

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 13. März 2012
über die Popularklage
der O. GmbH in A.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der Art. 2 Nr. 6, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz der
Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz – GSG) vom 23. Juli 2010 (GVBI S. 314, BayRS
2126-3-UG)

Aktenzeichen: Vf. 9-VII-11

Leitsatz:

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Volksgesetzgeber auch
Spielhallen einem strikten Rauchverbot unterworfen hat, ohne eine Übergangsregelung
vorzusehen.

Entscheidung:

1. Der Antrag wird abgewiesen.
2. Der Antragstellerin wird eine Gebühr von 1.000 € auferlegt.

Gründe:

I.

Mit der Popularklage wendet sich die Antragstellerin gegen die Vorschriften der Art. 2 Nr. 6,
Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz des durch Volksentscheid vom

4. Juli 2010 beschlossenen Gesetzes zum Schutz der Gesundheit
(Gesundheitsschutzgesetz – GSG) vom 23. Juli 2010 (GVBl S. 314, BayRS 2126-3-UG).

Die angegriffenen und die damit zusammenhängenden Bestimmungen lauten:

Art. 2

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz findet Anwendung auf:

...

6. Kultur- und Freizeiteinrichtungen:

Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung und Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke oder der Freizeitgestaltung dienen, soweit sie öffentlich zugänglich sind, insbesondere Kinos, Museen, Bibliotheken, Theater und Vereinsräumlichkeiten,

...

Art. 3

Rauchverbot

(1) ¹Das Rauchen ist in Innenräumen der in Art. 2 bezeichneten Gebäude, Einrichtungen, Heime, Sportstätten, Gaststätten und Verkehrsflughäfen verboten. ...

Art. 6

Raucherraum, Raucherbereich

(1) ¹Der oder die Verantwortliche (Art. 7) kann abweichend von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 für jedes Gebäude oder jede Einrichtung das Rauchen in einem Nebenraum gestatten. ²Satz 1 gilt nicht für Einrichtungen nach Art. 2 Nr. 2 – mit Ausnahme von Einrichtungen der ambulanten und stationären Suchttherapie sowie der Erziehungs- und Eingliederungshilfe für Jugendliche und junge Volljährige – sowie nicht für Einrichtungen nach Art. 2 Nrn. 6 bis 8.

...

II.

1. Mit der Popularklage begehrt die Antragstellerin die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des in den genannten Vorschriften enthaltenen Rauchverbots in Spielhallen. Sie rügt eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und der Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1, Art. 159 BV).

Sie sei Betreiberin von vier Spielhallen und habe in den Jahren 2009 und 2010 aufgrund der damaligen Gesetzeslage verschiedene Baumaßnahmen insbesondere zur Errichtung von Rauchernebenräumen durchführen lassen. Mit dem am 1. August 2010 in Kraft getretenen Gesundheitsschutzgesetz seien diese Investitionen in Höhe von fast 20.000 € nutzlos geworden; zudem sei ein weiterer Umsatzeinbruch zu verzeichnen gewesen. Die Neuregelung verstoße gegen das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes. Der Gesetzgeber sei nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, Eingriffe in schutzwürdige Vertrauenstatbestände nach Möglichkeit durch angemessene Übergangsregelungen abzumildern oder auszugleichen, wobei er die Bedeutung des mit der Neuregelung verfolgten Anliegens für die Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen habe. Das im Jahr 2010 erlassene Gesundheitsschutzgesetz habe in einen Vertrauenstatbestand eingegriffen, weil diese Rechtsänderung für die Betreiber von Spielhallen objektiv nicht vorhersehbar gewesen sei. Nachdem der Gesetzgeber das seit Anfang 2008 geltende Rauchverbot mit Gesetzen vom 22. Juli 2008 und 27. Juli 2009 gelockert habe, sei keine erneute Verschärfung zu erwarten gewesen. Das Volksbegehren „Für echten Nichtraucherchutz“ sei erst am 21. Dezember 2009 vom Landeswahlleiter für rechtsgültig erklärt worden. Bis zu diesem Zeitpunkt habe die Antragstellerin bereits erhebliche Investitionen getätigt, um abgetrennte Nebenräume für Raucher zu schaffen. Die angegriffenen Vorschriften enthielten eine unechte Rückwirkung, da auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte eingewirkt und damit die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet werde. Die Bestimmungen seien wegen Fehlens einer Übergangsregelung verfassungswidrig. Nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 28. März 2011 seien Gewerbetreibende, die für gesundheitsschutzbezogene Maßnahmen finanziellen Aufwand betrieben hätten, als eine durch das Rauchverbot besonders stark belastete Gruppe anzusehen; der Gesetzgeber sei daher berechtigt und verpflichtet, dem tatsächlich in Anspruch genommenen Vertrauen durch Einräumung einer längeren Übergangsphase Rechnung zu tragen.

Gegen das Rechtsstaatsgebot verstoße auch der Fortfall der im früheren Gesundheitsschutzgesetz enthaltenen „Innovationsklausel“ (Art. 5 Abs. 2 GSG vom 20.12.2007, GVBI S. 919, in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27.7.2009, GVBI S.

384), wonach durch Rechtsverordnung Ausnahmen zugelassen werden konnten, wenn durch technische Vorkehrungen ein dem Rauchverbot vergleichbarer Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens geleistet werden konnte. Der Ausschluss technischer Neuerungen sei unverhältnismäßig und mangels eines sachlichen Grundes auch von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nicht mehr gedeckt.

Die Umgestaltung bestehender Rechtspositionen bzw. die Verschärfung der Auflagen beim Betrieb von Spielhallen wirke sich für die Betroffenen wie eine (Teil- oder Voll-)Enteignung aus und verstoße daher gegen die Eigentumsgarantie. Das bloße Bedürfnis nach der „Ausnahmslosigkeit“ einer Neuregelung könne die übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition nicht rechtfertigen.

In Bezug auf Spielhallen sei das Gesundheitsschutzgesetz auch zu unbestimmt, da Art. 2 Nr. 6 GSG nur „Kultur- und Freizeiteinrichtungen“ aufführe. Spielhallen seien aber in baurechtlicher Hinsicht als Vergnügungsstätten (§ 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO) deutlich von Kultur- und Freizeiteinrichtungen abgegrenzt; sie könnten daher nicht durch Auslegung in den Anwendungsbereich des Gesundheitsschutzgesetzes einbezogen werden. Wenn ein gleichlautender Begriff in mehreren Rechtsgebieten für dieselben Räumlichkeiten verwendet werde, dürfe er wegen der Einheitlichkeit der Rechtsordnung nicht unterschiedlich ausgelegt werden.

2. Die Antragstellerin beantragt ferner, die angegriffenen Vorschriften im Wege der einstweiligen Anordnung außer Kraft zu setzen.

III.

1. Nach Ansicht des Bayerischen Landtags ist die Popularklage unbegründet. Er hat aufgrund der gefestigten Rechtsprechung zur Vereinbarkeit des Gesundheitsschutzgesetzes mit der Verfassung auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat im Hinblick auf die gefestigte Rechtsprechung ebenfalls von einer Äußerung zu der Popularklage abgesehen.

3. Der Beauftragte des dem angegriffenen Gesetz zugrunde liegenden Volksbegehrens „Für echten Nichtraucherschutz!“ beantragt, die Popularklage als unbegründet zurückzuweisen.

IV.

Gegen die Zulässigkeit der Popularklage bestehen Bedenken.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen, auch eine juristische Person des Privatrechts (VerfGH vom 15.1.2007 = VerfGH 60, 1/4 m. w. N.). Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts; dazu gehören auch die angegriffenen Regelungen.

2. Bedenken begegnet die Zulässigkeit der Popularklage jedoch unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung.

Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und muss es dabei sein Bewenden haben. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift ist nur zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden. Das gilt auch dann, wenn die angefochtene Vorschrift zwar nicht formell mit der vom Verfassungsgerichtshof bereits überprüften Regelung identisch ist, aber inhaltlich mit ihr übereinstimmt (VerfGH vom 13.9.2011 = BayVBI 2012, 13 m. w. N.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 38 zu Art. 98 m. w. N.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNrn. 52 f. zu Art. 98 m. w. N.).

Mit dem Rauchverbot in Freizeiteinrichtungen (Art. 2 Nr. 6 GSG), zu denen nach fachgerichtlicher Rechtsprechung auch Spielhallen gehören (vgl. BayVGh vom 10.2.2011 = BayVBI 2011, 471), hat sich der Verfassungsgerichtshof bisher nicht umfassend auseinandergesetzt. Soweit die zum früheren Gesundheitsschutzgesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBI S. 919) ergangene Entscheidung vom 25. Juni 2010 (BayVBI 2010, 658/664 f.) sich mit solchen Einrichtungen befasst, beziehen sich die Ausführungen nur auf die im damaligen Verfahren als verletzt gerügten Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit, des Gleichheitssatzes und der Vereinigungsfreiheit. Die zur derzeitigen Fassung des Gesundheitsschutzgesetzes ergangenen Entscheidungen vom 14. April 2011 (BayVBI 2011,

466), vom 13. September 2011 (BayVBI 2012, 13) und vom 31. Januar 2012 (Vf. 26-VII-10) betreffen das Verbot des Rauchens in Gaststätten (Art. 2 Nr. 8 GSG) und Vereinsräumlichkeiten (Art. 2 Nr. 6 GSG); sie gehen auf das – ebenfalls ausnahmslos geltende (vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GSG) – Rauchverbot in Spielhallen als einer Sonderform von Freizeiteinrichtungen nicht ausdrücklich ein.

Die meisten der in diesen neueren Entscheidungen getroffenen Aussagen zur Verfassungsmäßigkeit eines strikten Rauchverbots können allerdings, da sie nicht spezifisch mit Blick auf Gaststätten und Vereinsräumlichkeiten begründet sind, für Spielhallen als Sonderform einer gewerblich betriebenen Freizeiteinrichtung in gleicher Weise Geltung beanspruchen. Ob und inwieweit die Popularklage daher wegen Wiederholung als unzulässig angesehen werden müsste, kann jedoch dahingestellt bleiben, da sie jedenfalls in der Sache keinen Erfolg hat (vgl. unten V.).

3. Die Antragstellerin hat in ausreichend substantzierter Weise Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung (Art. 101, 103 Abs. 1 und Art. 159 BV) als verletzt bezeichnet und die Gründe dargelegt, aus denen sie die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen ableitet. Da eine zulässige Grundrechtsrüge vorliegt, prüft der Verfassungsgerichtshof die angefochtenen Vorschriften anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet sind (VerfGH vom 12.5.2009 = VerfGH 62, 45/51).

V.

Die Popularklage ist jedenfalls unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften der Art. 2 Nr. 6, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz GSG sind auf der Grundlage der bisherigen Verfassungsrechtsprechung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sowie mit den Grundrechten aus Art. 101, 103 Abs. 1 und Art. 159 BV vereinbar.

In den bereits genannten Entscheidungen vom 14. April 2011 (BayVBI 2011, 466), vom 13. September 2011 (BayVBI 2012, 13) und vom 31. Januar 2012 (Vf. 26-VII-10) hat der Verfassungsgerichtshof unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG vom 30.7.2008 = BVerfGE 121, 317; BVerfG vom 6.8.2008 = NJW 2008, 2701; BVerfG vom 2.8.2010 = BayVBI 2010, 723; BVerfG vom 2.8.2010 = NVwZ 2011, 294) ausführlich dargelegt, dass die mit Gesetz vom 23. Juli 2010 (GVBI S. 314) erfolgte Einführung eines strikten, d. h. durch keine Ausnahmeregelungen abgemilderten Rauchverbots in Gaststätten (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 8 GSG)

mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist und insbesondere für die Inhaber gastronomischer Betriebe keinen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellt. Die hierfür maßgeblichen Erwägungen sind auf das ebenso weit reichende Rauchverbot in den zu den Freizeiteinrichtungen (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 6 GSG) zählenden Spielhallen und auf die Rechtsstellung der dortigen Inhaber uneingeschränkt übertragbar. Das Vorbringen der Antragstellerin gibt zu einer von der bisherigen Rechtsprechung abweichenden verfassungsrechtlichen Bewertung keinen Anlass.

1. Auf den Einwand, dem Gesundheitsschutzgesetz fehlten rechtsstaatlich bzw. grundrechtlich gebotene Übergangs- und Ausgleichsregelungen, ist der Verfassungsgerichtshof bereits in der Entscheidung vom 13. September 2011 (BayVBI 2012, 13/16 f.) eingegangen.

Der damalige Antragsteller hatte vorgetragen, die Aufhebung der bis zum 31. Juli 2010 geltenden Bestimmung über die Zulässigkeit des Rauchens in Nebenräumen von Gaststätten (Art. 6 Abs. 1 GSG vom 20.12.2007, GVBI S. 919, in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27.7.2009, GVBI S. 384) verletze den Grundsatz des Vertrauensschutzes und damit das Rechtsstaatsprinzip, weil viele Gaststättenbetreiber im Vertrauen auf die Fortgeltung und Beständigkeit dieser Regelung ihr Betriebskonzept umgestellt und erhebliche Geldbeträge für die Einrichtung von Rauchernebenräumen aufgewendet hätten. Der Bürger müsse nicht damit rechnen, dass sich ein Gesetz innerhalb von drei Jahren ohne sachlichen Grund dreimal ändere; ihm hätte zumindest die Möglichkeit gegeben werden müssen, sich der neuen Rechtslage innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist anzupassen.

Der Verfassungsgerichtshof hat darin keinen Verfassungsverstoß gesehen. Übergangs- und Ausgleichsregelungen seien weder im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes noch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten. Soweit das angegriffene Gesetz Gaststätten betreffe, in denen aufgrund der früheren Ausnahmeregelung zwischenzeitlich habe geraucht werden dürfen, entfalte es nur eine sogenannte unechte Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sei. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehe nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte dürfe der Normgeber mit Wirkung für die Zukunft grundsätzlich einwirken. Aus dem Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ergäben sich zwar auch in Fällen einer unechten Rückwirkung verfassungsrechtliche Grenzen für belastende Vorschriften; das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand einer Regelung sei hier jedoch weit weniger geschützt als bei einer echten Rückwirkung. Die

Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit sei gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen. Im vorliegenden Fall sei bereits ein besonderes Vertrauen der Gaststättenbetreiber auf den Fortbestand der am 1. August 2009 in Kraft getretenen Ausnahmeregelungen nicht erkennbar. Das Volksbegehren „Für echten Nichtraucherchutz!“ sei am 30. April 2009 angelaufen, der Zulassungsantrag mit den erforderlichen Unterstützerunterschriften am 17. Juli 2009 beim Staatsministerium des Innern eingereicht worden. Mit der Möglichkeit einer baldigen Rückgängigmachung der durch das Gesetz vom 27. Juli 2009 eingeführten Lockerungen des Rauchverbots in Gaststätten sei somit von Anfang an zu rechnen gewesen (VerfGH BayVBI 2012, 13/16 f.).

Diese Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs müssen in gleicher Weise für Freizeiteinrichtungen wie z. B. Spielhallen gelten, da auch dort das Rauchen in Nebenräumen erst durch das Änderungsgesetz vom 27. Juli 2009 (GVBI S. 384) zugelassen wurde. Die Betreiber solcher Einrichtungen durften sich ebenso wenig wie die Gastwirte darauf verlassen, dass die – bereits vor dem Inkrafttreten sehr umstrittenen – Ausnahmen vom Rauchverbot für einen längeren Zeitraum fortbestehen und sich daher Aufwendungen zur Schaffung von Rauchernebenräumen amortisieren würden. Sie mussten sich auf eine mögliche erneute Verschärfung des Rauchverbots nicht erst ab der Bekanntmachung des zugelassenen Volksbegehrens durch das Staatsministerium des Innern (Art. 65 LWG) am 18. August 2009 (StAnz 2009 Nr. 35) oder gar erst ab der Bekanntmachung des Ergebnisses des Volksbegehrens durch den Landeswahlleiter (Art. 71 LWG) am 21. Dezember 2009 (StAnz 2010 Nr. 1) einstellen, sondern schon ab dem Tag (17. Juli 2009), an dem der Gesetzentwurf durch Einreichung des Zulassungsantrags (Art. 63 LWG) in das Verfahren der Volksgesetzgebung formell „eingebracht“ war (vgl. BVerfG vom 7.7.2010 = BVerfGE 127, 31/50). Ihr Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit der zehn Tage später erlassenen Ausnahmeregelungen war daher von vornherein nur in geringem Maße schutzwürdig; es durfte gegenüber dem mit der Neuregelung verfolgten Ziel, einen sofort wirksamen lückenlosen Nichtraucherchutz zu gewährleisten, als nachrangig bewertet werden.

Für ihre gegenteilige Rechtsauffassung kann sich die Antragstellerin auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 28. März 2011 (Az. Lv 3, 4, 6/10) schon deshalb nicht berufen, weil dort eine andere rechtliche Ausgangssituation vorlag. Die im saarländischen Nichtraucherchutzgesetz zugelassene Ausnahme für Gaststättennebenräume hatte bereits fast zwei Jahre lang gegolten, bevor der das Rauchverbot verschärfende Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht wurde, der für alle bis dahin errichteten Nebenräume eine Übergangsfrist von 17 Monaten vorsah. Dass auch für die erst nach Einbringung des Entwurfs geschaffenen Nebenräume der Zeitpunkt des

Inkrafttretens hätte hinausgeschoben werden müssen, fordert das genannte Urteil nicht (SaarlVerfGH vom 28.3.2011 unter C. II. 3. d) bb) (2) (a)). Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes stimmt vielmehr ausdrücklich der vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 24. September 2010 (BayVBI 2011, 43/46) getroffenen Feststellung zu, wonach der Verzicht auf Übergangs- und Ausgleichsregelungen beim Übergang zu einem absoluten Rauchverbot sowohl mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch mit dem rechtsstaatlichen Gebot des Vertrauensschutzes in Einklang steht (SaarlVerfGH vom 28.3.2011 unter C. III. 2.).

2. Ebenfalls kein Verfassungsverstoß liegt im Fortfall der im vorherigen Gesundheitsschutzgesetz enthaltenen „Innovationsklausel“, wonach durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit Ausnahmen zugelassen werden konnten, wenn durch technische Vorkehrungen ein dem Rauchverbot vergleichbarer Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens geleistet werden konnte (Art. 5 Abs. 2 GSG vom 20.12.2007, GVBI S. 919, in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27.7.2009, GVBI S. 384).

Das durch Volksentscheid beschlossene Gesundheitsschutzgesetz vom 23. Juli 2010 enthält keine derartige Bestimmung mehr. In der dem Volksbegehren beigefügten Begründung (Art. 63 Abs. 1 Satz 2 LWG) wird dazu unter der Überschrift „Alternativen“ ausgeführt, sogenannte technische Lösungen seien wenig praktikabel und mit einem hohen Wartungs- und damit Kontrollaufwand verbunden; sie wirkten zudem wettbewerbsverzerrend (StAnz 2009 Nr. 35). Diese Erwägungen sind entgegen der Auffassung der Antragstellerin von der dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungsprärogative gedeckt.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner zur früheren Fassung des Gesundheitsschutzgesetzes ergangenen Entscheidung vom 25. Juni 2010 (BayVBI 2010, 658/660 f.) dargelegt, dass ein anderes, gleich wirksames, aber die Handlungsfreiheit von Rauchern weniger einschränkendes Mittel als das Rauchverbot nicht zur Verfügung steht. Der (damalige) Gesetzgeber habe auf der Grundlage des ihm zukommenden Einschätzungs- und Prognosespielraums davon ausgehen dürfen, dass durch den Einbau von Lüftungsanlagen nicht dasselbe Schutzniveau erreicht werden könne (LT-Drs. 15/8603 S. 7). Insoweit könne er sich auf einschlägige wissenschaftliche Untersuchungen stützen, aus denen sich ergebe, dass Lüftungsanlagen keinen einem Rauchverbot gleichwertigen Schutz vor den gesundheitsgefährdenden Schadstoffen des Tabakrauchs böten, weil selbst modernste Ventilationssysteme die gefährlichen Inhaltsstoffe des Tabakrauchs nicht vollständig aus der Raumluft beseitigen könnten (Deutsches Krebsforschungszentrum, Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko, 2. Aufl. 2006,

<http://www.tabakkontrolle.de>, S. 14, sowie: Unzureichender Gesundheitsschutz vor Tabakrauch beim Einsatz von Lüftungstechnischen Anlagen, 2007, <http://www.tabakkontrolle.de>).

Dass diese beim Erlass des Gesundheitsschutzgesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 919) vorliegenden Erkenntnisse zum Zeitpunkt des Volksentscheids am 4. Juli 2010 bereits überholt gewesen sein könnten, ist nicht ersichtlich. Das Deutsche Krebsforschungszentrum hat seine Aussagen zur mangelnden Wirksamkeit Lüftungstechnischer Anlagen in neuerer Zeit ausdrücklich bestätigt (vgl. Nichtraucherschutz wirkt – eine Bestandsaufnahme der internationalen und der deutschen Erfahrungen, 2010, S. 4, sowie: Aus Sicht der Krebsforschung sind Luftfiltersysteme, welche die Kanzerogene des Tabakrauchs in Arbeitsräumen nur absenken, keine Alternative für ein Rauchverbot, 2008; beide Informationen abrufbar unter: <http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/Nichtraucherschutz.html>). Auch die Antragstellerin hat nicht vorgetragen, dass heute oder in absehbarer Zukunft technische Verfahren verfügbar wären, mit denen sich die gesundheitsschädlichen Inhaltsstoffe aus der tabakrauchbelasteten Raumluft vollständig herausfiltern ließen. Da Entlüftungsanlagen immer nur auf den gesamten Raum bezogen wirken, werden zumindest solche Nichtraucher, die sich in unmittelbarer Nähe von Rauchern aufhalten, auch bei bestmöglicher Entlüftung immer punktuellen Rauchbelastungen ausgesetzt sein (vgl. Scheidler, BayVBl 2010, 645/650; ders., KommP BY 2009, 91/93). Für die Annahme des Gesetzgebers, dass technische Vorkehrungen keine praktikable Alternative zu einem Rauchverbot darstellen können, sprechen somit gute Gründe. Im Übrigen dürfte schon der in der Begründung des Volksbegehrens angesprochene hohe behördliche Kontrollaufwand als Rechtfertigung ausreichen, um von einer entsprechenden Ausnahmeregelung abzusehen.

3. Die Umschreibung des Anwendungsbereichs des Gesundheitsschutzgesetzes mit den Begriffen „Kultur- und Freizeiteinrichtungen“ (Art. 2 Nr. 6 GSG) genügt dem Erfordernis der Normbestimmtheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage zumindest ansatzweise eigenständig beurteilen und ihr Verhalten danach einrichten können und dass die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil Gesetze sonst zu starr und kasuistisch werden müssten und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht

werden könnten. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Letzte zu umschreiben. Es bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerFGH vom 28.3.2003 = VerFGH 56, 28/45; VerFGH vom 30.9.2004 = VerFGH 57, 113/127; VerFGH 60, 1/6). Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften können das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerFGH vom 24.7.1995 = VerFGH 48, 87/95; VerFGH 60, 1/6; VerFGH vom 23.1.2012).

Hieran gemessen ist der unbestimmte Rechtsbegriff der „Kultur- und Freizeiteinrichtungen“ in Art. 2 Nr. 6 GSG nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat mit einer Legaldefinition die von dieser Vorschrift erfassten Einrichtungen der Art nach präzise bezeichnet („Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung und Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke oder der Freizeitgestaltung dienen“) und mit der nicht abschließenden Auflistung konkreter Fallbeispiele („insbesondere Kinös, Museen, Bibliotheken, Theater und Vereinsräumlichkeiten“) die Reichweite der Norm nochmals verdeutlicht. Auch das einschränkend zu verstehende Merkmal „soweit sie öffentlich zugänglich sind“ ist hinreichend bestimmt gefasst, da sich sein Regelungsinhalt durch eine Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte und des erkennbaren Normzwecks (Ausschluss echter geschlossener Gesellschaften vom Rauchverbot) ohne größere Schwierigkeiten ermitteln lässt (vgl. VerFGH vom 31.1.2012 Vf. 26-VII-10 S. 18; BayVGH vom 10.2.2011 = BayVBI 2011, 471).

Soweit die Antragstellerin die Formulierung des Art. 2 Nr. 6 GSG in Bezug auf Spielhallen für zu unbestimmt hält, weil diese baurechtlich als Vergnügungsstätten (§ 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO) zu qualifizieren und damit von den Kultur- und Freizeiteinrichtungen abzugrenzen seien, rügt sie nicht die unzureichende Bestimmtheit, sondern den Inhalt der Norm. Sie sieht einen Verfassungsverstöß darin, dass dem Rauchverbot nach Art. 2 Nr. 6 GSG aufgrund des weiten Gesetzeswortslauts auch Einrichtungen unterfallen, die im Bauplanungsrecht weder als Kultureinrichtungen (vgl. § 7 Abs. 1 BauNVO) noch als Freizeiteinrichtungen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB) gelten, sondern eine eigene Kategorie bilden.

Diesem Einwand kann nicht gefügt werden (ebensbereits BayVGH BayVBI 2011, 471). Er verkennt, dass das Gesundheitsschutzgesetz mit dem Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Gefahren durch Passivrauchen (§ 1 GSG) eine völlig andere Zielsetzung verfolgt als das an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung orientierte

Bauplanungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, § 1 Abs. 1 BauGB). Bei der Regelung des Nichtraucher-schutzes war der bayerische Landesgesetzgeber auch terminologisch an keine bundesrechtlichen Vorgaben gebunden; er durfte daher den bundesgesetzlich bereits anderweitig geprägten Begriffen einen abweichenden Bedeutungsinhalt zumessen. Die inhaltliche und begriffliche Selbständigkeit der beiden Rechtsmaterien des Nichtraucher-schutzes und des Städtebaurechts, die letztlich auf der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern beruht (hierzu VerfGH vom 13.7.1984 = VerfGH 37, 101/107 m. w. N.), wird auch nicht durch den von der Antragstellerin herangezogenen „Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung“ aufgehoben oder eingeschränkt. Ein solcher Grundsatz im Sinn einer Anpassungspflicht von Landesrecht an Bundesrecht auch dort, wo dem Landesgesetzgeber die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz zusteht, findet sich im bayerischen Verfassungsrecht nicht; die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes kann daher nicht deshalb in Zweifel gezogen werden, weil das Gesetz von bundesrechtlichen Regelungen abweicht (VerfGH vom 7.3.1985 = VerfGH 38, 28/32 m. w. N.).

4. Ebenfalls keinen Erfolg hat die Antragstellerin mit dem Einwand, die in der übergangslosen Einführung eines strikten Rauchverbots liegende Umgestaltung der den Spielhallenbetrieb betreffenden Rechtspositionen verstoße gegen das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV), da sie sich für die Betroffenen wie eine (Teil- oder Voll-) Enteignung (Art. 159 BV) auswirke. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in der das Rauchverbot in Gaststätten betreffenden Entscheidung vom 14. April 2011 dargelegt hat, greift das gesetzliche Rauchverbot nicht in den Schutzbereich des Eigentumsrechts der Gaststättenbetreiber ein (BayVBI 2011, 466/469). Das Verbot, in den Innenräumen von Gaststätten zu rauchen, berührt zwar auch das eigentumsrechtlich geschützte Hausrecht; der Eingriffsschwerpunkt liegt hier aber nicht in der Begrenzung der Innehabung und Verwendung dieser Vermögensposition, sondern in der Beschränkung der individuellen Erwerbstätigkeit von Gastwirten (VerfGH BayVBI 2011, 466/469; BVerfGE 121, 317/344 f.). Diese verfassungsrechtlichen Erwägungen sind auf das Rauchverbot in Kultur- und Freizeiteinrichtungen, soweit diese wie im Fall der Spielhallen zu gewerblichen Zwecken betrieben werden, uneingeschränkt übertragbar.

VI.

Durch die Entscheidung über die Popularklage hat sich der Antrag, die Anwendung der Art. 2 Nr. 6, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz GSG durch einstweilige Anordnung auszusetzen, erledigt.

VII.

Es ist angemessen, der Antragstellerin eine Gebühr von 1.000 € aufzuerlegen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).