

Noch einmal: Die Diskussion um die Rauchverbote

Nach wie vor wird in Deutschland intensiv über die Rauchverbote diskutiert, zumal sich aus dem Verfassungsgerichtsurteil vom 30.7.2008 (BVerfG, 1 BvR 3262/07) in einigen Bundesländern Nachbesserungsbedarf an den bestehenden Gesetzen ergab. Ein besonderer Streitpunkt dieser Debatte sind die Rauchverbote in der Gastronomie. Abzuwägen ist dabei die Berufsfreiheit der Gastronomen mit dem Gesundheitsschutz der Angestellten und der Gäste. Das Bundesverfassungsgericht sieht den Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren als „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ und bringt in seiner Entscheidung das Vorsorgeprinzip zur Geltung. Der Gesetzgeber dürfe sich „auf die zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen stützen, nach denen mit dem Passivrauchen schwerwiegende gesundheitliche Risiken verbunden sind“. Er habe auch einen Beurteilungsspielraum bei der „Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung“. Weitreichende Nichtraucher-schutzgesetze sind daher zulässig, auch für die Annahme besonderer Gefährdungen in Gaststätten gebe es „hinreichende tatsächliche Grundlagen“. Das Gericht zieht daraus das Fazit: „Zum Schutz vor Gefährdungen der Gesundheit durch Passivrauchen sind gesetzliche Rauchverbote in Gaststätten geeignet und erforderlich.“ Dabei darf es aber dem Urteil zufolge keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Gastronomiebetrieben geben, z.B. dürfen Ausnahmeregelungen nicht zur Benachteiligung von kleinen Gaststätten führen, die keine abgetrennten Raucherräume einrichten können.

In der Ausgabe 5/2008 unseres Infodienstes prävention extra haben wir einen kurzen Überblick über die Studienlage zur Verminderung von Herzinfarkten nach der Einführung von Rauchverbote gegeben. Sie können diese Ausgabe auf unserer Internetseite kostenfrei abrufen. Diesmal wollen wir uns dem Argument der Gastronomieverbände zuwenden, Rauchverbote seien für viele Betriebe existenzgefährdend. Dazu dokumentieren wir im Folgenden einen Auszug aus einem Artikel, der demnächst in der Zeitschrift „Das Gesundheitswesen“ erscheinen wird: Fromme H, Kuhn J, Bolte G: Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverboten. Der Textauszug stellt die internationale Studienlage zu den wirtschaftlichen Folgen von Rauchverboten für die Gastronomie zusammen.

Am Ende der prävention extra finden Sie den Inhalt der nächsten Ausgabe der Zeitschrift „Prävention“, die in den nächsten Tagen erscheinen wird.

Die Herausgeber

prävention extra Eine Information der Zeitschrift für Gesundheitsförderung prävention

prävention Zeitschrift für Gesundheitsförderung ist die erste deutschsprachige Fachzeitschrift, die sich ausschließlich mit der Theorie und Praxis der Gesundheitsförderung und Prävention befasst. Sie erscheint seit 30 Jahren viermal jährlich; zweimal als Sammelheft und zweimal als Schwerpunktheft zu einem ausgewählten Thema. Probehefte kostenlos.

Herausgeber: Prof. Dr. Jost Bauch, Prof. Dr. Herbert Feser, Prof. Dr. Alexa Franke, Prof. Dr. Peter Franzkowiak, Hans A. Hüsgen, Dr. Joseph Kuhn, Peter Sabo

Redaktion: Peter Sabo, Am Sonnenberg 17, 55270 Schwabenheim, Tel. 06130 7760

Internet: www.zeitschrift-praevention.de

Joseph Kuhn

Wirtschaftliche Folgen der Rauchverbote für die Gastronomie

In der Diskussion um Rauchverbote werden den gesundheitlichen Effekten häufig ökonomische Argumente, etwa ein befürchteter Verlust an Arbeitsplätzen oder Steuereinnahmen, gegenübergestellt. In den letzten Jahren wiesen jedoch eine ganze Reihe von Studien hohe volkswirtschaftliche Kosten des Tabakkonsums nach (siehe z.B. [1, 2, 3, 4, 5, 6]), die auf gesamtgesellschaftlicher Ebene für eine restriktive Tabakkontrollpolitik sprechen. Zu den Einsparungen, die durch eine konsequente Tabakkontrollpolitik speziell im Gesundheitswesen erzielt werden können, legten kürzlich Lightwood et al. [7] eine Analyse vor.

Eine zweite Argumentationslinie thematisiert die betriebswirtschaftlichen Folgen der Tabakkontrollpolitik für die Gastronomie und zielt auf das Rechtsgut der Berufsfreiheit der Gaststättenbetreiber ab. So argumentiert z.B. auch der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband mit der „existentiellen Betroffenheit kleiner Kneipen“ [8] durch Umsatzrückgänge infolge von Rauchverboten.

Die ersten Monatsstatistiken des Statistischen Bundesamtes nach Einführung der Rauchverbote in Baden-Württemberg und Niedersachsen wiesen auf einen Rückgang der Umsätze in der getränkegeprägten Gastronomie dieser Bundesländer im 3. Quartal 2007 gegenüber dem Vorjahresquartal um 9,8% hin, während es in den übrigen Bundesländern nur 6,8% waren. Im 4. Quartal gingen die Umsätze in nun drei Ländern mit Rauchverboten (zusätzlich Hessen) gegenüber dem Vorjahresquartal um 14,1% zurück, in den anderen Bundesländern um 8,8%. In der speisengeprägten Gastronomie war im 3. Quartal 2007 kein Unterschied zwischen Ländern mit und ohne Rauchverbot festzustellen, im 4. Quartal nur ein geringer Unterschied [9]. Diese Daten, die im Vorfeld des Verfassungsgerichtsurteils vom 30.7.2008 über die Zulässigkeit der Rauchverbote veröffentlicht wurden, fanden in der öffentlichen Diskussion große Aufmerksamkeit. Eine valide Analyse der ökonomischen Effekte der Rauchverbote auf die Gastronomie war damit jedoch nicht gegeben.

Der betrachtete Zeitraum war sehr kurz, die Preisentwicklung in der Gastronomie sowie die Entwicklung des Konsums insgesamt wurde nicht länderspezifisch untersucht, zudem ist der Umsatz allein als Kennziffer für die wirtschaftlichen Effekte der Rauchverbote nicht ausreichend. Kosten, Gewinne und Beschäftigung wären ebenfalls zu betrachten.

Untersuchungen zu den ökonomischen Effekten

Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Rauchverbote und es sind Daten zum Umsatz in der Gastronomie bis einschl. September 2008 verfügbar vor [27]. Daraus lassen sich im Zeitverlauf keine gravierenden Auffälligkeiten seit Einführung der Rauchverbote erkennen. In Bayern, dem Land mit dem vergleichsweise strengsten Rauchverbot in Deutschland, sind die Gastronomieumsätze im ersten Halbjahr 2008, also nach Einführung des Rauchverbots, sowohl in der speisen- als auch in der getränkegeprägten Gastronomie sogar deutlich gestiegen [28]. Damit fügt sich die Situation in Deutschland in die internationale Studienlage.

Die ökonomischen Effekte von smoke-free policies wurden inzwischen weltweit untersucht. Studien liegen z.B. aus Südafrika [10], Neuseeland [11, 12], Tasmanien [13], Kanada [14], Italien [15, 16] und Schottland [4, 17] vor. Dabei verzeichneten Binkin et al. [16] für Italien auf der Grundlage eines Surveys bei 7% der Gastronomiebetriebe deutliche finanzielle Einbußen, bei 24% leichte Einbußen und werteten den ökonomischen Effekt insgesamt als „begrenzt“. Adda et al. [17] berichteten für Schottland, ebenfalls auf der Grundlage eines Surveys, einen Rückgang der Verkaufszahlen in Pubs um 10% und einen Rückgang der Kunden um 14%. Einschränkend verweisen die Autoren darauf, dass ihre Studie nur „short-run effects“ erfassen konnte. Ludbrook et al. [4] berechneten für Schottland drei Entwicklungsszenarien, die zentrale Schätzung ergibt auch hier für die Bars finanzielle Einbußen. Die übrigen der genannten Studien konnten keine negativen ökonomischen Effekte feststellen.

Das Deutsche Krebsforschungszentrum kommt in einer Zusammenstellung von mehrjährigen Verlaufsdaten für Irland, Norwegen, die USA und Australien zu dem Ergebnis, dass keine negativen Wirkungen der Rauchverbote auf die Gastronomie zu beobachten sind. Der in Irland zunächst beobachtete Rückgang von Umsätzen und Beschäftigung erwies sich als zeitlich nicht stabil [18]. Eriksen & Chaloupka [19] resümieren in ihrer Übersichtsarbeit zu den wirtschaftlichen Effekten der Rauchverbote auf die Gastronomie in den USA, dass der Sachverhalt in den letzten 10 Jahren intensiv beforscht wurde, mit dem Ergebnis, dass die Mehrzahl der Studien keine negativen Effekte feststellen konnte. Auch spätere Studien in den USA, die z.T. neue Varianten ökonomischer Outcomes untersuchten, erbrachten demgegenüber keine anderen Befunde. Pyles et al. [20] untersuchten z.B. die Beschäftigungseffekte und eventuelle Betriebsschließungen in Lexington-Fayette County/USA. Sie registrierten positive Beschäftigungseffekte bei Restaurants, keine Beschäftigungseffekte bei Bars, keine Effekte hinsichtlich Betriebsschließungen. Stolzenberg & D'Alessio [21] fanden für Kalifornien einen mäßigen Rückgang der Einnahmen um 4% bei den Bars, bei den Restaurants dagegen keine Effekte. Alpert et al. [22] untersuchten Steuern und Beschäftigung in der Gastronomie in Massachusetts, ohne negative Effekte infolge des Rauchverbots. Alamar & Glantz [23] untersuchten Preise und Unternehmenswerte von Bars in US-Regionen mit und ohne Rauchverbote und konnten ebenfalls keine negativen ökonomischen Folgen der Rauchverbote feststellen.

Scollo et al. [24] untersuchten in einer Übersichtsarbeit, die die Zeit bis 31.8.2002 abdeckt, 97 Studien zu ökonomischen Effekten von „smoke-free policies“ in der Gastronomie. Die meisten Studien beziehen sich auf Rauchverbote, nur wenige evaluieren Gesetze, die das Rauchen in Nebenräumen erlauben. Die Autoren sortierten die Studien nach den vier Qualitätskriterien von Siegel [29]: Heranziehung objektiver Kennzahlen, Berücksichtigung des Zeitverlaufs, Nutzung multivariater statistischer Verfahren, Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Zudem wurde geprüft, ob die Studien mit peer review veröffentlicht wurden und ob es Verbindungen zur Tabakindustrie gibt. Keine der nach diesen Kriterien besonders hochwertigen Studien fand negative wirtschaftliche Effekte. 31 der Studien waren durch die Tabakindustrie finanziert oder von Autor/innen, die der Tabakindustrie nahe standen. 60 Studien wurden unabhängig finanziert, bei 6 Studien konnte diese Zuordnung nicht getroffen werden. Keine der 60 unabhängigen Studien fand einen langfristigen negativen ökonomischen Effekt, dagegen verzeichneten 29 der 31 tabakindustrieassoziierten Studien negative Effekte. Nur eine dieser Studien wurde in einem wissenschaftlichen Journal mit peer review veröffentlicht, im Unterschied dazu 38% der unabhängigen Studien.

Eine Aktualisierung dieser Übersichtsarbeit mit inzwischen 165 Veröffentlichungen auf der Grundlage von 158 Studien, die den Zeitraum bis Ende Januar 2008 abdecken, ist in tabellarischer Form verfügbar [25]. Nur in zwei der Studien, die alle vorgenannten vier Qualitätskriterien erfüllen, wurden negative Effekte von Rauchverboten auf die Gastronomie festgestellt.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ökonomischen Effekte von Rauchverboten auf die Gastronomie weltweit in zahlreichen Studien untersucht wurden. Die erhobenen Outcomes reichen von subjektiven Einschätzungen der Inhaber und Kunden über Daten der offiziellen Statistik zu Steuern, Umsätzen und Beschäftigung bis hin zu Konstrukten wie dem Unternehmenswert. Kaum untersucht sind bisher die Wirkungen von Anpassungsstrategien der Gastronomie (z.B. spezielle open air Angebote etc.) oder die Rolle der lokalen Politik, obwohl es Hinweise darauf gibt, dass solche Faktoren Einfluss auf die ökonomischen Folgen der Rauchverbote haben [26]. Die Studienlage zeigt, dass Rauchverbote die speisengeprägte Gastronomie nicht oder eher positiv tangieren, dass die Getränkegeprägte Gastronomie dagegen nach einigen Studien zumindest kurzfristig negative Effekte zu bewältigen hat. Diese negativen Effekte sind jedoch durchweg sehr begrenzt, teilweise auch zeitlich nicht stabil. Dieses trotz der Unterschiede in den Rauchgewohnheiten und in der Struktur der Gastronomie in den einzelnen Ländern doch recht homogene Bild ist eigentlich erstaunlich, gravierende ökonomische Effekte der Rauchverbote auf die Gastronomie in Deutschland müssen demnach als unwahrscheinlich gelten.

1. Neubauer S, Welte R, Reiche A, König HH, Büsch K, Leidl R: Mortality, morbidity and costs attributable to smoking in Germany: update and a 10-year comparison. *Tob Control* 2006; 15: 464-471
2. Sung HY, Wang L, Jin S, Hu TW, Jiang Y. Economic burden of smoking in China, 2000. *Tob Control* 2006; 15 Suppl 1: i5-11
3. McGhee SM, Ho LM, Lapsley HM, Chau J, Cheung WL, Ho SY, Pow M, Lam TH, Hedley AJ. Cost of tobacco-related diseases, including passive smoking, in Hong Kong. *Tob Control* 2006; 15: 125-130
4. Ludbrook A, Bird S, van Teijlingen E. International Review of the Health and Economic Impact of the Regulation of Smoking in Public Places. Summary Report. Edinburgh/Glasgow: Health Scotland 2005
5. Max W, Rice DP, Sung HY, Zhang X, Miller L. The economic burden of smoking in California. *Tob Control* 2004; 13: 264-267
6. Pock M, Cypionka T, Müllbacher S, Schnabl A. Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens. Eine ökonomische Analyse für Österreich. Wien 2008. www.ihs.ac.at/publications/eco/recent_publ/rauchen_final_22-04-2008.pdf, Zugriff 2.9.2008
7. Lightwood JM, Dinno A, Glantz SA: Effect of the California Tobacco Control Program on Personal Health Care Expenditures. *PLoS Medicine* 2008; 5: e178
8. DEHOGA. http://www.dehoga-bundesverband.de/home/nichtraucherschutz_0_1009_1070.html, Zugriff am 29.7.2008
9. Statistisches Bundesamt. Rauchverbote und Umsätze im Gaststättengewerbe. Pressemitteilung Nr. 207 vom 6.6.2008
10. Wahlbeck C van, Blecher E, van Graan M. Effects of Tobacco Products Control Amendment Act of 1999 on restaurant revenues in South Africa – a survey approach. *S Afr Med J* 2007; 93: 208-211
11. Thomson G, Wilson N. One year of smokefree bars and restaurants in New Zealand: Impacts and responses. *BMC Public Health* 2006; 6: 64
12. Edwards R, Thomson G, Wilson N, Waa A, Bullen C, O´Dea D, Gifford H, Glover M, Laugesen M, Woodward A. After the smoke has cleared: evaluation of the impact of a new national smoke-free law in New Zealand. *Tob Control* 2008; 17: e2.
13. Lal A, Siahpush M, Scollo M. The economic impact of smoke-free legislation on sales turnover in restaurants and pubs in Tasmania. *Tob Control* 2004; 13: 454-455
14. Luk R, Ferrence R, Gmel G. The economic impact of a smoke-free bylaw on restaurant and bar sales in Ottawa, Canada. *Addiction* 2006; 101: 738-745
15. Gallus S, Zuccaro P, Colombo P, Apolone G, Pacifici R, Garattini S, La Vecchia C. Effects of new smoking regulations in Italy. *Annals of Oncology* 2005; 17: 346-347
16. Binkin N, Perra A, Aprile V, D´Argenzio A, Lopresti S, Mingozi O, Scondotto S: Effects of a generalised ban on smoking in bars and restaurants, Italy. *Int J Tuberc Lung Dis* 2007; 11: 522-527
17. Adda J, Berlinski S, Machin S. Short-run economic effects of the Scottish smoking ban. *International Journal of Epidemiology* 2006; 36: 149-154
18. DKFZ. Stabile Umsätze und gesicherte Arbeitsplätze nach Einführung der rauchfreien Gastronomie. Heidelberg: DKFZ; 2006, zweite Auflage 2007
19. Eriksen M, Chaloupka F. The Economic Impact of Clean Indoor Air Laws. *CA Cancer J Clin* 2007; 57: 367-378
20. Pyles MK, Mullineaux DJ, Okoli, CT, Hahn EJ. Economic effect of a smoke-free law in a tobacco-growing community. *Tob Control* 2007; 16: 66-68
21. Stolzenberg L, D´Alessio SJ. Is Nonsmoking Dangerous to the Health of Restaurants? The Effect of California´s Indoor Smoking Ban on Restaurant Revenues. *Eval Rev* 2007; 31: 75-92
22. Alpert HR, Carpenter CM, Travers MJ, Connolly GN. Environmental and economic evaluation of the Massachusetts Smoke-Free Workplace Law. *J Community Health* 2007; 32: 269-281
23. Alamar B, Glantz SA. Effect of Smoke-Free Laws on Bar Value and Profits. *American Journal of Public Health* 2007; 97: 1400-1402.
24. Scollo M, Lal A, Hyland A, Glantz S. Review of the quality of studies on the economic effects of smoke-free policies on the hospitality industry. *Tob Control* 2003; 12: 13-20
25. Scollo M, Lal A. Summary of Studies assessing the Economic Impact of Smoke-free policies in the Hospitality Industry – includes Studies produced to 31. January 2008. <http://www.vctc.org.au/tc-res/Hospitalitysummary.pdf>, Zugriff 31.7.2008
26. Pakko MR. Clearing the Haze? New evidence on the economic impact of smoking bans. *The Regional Economist* 2008; January: 10-11
27. Statistisches Bundesamt: Umsätze in der Gastronomie: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/GastgewerbeTourismus/Content100/kums340bv4,templateId=renderPrint.psml>, letzter Zugriff am 12.12.2008
28. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Umsatz und Beschäftigte im bayerischen Gastrogewerbe im Juli 2008. München.
29. Siegel M. Economic impact of 100 % smoke-free restaurant ordinances. In: *Smoking and restaurants: a guide for policy makers*. Berkeley: UC Berkeley/UCSF Preventive Medicine Residency Program; American Heart Association, California Affiliate; Alameda County Health Care Services Agency, Tobacco Control Program; 1992

Inhalt der kommenden Ausgabe 1/2009 der Zeitschrift „Prävention“

Theorien und Konzepte

Doris Hayn, Ingeborg Jahn, Gisela Bill, Doris Pfeiffer-Meierer

Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung: zwischen externen Anforderungen und internen Bedarfen

Friedrich Hauss, Siegfried Heinrich

Die Nutzung sozial-ökonomischer Langzeitdaten für die Präventionspraxis der Krankenkassen

Bestandsaufnahmen

Marion Hulverscheidt, Anja Laukötter

Die Debatte um die Pockenschutzimpfung in der Zeit von 1920 bis 1960

Kontinuitäten und Brüche in der Impfgegnerschaft und
in der gesundheitspolitischen Reaktion

Kevin Dadaczynski

Entwicklungsstand gesundheitsbezogener Studiengänge Eine Bestandsaufnahme

Berichte aus der Praxis

*Thomas Kliche, Rita Varró, Tamara Mosch, Manuela Post, Katharina
Weitkamp, Nepomuk Derksen, Uwe Koch*

Macht Bauen mit Lehm Kinder gesünder?

Wirksamkeitsabschätzung für ein offenes
Projekt zur Förderung von Lebenskompetenzen

Katharina Gebert, Almut Makuch, Konrad Reschke

Orale Ästhetik als Motivation zur Prävention von Zahnerkrankungen bei Jugendlichen

Johannes Spatz:

Warnung vor Wasserpfeifen

Gesundheitspolitik

Raimund Geene

Präventionsgesetz neu denken –

Gesundheitsförderung statt Primärprävention
als weitere Säule