ziel darstellen.

2.3. Rauchverbote durch die Verkehrsbetriebe

Denkbar sind grundsätzlich auch Rauchverbote an Bushaltestellen, die die Verkehrsbetriebe im Rahmen ihres **Hausrechts** oder durch Ausgestaltung ihrer **Beförderungsbedingungen** verhängen.¹¹ Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die jeweiligen Haltestellen auch in den Herrschaftsbereich der Verkehrsbetriebe fallen. Die **Eigentumssituation** an den Haltestellen dürfte sich in den meisten Fällen eher **uneinheitlich** gestalten. So befinden diese sich in der Regel im öffentlichen Straßen-

7 Ruder, Kein Alkohol auf öffentlichen Straßen?, KommJur 2009, 46.

8 Derzeit geht der Gesetzgeber außerhalb von geschlossenen Räumen von einem deutlich verringerten Gefahrenpotenzial des Passivrauchens aus. Vgl. hierzu: BT-Drs. 16/5049, S.8.

9 VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97, juris Rn. 43.

10 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, juris Rn. 59.

11 Albrecht, Durststrecken im Nah- und Fernverkehr? Rechtliche Rahmenbedingungen für Alkoholverbote in Bus und Bahn, NZV 2011, 588 [589].

raum auf öffentlichem Grund. Den Verkehrsbetrieben wird es dabei oftmals bereits an der Eigentümerstellung fehlen, um ein Rauchverbot an den Haltestellen anzuordnen.¹² Daneben dürfte es selbst bei bestehender Eigentümereigenschaft schwierig sein, einen abgrenzbaren Herrschaftsbereich für die Ausübung des Hausrechts zu definieren. Die meisten Haltestellen sind unmittelbar in den öffentlichen Straßenraum integriert und räumlich nicht von diesem abgetrennt. Da das Rauchen auf der Straße zum straßenrechtlichen Gemeingebrauch gehört, dürfte sich die Abgrenzung des dem Hausrechts unterliegenden Teils der Haltestelle und dem öffentlichen Straßenraum schwierig gestalten. Daher wird es den Verkehrsunternehmen in der **Praxis** weitgehend **nicht möglich** sein, flächendeckende Rauchverbote für Haltestellen zu regeln.

3. Überwachung eines Rauchverbotes

Die Ausgestaltung der Überwachung eines Rauchverbotes an Haltestellen obliegt der **Entscheidung** des jeweiligen **Landesgesetzgebers**. Dieser regelt die organisationsrechtliche Umsetzung etwaiger Rauchverbote. Derzeit würden Rauchverbote im Wege des Ordnungsrechts durch die dafür zuständigen Behörden vollzogen werden.

Soweit die Verkehrsbetriebe über ihr Hausrecht oder über die Ausgestaltung ihrer Beförderungsbedingungen ein Rauchverbot verhängen, obliegt es ihnen, dieses auch zu vollziehen. Der mögliche **Handlungsreich** erweist sich dabei jedoch als **begrenzt**.

4. Derzeitige Praxis

Derzeit bestehen **keine Erfahrungen mit umfassenden Rauchverboten** an Haltestellen. In einzelnen Städten, etwa Berlin¹³, Potsdam¹⁴ und Jena¹⁵, wurde das Rauchen an Haltestellen zwar öffentlich diskutiert; ein Rauchverbot resultierte aus diesen Diskussionsprozessen bisher jedoch nicht. Entsprechende politische Vorstöße wurden zumeist mit Verweis auf rechtliche Schwierigkeiten oder auf tatsächliche Probleme beim Vollzug solcher Verbote zurückgewiesen. Derzeit bestehen in diesen Städten daher Initiativen, die an die Freiwilligkeit von Rauchern appellieren, das Rauchen an öffentlichen Haltestellen zu unterlassen.¹⁶

12 Vgl. hierzu etwa die Medienberichterstattung über die Situation in Potsdam: <http://www.pnn.de/potsdam/1133896/> (Stand: 13.03.2017).

13 Vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 06.08.2014 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Friederici, Drs. 17/14280.

14 Vgl. hierzu: <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Raucher-bleiben-in-Potsdam-unbehelligt> (Stand 13.03.2017).

15 <https://www.nahverkehr-jena.de/unternehmen/presse/detail/article/jenaer-nahverkehr-und-partner-starten-kampagne-rauchfreie-haltestelle.html> (Stand: 13.03.2017).

16 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/rauchverbot-in-wartehallen-cdu-in-berlin-will-das-qualmen-an-haltestellen-verbieten/10261034.html> (Stand: 13.03.2017).