

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6121
Entscheid Nr. 31/2016 vom 3. März 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 2 Nr. 7 und Nr. 9 Ziffer v, 3, 6 und 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 zur Einführung einer allgemeinen Regelung zum Rauchverbot in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten und zum Schutz der Arbeitnehmer vor Tabakrauch, gestellt vom Kassationshof.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Richters A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Entscheid vom 9. Dezember 2014 in Sachen E. V.B., dessen Ausfertigung am 18. Dezember 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Kassationshof folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt das Rauchverbot im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 zur Einführung einer allgemeinen Regelung zum Rauchverbot in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten und zum Schutz der Arbeitnehmer vor Tabakrauch gegen Artikel 128 der Verfassung und Artikel 5 § 1 I Absatz 1 Nr. 8 und Absatz 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, insofern das Gesetz durch die Einführung eines allgemeinen Rauchverbots in den für die Öffentlichkeit zugänglichen Räumlichkeiten Maßnahmen im Bereich der Präventivmedizin festlegt? »;

2. « Verstoßen die Artikel 2 Nr. 7 und Nr. 9 Ziffer v, 3, 6 und 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 zur Einführung einer allgemeinen Regelung zum Rauchverbot in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten und zum Schutz der Arbeitnehmer vor Tabakrauch

- gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 23, mit Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und mit Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches, dem zufolge ein jeder frei ist, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben, indem diese Bestimmungen die Möglichkeit vorsehen, einen geschlossenen Raucherraum einzurichten, der mit einer spezialisierten Rauchbeseitigungs- oder Belüftungsanlage versehen ist, die die vom König bestimmten Bedingungen erfüllt, und in dem in Abweichung vom prinzipiellen Rauchverbot das Rauchen wohl gestattet ist;

- gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem durch Artikel 16 der Verfassung und Artikel 1 Absatz 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Eigentumsrecht der Betreiber der Schankstätten, die kein Personal beschäftigen, deren Schankstätten durch das Gesetz als ‘ für die Öffentlichkeit zugängliche Räumlichkeiten ’ betrachtet werden, wodurch das allgemeine Rauchverbot dort uneingeschränkt Anwendung findet? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.1.1. Der vorlegende Richter möchte mit der ersten Vorabentscheidungsfrage vernehmen, ob Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 zur Einführung einer allgemeinen Regelung

zum Rauchverbot in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten und zum Schutz der Arbeitnehmer vor Tabakrauch (nachstehend: Gesetz vom 22. Dezember 2009) mit Artikel 128 der Verfassung und mit Artikel 5 § 1 I Absatz 1 Nr. 8 und Absatz 2 Nr. 2 (zu lesen ist: I Nr. 2) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vereinbar sei, insofern das Gesetz durch die Einführung eines allgemeinen Rauchverbots in den für die Öffentlichkeit zugänglichen Räumlichkeiten Maßnahmen im Bereich der Präventivmedizin festlege.

B.1.2. Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 bestimmt:

« § 1. Es ist verboten, in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten zu rauchen. Diese Räumlichkeiten müssen rauchfrei sein.

Am Eingang und im Innern jeder in Absatz 1 erwähnten Räumlichkeit müssen wie in Artikel 2 Nr. 10 bestimmte Rauchverbotszeichen so angebracht werden, dass sämtliche anwesenden Personen davon Kenntnis nehmen können. Der König kann zusätzliche Bedingungen bestimmen, denen die Rauchverbotskennzeichnung entsprechen muss.

§ 2. Das in § 1 Absatz 1 erwähnte Verbot gilt auch ständig in sämtlichen Fahrzeugen, die als öffentliches Verkehrsmittel benutzt werden, also selbst dann, wenn sie sich außer Dienst befinden.

§ 3. Alles, was zum Rauchen verleiten könnte oder darauf hindeutet, dass Rauchen erlaubt ist, ist in den in den Paragraphen 1 und 2 erwähnten Räumlichkeiten verboten ».

B.1.3. Artikel 128 der Verfassung bestimmt:

« § 1. Die Parlamente der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln durch Dekret, jedes für seinen Bereich, die personenbezogenen Angelegenheiten sowie in diesen Angelegenheiten die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und die internationale Zusammenarbeit, einschließlich des Abschlusses von Verträgen.

Ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, legt diese personenbezogenen Angelegenheiten sowie die Formen der Zusammenarbeit und die näheren Regeln für den Abschluss von Verträgen fest.

§ 2. Diese Dekrete haben jeweils Gesetzeskraft im französischen Sprachgebiet beziehungsweise im niederländischen Sprachgebiet sowie, außer wenn ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, etwas anderes festlegt, in Bezug auf die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Organisation als ausschließlich zu der einen oder der anderen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind ».

B.1.4. Zum Zeitpunkt der Annahme des fraglichen Artikels 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 bestimmte Artikel 5 § 1 I Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen:

«Die personenbezogenen Angelegenheiten, auf die sich Artikel 59bis § 2bis [nunmehr Artikel 128 § 1] der Verfassung bezieht, sind:

I. was die Gesundheitspolitik betrifft:

[...]

2. die Gesundheitserziehung und die Tätigkeiten und Dienstleistungen im Bereich der Präventivmedizin mit Ausnahme der Vorbeugungsmaßnahmen auf nationaler Ebene ».

B.2.1. Insofern sie nicht anders darüber entschieden haben, haben der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften die uneingeschränkte Zuständigkeit zum Erlassen von Rechtsvorschriften, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind, erteilt.

B.2.2. Artikel 128 § 1 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 5 § 1 I Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, unter Vorbehalt der darin enthaltenen Ausnahme, hat den gesamten Bereich der Gesundheitserziehung und der Tätigkeiten und Dienstleistungen im Bereich der Präventivmedizin den Gemeinschaften übertragen.

B.3.1. Vorbehaltlich der somit den Gemeinschaften erteilten Zuständigkeiten, von denen einige direkt oder indirekt zum Bereich der Volksgesundheit gehören, ist der Schutz der Volksgesundheit im Übrigen nicht der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers entzogen worden, und dieser kann auf der Grundlage seiner Restbefugnis in diesem Bereich Maßnahmen in Angelegenheiten annehmen, für die nicht die Gemeinschaften zuständig sind.

B.3.2. Aus den Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 8. August 1980 (*Parl. Dok.*, Senat, 1979-1980, Nr. 434/2, SS. 124-125; Kammer, 1979-1980, Nr. 627/10, S. 52) geht hervor, dass der Sondergesetzgeber insbesondere die Angelegenheit der «Regelung in Bezug auf Lebensmittel » aus der durch Artikel 5 § 1 I Nr. 2 dieses Sondergesetzes den Gemeinschaften übertragenen Zuständigkeit für Präventivmedizin ausgeschlossen hat. In dieser Bezugnahme wurde der Gegenstand des Gesetzes vom 24. Januar 1977 « über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren » angegeben. In diesem Gesetz war zum Zeitpunkt der Entstehung des Sondergesetzes in Artikel 7 § 3 die Möglichkeit vorgesehen, den Tabakkonsum zu verbieten. Daraus ergibt sich, dass der föderale Gesetzgeber

die Zuständigkeit behalten hat, ein allgemeines Rauchverbot an in den für die Öffentlichkeit zugänglichen Räumlichkeiten aufzuerlegen.

B.3.3. Ein solches Verbot beeinträchtigt auch nicht auf unverhältnismäßige Weise die Zuständigkeit der Gemeinschaften im Sinne von Artikel 5 § 1 I Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

B.4. Die erste Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage

B.5.1. Im ersten Teil der zweiten Vorabentscheidungsfrage möchte der vorlegende Richter erfahren, ob die Artikel 2 Nr. 7 und Nr. 9, 3, 6 und 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 23 der Verfassung, mit Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und mit Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches vereinbar seien, aufgrund deren ein jeder frei sei, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben, indem diese Bestimmungen die Möglichkeit vorsähen, einen geschlossenen Raucherraum einzurichten, der mit einer spezialisierten Rauchbeseitigungs- oder Belüftungsanlage versehen sei, die die vom König bestimmten Bedingungen erfülle, und in dem in Abweichung vom prinzipiellen Rauchverbot das Rauchen wohl gestattet sei.

B.5.2. Artikel 2 Nr. 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 wurde durch den Entscheid Nr. 37/2011 vom 15. März 2011 für nichtig erklärt, der dessen Folgen bis zum 30. Juni 2011 aufrechterhalten hat.

Die Artikel 2 Nr. 7, 6 und 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 bestimmen:

« Art. 2. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes und seiner Ausführungserlasse ist zu verstehen unter:

[...]

7. Raucherraum: durch Wände und eine Decke geschlossener Raum, wo geraucht werden darf ».

« Art. 6. Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 3 kann der Betreiber einer für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeit einen Raucherraum einrichten.

Dieser Raucherraum ist kein Durchgangsbereich und ist so gestaltet und eingerichtet, dass die Unannehmlichkeiten des Rauchs für Nichtraucher so weit wie möglich reduziert werden.

Der Raucherraum muss klar als ein Rauchen vorbehaltener Raum ausgewiesen sein und anhand aller Mittel gekennzeichnet sein, die seine Lokalisierung ermöglichen. In den Raucherraum können nur Getränke mitgenommen werden.

Die Fläche des Raucherraums darf ein Viertel der Gesamtfläche der für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeit nicht übersteigen.

Der Raucherraum muss mit einer Rauchbeseitigungs- oder Belüftungsanlage, die den Rauch ausreichend beseitigen, versehen sein.

Der König bestimmt die zusätzlichen Bedingungen, denen der Raucherraum entsprechen muss ».

« Art. 14. In Abweichung von dem in Artikel 13 erwähnten Verbot besteht die Möglichkeit, nach vorheriger Stellungnahme des Ausschusses im Unternehmen einen Raucherraum vorzusehen.

Der ausschließlich für die Raucher bestimmte Raucherraum ist wirksam durchlüftet oder mit einer Rauchbeseitigungsanlage, die den Rauch wirksam beseitigt, versehen. Der König bestimmt die zusätzlichen Bedingungen, denen der Raucherraum entsprechen muss.

Die Regelung für den Zugang zu diesem Raucherraum während der Arbeitsstunden wird nach vorheriger Stellungnahme des Ausschusses festgelegt.

Diese Regelung hat keine unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer zur Folge ».

B.6.1. Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestimmt:

« In Wirtschaftsangelegenheiten üben die Regionen ihre Befugnisse sowohl unter Einhaltung der Grundsätze des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und der Handels- und Gewerbefreiheit als auch unter Einhaltung des allgemeinen Rechtsrahmens der Wirtschafts- und Währungsunion, wie er durch oder aufgrund des Gesetzes und durch oder aufgrund internationaler Verträge festgelegt worden ist, aus ».

B.6.2. Obwohl Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 Bestandteil der Übertragung der Zuständigkeiten an die Regionen im Bereich der Wirtschaft ist, gilt diese Bestimmung als ausdrückliche Willensäußerung des Sondergesetzgebers, eine einheitliche Basisregelung der Organisation der Wirtschaft in einem integrierten Markt aufrechtzuerhalten.

B.6.3. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber die Handels- und Gewerbefreiheit oder die Unternehmensfreiheit nicht in den Begriffen « Recht auf Arbeit » und « freie Wahl der Berufstätigkeit » verankern wollte (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 15; Nr. 100-2/4°, SS. 93 bis 99; Nr. 100-2/9°, SS. 3 bis 10). Das gleiche Konzept geht auch aus dem Einreichen verschiedener Vorschläge zur « Revision von Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung zwecks Ergänzung um eine Nr. 6 zur Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit » hervor (*Parl. Dok.*, Senat, 2006-2007, Nr. 3-1930/1; Senat, Sondersitzungsperiode 2010, Nr. 5-19/1; Kammer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.6.4. Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches bestimmt:

« Ein jeder ist frei, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben ».

B.6.5. Der Gerichtshof ist nicht befugt, Gesetzesbestimmungen anhand anderer Gesetzesbestimmungen zu prüfen, die keine Regeln der Zuständigkeitsverteilung sind.

B.6.6. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das den vorerwähnten Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.6.7. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist « unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist » (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben.

B.6.8. Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zu betrachten, anhand dessen - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - der Gerichtshof eine direkte Prüfung vornehmen darf.

B.7. Der Ministerrat führt an, dass in der Vorabentscheidungsfrage nicht angegeben sei, welche die zu vergleichenden Kategorien von Personen seien. Aus dem Vorlageentscheid geht jedoch hervor, dass der Gerichtshof zur Gleichbehandlung von Kategorien von Personen befragt wird, die sich in einer wesentlich unterschiedlichen Situation befänden, nämlich einerseits die

Betreiber von Gaststättenbetrieben, die die gesetzlichen Bedingungen erfüllen könnten, um einen Raucherraum einzurichten, und andererseits diejenigen, die diese Möglichkeit aus praktischen oder finanziellen Gründen nicht hätten. Diese Gleichbehandlung stelle einen unverhältnismäßigen Wettbewerbsnachteil dar und beinhalte folglich eine Missachtung der Handels- und Gewerbefreiheit für die Betreiber, die nicht die Möglichkeit hätten, einen Raucherraum einzurichten.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.8. Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass das Gesetz die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.9. Gemäß den Vorarbeiten zum Gesetz vom 22. Dezember 2009 verfolgte der Gesetzgeber den doppelten Zweck, einerseits aus dem Blickwinkel der Volksgesundheit ein allgemeines Rauchverbot in öffentlichen Bereichen einzuführen und andererseits die im königlichen Erlass vom 13. Dezember 2005 vorgesehenen Ausnahmen, die als diskriminierend empfunden wurden und die einen unlauteren Wettbewerb verursachten, abzuschaffen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-1768/001, SS. 6-7). Der Gesetzgeber wollte nicht nur das Rauchen eindämmen, sondern auch die Rechte der Nichtraucher verteidigen (ebenda, SS. 5 und 8), und zwar durch ein « allgemeines Rauchverbot in allen öffentlichen Räumlichkeiten und an den Arbeitsplätzen, ohne verwirrende und unlogische Ausnahmen » (ebenda, S. 7). Hilfsweise wurde bezweckt, « Maßnahmen des Entgegenkommens für hartnäckige Raucher vorzusehen, und zwar durch die nicht diskriminierende Zulassung von Raucherräumen, die so organisiert sind, dass sie eine Behinderung für Nichtraucher ausschließen » (ebenda, S. 7).

B.10. Bei der Entstehung des vorerwähnten Gesetzes wurde in dessen Artikeln 2 Nr. 9 und 4 eine zeitweilige Ausnahme vom allgemeinen Rauchverbot für Gaststätten vorgesehen, deren « ständige Haupttätigkeit darin besteht, nur Getränke einschließlich Getränke, die Ethylalkohol enthalten, zum Verzehr vor Ort anzubieten, und in der kein anderes Lebensmittel zum Verzehr vor Ort angeboten wird, es sei denn verpackte Lebensmittel mit einer Haltbarkeitsdauer von mindestens drei Monaten, ohne dass eine zusätzliche Maßnahme angewandt wird, um die Haltbarkeitsdauer zu verlängern ». Aus der Entstehung dieser Bestimmungen ergibt sich, dass mit dieser Ausnahme die so genannten kleinen Volkscafés ins Auge gefasst wurden.

B.11. In seinem Entscheid Nr. 37/2011 vom 15. März 2011 hat der Gerichtshof die vorerwähnten Bestimmungen aus folgenden Gründen für nichtig erklärt:

« B.6.1. Was die Belastung durch Tabakrauch betrifft, ist - wie von den klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4859 hervorgehoben wird - das in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung verankerte Recht auf Gesundheitsschutz in Verbindung mit dem innerhalb der Weltgesundheitsorganisation abgeschlossenen ‘ Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ’, das am 21. Mai 2003 in Genf unterzeichnet wurde, am 27. Februar 2005 in Kraft getreten ist und am 1. November 2005 durch das Königreich Belgien ratifiziert wurde, zu betrachten.

Artikel 8 dieses Übereinkommens bestimmt:

‘ (1) Die Vertragsparteien erkennen an, dass wissenschaftliche Untersuchungen eindeutig bewiesen haben, dass Passivrauchen Tod, Krankheit und Invalidität verursacht.

(2) Jede Vertragspartei beschließt in Bereichen bestehender innerstaatlicher Zuständigkeit nach innerstaatlichem Recht wirksame gesetzgeberische, vollziehende, administrative und/oder sonstige Maßnahmen zum Schutz vor Passivrauchen am Arbeitsplatz in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, an geschlossenen öffentlichen Orten und gegebenenfalls an sonstigen öffentlichen Orten, führt solche Maßnahmen durch und setzt sich auf anderen Zuständigkeitsebenen aktiv für die Annahme und Durchführung solcher Maßnahmen ein ’.

Artikel 18 dieses Übereinkommens bestimmt:

‘ In Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen kommen die Vertragsparteien überein, den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit im Zusammenhang mit der Umwelt im Hinblick auf den Tabakanbau und die Herstellung in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten gebührend zu berücksichtigen ’.

B.6.2. Gemäß den Leitlinien zur Umsetzung dieses Übereinkommens (*Guidelines for Implementation*) beinhaltet Artikel 8 folgende Verpflichtungen:

‘ In Artikel 8 werden wirksame Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch (1) an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, (2) an geschlossenen öffentlichen Orten, (3) in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie (4) “ gegebenenfalls an sonstigen öffentlichen Orten ” gefordert.

Somit wird eine Verpflichtung zur Bereitstellung eines allgemeinen Schutzes geschaffen, d.h. es muss gewährleistet werden, dass alle geschlossenen öffentlichen Orte, alle Arbeitsplätze in geschlossenen Räumen, alle öffentlichen Verkehrsmittel und möglicherweise sonstige öffentliche Orte (im Freien oder teils im Freien) frei von jeglicher Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft sind. Es sind keine Ausnahmen auf der Grundlage gesundheitlicher oder rechtlicher Argumente zulässig. Falls Ausnahmen auf der Grundlage anderer Argumente in Betracht gezogen werden müssen, sollten diese minimal sein. In Artikel 8 wird darüber hinaus für den Fall, dass eine Vertragspartei nicht in der Lage sein sollte, den allgemeinen Schutz sofort zu erreichen, die ständige Verpflichtung festgeschrieben, so schnell wie möglich alle Ausnahmen zu beseitigen und den Schutz allgemeingültig zu machen. Jede Vertragspartei sollte sich darum

bemühen, den allgemeingültigen Schutz innerhalb von fünf Jahren nach dem für sie geltenden Inkrafttreten des WHO-Rahmenübereinkommens bereitzustellen.

Es gibt keine Unbedenklichkeitsgrenze bei der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft, und wie bereits zuvor von der Konferenz der Vertragsparteien im Beschluss FCTC/COP1(15) anerkannt wurde, schützen technische Ansätze wie Lüftungssysteme, Luftfilteranlagen und die Einrichtung ausgewiesener Raucherbereiche nicht vor der Belastung durch Tabakrauch.

Schutzmaßnahmen sollten für alle Arbeitsplätze in Innenräumen oder in geschlossenen Räumen sowie für Fahrzeuge, die als Arbeitsplatz dienen (z.B. Taxis, Krankenwagen oder Lieferwagen), gelten.

Im Rahmenübereinkommen werden Schutzmaßnahmen nicht nur an allen “ geschlossenen ” öffentlichen Orten, sondern “ gegebenenfalls ” auch an “ sonstigen ” öffentlichen Orten (d.h. im Freien oder teils im Freien) gefordert. Bei der Bestimmung dieser öffentlichen Orte im Freien oder teils im Freien, für die gesetzgeberische Maßnahmen angebracht sind, sollten die Vertragsparteien die Erkenntnisse hinsichtlich der möglichen Gesundheitsgefährdungen in verschiedenen Umgebungen berücksichtigen und sollten in solchen Fällen, in denen die Erkenntnisse belegen, dass eine Gesundheitsgefährdung besteht, so handeln, dass die wirksamsten Maßnahmen zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch ergriffen werden ’.

Diese Verpflichtungen beruhen gemäß denselben Umsetzungsleitlinien auf den folgenden Grundsätzen:

‘ Nach Artikel 4 des WHO-Rahmenübereinkommens ist ein starkes politisches Engagement erforderlich, um Maßnahmen zum Schutze aller vor der Belastung durch Tabakrauch umzusetzen. Die folgenden vereinbarten Grundsätze sollten als Richtschnur für die Umsetzung von Artikel 8 des Übereinkommens dienen.

Grundsatz 1 - Wirksame Maßnahmen für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, wie sie in Artikel 8 des WHO-Rahmenübereinkommens vorgesehen sind, erfordern die vollständige Unterbindung des Rauchens und die vollständige Vermeidung von Tabakrauch an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Umgebung, um ein vollständig rauchfreies Umfeld zu schaffen. Es gibt kein unbedenkliches Niveau der Belastung durch Tabakrauch, und Begriffe wie der eines Grenzwerts für die Toxizität des Tabakrauchs in der Umgebungsluft sollten abgelehnt werden, da sie durch wissenschaftliche Erkenntnisse widerlegt werden. Nur eine zu 100 % rauchfreie Umgebung bietet einen wirklichen Schutz; alle anderen Ansätze, z.B. Lüftungssysteme, Luftfilteranlagen und die Einrichtung ausgewiesener Raucherbereiche (ob mit getrennten Lüftungssystemen oder nicht) haben sich wiederholt als unwirksam erwiesen, und es gibt schlüssige wissenschaftliche und anderweitige Erkenntnisse, dass technische Maßnahmen nicht vor der Belastung durch Tabakrauch schützen.

Grundsatz 2 - Alle Menschen sollten vor der Belastung durch Tabakrauch geschützt werden. Alle Arbeitsplätze in geschlossenen Räumen und alle geschlossenen öffentlichen Orte sollten rauchfrei sein.

Grundsatz 3 - Rechtsvorschriften sind notwendig, um die Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch zu schützen. Freiwillige Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt haben sich

wiederholt als unwirksam erwiesen und bieten keinen angemessenen Schutz. Um wirksam sein zu können, müssen die Rechtsvorschriften einfach, klar und durchsetzbar sein.

Grundsatz 4 - Eine gute Planung und angemessene Mittel sind entscheidend für die erfolgreiche Durchführung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt.

Grundsatz 5 - Die Zivilgesellschaft spielt eine zentrale Rolle bei der Bewusstseinsbildung für den Sinn von Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt und bei deren Einhaltung; sie sollte aktiv in die Ausarbeitung, Durchführung und Durchsetzung der entsprechenden Rechtsvorschriften eingebunden werden.

Grundsatz 6 - Die Durchführung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt sowie deren Auswirkungen sollten jeweils überwacht und bewertet werden. Dazu sollte gemäß Artikel 20 Absatz 4 des WHO-Rahmenübereinkommens die Überwachung von und die Reaktion auf Maßnahmen der Tabakindustrie gehören, die die Durchführung und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften untergraben.

Grundsatz 7 - Der Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch sollte erforderlichenfalls verstärkt und ausgeweitet werden; dies könnte durch entsprechende neue oder geänderte Rechtsvorschriften, eine verbesserte Durchsetzung und andere Maßnahmen infolge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen aus Fallstudien geschehen '.

B.6.3. Diese Bestimmungen sind ebenfalls in Verbindung mit der Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 30. November 2009 über rauchfreie Umgebungen zu betrachten, in der der Rat den Mitgliedstaaten empfiehlt,

‘ 1. innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) für den jeweiligen Mitgliedstaat oder spätestens innerhalb von drei Jahren nach Annahme der vorliegenden Empfehlung gemäß Artikel 8 des FCTC und auf der Grundlage der im Anhang enthaltenen Leitlinien für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, die von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des FCTC verabschiedet wurden, einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch an Arbeitsstätten in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Einrichtungen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und gegebenenfalls an anderen öffentlich zugänglichen Orten zu gewährleisten;

2. Strategien und Maßnahmen zur Verringerung der Belastung von Kindern und Jugendlichen durch Passivrauchen auszuarbeiten und/oder zu verstärken;

3. Strategien zur Schaffung rauchfreier Umgebungen mit flankierenden Maßnahmen zu unterstützen [...] ’.

B.7. Gäste und Arbeitnehmer von Gaststätten sind demzufolge in gleicher Weise vor den schädlichen Folgen des Passivrauchens zu schützen, auch wenn die Belastung durch krebserregende Substanzen nur minimal ist. Die durch Artikel 2 Nr. 9 und Artikel 4 § 1 des angefochtenen Gesetzes vorgenommene Unterscheidung wird dieser Verpflichtung nicht gerecht, weil diese Unterscheidung zur Folge hat, dass bestimmte Gäste und Arbeitnehmer von Gaststätten immer noch den mit dem Konsum von Tabakerzeugnissen verbundenen Gesundheitsrisiken ausgesetzt werden ».

B.12. Das fragliche Gesetz erlaubt eine Ausnahme vom allgemeinen Rauchverbot, wenn die Einrichtung über einen getrennten Raucherraum verfügt.

Der Gerichtshof urteilte in seinem Entscheid Nr. 37/2011, dass die Möglichkeit, einen Raucherraum in einer für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeit im Sinne der Artikel 6 und 14 des fraglichen Gesetzes einzurichten, aus folgenden Gründen nicht gegen das Recht auf Gesundheitsschutz verstößt:

« B.14.1. Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes erfordert es, dass der Raucherraum so eingerichtet ist, dass die Unannehmlichkeiten des Rauchs für Nichtraucher so weit wie möglich reduziert wird, und dass er mit einer Rauchbeseitigungs- oder Belüftungsanlage, die den Rauch ausreichend beseitigen, versehen ist. Artikel 14 des angefochtenen Gesetzes schreibt eine Rauchbeseitigungsanlage, die den Rauch wirksam beseitigt, vor.

B.14.2. Wie der Ministerrat hervorhebt, kann aus dieser unterschiedlichen Terminologie nicht abgeleitet werden, dass für Raucherräume in Unternehmen eine andere Regelung gelten würde als für Raucherräume in für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten. In den beiden Fällen muss der Raucherraum so eingerichtet sein, dass jedes Risiko des Passivrauchens ausgeschlossen ist.

Des Weiteren geht aus der Formulierung von Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes hervor, dass das Gaststättenpersonal den Raucherraum während der Öffnungszeiten nicht zu betreten hätte. Es können nämlich nur Getränke dorthin mitgenommen werden, wobei das Servieren von Getränken in diesem Raum verboten ist ».

B.13. Aus den gleichen Gründen ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber ein rechtmäßiges Ziel verfolgt, indem er die schädlichen Folgen des Rauchens soweit wie möglich bekämpft.

Die Gleichbehandlung von Betreibern von Gaststättenbetrieben hinsichtlich der Regelung bezüglich der Raucherräume hängt mit der Verwirklichung dieses Ziels zusammen, das in dem Schutz der Nichtraucher und der Arbeitnehmer des betreffenden Sektors besteht. Zunächst wäre es für den Gesetzgeber äußerst schwierig, auf der Grundlage eines objektiven Kriteriums die so genannten kleinen Volkscafés von den anderen Gaststättenbetrieben zu unterscheiden. Überdies können die etwaigen wirtschaftlichen Folgen des Rauchverbots, von dem durch die Einrichtung eines Raucherraums abgewichen werden kann, nicht die besonders ernsthaften Risiken des Rauchens für die Gesundheit der Besucher von Gaststättenbetrieben und der Arbeitnehmer ausgleichen und würde eine Befreiung gewisser Gaststättenbetriebe von den Verpflichtungen, die nur wegen deren finanzieller Auswirkungen gewährt würde, die Verwirklichung der Ziele des Rauchverbots in den für die Öffentlichkeit zugänglichen Räumlichkeiten untergraben.

Schließlich ist die Einrichtung eines Raucherraums in Gaststättenbetrieben nur eine Möglichkeit und keine Verpflichtung.

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden kann nicht aufrechterhalten werden, dass die Regelung bezüglich der Raucherräume die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken würde, ohne dass es dafür irgendeine Notwendigkeit gäbe.

B.14. Der erste Teil der Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

B.15. Im zweiten Teil der zweiten Vorabentscheidungsfrage möchte der vorlegende Richter vernehmen, ob die fraglichen Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar seien, indem Getränkeausschänke von Betreibern, die kein Personal beschäftigten, als «für die Öffentlichkeit zugängliche Räumlichkeiten» betrachtet würden, sodass das allgemeine Rauchverbot dort uneingeschränkt gelte.

Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die mögliche Beeinträchtigung des Eigentumsrechtes, zu der der Gerichtshof befragt wird, in einer Senkung des Umsatzes der so genannten kleinen Volkscafés infolge eines Rauchverbots in Gaststättenbetrieben und in den finanziellen Anstrengungen, die die Einrichtung eines Raucherraums erfordere, bestehe.

B.16.1. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

«Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung».

B.16.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält».

B.17.1. Die Enteignung bietet den Behörden die Möglichkeit, aus Gründen des Allgemeininteresses die Verfügung über grundsätzlich unbewegliche Güter zu erlangen, die nicht durch die üblichen Weisen der Eigentumsübertragung erworben werden können.

Die fragliche Maßnahme hat insofern, als sie sich auf die Einrichtung von Raucherräumen durch Gaststättenbetriebe bezieht, nichts mit dem Eigentumsentzug im Sinne von Artikel 16 der Verfassung zu tun.

B.17.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bietet allerdings nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 1), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2). Da die beiden angeführten Bestimmungen das Eigentumsrecht schützen, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes, so dass der Gerichtshof bei seiner Prüfung anhand von Artikel 16 der Verfassung den umfassenderen Schutz, den Artikel 1 dieses Protokolls bietet, berücksichtigen muss.

B.18. Der Umstand, dass ein Gaststättenbetrieb kein Personal beschäftigt, entzieht dem durch das fragliche Gesetz eingeführten allgemeinen Rauchverbot nicht seine rechtmäßige Zielsetzung, da nicht nur der Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer, sondern auch derjenige der Besucher von Gaststättenbetrieben bezweckt wird. Ein Unterschied zwischen Gaststättenbetrieben je nachdem, ob sie Personal beschäftigen oder nicht, wäre daher nicht relevant im Lichte der angestrebten Zielsetzung des Rauchverbots.

Aus den in B.13 angeführten Gründen sind die fraglichen Bestimmungen insofern, als sie sich auf die Einrichtung von Raucherräumen beziehen, nicht unvereinbar mit den genannten Grundrechtebestimmungen.

B.19. Der zweite Teil der zweiten Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 zur Einführung einer allgemeinen Regelung zum Rauchverbot in den für die Öffentlichkeit zugänglichen geschlossenen Räumlichkeiten und zum Schutz der Arbeitnehmer vor Tabakrauch verstößt nicht gegen Artikel 128 der Verfassung und Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

- Die Artikel 2 Nr. 7, 3, 6 und 14 desselben Gesetzes verstoßen weder gegen Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, noch gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 3. März 2016.

Der Kanzler,

Der vors. Richter,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) A. Alen