

Nichtraucherschutz im Landtag

A. Auftrag

Im Dezember 2001 wendeten sich Abgeordnete verschiedener Fraktionen an den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags mit der Bitte, für eine politische Initiative zum Thema „Nichtraucherschutz“ einige rechtliche und tatsächliche Informationen zusammen zu tragen.

B. Stellungnahme

I. Zur Rechtslage

a-c)¹ Am 12. April 2000 brachte eine interfraktionelle Gruppe im Bundestag einen selbstständigen Antrag „Für einen verbesserten Nichtraucherschutz am Arbeitsplatz“ in den Deutschen Bundestag ein (Drucksache 14/3231)². Dieser Antrag wurde zunächst im Bundestagsplenum beraten³ und sodann in die Ausschüsse⁴ überwiesen. Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages beschloss in seiner 78. Sitzung am 7. Februar 2001⁵, dem Bundestag die unveränderte Annahme des Antrags zu empfehlen (Drucksache 14/5325). In seiner 173. Plenarsitzung am 31. Mai 2001 hat der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit beschlossen, den Antrag unverändert anzunehmen.

In diesem Beschluss wird die Bundesregierung im Hinblick auf neue eindeutige medizinische Erkenntnisse über die Gesundheitsschädlichkeit des Passivrauchens aufgefordert, zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes der nicht rauchenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsplatz die Verordnung über Arbeitsstätten

¹ Die Untergliederung nach Buchstaben orientiert sich am Fragenkatalog der Abgeordneten.

² Der Antragstext ist dem Gutachten als Anlage beigefügt.

³ Plenarprotokoll des Dt. Bundestages 14/111 vom 29. Juni 2000, S. 10529 C ff.

⁴ Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (federführend), Rechtsausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für Gesundheit, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie Ausschuss für Tourismus

⁵ Vgl. Protokoll 14/78

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Präsidenten.

durch die Einfügung eines § 3 a „Nichtraucherschutz“ zu ergänzen. Dieser soll lauten:

- (1) Der Arbeitgeber hat die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die nichtrauchenden Beschäftigten in Arbeitsstätten wirksam vor den Gesundheitsgefahren durch Tabakrauch geschützt sind.
- (2) In Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr hat der Arbeitgeber Schutzmaßnahmen nach Abs. 1 nur insoweit zu treffen, als die Natur des Betriebs und die Art der Beschäftigung es zulassen.

Des Weiteren wird die Bundesregierung in dem Antrag aufgefordert, Konzepte für die innerbetriebliche Prävention und die freiwillige Raucherentwöhnung auszuarbeiten.

Aus diesem Beschluss des Bundestages ergibt sich keine rechtliche Notwendigkeit für den rheinland-pfälzischen Landtag oder die Landesregierung, Landesbestimmungen anzupassen.

d) Spezielle Vorschriften, welchen den Nichtraucherschutz in Rheinland-Pfalz in besonderer Weise regeln, bestehen nicht.⁶ Es gelten jedoch bundesrechtliche Vorschriften, insbesondere § 5 und § 32 der Arbeitsstättenverordnung in Verbindung mit dem Arbeitsschutzgesetz vom 7. August 1996⁷. Daneben ist auf die bundesrechtlichen Vorschriften § 618 Abs. 1 BGB (Pflicht des Dienstherrn zu Schutzmaßnahmen zugunsten des Dienstverpflichteten) sowie auf § 48 Beamtenrechtsrahmengesetz in Verbindung mit § 87 bzw. § 87 b des Landesbeamtengesetzes (Fürsorge- und Treupflicht des Dienstherrn) zu verweisen. Wenn diese Regelungen auch nicht explizit den Nichtraucherschutz ansprechen, so bilden sie doch die Grundlage für den gerichtlich gewährten Schutz vor Tabakrauch (dazu unter III.).

⁶ Einzelne Vorschriften, wie etwa die Landesbauordnung oder die Versammlungsstättenverordnung, beinhalten Rauchverbote unter dem Aspekt der Feuerverhütung und des Brandschutzes, andere richten sich vorrangig gegen die Gefahren des Rauchens für den Konsumenten (z.B. die Schulordnung für die öffentlichen Hauptschulen).

II. Zum Stand der Wissenschaft

e) Nach der aktuellen Einstufung der Senatskommission zur Prüfung gesundheitlicher Arbeitsstoffe (MAK-Kommission) gehört Tabakrauch am Arbeitsplatz zur Kategorie krebserzeugender Arbeitsstoffe mit der höchsten Gefahrenstufe.⁸ Danach ist jede Rauchexposition grundsätzlich als gesundheitsschädlich anzusehen und zu vermeiden. Wissenschaftlich fundierte Grenzwerte in der Luft am Arbeitsplatz (Luftgrenzwerte) ergeben sich seit kurzem aus den technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS 900), die den Stand der sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen, hygienischen sowie arbeitswissenschaftlichen Anforderungen an Gefahrstoffe hinsichtlich in Verkehr bringen und Umgang darlegen. Sie werden vom Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) aufgestellt, dem Stand der wissenschaftlichen Entwicklung angepasst und vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung jeweils im Bundesarbeitsblatt bekannt gegeben.⁹

III. Zur Rechtsprechung

f) Mit den fortschreitenden Erkenntnissen der medizinischen Forschung zur Gesundheitsschädlichkeit des sog. Passivrauchens ging eine verstärkte Anrufung der Gerichte der Verwaltungs- und Arbeitsgerichtsbarkeit einher, in deren Folge sich eine differenzierte Rechtsprechung zur Problematik des Nichtraucher-schutzes am Arbeitsplatz entwickelte.

Die Beeinträchtigung der Gesundheit durch Passivrauchen war seinerzeit einer abschließenden wissenschaftlichen Klärung noch nicht zugeführt, was zur Folge hatte, dass die Gerichte Nichtraucher-schutz zum Teil ablehnten.¹⁰ Nach heutigem medizinischen Kenntnisstand ist dagegen gesichert, dass Tabakrauch Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten verursacht, damit zu tödlichen Krankheiten führt und auch die Gesundheit der nicht rauchenden Menschen gefährdet.¹¹ Bei den Gerichten besteht

⁷ Bundesgesetzblatt I S. 1246, zuletzt geändert durch Artikel 6 c des Gesetzes vom 19. Dezember 1998, Bundesgesetzblatt I S. 38 43.

⁸ Vgl. die Dokumentation „Nichtraucherschutz am Arbeitsplatz“ vom „Netzwerk nicht rauchen“, Stand Januar 2001.

⁹ TRGS 900, Ausgabe Oktober 2000, zuletzt geändert BArbBl. Heft 9/2001.

¹⁰ Vgl. etwa die Entscheidung des VG Freiburg (NJW 1978, S. 2352), das einen Anspruch des Nichtrauchers auf Erlass eines Rauchverbots mit der Begründung ablehnte, der tatsächliche Stand der Forschung reiche für die Annahme einer Gesundheitsschädlichkeit des Passivrauchens nicht aus.

¹¹ Vgl. BVerfGE 95, S. 173, 184 f.; BAG, JZ 1996, S. 1093; Möllers, JZ 1996, S. 1050, 1051.

seitdem Einigkeit, dass der Arbeitnehmer ein Recht hat, von den gesundheitsschädlichen und -gefährdenden Wirkungen des Passivrauchens am Arbeitsplatz verschont zu werden.¹²

Endpunkt der gerichtlichen Befassung dürfte nunmehr eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 17. Februar 1998 sein, welche - die Auffassung der zuvor entscheidenden Arbeits- und Landesarbeitsgerichte bestätigend - einen Anspruch der Arbeitnehmer auf einen tabakrauchfreien Arbeitsplatz anerkannte.¹³ Auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes ist höchstrichterlich entschieden, dass der Dienstherr verpflichtet ist, Gefährdungen und Belästigungen durch Tabakrauch am Arbeitsplatz zu unterbinden.¹⁴

Gerichtlich ungeklärt war bislang, ab welcher in der Raumluft vorhandenen Tabakrauchkonzentration von einer rechtserheblichen Gesundheitsschädigung oder -gefährdung ausgegangen werden kann. Angesichts bisher fehlender Grenzwertfestsetzungen¹⁵ stellte die Rechtsprechung auf die Umstände des jeweiligen Arbeitsverhältnisses ab und versagte Nichtraucherschutz nur dort, wo die Belastung der Raumluft mit Tabakrauch nicht über das sonst übliche Maß hinausging.¹⁶ Damit sind diejenigen Fälle gemeint, bei denen das Risiko einer Erkrankung durch Passivrauchen als rechtlich unerheblich angesehen werden kann, weil Tabakrauch nur in minimalem Ausmaß in der Raumluft vorhanden ist.¹⁷ Diese tatsächliche Fragestellung wird von den Gerichten einzelfallabhängig und insbesondere unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Disposition des Nichtrauchers (z.B. Bestehen einer Atemwegserkrankung und einer auf dieser beruhenden besonderen Anfälligkeit für Tabakrauch), der Größe des Arbeitsraums, dessen Be- und Entlüftungsmöglichkeiten sowie der Anzahl der von den Mitarbeitern gerauchten Zigaretten beurteilt.¹⁸

¹² BayVGh, Urteil vom 25. Februar 1998, Az.: 4 B 96.1193, S. 3 des Urteilsendrucks; LArbG Frankfurt, Urteil vom 28. Oktober 1998, Az.: 2 Sa 1824/98, S. 3 des Urteilsendrucks m.w.N.

¹³ BAGE 88, S. 63 ff.

¹⁴ BVerwG, NVwZ 1993, S. 692 ff.

¹⁵ § 5 Arbeitsstättenverordnung verpflichtet den Arbeitgeber nur, für *gesundheitlich zuträgliche Luft* zu sorgen; eine Konkretisierung fehlte bislang. Mit den nunmehr vorliegenden Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRKGS 900, Bekanntmachung des BMA vom 8. November 1990, BArbBl. 1990) besteht für die Gerichte die Möglichkeit, sich an die dort bestimmten Grenzwerte anzulehnen.

¹⁶ BAG, Urteil vom 17. Februar 1997, Az.: 9 AZR 84/97, S. 5 des Urteilsendrucks.

¹⁷ Vgl. hierzu BayVGh, Urteil vom 25. Februar 1998, Az.: 4 B 96.1193: Das Gericht hatte die Klage eines Zuhörers, der an einer Sitzung des Bezirksausschusses teilnahm, abgewiesen, weil zum einen im Sitzungsraum Rauchverbot bestand und zum anderen regelmäßig gelüftet wurde, was jedoch nicht verhinderte, dass geringfügiger Tabakrauch der anliegenden Gaststätte auch in den Sitzungsraum gelangte. Das Gericht hat ausgeführt, dass ein Anspruch auf *völlig rauchfreie Atmosphäre* nicht bestehe.

¹⁸ BAG, Urteil vom 17. Februar 1997, Az.: 9 AZR 84/97, S. 5 f. des Urteilsendrucks.

Soweit bei verständiger Würdigung dieser Kriterien davon auszugehen ist, dass es sich nicht um eine bloß minimale und deswegen hinzunehmende Beeinträchtigung durch Tabakrauch handelt, bedarf es - im Einklang mit nunmehr vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen - nicht mehr des weiteren Nachweises, dass eine Schädigung oder Gefährdung der Gesundheit auch tatsächlich vorliegt: Das Einatmen tabakrauchhaltiger Luft wird nunmehr generell als gesundheitsschädlich bewertet, da es neben kurzfristigen Beeinträchtigungen wie etwa Reizungen und Brennen der Augen auch zu medizinisch belegten Langzeitwirkung wie etwa einem gesteigerten Lungenkrebsrisiko führt.¹⁹

Die verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten behandeln die Frage des Nichtraucher-schutzes dabei unter je eigenem rechtlichen Blickwinkel:

aa) Im Bereich des **privaten Arbeitsrechts** ist die Verpflichtung des Arbeitgebers, die Gesundheit seiner Arbeitnehmer zu schützen, ausdrücklich in § 618 Abs. 1 BGB geregelt. Von dieser Schutzpflicht ist auch die Beschaffenheit der Atemluft in Arbeits-räumen erfasst. Ob dabei die Belastung durch Tabakrauch vom Arbeitgeber selbst herrührt oder durch das Zigarettenrauchen anderer Mitarbeiter ist unerheblich: Der Arbeitgeber besitzt das sog. Direktionsrecht, d.h. er hat die Befugnis zur Leitung und Ordnung der betrieblichen Arbeitsverhältnisse und ist umgekehrt als Direktionsbefug-ter auch verpflichtet, darauf hinzuwirken, Belastungen der Arbeitnehmer durch Ta-bakrauch anderer Arbeitnehmer soweit zu vermindern, dass Gefährdungen ihrer Ge-sundheit ausgeschlossen sind.²⁰

bb) Der im **öffentlichen Dienstrecht** entwickelte Nichtraucherschutz basiert auf der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (vgl. §§ 48 BRRG, 87, 87b LBeamtenG Rh.-Pf.) und entspricht in Voraussetzungen und Umfang den in privatrechtlichen Arbeitsverhält-nissen für Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen²¹, so dass auf die vorstehenden Ausführungen Bezug genommen werden kann.

cc) Unter **verfassungsrechtlichem Blickwinkel** stellen sich Rauchverbote als Ein-schränkung der grundgesetzlich in Art. 2 Abs. 1 GG niedergelegten allgemeinen

¹⁹ LArbG Frankfurt, Urteil vom 21. Oktober 1996, Az.: 11 Sa 518/96, Orientierungssatz 1.

²⁰ BAG, Urteil vom 17. Februar 1997, Az.: 9 AZR 84/97, S. 4 f. des Urteilsendrucks.

²¹ So ausdrücklich BVerwG, NVwZ 1993, S. 693, 694.

Handlungsfreiheit der Raucher zugunsten des Rechts der Nichtraucher auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG²² dar. Diese Grundrechtskollision ist im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägung der grundrechtlichen Positionen zugunsten des Gesundheitsschutzes der Nichtraucher aufzulösen, da dem Recht auf Leben und Unversehrtheit gegenüber der Freiheit gewillkürten Handelns, also willentlichem und verzichtbarem Verhalten (Rauchen), der höhere Rang zukommt.

Rauchverbote sind ferner am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen.²³ Die Verhältnismäßigkeit eines für die jeweiligen Arbeitsräumlichkeiten ausgesprochenen Rauchverbots steht dabei als geeignete, erforderliche und auch nicht unangemessene Maßnahme zugunsten des Gesundheitsschutzes der übrigen Arbeitnehmer außer Zweifel. Unverhältnismäßig wäre hingegen die Verhängung eines generellen, den gesamten Betrieb erfassenden Verbotes des Zigarettenrauchens.²⁴ In jedem Fall ist es ausreichend - und bei einem in sämtlichen Arbeitsräumen des Betriebs geltenden Rauchverbot auch geboten - den Rauchern etwa auf dem Arbeitsgelände einen wind- und regengeschützten Bereich zur Verfügung zu stellen.²⁵

dd) Besondere gerichtliche Beachtung fanden schließlich die Abwehrrechte der Mitglieder **kommunaler Gremien** gegenüber Beeinträchtigungen durch Rauchen Dritter.

Diese Rechtsprechung billigt Mandatsträgern bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Befugnisse einen innerorganisatorischen Störungsbeseitigungsanspruch zu.²⁶ Zwar hat sich diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund kommunaler Ratssitzungen entwickelt; die Begründung des Abwehrrechts ist jedoch grundsätzlicher Natur und von daher auf andere Organstreitigkeiten übertragbar.

In Kollegialorganen sind die schutzwürdigen Funktionsinteressen gegeneinander abzugrenzen, wobei dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme maßgebliche Bedeutung zukommt. Der Abwehranspruch folgt dabei aus den mitgliedschaftsrechtli-

²² Vgl. BVerfG Entscheidung vom 9. Februar 1998 in: NJW 1998, 2961 ff., 2962.

²³ Auch der private Arbeitgeber ist - jedenfalls im Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes - zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips verpflichtet BAG, Urteil vom 19. Januar 1999, Az.: 1 AZR 499/98, S. 8 des Urteilsendrucks.

²⁴ LArbG Hamburg, Urteil vom 5. Dezember 1997, Az.: 3 Sa 11/97, S. 9 des Urteilsendrucks; Uneingeschränkter Nichtrauchererschutz besteht nur für Pausen-, Bereitschafts- und Liegeräume nach § 32 Arbeitsstättenverordnung.

²⁵ LArbG Hamburg, Urteil vom 5. Dezember 1997, Az.: 3 Sa 11/97, S. 9 des Urteilsendrucks.

²⁶ ständige Rechtsprechung: OVG Koblenz, NVwZ-RR 1990, S. 98; OVG NRW, DVBl. 1991, S. 498 ff.; OVG Lüneburg, DVBl. 1989, S. 935 ff.

chen Befugnissen des Mandatsträgers sowie aus dem Funktionsinteresse des Gremiums insgesamt.²⁷

Dem Mitglied kommunaler Gremien sind zahlreiche Befugnisse zur Mitwirkung an den Beratungen und etwaigen Entscheidungen in dem jeweiligen Vertretungsorgan zugewiesen. In der Ausübung dieser Befugnisse wird es durch die schädlichen Auswirkungen tabakrauchbelasteter Luft beeinträchtigt, was gleichzeitig zu einer nachteiligen Betroffenheit des Funktionsinteresses des Vertretungsorgans führt. Aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung des Abwehranspruchs, der an dem Funktionsinteresse des Organs orientiert ist, kommt es anders als bei den bisher dargestellten Rechtsverhältnissen nicht darauf an, ob der Belästigung durch Tabakrauch Rechtserheblichkeit zuzusprechen ist. Die Beeinträchtigung durch Passivrauchen wird im Hinblick auf das Funktionsinteresse von den Gerichten nämlich stets als rechtserheblich bewertet, da bereits eine geringfügige, vorübergehende oder auch nur subjektiv spürbare Belästigung des einzelnen Mitglieds zu einem für den Funktionsablauf abträglichen Nachlassen des Leistungsvermögens führen kann.²⁸

Der Vorsitzende ist daher auf Rüge des in seinen Mitwirkungsrechten betroffenen Mitglieds verpflichtet, zur Beseitigung der Störung gegen den Störer einzuschreiten. Dabei ist zu beachten, dass im Organstreit für das Mitglied kein Raum besteht, sich auf Freiheitsgrundrechte (etwa Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) zu berufen, da es im Hinblick auf die Modalitäten seiner organinternen Amtsausübung nicht grundrechtsfähig ist.²⁹ Im Organstreitverfahren beruht seine Klagebefugnis vielmehr auf den ihm zugeordneten Mitgliedschaftsrechten.

Abschließend lässt sich mit Blick auf die ausgewerteten Entscheidungen feststellen, dass die Gerichte einen Anspruch auf einen tabakrauchfreien Arbeitsplatz anerkennen und in der Vergangenheit nahezu ausnahmslos den auf Erlass von Rauchverboten gerichteten Klagen von Arbeitnehmern und Beamten stattgegeben haben.³⁰

²⁷ OVG NRW, Urteil vom 27. Juli 1990, Az.: 15 A 709/98, S. 3 des Urteilsumdrucks.

²⁸ Urteil des OVG NRW vom 27. Juli 1990, Az.: 15 A 709/88, S. 5 des Urteilsumdrucks.

²⁹ Urteil des OVG NRW vom 27. Juli 1990, Az.: 15 A 709/88, S. 5 f. des Urteilsumdrucks; zutreffend dürfte es jedoch sein, den rein funktionalen Aspekt des Rauchverbots durch einen um den Schutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bemühten Fürsorgegesichtspunkt zu ergänzen und zu verstärken, vgl. hierzu etwa BVerwG, NVwZ 1988, S. 837.

³⁰ Obgleich in der Rechtsprechung nicht thematisiert, wird in der Literatur (vgl. Lorenz, in: Münchener Kommentar, BGB, Bd. 4, 3. Aufl., § 618, Rdnr. 61 m.w.N.) teilweise die Ansicht vertreten, die Verhängung eines Rauchverbotes liege im Ermessen des Arbeitgebers, so dass seine Entscheidung dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats unterliege. Mit Blick auf den Gutachtauftrag soll auf diesen Gesichtspunkt lediglich hingewiesen werden, ohne ihn jedoch einer vertieften Erörterung zuzuführen.

g) Ob und inwieweit die Gerichte der übrigen europäischen Staaten einen weitergehenden Nichtraucherchutz gewähren, konnte nicht abschließend geklärt werden, da rechtsvergleichende Arbeiten hierzu nicht vorliegen. Eine eigenständige Rechtsvergleichung ist innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht möglich.³¹ Zu verweisen ist jedoch auf die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten vom 18. Juli 1989 über ein Rauchverbot in öffentlich zugänglichen und frequentierten Räumen.³²

h) Einschlägige Entscheidungen, die wegen tabakrauchbedingten Schädigungen materiellen Schadensersatz zusprechen, sind nicht bekannt, was jedoch nicht bedeutet, dass Ansprüche im Sinne der gestellten Frage per se ausgeschlossen sind.

i) Verfahren, die einen Schmerzensgeldanspruch eines Nichtrauchers zum Gegenstand hatten, obgleich dieser noch nicht erkrankt ist, sind ebenfalls nicht bekannt. Voraussetzung für die Zubilligung eines Schmerzensgeldes ist jedoch generell der Eintritt eines immateriellen Schadens durch Beeinträchtigung der Gesundheit oder der körperlichen Integrität (§ 847 BGB). Soweit ein solcher nicht vorliegt, sind die Voraussetzungen des Schmerzensgeldanspruchs nicht erfüllt. Bei den durch Tabakrauch kurzfristig verursachten Reizungen der Schleimhäute dürfte es sich um eine bloß geringfügige Gesundheitsverletzung handeln, für die Schmerzensgeld grundsätzlich nicht zugebilligt wird³³. Sollte der – schwer zu führende - Nachweis einer durch Passivrauchen verursachten Krebserkrankung oder anderen erheblichen körperlichen Erkrankung gelingen, wäre hierfür selbstverständlich Schmerzensgeld zu zahlen.

³¹ Auf europarechtlicher Ebene sind keine Rechtsakte bekannt, die hier einschlägig sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Oktober 2000 (NJW 2000, 3701 ff.), mit der die Richtlinie 98/43/EG, die jede Form der Werbung und des Sponsorings für Tabakerzeugnisse untersagt, aus formalen Gründen für nichtig erklärt wurde, da eine begrenzte Einzelermächtigung des Gemeinschaftsgebers zur verbindlichen Regelung des Gesundheitsschutz nicht gegeben war.

³² Amtsblatt Nr. C 189 vom 26.07.1989, S. 1 f.

³³ BGH NJW 1992, S. 1043.

IV. Der rheinland-pfälzische Landtag als Vorbild?

j, k) Mit Anordnung vom 27. September 1995 erließ der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz ein allgemeines Rauchverbot für die Sitzungen der Landtagsausschüsse und der sonstigen Landtagsgremien. In dieser Anordnung verweist der Landtagspräsident darauf, dass er in der Vergangenheit wiederholt darum gebeten habe, aus Gründen des Gesundheitsschutzes auf das Rauchen in Ausschusssitzungen zu verzichten. Da diese Appelle jedoch nicht die gebotene Beachtung gefunden hätten, sehe er sich veranlasst nunmehr ein allgemeines Rauchverbot zu verhängen. Gleichzeitig regte er an, in den Sitzungen den Wünschen der Raucher – etwa durch eine entsprechende Pausengestaltung – Rechnung zu tragen. Ferner nimmt er Bezug auf seine Ankündigung in der Sitzung des Ältestenrates vom 28. August 1995 wonach es eine sich verfestigende Rechtsprechung gebe, dass dem Antrag eines Ausschussmitgliedes, nicht zu rauchen, zu entsprechen sei. Freiwillige Regelungen seien bislang jedoch erfolglos geblieben. Da er auch vom Personalrat gebeten werde, im Sinne des Nichtraucher-schutzes tätig zu werden und das Personal hierauf einen Anspruch habe, werde er ein Rauchverbot für Ausschusssitzungen aussprechen.

Die Anordnung des Landtagspräsidenten über die Ordnung im Landtag Rheinland-Pfalz vom 20. Dezember 1991 (Hausordnung) enthält keine speziellen Vorschriften über den Schutz von Nichtrauchern.

l) Die Anordnung vom 27. September 1995 entspricht der aktuellen Gesetzeslage sowie der dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung.

m) Der Begriff der Arbeitsstätte ist legal definiert in der Arbeitsstättenverordnung vom 20. März 1975³⁴. Der Anwendungsbereich dieser Rechtsverordnung bestimmt sich nach den Vorschriften des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996³⁵, insbesondere nach § 18 i.V.m §§ 1 und 2 Arbeitsschutzgesetz. Gemäß § 1 Abs. 1 dient das Gesetz dazu, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern. Es gilt in allen Tätigkeitsbereichen. Nach den Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 2 sind Beschäftigte in diesem Sinne jedoch nur Arbeitnehmer, Auszubildende und Beamte. Abge-

³⁴ Zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Dezember 1996 (BGBl. I S. 1841).

³⁵ BGBl. I S. 1246.

ordneten kommt danach weder Arbeitnehmer- noch Arbeitgeberstatus zu. Anwendbar ist die Arbeitsstättenverordnung hingegen auf Fraktionsmitarbeiter sowie Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst, die in der Dienststelle Landtag tätig sind (§ 2 Abs. 2, Abs. 5 Arbeitsschutzgesetz).

Gem. § 2 Abs. 1 Arbeitsstättenverordnung sind Arbeitsstätten Arbeitsräume in Gebäuden einschließlich Ausbildungsstätten; zu den Arbeitsstätten gehören insbesondere auch die Verkehrswege, Pausen-, Bereitschafts-, Umkleide-, Wasch- und Toilettenräume sowie Sanitätsräume (§ 2 Abs. 2 ArbStättV).

Demnach sind alle in der Anfrage unter IV m) aufgeführten Räumlichkeiten als Arbeitsstätte der Fraktions- bzw. Parlamentsmitarbeiter anzusehen, insbesondere auch Foyers, Flure und Treppenhäuser als Verkehrswege im Sinne von § 2 Abs. 2 Ziffer 1 ArbStättV, die Landtagslobby und Aufzüge sowie Toiletten (§ 2 Abs. 2 Ziffer 4 ArbStättV). Dies gilt grundsätzlich auch für Diensträume mit Publikumsverkehr; für Schank- und Speiseräume in Gaststätten kennt die Arbeitsstättenverordnung hingegen zahlreiche Ausnahmegesetze (vgl. etwa § 7 Abs. 1 Ziffer 2 ArbStättV), für die auch im interfraktionellen Antrag im Deutschen Bundestag vom 12. April 2000 Sonderregelungen vorgesehen sind.³⁶

n) Das vom Landtagspräsidenten am 27. September 1995 erlassene Rauchverbot bezieht sich allerdings ausschließlich auf Sitzungsstätten des Landtags, seiner Ausschüsse und Gremien, insbesondere nicht auf Fraktionsräume.

In den Fraktionen stellt sich die Rechtslage daher wie folgt dar:

aa) Fraktionsmitarbeiter haben im Rahmen ihrer Tätigkeit Anspruch auf einen tabakrauchfreien Arbeitsplatz (vgl. oben III f, IV j, m). Dieser arbeitsschutzrechtliche Anspruch gilt für alle Sitzungen, Veranstaltungen und Tätigkeiten im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses. Wird in Anwesenheit von Mitarbeitern geraucht, so ist dies – unabhängig von der Frage ihrer subjektiven Beeinträchtigung oder der Anmeldung von Vorbehalten durch einzelne – wegen Verstoßes gegen § 5 ArbStättV rechtswidrig und vom Arbeitgeber (Fraktionsvorsitzendem bzw. Fraktionsvorstand) abzustellen. Daneben können alle Mitarbeiter diesen objektivrechtlichen Schutz auch im Einzelfall

³⁶ Ziffer 1 Unterziffer 2 § 3 a Abs. 2 des Antrags Drucksache 14/3231.

unter Berufung auf die genannten Rechtsvorschriften von ihrem Arbeitgeber einfordern und ggf. gerichtlich durchsetzen.

bb) Abgeordnete hingegen werden von den arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften nicht erfasst. Sie stehen insbesondere in keinem einem Arbeitsverhältnis (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2 ArbSchG) vergleichbaren sozialen Abhängigkeitsverhältnis zur Fraktion, der sie aufgrund ihres freien und jederzeit widerrufbaren Willensentschlusses³⁷ angehören. Ansprüche gegen Fraktionsvorsitzenden oder Fraktionsvorstand auf Erlass eines Rauchverbotes können auch nicht auf ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) gestützt werden, da sie an den Fraktionsveranstaltungen nicht als Private (und damit als Grundrechtsträger), sondern im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Mandats teilnehmen und sie insoweit nicht Subjekt einer hoheitlich veranlassten Grundrechtsbeeinträchtigung sind. Aus demselben Grund stehen dem Fraktionsmitglied auch keine zivilrechtlichen Abwehransprüche gegen rauchende Fraktionskollegen gemäß §§ 823, 1004 BGB zu: Die Tätigkeit der Abgeordneten in den Fraktionen ist nicht dem Privatrecht zuzuordnen, sondern dem staatsorganisationsrechtlichen Bereich.³⁸ Dieser schwerpunktmäßigen Zuordnung zum Staatsorganisationsrecht entspricht es auch, die äußeren Umstände der Mitwirkung von Abgeordneten in Fraktionen nicht subjektiv-rechtlich (Beeinträchtigung der persönlichen körperlichen Unversehrtheit) anzuknüpfen, sondern funktional zu betrachten (Wird der Abgeordnete in der Ausübung seiner parlamentsbezogenen Funktion in der Fraktion dadurch beeinträchtigt, dass er Tabakrauch ausgesetzt ist?) und so dem Verfassungsrecht zuzuschlagen.

Art. 85a der Landesverfassung, der Aufgabe und Ausstattung der Fraktionen regelt, enthält keine die vorliegende Rechtsfrage eindeutig entscheidende Regelung: Er verweist in Absatz 2 Satz 2 lediglich auf die äußersten Grenzen der inneren Ordnung der Fraktionen („Grundsätze der parlamentarischen Demokratie“) und ist damit Ausdruck der weitreichenden Fraktionsautonomie,³⁹ den Prozess der fraktionsinternen Willensbildung weitestgehend selbstständig zu organisieren.⁴⁰

Der Verfassung ist auch keine eigene, auf den Erlass eines Rauchverbotes gerichtete Schutzpflicht des Fraktionsvorsitzenden oder Fraktionsvorstands gegenüber den Fraktionsmitgliedern zu entnehmen. Solcherlei Schutzpflichten hat das Bundesver-

³⁷ Dazu Schneider in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 85 a, Randnummer 9.

³⁸ So bereits BVerfGE 1, 208, 225; ähnlich BVerfGE 20, 56, 104, wonach die Fraktionen „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt“ sind.

³⁹ Vgl. dazu auf Bundesebene: BVerfGE 80, 188, 219 m.w.N.

⁴⁰ Schneider in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 85 a, Randnummer 21.

fassungsgericht nur in Ausnahmesituationen angenommen,⁴¹ dies widerspräche auch der auf Freiwilligkeit beruhenden Zusammenarbeit in den Fraktionen.

Anhaltspunkte für eine rechtliche Verpflichtung, in den Fraktionen nicht zu rauchen, könnten sich damit nur noch aus den die innere Ordnung der Fraktionen regelnden Satzungen bzw. Geschäftsordnungen ergeben. Diese sehen allesamt Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte der Fraktionsmitglieder bei der Willensbildung der Fraktion vor, die dadurch beeinträchtigt werden können, dass Fraktionsangehörige diese Rechte nur zum Preis gesundheitlicher Schädigung wahrnehmen können. Eine solche, auf der organschaftlichen Stellung des Fraktionsmitglieds aufbauende Argumentation weist Parallelen zur dargestellten Rechtslage in kommunalen Gremien auf: Hier wie dort tritt durch den Tabakrauch eine Störung der Wahrnehmung organschaftlicher Aufgaben ein, die im Sinne der Funktionsfähigkeit des Gremiums abgewehrt werden muss.

Einschlägige Rechtsprechung zu einem solchen Intra-Organstreit zwischen Fraktionsmitgliedern bzw. zwischen Fraktionsmitgliedern und Fraktionsvorsitzendem/Fraktionsvorstand liegt nicht vor. Hier dürfte jedoch von wesentlicher Bedeutung sein, daß dem Abgeordneten – anders als dem Mitglied des kommunalen Gremiums, das seine Funktion nur in diesem selbst wahrnehmen kann - ein Ausweichen vor der Beeinträchtigung im Wege des Fraktionsaustritts rechtlich möglich ist. Auch der fraktionslose Abgeordnete kann die aus seinem Mandat entspringenden Rechte im Parlament wahrnehmen,⁴² eine mit einem Arbeitsverhältnis vergleichbare Abhängigkeitssituation gegenüber der Fraktion besteht für den Abgeordneten aufgrund der Freiheit des Mandats⁴³ und der auch individuell erheblichen Ausstattung des Abgeordneten nicht. Bezieht man jedoch in die Überlegungen ein, dass die praktischen parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten fraktionsloser Abgeordneter nur äußerst begrenzt sind,⁴⁴ wird ein solcher Schritt nur schwerlich zumutbar sein.⁴⁵

Eine verbindliche Klärung der vorgelegten Rechtsfrage kann letztlich nur durch die Gerichte erfolgen. Hierbei ist weiter zu berücksichtigen, dass fraktionsinterne Entscheidungen einer gerichtlichen Kontrolle nur in sehr begrenztem Umfang zugänglich

⁴¹ Grundlegend BVerfGE 88, 203, 251 m.w.N.

⁴² Grundlegend hierzu BVerfGE 80, 188 ff.

⁴³ Vgl. Wagner in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 79, Randnummer 89 ff.

⁴⁴ Die Möglichkeit, in einer Fraktion mitzuarbeiten, verändert die Wirkungsmöglichkeit des einzelnen Abgeordneten erheblich, vgl. BVerfGE 43, 142, 149.

⁴⁵ Treffend spricht Wolters, Der Fraktionsstatus, 1996, 237 von der „parlamentarischen Paria-Rolle“ des fraktionslosen Abgeordneten.

sind, da die verfassungsrechtlich gewährleistete Fraktionsautonomie die gerichtliche Prüfungsintensität erheblich einschränkt.⁴⁶

Gesichert ist jedoch, dass in dieser Situation den Fraktionsmitgliedern aus ihrer gemeinsamen Verbindung in der Fraktion heraus gegenseitige Rücksichtnahmepflichten⁴⁷ obliegen und den Fraktionsvorsitzenden die Aufgabe zufällt, bestehende Konflikte unter Berücksichtigung der gegenläufigen Interessen im Sinne der Gesamtfraktion zu lösen. Wie eine solche verträgliche Lösung aussehen könnte, hat der Landtagspräsident für den Bereich der parlamentarischen Ausschusssitzungen mit dem Hinweis auf die Möglichkeit von Raucherpausen verdeutlicht.

cc) Dem Landtagspräsidenten selbst wäre es aufgrund seines Hausrechts gem. § 2 Abs. 6 Fraktionsgesetz zwar möglich, in den Fraktionen überlassenen Räumen ein allgemeines Rauchverbot zu erlassen. Sein Hausrecht wird jedoch vom Grundsatz der Fraktionsautonomie⁴⁸ und deren Recht auf eigenständige Organisation des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses⁴⁹ überlagert und von seiner Neutralitätspflicht (vgl. § 4 GOLT) eingeschränkt, die ihm bei jeder Handlung, die schon den Schein einer Einflussnahme auf die selbstständige Willensbildung in den Fraktionen vermittelt, größtmögliche Zurückhaltung auferlegt. Schließlich trifft ihn, nach der dargestellt restriktiven Rechtsprechung des BVerfG zu verfassungsrechtlich begründeten Schutzpflichten⁵⁰, auch keine Rechtspflicht, sich durch den Erlass eines Rauchverbotes gegen einen mehrheitlichen Willen in den Fraktionen schützend vor einzelne Abgeordnete zu stellen. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber nicht für verpflichtet gehalten, gesetzliche Regelungen zur Verstärkung des Nichtraucherschutzes zu erlassen.⁵¹ Vielmehr kann der Landtagspräsident auch andere Mittel zur Einwirkung auf die Beteiligten nutzen, die unterhalb der Schwelle eines rechtsverbindlichen Verbots liegen. Wenn der Landtagspräsident daher auch verpflichtet sein mag, auf Grund seiner Funktion als Wahrer der Rechte des Landtags und der Abgeordneten solchen für die parlamentarische Arbeit abträglichen

⁴⁶ Vgl. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 250 ff.

⁴⁷ Zum Rücksichtnahmegebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz in rechtlichen Sonderverbindungen vgl. Heinrichs in Palandt, BGB, 2001, § 242 Rz. 6. Dieser Grundsatz gilt auch im öffentlichen Recht (a.a.O., Rz. 17) und umfasst auch das Integritätsinteresse während gegenseitige Schutzpflichten (BGH NJW 1983, 2814).

⁴⁸ Schneider in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 85 a, Randnummer 21.

⁴⁹ Schneider in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 85 a, Randnummer 21.

⁵⁰ Vgl. oben n)

⁵¹ BVerfG in NJW 1998, 2961 f.

Beeinträchtigungen entgegen zutreten, welche von einer Fraktion auf einzelne Abgeordnete ausgehen, so ist er jedenfalls nicht verpflichtet, dies im Wege eines generellen Verbots zu tun.

o) Das vom Landtagspräsidenten erlassene Rauchverbot sowie die arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen gelten unabhängig vom Vorhandensein von Lüftungsanlagen. Ausschlaggebend ist im ersten Fall das generelle Verbot, im zweiten Fall die Einwirkung des Rauchs auf den Beschäftigten. Sollte eine Beeinträchtigung des Beschäftigten durch den Betrieb von wirksamen Lüftungsanlagen ausgeschlossen sein, so kann ein Rauchverbot nicht mehr auf § 5 Arbeitsstättenverordnung gestützt werden.

p) Das vom Landtagspräsidenten erlassene Rauchverbot gilt sitzungsbezogen und bezieht sich nicht auf bestimmte Räumlichkeiten als solche.

q) Nach Sinn und Zweck des vom Präsidenten erlassenen Rauchverbots bezieht sich dieses auch auf solche Landtagsräume, in denen unmittelbar im Anschluss eine Landtagssitzung stattfinden soll. Maßgeblich ist hierfür das Ziel des Rauchverbotes, Beeinträchtigungen der Sitzungsteilnehmer durch Tabakrauch auszuschließen. Aus diesem Grunde ist Rauchen während der Sitzungspausen im Sitzungssaal ebenfalls vom allgemeinen Rauchverbot vom 27. September 1995 umfasst.

r, s) Grundlage des vom Landtagspräsidenten angeordneten Rauchverbots ist sein in Artikel 85 Abs. 3 der Landesverfassung festgeschriebenes Hausrecht. Dieses an die privatrechtliche Eigentümerposition hinsichtlich der Landtagsgebäude anknüpfende Hausrecht⁵² erstreckt sich dabei auch auf die den Fraktionen zur Nutzung überlassenen Räume des Landtags, wie § 2 Abs. 6 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen ausdrücklich bestimmt.

Von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Verhängung eines Rauchverbots ist die Frage zu trennen, ob auch eine Verpflichtung des Landtagspräsidenten besteht, ein solches Rauchverbot zu erlassen (dazu oben n) cc)). Gegenüber den Parlamentsmitarbeitern ergibt sich eine solche Verpflichtung des Landtagspräsidenten, die

⁵² Vgl. BVerfG Entscheidung vom 9. Februar 1998 in: NJW 1998, 2961 ff. , 2962.

erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen, aus § 3 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes. Gleiches gilt für die Fraktionsvorsitzenden bzw. den Fraktionsvorstand hinsichtlich der von ihnen angestellten Fraktionsmitarbeiter (s.o. zu Frage n) aa)).⁵³

t) Der rechtliche Anspruch auf Abwehr von gesundheitlicher Beeinträchtigung durch Tabakrauch besteht unabhängig davon, ob durch eine besondere gesundheitliche Disposition eine überdurchschnittliche Anfälligkeit hinsichtlich der Auswirkungen von Tabakrauch besteht. Sollten sich jedoch auf Grund besonderer Umstände (HNO-Erkrankung, Asthma, Schwangerschaft o.a.) die Gefahren für einen einzelnen Abgeordneten in außergewöhnlicher Weise erhöhen, kann dies Auswirkungen auf die Schutzpflichten von Landtagspräsident bzw. Fraktionsvorsitzenden haben, die sich in Ausnahmefällen bis zu einer Verpflichtung, ein allgemeines Rauchverbot zu erlassen, verdichten können.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵³ Gesetzliche Grundlage für diese Fürsorgepflichten des Dienstherrn sind zum einen § 48 Beamtenrechtsrahmengesetz in Verbindung mit § 87 und 87 b Landesbeamtengesetz sowie § 618 Abs. 1 BGB.