



Verfassungsgerichtshof

Entscheid Nr. 143/2025
vom 6. November 2025
Geschäftsverzeichnissrn. 8330, 8335, 8336 und 8338

In Sachen: Klagen auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 21. März 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren », erhoben von der VoG « Buurtsuper.be » und der « Super De Meyer » GmbH, von Luc Lamine, von der « Philip Morris Benelux » GmbH und von der Gesellschaft niederländischen Rechts « JT International Company Netherlands ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin und Magali Plovievie, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

Mit vier Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 27. und 30. September und 1. und 2. Oktober 2024 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 30. September 2024, 2. und 3. Oktober 2024 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben jeweils Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 21. März 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 2. April 2024): vertreten durch RA Stefaan Verbouwe und RA Rutger Robijns, in Brüssel zugelassen; Luc Lamine; die « Philip Morris Benelux » GmbH, unterstützt und vertreten durch RA Frank Judo, RA Cedric Jenart, RÄin Laure Proost und RÄin Louise Janssens, in Brüssel zugelassen; die Gesellschaft niederländischen Rechts « JT International Company Netherlands », unterstützt und vertreten durch RÄin Nathalie De Weerd, RA Peter Wytinck und RÄin Lieselotte Schellekens, in Brüssel zugelassen.

Diese unter den Nummern 8330, 8335, 8336 und 8338 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA Jean-François De Bock und RÄin Joy Moens, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 8330, 8336 und 8338 haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 2. Juli 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Danny Pieters und Kattrin Jadin beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen und deren Kontext

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitserklärung der Artikel 3 Nr. 1, Nr. 4 und Nr. 5, 4, 6, 7 und 8 des Gesetzes vom 21. März 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren » (nachstehend: Gesetz vom 21. März 2024). Diese Bestimmungen führen einige Maßnahmen in Bezug auf den Verkauf von Tabakerzeugnissen, die Werbung und die Verkaufsförderung für Tabakerzeugnisse. Dazu ändern sie die Artikel 6, 7, 14 und 15 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 « über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren » (nachstehend: Gesetz vom 24. Januar 1977) ab.

B.1.2. Die angefochtenen Bestimmungen lauten wie folgt:

« Art. 3. In artikel 6 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 29 november 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 4 wordt vervangen als volgt :

‘ § 4. Het is verboden tabaksproducten aan te bieden of te verkopen aan minachttienjarigen.

De verantwoordelijke voor wiens rekening dit product werd verkocht of aangeboden, kan eveneens aansprakelijk worden gesteld in geval van niet-naleving van dit verbod.

Elke persoon die tabaksproducten verkoopt aan een jonge persoon die minder dan vijftientig jaar lijkt, moet van deze persoon eisen dat die aantoon dat de leeftijd van achttien jaar bereikt is.

In het belang van de volksgezondheid kan de Koning plaatsen, waar tabaksproducten in de handel worden gebracht, onderwerpen aan het aanbrengen van waarschuwingen met betrekking tot de schadelijkheid van tabaksproducten en/of van vermeldingen met betrekking tot de verkoopvoorwaarden bedoeld in het eerste lid. ’

[...]

4° artikel 6 wordt aangevuld met een paragraaf 9, luidende :

‘ § 9. Het is verboden tabaksproducten te verkopen in tijdelijke verkooppunten. ’.

5° artikel 6 wordt aangevuld met een paragraaf 10, luidende :

‘ § 10. Het is verboden tabaksproducten te verkopen in voedingswinkels van meer dan 400 m². ’.

Art. 4. Aan artikel 7 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 22 december 2009 en 15 maart 2020 wordt een paragraaf 3 toegevoegd, luidende :

‘ § 3. Tabaksproducten mogen niet worden uitgestald aan en in verkooppunten. ’.

[...]

Art. 6. Artikel 14 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 18 december 2016 en gewijzigd bij de wet van 11 februari 2021, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 14. Met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van vijftig euro tot drieduizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die voedingsmiddelen of andere in deze wet bedoelde producten fabriceert of invoert en hij die, zonder de fabrikant of de invoerder te zijn, wetens voedingsmiddelen of andere in deze wet bedoelde producten in de handel brengt met overtreding van artikel 6, §§ 4, 4/1, 6, 6/1, 7, 9 en 10, en artikel 8 en de besluiten genomen ter uitvoering van artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, 1°, a), en 2° tot 5°, 4, § 4, 6 en 10. ’.

Art. 7. Artikel 15, § 3 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 30 oktober 2018, wordt vervangen als volgt :

‘ § 3. Met gevangenisstraf van één maand tot een jaar en met geldboete van tienduizend tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen worden gestraft, de fabrikant, de invoerder, de uitgever en de drukker die artikel 7, § 2*bis* en 3 van deze wet overtreden.

Met gevangenisstraf van één maand tot een jaar en met geldboete van tweehonderdvijftig tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen wordt gestraft hij die artikel 7, § 2*bis* en 3 van deze wet overtreedt en die niet vermeld is in het eerste lid. ’.

Art. 8. In dezelfde wet wordt een artikel 15/2 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 15/2. Naast de in artikel 15, § 3 voorziene straffen kan de rechtbank bij niet-naleving van de bepalingen van artikel 7, § 2*bis* de fabrikant verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van ten minste een jaar en ten hoogste vijf jaar. ’ ».

B.1.3. Das Gesetz vom 21. März 2024 führt deshalb folgende Maßnahmen ein: (1) Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in temporären Verkaufsstellen und in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m²; (2) Verpflichtung des Verkäufers von Tabakerzeugnissen, die Vorlage eines Identitätsnachweises von Personen zu verlangen, die Tabakerzeugnisse kaufen möchten und jünger als fünfundzwanzig zu sein scheinen; (3) Verbot der Ausstellung von Tabakerzeugnissen in und an Verkaufsstellen und (4) Verschärfung der Sanktionen bei Verstößen gegen das Werbe- und Verkaufsförderungsverbot einschließlich eines vorübergehenden Verbots für den Hersteller, Tabakerzeugnisse zu verkaufen.

B.2.1. Nach den Vorarbeiten zum Gesetz vom 21. März 2024 führen diese neue Maßnahmen die « interföderale Strategie 2022-2028 für eine rauchfreie Generation » vom 14. Dezember 2022 aus (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 4). Diese interföderale Strategie soll die Zahl der täglichen Konsumenten von Tabakerzeugnissen bei den Personen im Alter von 15 Jahren aufwärts bis 2028 auf 10 % und bis 2040 auf 5 %, die Zahl der Personen, die mit Tabakerzeugnissen anfangen, bis 2040 auf 0 % oder nahezu 0 % zurückdrängen und bis 2028 zu einem täglichen Konsum von Tabakerzeugnissen von 6 % in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen führen (Interföderale Strategie, S. 7).

B.2.2. Nach den Vorarbeiten sollen die neuen Maßnahmen « unter anderem Tabakerzeugnisse weniger verfügbar und weniger attraktiv machen, sodass der Konsum zurückgeht und das Risiko, dass Personen mit dem Rauchen anfangen, geringer wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 27).

B.2.3. Schließlich betonte der Minister der Sozialen Angelegenheiten und der Volksgesundheit während der Vorarbeiten zum Gesetz vom 21. März 2024, dass « entschieden wurde, in Phasen vorzugehen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, S. 31) und « ist beabsichtigt, in Zukunft weitere Schritte zu unternehmen, um den Verkauf einzuschränken » (ebenda, S. 4).

B.3. Das Gesetz vom 21. März 2024 sieht ein Inkrafttreten in Phasen vor. Die Verpflichtung des Verkäufers von Tabakerzeugnissen, die Vorlage eines Identitätsnachweises von Personen zu verlangen, die Tabakerzeugnisse kaufen möchten und jünger als fünfundzwanzig zu sein scheinen, ist am 12. April 2024 in Kraft getreten. Das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in temporären Verkaufsstellen ist am 1. Januar 2025 in Kraft getreten (Artikel 9 § 2). Das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² und das Verbot der Ausstellung von Tabakerzeugnissen in und an Verkaufsstellen ist am 1. April 2025 in Kraft getreten (Artikel 9 § 3). Schließlich tritt die durch Artikel 8 eingeführte Nebensanktion bei Verstößen gegen das Werbe- und Verkaufsförderungsverbot am 31. Dezember 2025 in Kraft (Artikel 9 § 4).

B.4. Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2024 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in den Bereichen Gesundheit und Finanzen » (nachstehend: Gesetz vom 18. Mai 2024) hat das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² in Artikel 6 § 10 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 um die Worte ergänzt: « mit Ausnahme des Verkaufs an im Tabakhandel tätige Gewerbetreibende. Die Erzeugnisse dürfen nicht für private Verbraucher verfügbar sein ». Da Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2024 nicht Gegenstand der vorliegenden Nichtigkeitsklagen ist, berücksichtigt der Gerichtshof diesen Artikel bei seiner Prüfung nicht.

Zur Hauptsache

In Bezug auf die strafrechtliche Sanktion des vorübergehenden Verbots für den Hersteller, Tabakerzeugnisse zu verkaufen

B.5. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 und der erste bis sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8338 sind abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 8 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10, 11, 12 Absatz 2, 14 und 16 der Verfassung in Verbindung mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz, mit der Unternehmensfreiheit, gewährleistet durch Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches, mit dem Grundsatz der persönlichen Beschaffenheit der Strafe, gewährleistet durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, mit Artikel 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta), mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (nachstehend: erstes Zusatzprotokoll), mit Artikel 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV) und mit Artikel 7 der Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 « zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen » (nachstehend: Richtlinie 2003/33/EG).

B.6. Artikel 15/2 des Gesetzes vom 24. Januar 1977, eingefügt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 21. März 2024, räumt dem Richter die Möglichkeit ein, bei Nichteinhaltung von Artikel 7 § 2*bis* des Gesetzes vom 24. Januar 1977 dem Hersteller den Verkauf von Tabakerzeugnissen, für die verbotene Werbung betrieben wurde, für einen Zeitraum von mindestens einem Jahr und höchstens fünf Jahren zu untersagen. Artikel 7 § 2*bis* bezieht sich auf das Verbot der Bewerbung von Tabakerzeugnissen und des Sponsorings durch Tabakerzeugnisse.

Die in Artikel 15/2 vorgesehene Strafe ist eine Nebenstrafe, die verhängt werden kann neben den Strafen, die in Artikel 15 § 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 vorgesehen sind. Kraft letzterer Bestimmung, ersetzt durch den von den klagenden Parteien nicht angefochtenen Artikel 7 des Gesetzes vom 21. März 2024, werden Hersteller, Importeure, Verleger und Drucker, die gegen Artikel 7 §§ 2*bis* und 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 verstoßen, mit einer Gefängnisstrafe von einem Monat bis zu einem Jahr und einer Geldbuße von 10 000 bis zu 100 000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen belegt. Jede andere Person, die gegen Artikel 7 §§ 2*bis* und 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 verstößt, wird mit einer Gefängnisstrafe von einem Monat bis zu einem Jahr und einer Geldbuße von 250 bis zu 100 000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen belegt.

B.7. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gelten angesichts aller Rechte und aller Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind.

B.8.1. 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 ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bestimmt:

« Jede natürliche oder juristische Person hat das 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.

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht 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.8.2. Da Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls eine ähnliche Tragweite hat wie Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in Artikel 16 der Verfassung festgelegt sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmung die erstgenannte Bestimmung berücksichtigt.

B.8.3. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), 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).

B.8.4. Das strafrechtliche Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen impliziert eine Beschränkung des Eigentumsrechts der Hersteller der betreffenden Tabakerzeugnisse. Diese Maßnahme stellt gleichwohl keine Enteignung im Sinne von Artikel 16 der Verfassung dar.

B.8.5. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums zustande bringen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.9.1. 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. Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den geltenden Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere Artikel 16 der Charta, der im Klagegrund angeführt wird.

Folglich ist der Gerichtshof befugt, die angefochtenen Bestimmungen anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit zu prüfen.

B.9.2. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.10.1. Artikel 12 der Verfassung bestimmt:

« Die Freiheit der Person ist gewährleistet.

Niemand darf verfolgt werden, es sei denn in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form.

Außer bei Entdeckung auf frischer Tat darf jemand nur festgenommen werden aufgrund einer mit Gründen versehenen richterlichen Anordnung, die spätestens binnen achtundvierzig Stunden ab der Freiheitsentziehung zugestellt werden muss und nur eine Untersuchungsinhaftierung zur Folge haben darf ».

Artikel 14 der Verfassung bestimmt:

« Eine Strafe darf nur aufgrund des Gesetzes eingeführt oder angewandt werden ».

B.10.2. Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden ».

B.10.3. Artikel 15 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt:

« Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer strafbaren Handlung durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist das mildere Gesetz anzuwenden ».

« Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen ».

B.10.5. Insofern sie vorschreiben, dass jede Straftat im Gesetz vorgesehen sein muss, haben Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 15 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 49 Absatz 1 der Charta eine ähnliche Tragweite wie Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung.

Folglich bilden die durch diese Bestimmungen gebotenen Garantien insofern ein untrennbares Ganzes.

B.10.6. Indem er der gesetzgebenden Gewalt die Befugnis verleiht, die Fälle zu bestimmen, in denen eine Strafverfolgung möglich ist, gewährleistet Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung jedem Rechtsunterworfenen, dass kein Verhalten strafbar ist, außer aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Außerdem beruht das Legalitätsprinzip in Strafsachen, das sich aus den vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen ergibt, auf der Überlegung, dass das Strafgesetz so formuliert sein muss, dass jeder zu dem Augenblick, wo er ein Verhalten annimmt, wissen kann, ob dieses Verhalten strafbar ist oder nicht. Es erfordert es, dass der Gesetzgeber in einer ausreichend präzisen, klaren und Rechtssicherheit bietenden Formulierung angibt, welche Handlungen unter Strafe gestellt werden, sodass einerseits derjenige, der ein Verhalten annimmt, vorher auf hinlängliche Weise beurteilen kann, welche strafrechtlichen Folgen dieses Verhalten haben wird, und andererseits dem Richter keine allzu große Ermessensbefugnis überlassen wird.

Das Legalitätsprinzip in Strafsachen verhindert jedoch nicht, dass das Gesetz dem Richter eine Ermessensfreiheit gewährt. Man muss nämlich der allgemeinen Beschaffenheit der Gesetze, der Verschiedenartigkeit der Situationen, auf die sie Anwendung finden, und der Entwicklung der durch sie geahndeten Verhaltensweisen Rechnung tragen.

Die Bedingung, dass eine Straftat durch das Gesetz klar definiert sein muss, ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand der Formulierung der relevanten Bestimmung und gegebenenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Rechtsprechungsorgane wissen kann, durch welche Handlungen und Unterlassungen er strafrechtlich haftbar wird.

Erst durch die Prüfung einer spezifischen Strafbestimmung ist es möglich, unter Berücksichtigung der jeweiligen Elemente der dadurch zu ahndenden Straftaten festzustellen, ob die vom Gesetzgeber verwendete allgemeine Formulierung derart ungenau ist, dass sie das Legalitätsprinzip in Strafsachen missachten würde.

B.11.1. Aufgrund von Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 14 Absatz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 48 Absatz 1 der Charta wird bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld vermutet, dass der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte unschuldig ist.

Gesetzliche Vermutungen stehen grundsätzlich nicht im Widerspruch der Unschuldsvermutung (in diesem Sinne: EuGHMR, 7. Oktober 1988, *Salabiaku gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28; 20. März 2001, *Telfner gegen Österreich*, ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 16). Sie müssen jedoch einen

vernünftigen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zu dem gesetzmäßig angestrebten Ziel aufweisen (EuGHMR, 23. Juli 2002, *Janosevic gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101; 23. Juli 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag und Vulic gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003698597, § 113; Entscheidung, 19. Oktober 2004, *Falk gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301), wobei der Schweregrad der Sache zu berücksichtigen ist und wobei das Recht der Verteidigung gewahrt werden muss (EuGHMR, 30. März 2004, *Radio France u.a. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24; 4. Oktober 2007, *Anghel gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2007:1004JUD002818303, § 60; 30. Juni 2011, *Klouvi gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2011:0630JUD003075403, § 41).

B.11.2. Das Grundprinzip der persönlichen Beschaffenheit der Strafen erfordert es, dass eine Strafe nur demjenigen auferlegt werden kann, der die Straftat begangen hat oder sich daran beteiligt hat (EuGHMR, 29. August 1997, *A.P., M.P. und T.P. gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:1997:0829JUD001995892, § 48).

Gegen diesen Grundsatz wird verstoßen, wenn eine strafrechtliche Sanktion einem Dritten auferlegt wird, der nicht für die Straftat haftbar gemacht werden kann.

B.11.3. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es dem Gesetzgeber, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung das Interesse der Rechtsunterworfenen daran, die Rechtsfolgen ihrer Handlungen vorhersehen zu können, zu beeinträchtigen.

B.12. Artikel 34 des AEUV beinhaltet als Ausdruck des elementaren Grundsatzes des freien Warenverkehrs ein Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie Maßnahmen gleicher Wirkung (EuGH, Große Kammer, 5. Juni 2007, C-170/04, *Rosengren u.a.*, ECLI:EU:C:2007:393, Randnr. 31). Er verbietet jede nationale Regelung, die geeignet ist, den Handel innerhalb der Europäischen Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (EuGH, 11. September 2008, C-141/07, *Kommission gegen Deutschland*, ECLI:EU:C:2008:492, Randnr. 28; 8. Oktober 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, ECLI:EU:C:2020:804, Randnr. 38).

Gesetzesbestimmungen, mit denen als strafrechtliche Sanktion ein Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen auferlegt wird, sind geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel mit

solchen Erzeugnissen jedenfalls mittelbar zu behindern, und sind demnach als eine nach Artikel 34 des AEUV grundsätzlich verbotene Maßnahme anzusehen, die eine gleiche Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen hat (EuGH, 10. April 2008, C-265/06, *Kommission gegen Portugal*, ECLI:EU:C:2008:210, Randnrn. 32 bis 36; Große Kammer, 10. Februar 2009, C-110/05, *Kommission gegen Italien*, ECLI:EU:C:2009:66, Randnrn. 56 bis 58; 4. Juni 2009, C-142/05, *Mickelsson und Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, Randnrn. 16 und 17).

Nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die vorerwähnte Freiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, sind nur dann erlaubt, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, beispielsweise der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Personen (siehe Artikel 36 des AEUV) oder des Verbrauchers, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (EuGH, 12. September 2013, C-475/11, *Kostas Konstantinides*, ECLI:EU:C:2013:542, Randnrn. 50 und 51; 8. Oktober 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, vorerwähnt, Randnrn. 40 und 41).

B.13. Die Artikel 3 und 7 der Richtlinie 2003/33/EG bestimmen:

« Artikel 3

Werbung in Druckerzeugnissen und Diensten der Informationsgesellschaft

(1) Werbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen ist auf Veröffentlichungen zu beschränken, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind, sowie auf Veröffentlichungen, die in Drittländern gedruckt und herausgegeben werden, sofern diese Veröffentlichungen nicht hauptsächlich für den Gemeinschaftsmarkt bestimmt sind.

Sonstige Werbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen ist verboten.

(2) Werbung, die in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen nicht erlaubt ist, ist in Diensten der Informationsgesellschaft ebenfalls nicht gestattet.

[...]

Artikel 7

Sanktionen und Durchsetzung

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle notwendigen

Maßnahmen, um die Anwendung der Sanktionen zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften spätestens zu dem in Artikel 10 festgelegten Zeitpunkt und alle sie betreffenden weiteren Änderungen unverzüglich mit.

[...] ».

B.14. Die klagenden Parteien beanstanden erstens den Umstand, dass ein Tabakhersteller strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könne bei Verstößen gegen das Werbeverbot, die nicht durch ihn, sondern durch Dritte begangen worden seien.

B.15. In der Begründung zum Gesetzentwurf, der zum Gesetz vom 21. März 2024 geführt hat, heißt es:

« Inbreuken op het tabaksreclameverbod zijn momenteel strafbaar met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met geldboete van 250 (of 10.000 voor de fabrikant, de invoerder, de uitgever en de drukker) tot 100.000 euro. Hoewel deze bedragen vermeerderd moeten worden met de opdecimen, momenteel x 8, is een bedrag van 100.000 x 8 (maximaal) te laag voor een tabaksfabrikant.

Ondanks eerder opgelegde en betaalde geldboetes blijven zij het tabaksreclameverbod met de voeten treden. De sancties zijn dus niet doeltreffend, noch afschrikkend, zoals de TPD-richtlijn 2014/40/EU nochtans vereist.

Daarnaast worden straffen regelmatig met uitstel opgelegd.

Naar aanleiding van fiche 15.3 van de interfederale strategie voor een rookvrije samenleving werd er ten slotte een bijkomende sanctie mogelijk gemaakt in het geval de fabrikant van tabaksproducten zelf het reclameverbod heeft overtreden. In dat geval kan er door de rechtbank aan fabrikanten een tijdelijk verkoopverbod worden opgelegd voor tabaksproducten waarvoor verboden reclame werd gemaakt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 7).

B.16. Wie auch der Ministerrat in seinen Schriftsätzen vor dem Gerichtshof vorbringt, ergibt sich aus der vorerwähnten Begründung, dass das vorübergehende Verbot für den Hersteller, Tabakerzeugnisse zu verkaufen, nur verhängt werden darf, wenn dieser gegen das in Artikel 7 § 2*bis* des Gesetzes vom 24. Januar 1977 vorgesehene Werbeverbot selbst verstoßen hat.

B.17. Da der Beschwerdegrund der klagenden Parteien auf einem falschen Ausgangspunkt beruht, ist er nicht begründet.

B.18. Zweitens ist es nach Ansicht der klagenden Parteien nicht deutlich, für welche Tabakerzeugnisse und in Bezug auf welche Verkaufsstellen ein Verkaufsverbot verhängt werden könne.

B.19. Sowohl aus dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmung als auch aus der in B.15 erwähnten Begründung ergibt sich, dass das Verbot für die Tabakerzeugnisse gilt, für die verbotene Werbung betrieben wird. Wenn verbotene Werbung für eine Marke betrieben wird, folgt aus dem in Artikel 7 § 2*bis* Nr. 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 vorgesehenen Werbeverbot für Tabakmarken, dass das Verbot auf die betreffende Marke Anwendung findet.

Daneben kann mangels entgegenstehender Anhaltspunkte aus der angefochtenen Bestimmung abgeleitet werden, dass das Verbot für alle Verkaufsstellen gilt.

B.20. Der Beschwerdegrund der klagenden Parteien ist nicht begründet.

B.21. Schließlich machen die klagenden Parteien geltend, dass die angefochtene Strafe unverhältnismäßig sei.

B.22. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von strafrechtlichen Sanktionen erfordert es, dass die vom Richter verhängte Sanktion unter Berücksichtigung des Sachverhalts in einem angemessenen Verhältnis zu dem bestraften Verstoß steht. Dieser Grundsatz wird ebenfalls in Artikel 49 Absatz 3 der Charta gewährleistet.

B.23. Aus der in B.15 erwähnten Begründung ergibt sich, dass die Einführung der Nebenstrafe des Verbots für Tabakhersteller, Tabakerzeugnisse zu verkaufen, unter anderem auf der Feststellung beruht, dass trotz der bestehenden Strafen weiterhin Verstöße gegen das Tabakwerbeverbot durch Tabakhersteller begangen werden.

B.24. Die Beurteilung der Schwere einer Straftat und der Strenge, mit der die Straftat geahndet werden kann, gehört zur Ermessensfreiheit des zuständigen Gesetzgebers. Er kann besonders schwere Strafen in Angelegenheiten auferlegen, in denen die Straftaten die Grundrechte des Einzelnen und die Interessen der Allgemeinheit schwer beeinträchtigen können, insbesondere in Angelegenheiten, die sich, wie beim Konsum von Tabakerzeugnissen, auf Verhaltensweisen beziehen, die eine große Gefahr für die Volksgesundheit darstellen.

Daher obliegt es dem zuständigen Gesetzgeber, die Grenzen und Beträge festzulegen, innerhalb deren die Ermessensfreiheit des Richters auszuüben ist. Der Gerichtshof könnte ein solches System nur missbilligen, wenn es unvernünftig wäre.

Der Gerichtshof würde sich auf den dem Gesetzgeber vorbehaltenen Sachbereich begeben, wenn er bei der Frage nach der Rechtfertigung von Unterschieden in den zahlreichen Gesetzestexten über Sanktionen jedes Mal auf der Grundlage eines Werturteils über die tadelnswerte Beschaffenheit der betreffenden Taten im Vergleich zu anderen unter Strafe gestellten Taten abwägen würde. Was das Strafmaß betrifft, muss die Beurteilung durch den Gerichtshof auf die Fälle begrenzt bleiben, in denen die Entscheidung des Gesetzgebers derart inkohärent ist, dass sie zu einer offensichtlich unvernünftigen Behandlung vergleichbarer Straftaten führt.

B.25. Der Gesetzgeber darf ebenso schwere Strafen vorsehen, wenn er feststellt, dass die bestehenden Strafen nicht ausreichen, um eine Verhaltensänderung zu bewirken. Eine Strafe, die eine Verhaltensänderung bewirken soll, ist nur dann sinnvoll, wenn sie ausreichend abschreckend ist.

B.26. Das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen steht in einem kausalen Zusammenhang mit dem begangenen Verstoß und kann in diesem Sinne dazu beitragen, dem Zuwiderhandelnden bewusst zu machen, welche Folgen sein konkretes Verhalten, für das er bestraft wurde, haben kann. Die angefochtene Strafe ähnelt in dieser Hinsicht dem in Artikel 7*bis* des Strafgesetzbuches festgelegten Verbot, welches der Richter gegenüber einer juristischen Person verhängen kann, nämlich eine Tätigkeit, die zu ihrem Gesellschaftszweck gehört, auszuüben. Da diese Strafe die Gefahr künftiger Verstöße gegen das Werbeverbot verringern kann, fördert sie den Schutz der Volksgesundheit, der mit dem Werbeverbot angestrebt wird.

B.27. Die angefochtene Strafe ist fakultativ. Der Richter kann das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen verhängen, ohne dass er dazu verpflichtet ist. Der Richter, der neben der Gefängnisstrafe und/oder der Geldbuße das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen anordnen möchte, muss seine Entscheidung daher begründen.

Die Mindest- und die Höchstdauer, die in der angefochtenen Bestimmung vorgesehen sind, nämlich mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre, sind nicht unverhältnismäßig und bieten dem Richter die Möglichkeit, die Strafe auf den Einzelfall abzustimmen. Es ist Aufgabe des Richters, auf Grundlage der Schwere des Verstoßes zu beurteilen, ob es einen Grund gibt, den Verkauf von Tabakerzeugnissen zu verbieten, und die Dauer dieses Verbots festzulegen, wobei dies eine Verpflichtung ist, die auch aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hervorgeht, der in jedem Fall Anwendung findet. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Tabakhersteller die Vorschriften über Tabakwerbung in der Regel in ausreichendem Maße bekannt sind oder bekannt sein müssen, und bei ihnen deshalb davon auszugehen ist, dass sie die Schwere des Verstoßes, den sie begehen, und die damit zusammenhängende Schwere der Sanktion, der sie sich aussetzen, ausreichend genau beurteilen können.

Ferner gilt das Verbot, wie auch in B.19 erwähnt, nur für die Tabakerzeugnisse, für die verbotene Werbung betrieben wurde.

Schließlich lässt die angefochtene Bestimmung die Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Juni 1964 « über die Aussetzung, den Aufschub und die Bewährung » (nachstehend: Gesetz vom 29. Juni 1964) unberührt.

B.28. Angesichts der vorstehenden Ausführungen führt die angefochtene Bestimmung keine unverhältnismäßige Strafe ein.

B.29. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 und der erste bis sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8338 sind unbegründet.

In Bezug auf das Verbot der Ausstellung von Tabakerzeugnissen in und an Verkaufsstellen

B.30. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die Artikel 4 und 7 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Freiheit der Information, gewährleistet durch Artikel 11 der Charta, und mit Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches. Die klagende Partei beanstandet das mit Strafe bedrohte Verbot, Tabakerzeugnisse an und in Verkaufsstellen auszustellen.

B.31.1. Artikel 11 Absatz 1 der Charta bestimmt:

« Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben ».

Die Meinungsäußerungsfreiheit wird auf analoge Weise in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet.

B.31.2. Informationen mit kommerziellem Inhalt werden durch die Freiheit der Meinungsäußerung geschützt (EuGHMR, 20. November 1989, *markt intern Verlag GmbH und Klaus Beermann gegen Deutschland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; 30. Januar 2018, *Sekmadienis Ltd. gegen Litauen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, § 73).

B.31.3. Der Freiheit der Meinungsäußerung können aufgrund von Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter bestimmten Bedingungen Formalitäten, Bedingungen, Einschränkungen oder Sanktionen auferlegt werden, unter anderem im Hinblick auf den Schutz der Volksgesundheit, des guten Rufes oder der Rechte anderer. Die Ausnahmen, mit denen sie einhergehen, sind jedoch « in engem Sinne auszulegen und die Notwendigkeit, sie einzuschränken, muss auf überzeugende Weise bewiesen werden » (EuGHMR, Große Kammer, 20. Oktober 2015, *Pentikäinen gegen Finnland*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87).

Ein Eingriff in die vorerwähnte Freiheit der Meinungsäußerung muss in einem ausreichend zugänglichen und genauen Gesetz geregelt sein. Der Eingriff muss folglich klar und ausreichend genau formuliert sein, sodass es möglich ist, dass jeder - notfalls nach passender Beratung - im gegebenen Kontext in angemessenem Maße die Folgen seines Handelns vorhersehen kann. Diese Anforderungen sollten gleichwohl nicht zu einer übertriebenen Rigidität führen, die verhindern würde, veränderte Umstände oder Anschauungen bei der Auslegung einer Gesetzesnorm zu berücksichtigen (EuGHMR, Große Kammer, 22. Oktober 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens und July gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; Große Kammer, 15. Oktober 2015, *Perinçek gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131 bis 133; Große

Kammer, 7. Juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 141 und 142). Ferner muss der Nachweis erbracht werden, dass diese Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entspricht und im Verhältnis zu den legitimen Zielen steht, die damit verfolgt werden. In Bezug auf die Regelung von kommerziellen Botschaften und Werbung verfügt der Gesetzgeber über eine weitgehende Ermessensfreiheit.

B.32. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 21. März 2024 wird das Ausstellungsverbot wie folgt begründet:

«Het totale reclameverbod en de gestandaardiseerde pakjes zijn ingevoerd om tabaksproducten minder aantrekkelijk te maken en te voorkomen dat niet-rokers gaan roken. Om verder te gaan, moet het verbod op het uitstallen van tabaksproducten in verkooppunten (de zgn. ‘*display ban*’) worden ingevoerd als logische aanvulling op het totale reclameverbod. Het uitstallen en zichtbaar presenteren van tabaksproducten in verkooppunten vormt immers een belangrijke vorm van reclame voor deze producten. Andere Europese landen zoals Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Kroatië, Finland en Ierland hebben reeds dit soort maatregelen genomen, die doeltreffend zijn gebleken.

Dit verbod viseert alle tabaksproducten, inclusief de producten op basis van tabak en soortgelijke producten (bijvoorbeeld e-sigaretten, e-liquids, voor roken bestemde kruidenproducten, apparaten, filters, vloeitjes, enz.) Op specifiek verzoek van de klant kan de verkoper de gevraagde producten laten zien» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 6).

Nachdem die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in ihrem Gutachten zum Vorentwurf des Gesetzes, der zum Gesetz vom 21. März 2024 geführt hat, eine Anmerkung über die Tragweite des Begriffs « Ausstellen » und die Beziehung zwischen diesem Begriff und dem bestehenden Werbeverbot formuliert hatte (StR, Gutachten Nr. 74.604/3 vom 27. November 2023, ebenda, SS. 38 und 39), stellte der Gesetzgeber in den Vorarbeiten klar, dass « das Verbot nur die Ausstellung der vorgenannten Tabakerzeugnisse betrifft. Andere Darstellungen zu diesen Produkten (etwa über Bilder/Plakate) fallen sowieso bereits unter das Werbeverbot von Artikel 7 § 2*bis* » (ebenda, S. 6).

B.33. Ohne dass geprüft werden muss, ob die Ausstellung von Tabakerzeugnissen unter die Meinungsäußerungsfreiheit fällt, muss die angefochtene Maßnahme jedenfalls ein legitimes Ziel verfolgen und im einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel stehen, damit sie mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung und der Unternehmensfreiheit vereinbar wäre.

B.34. Aus den in B.32 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich, dass das Ausstellungsverbot die Attraktivität von Tabakerzeugnissen verringern und damit die Versuchung zum Kauf dieser Erzeugnisse mindern soll. Mit der angefochtenen Maßnahme soll also die Volksgesundheit geschützt werden, sodass sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht.

B.35. Wie in den in B.32 wiedergegebenen Vorarbeiten erwähnt, stellt die Ausstellung und das sichtbare Präsentieren von Tabakerzeugnissen in Verkaufsstellen eine wichtige Form der Werbung für diese Erzeugnisse dar. Die Ausstellung eines Erzeugnisses erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass dieses auch tatsächlich gekauft wird, und erhöht auch die Wahrscheinlichkeit von Impulskäufen. Das Risiko von Impulskäufen besteht nicht nur bei Rauchern, sondern auch bei Nichtrauchern, insbesondere bei Jugendlichen, auch angesichts der verschiedenen Orte, an denen Tabakerzeugnisse gekauft werden können (Stellungnahme Nr. 9549 des Hohen Gesundheitsrates « über die elektrischen Zigaretten », Juni 2022, S. 23), weshalb auch der Hohe Gesundheitsrat ein Ausstellungsverbot für Tabakerzeugnisse befürwortet (ebenda, SS. 9 und 24). Artikel 16 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (in Kraft getreten am 27. Februar 2005 und ratifiziert am 1. November 2005). Artikel 16 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (in Kraft getreten am 27. Februar 2005 und ratifiziert am 1. November 2005) verpflichtet im Übrigen jede Vertragspartei, « wirksame gesetzgeberische [...] Maßnahmen auf der geeigneten staatlichen Ebene [zu beschließen] und [...] solche Maßnahmen [durchzuführen], um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Personen unter dem durch internes oder innerstaatliches Recht festgelegten Alter oder unter einem Alter von 18 Jahren zu verhindern », wobei diese Maßnahmen unter anderem umfassen können: « *b*) Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in einer Art und Weise, bei der sie direkt zugänglich sind, zum Beispiel in Warenregalen ». Eine der Richtlinien zum vorerwähnten Rahmenübereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, ein allgemeines Ausstellungsverbot einzuführen.

B.36. Bei der Bestimmung des gewünschten Niveaus des Schutzes der öffentlichen Gesundheit in Bezug auf die Maßnahmen zur Bekämpfung der Gesundheitsrisiken bei « Tabakerzeugnissen » und der damit zusammenhängenden Einschränkungen von

Grundrechten muss der Gesetzgeber seine positiven Verpflichtungen aus Artikel 23 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs berücksichtigen.

B.37. Angesichts der mit der Ausstellung von Tabakerzeugnissen in Verkaufsstellen einhergehenden Versuchung und im Lichte des Ziels des Gesetzgebers, wie in der in B.2.1 erwähnten « interföderalen Strategie 2022-2028 für eine rauchfreie Generation » vom 14. Dezember 2022 vorgesehen, sowohl den Tabakgebrauch in der Allgemeinbevölkerung als auch spezifisch den Tabakgebrauch unter Jugendlichen nach und nach erheblich zu reduzieren, ist es nicht ohne angemessene Rechtfertigung, dass der Gesetzgeber als nächsten Schritt im Stufenplan für den Tabakgebrauch die Sichtbarkeit von Tabakerzeugnissen weiter beschränkt, indem er das bestehende Werbeverbot um ein Verbot der Ausstellung von Tabakerzeugnissen in und an Verkaufsstellen ergänzt.

B.38. Obwohl das Ausstellungsverbot die Betreiber von Verkaufsstellen für Tabakerzeugnisse dazu zwingen kann, wichtige organisatorische Maßnahmen zu treffen, um sich an dieses Verbot anzupassen, weist die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8336 nicht nach, dass diese Anpassungen unmöglich oder übermäßig schwer sind.

Außerdem muss bei der Beurteilung, ob eine Einschränkung der vorerwähnten Grundrechte im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit sachlich gerechtfertigt ist, der Umstand berücksichtigt werden, dass erst recht angesichts des breiten gesellschaftlichen Konsenses bezüglich der schädlichen Folgen von Tabakprodukten grundlegende Belange der öffentlichen Gesundheit ein größeres Gewicht als private wirtschaftliche Nöte und Grundrechte wie die Freiheit der Meinungsäußerung, die Unternehmensfreiheit und das Recht auf Achtung des Eigentums haben können (siehe auch EuGHMR, 5. März 2009, *Société de Conception de Presse et d'Edition und Ponson gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, §§ 56 und 57; 5. März 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile und Dupuy gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, §§ 46 und 47; EuGH, 22. November 2018, C-151/17, *Swedish Match AB*, ECLI:EU:C:2018:938, Randnr. 54; 24. Februar 2022, C-452/20, *PJ*, ECLI:EU:C:2022:111).

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die angefochtenen Bestimmungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten legitimen Ziel stehen.

B.39. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 ist unbegründet.

In Bezug auf das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m²

B.40. Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 führt ein Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² ein. Artikel 6 des vorerwähnten Gesetzes bestraft den Hersteller und den Importeur sowie die Person, die ohne Hersteller oder Importeur zu sein, Tabakerzeugnisse unter Verstoß gegen dieses Verbot wissentlich in den Verkehr bringt, mit einer Gefängnisstrafe von acht Tagen bis zu sechs Monaten und einer Geldbuße von fünfzig bis zu dreitausend Euro oder mit nur einer dieser Strafen.

B.41. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 21. März 2024 wird das angefochtene Verbot wie folgt erläutert:

« Er bestaat momenteel geen regelgeving die toelaat om de verkoop van tabaksproducten in België te beperken of te controleren. Dit impliceert dat tabaksproducten verkocht kunnen worden in heel veel verschillende types handelszaken: gespecialiseerde winkels, dagbladhandels, kruideniers, supermarkten, nachtwinkels, benzinestations, markten, festivals, horeca-instellingen, discotheken, ... Het systeem van de traceerbaarheid van producten op basis van tabak heeft uitgewezen dat het aantal verkooppunten in België oploopt tot meer dan 20.000.

Deze zeer hoge beschikbaarheid van tabaksproducten brengt een verhoging van het gebruik met zich mee en verhoogt het risico om ermee te beginnen onder de jonge niet-rokers. Het is dus nodig om het aantal verkooppunten te beperken, hetgeen ook aangeraden wordt in het advies nr. 9549 van de Hoge Gezondheidsraad betreffende de elektronische sigaretten.

Na advies van de Raad van State wordt nog verduidelijkt dat het de bedoeling is om de beschikbaarheid van tabaksproducten voor jonge niet-rokers te beperken en dat het, met dit doel in het achterhoofd, een goede eerste stap is om de verkoop in ‘ tijdelijke verkooppunten te verbieden ’. [...]

[...]

Daarnaast wordt er als tweede stap een verkoopverbod ingevoerd in voedingswinkels van meer dan 400 m².

Voor voedingswinkels van meer dan 400 m² is een vergunning van de gewesten nodig en kunnen ze op die manier worden afgebakend.

Na advies van de Raad van State wordt verduidelijkt dat het verbod beperkt wordt tot de grotere voedingswinkels (zijnde voornamelijk de supermarkten) aangezien er hier een groter doelpubliek van mogelijke consumenten van tabaksproducten wordt bereikt. Met het denormalisatieprincipe in het achterhoofd, is het van belang dat het ook weer een plek is waar regelmatig gezinnen met kinderen komen. Bovendien zijn de winkelbezoeken regelmatig aangezien er voor dagelijkse boodschappen gewinkeld wordt.

Aangezien er besloten werd om stapsgewijs te werken, leek het niet opportuun, noch proportioneel om voor de kleinere voedingswinkels een verkoopverbod van tabaksproducten op te leggen. Het verbod in de grotere voedingswinkels wordt verwacht al een aanzienlijk positieve gezondheidsimpact [te] hebben. Daarnaast zal de economische impact van een verkoopverbod voor grotere voedingswinkels die over een ruimer aanbod van andere producten beschikken kleiner zijn.

We willen hiermee een goed evenwicht vinden tussen enerzijds de gezondheidswinst en anderzijds de economische impact die het verbod op verkoop kan hebben bij kleinere winkels. In de categorie van de grootste winkels, namelijk groter dan 400 m², worden ook heel wat andere zaken gekocht en verkocht, waardoor de impact van de tabaksproducten op de omzet van de winkels beperkt is. Het is wel de intentie om stapsgewijs de verkoop aan tabaksproducten te reduceren, aangezien het één van de ‘ *best buys* ’ is van de WHO om een gedragswijziging ten gunste van de gezondheid van de burgers te krijgen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, SS. 4 und 5).

In Bezug auf die Wahl der Formulierung « Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² » ließ der Vertreter der Regierung auf Nachfrage der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats im Rahmen ihres Gutachtens zum Vorentwurf des Gesetzes, der zum Gesetz vom 21. März 2024 geführt hat, Folgendes festhalten:

« De verkoop van tabaksproducten wordt geleidelijk afgebouwd. Op termijn is het de bedoeling om de verkoop van tabaksproducten alleen nog in gespecialiseerde winkels toe te staan.

In de eerste plaats werd de verkoop via automatische distributieautomaten verboden (met uitzondering van de semigeautomatiseerde verkoop in de detailhandel waarbij er een leeftijdscontrole aan de kassa wordt uitgevoerd en op voorwaarde dat de tabaksproducten uit het zicht werden gehaald).

Het verkoopverbod in de supermarkten is een verdere stap om het aantal verkooppunten te reduceren, aangezien supermarkten vaak een groot publiek trekken, onder wie gezinnen met kinderen.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie werd er contact opgenomen met de FOD Economie om na te gaan of een bestaande definitie van ‘ supermarkt ’ kon worden aangewend om de handelszaken waar geen tabaksproducten meer zouden mogen worden verkocht, te omschrijven. Uit de bespreking is gebleken dat er geen definitie van ‘ supermarkt ’ bestond, maar dat grote supermarkten van meer dan 400 m² een socio-economische vergunning van het gewest moesten krijgen. Dat criterium werd dus in aanmerking genomen voor een tweede fase van de afbouw van het aantal verkooppunten van tabaksproducten. Volgens gegevens die in de loop van 2022 bij de gewesten en handelsfederaties werden verzameld, zijn er minstens 2850 supermarkten van meer dan 400 m². Ten tijde van de afronding van de interfederale strategie stond het aantal installaties die in het systeem van de traceerbaarheid van producten op basis van tabak als ‘ verkooppunt in de detailhandel ’ zijn geregistreerd, op 21787 » (ebenda, SS. 37 und 38).

Das Legalitätsprinzip in Strafsachen

B.42. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die klagende Partei beanstandet den Umstand, dass die angefochtene Bestimmung den Begriff « Lebensmittelgeschäft » nicht definiert.

B.43. Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 enthält keine Definition des Begriffs « Lebensmittelgeschäft ». Aus der in B.41 angeführten Erklärung des Vertreters der Regierung ergibt sich, dass dieser Begriff gewählt wurde, weil es keine gesetzliche Definition des Begriffs « Supermarkt » gibt.

Nach Ansicht des Ministerrats muss der Begriff « Lebensmittelgeschäft » in üblichem Sinne verstanden werden, das heißt als Geschäft, in dem hauptsächlich Lebensmittel verkauft und die täglichen Einkäufe getätigt würden.

B.44. Der Begriff « Lebensmittelgeschäft » ist für den Rechtsunterworfenen ausreichend klar. Die Definition, die der Ministerrat für diesen Begriff vorlegt, stimmt im Übrigen mit der Tragweite überein, die dieser Begriff in der geläufigen Sprache und in seiner üblichen Bedeutung erhält, sodass der Rechtsunterworfene vernünftigerweise imstande ist, dessen Tragweite zu bestimmen.

B.45. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 ist unbegründet.

Der Behandlungsunterschied zwischen Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² und Nichtlebensmittelgeschäften

B.46. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die klagende Partei führt an, dass die angefochtene Bestimmung den Verkauf von Tabakerzeugnissen in Nichtlebensmittelgeschäften, wie Bekleidungs- und Möbelgeschäften sowie Geschäften, in denen Schönheitsprodukte verkauft würden, weiterhin erlaube.

B.47. Weder aus dem Wortlaut von Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 noch aus den in B.41 erwähnten Vorarbeiten kann abgeleitet werden, dass Bekleidungs- und Möbelgeschäfte sowie Geschäfte, in denen Schönheitsprodukte verkauft werden, die vor Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung keine Tabakerzeugnisse verkauften durften, dies infolge der angefochtenen Bestimmung nunmehr dürfen.

Da der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 auf einem falschen Ausgangspunkt beruht, ist er nicht begründet.

Die Vereinbarkeit des Verbots des Verkaufs von Tabakerzeugnissen für Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² mit den Grundrechten und mit dem Recht der Europäischen Union

B.48. Der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8330, der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 sind abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 3 Nr. 5 und Artikel 6 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 22 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches, mit den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 17 und 26 des Internationalen Paktes über

bürgerliche und politische Recht, mit Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, mit Artikel 16 der Charta, mit Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 « über Dienstleistungen im Binnenmarkt » (nachstehend: Richtlinie 2006/123/EG) und mit dem Begründungsgrundsatz. Die klagenden Parteien beanstanden das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften sowie den Behandlungsunterschied, den Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 in diesem Bereich zwischen Lebensmittelgeschäften in Abhängigkeit davon einführe, ob sie eine Fläche von mehr als 400 m² hätten oder nicht.

B.49.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Die Artikel 20 und 21 der Charta gewährleisten den gleichen Grundsatz. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verbietet eine Diskriminierung bei der Ausübung der in dieser Konvention erwähnten Rechte. Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet ebenfalls den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Die vorerwähnten Bestimmungen fügen den Artikeln 10 und 11 der Verfassung nichts hinzu.

B.49.2. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.50.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

B.50.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer ».

Der Verfassungsgeber hat eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

Die Tragweite dieses Artikels 8 entspricht derjenigen der vorerwähnten Verfassungsbestimmung, sodass die durch die beiden Bestimmungen gebotenen Garantien ein untrennbares Ganzes bilden.

B.50.3. Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt:

« (1) Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.

(2) Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen ».

B.50.4. Das Recht auf Achtung des Privatlebens hat einen sehr weiten Schutzbereich und bezieht sich unter anderem auf die physische und psychische Unversehrtheit einer Person (EuGHMR, 26. März 1985, *X. und Y. gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, § 22; 12. Juni 2008, *Bevacqua und S. gegen Bulgarien*, ECLI:CE:ECHR:2008:0612JUD007112701, § 65).

B.50.5. Das Recht auf Achtung des Privatlebens ist jedoch kein absolutes Recht. Die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen schließen eine Einmischung der Behörden in die Ausübung dieses Rechts nicht aus, sofern eine solche durch eine ausreichend präzise gesetzliche Bestimmung vorgesehen ist, sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und sie im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel steht.

Der Gesetzgeber verfügt in dem Zusammenhang über einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist gleichwohl nicht grenzenlos; damit eine gesetzliche Regelung sich mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbaren lässt, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber ein gerechtes Gleichgewicht zwischen allen betroffenen Rechten und Interessen schafft.

B.50.6. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bietet nicht nur Schutz vor Eingriffen durch den Staat, sondern beinhaltet für den Staat auch die positive Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privat- und Familienlebens garantieren, auch im Bereich der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen, insbesondere in Bezug auf Kinder und andere schutzbedürftige Personen (EuGHMR, 12. Juni 2008, *Bevacqua und S. gegen Bulgarien*, vorerwähnt, § 64; Große Kammer, 12. November 2013, *Söderman gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, § 78; 3. September 2015, *M. und M. gegen Kroatien*, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113, § 176).

B.51. Artikel 15 der Richtlinie 2006/123/EG bestimmt:

« Zu prüfende Anforderungen

(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

[...]

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

[...]

c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen;

[...] ».

B.52. Aus den in B.41 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit dem Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften die Verfügbarkeit von Tabakerzeugnissen reduzieren wollte und dass die Beschränkung des Verbots auf Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² auf einem Vorgehen in Phasen beruht, womit der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen dem Schutz der Volksgesundheit und den wirtschaftlichen Auswirkungen des Verbots schaffen wollte. Das Kriterium in Bezug auf die Fläche von 400 m² entspricht der Fläche, oberhalb derer ein Geschäft über eine regionale Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelstätigkeiten (früher sozioökonomische Genehmigung) verfügen muss.

B.53. Es obliegt dem Gesetzgeber zu beurteilen, inwiefern es angebracht ist, im Rahmen seiner sozioökonomischen Politik Maßnahmen im Hinblick auf die Bekämpfung der Gesundheitsrisiken bei Tabakprodukten zu treffen. Er verfügt insoweit über eine weitgehende Ermessensfreiheit.

Wenn der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang den Verkauf von Tabakprodukten regelt, gehört es zu seiner Ermessensfreiheit, zu bestimmen, welche Kategorien von Handelsgewerbe unter diese Regelung fallen. Der Gerichtshof darf eine solche politische Entscheidung sowie die ihr zugrunde liegenden Begründungen nur missbilligen, wenn sie auf einem offensichtlichen Irrtum beruhen oder wenn sie offensichtlich unvernünftig wären.

B.54. In ähnlichem Sinne gehört die öffentliche Gesundheit zu den vom AEUV geschützten Gütern und Interessen und ist es Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie diesen Schutz gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden

soll, so dass sie insoweit über eine Ermessensfreiheit verfügen (EuGH, 21. Dezember 2023, C-96/22, *CDIL*, ECLI:EU:C:2023:1025, Randnr. 46; 17. Oktober 2024, C-16/23, *FA.RO. di YK & C. Sas*, ECLI:EU:C:2024:886, Randnr. 101).

B.55. Angesichts der breiten Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften und der damit verbundenen erheblichen Risiken für die Volksgesundheit sowie im Lichte des Ziels des Gesetzgebers, wie in der in B.2.1 erwähnten « interföderalen Strategie 2022-2028 für eine rauchfreie Generation » vom 14. Dezember 2022 vorgesehen, das Rauchen in der Bevölkerung nach und nach erheblich zu reduzieren, ist es nicht ohne angemessene Rechtfertigung, dass sich der Gesetzgeber für ein Verkaufsverbot in Lebensmittelgeschäften als nächsten Schritt in der Reduzierung der Zahl der Tabakverkaufsstellen entschieden hat.

Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8336 anführt, durfte der Gesetzgeber im Lichte dieser Elemente auch den Standpunkt einnehmen, dass es zur Erreichung seines Ziels nicht ausreicht, sich auf das durch das Gesetz vom 21. März 2024 ebenso eingeführte und in B.30 bis B.39 erörterte Ausstellungsverbot zu beschränken, das nämlich nur die Sichtbarkeit von Tabakerzeugnissen betrifft, jedoch nicht deren Verfügbarkeit.

Obwohl ein Verkaufsverbot erhebliche finanzielle und wirtschaftliche Folgen für die Betreiber von Lebensmittelgeschäften haben kann, wiegen diese Folgen nicht schwerer als die Vorteile für die Volksgesundheit, die sich aus der zusätzlichen Beschränkung der Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von Tabakerzeugnissen ergeben.

In ähnlichem Sinne ist der Schutz der Volksgesundheit nach Artikel 4 Nr. 8 der Richtlinie 2006/123/EG und ihrem 7. Erwägungsgrund ein zwingender Grund des Allgemeininteresses, der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen kann (EuGH, 23. Dezember 2015, C-293/14, *Hiebler*, ECLI:EU:C:2015:843, Randnr. 58; 17. Oktober 2024, C-16/23, vorerwähnt, Randnr. 81) und der insbesondere Beschränkungen hinsichtlich des Verkaufs von Tabakerzeugnissen rechtfertigen kann (EuGH, 17. Oktober 2024, C-16/23, vorerwähnt, Randnr. 82).

B.56. Insofern die klagenden Parteien das Tabakverkaufsverbot für Lebensmittelgeschäfte als solches beanstanden, sind der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8330, der zweite

Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 nicht begründet.

B.57.1. Im Lichte des Zieles des Gesetzgebers, die Volksgesundheit zu schützen, ist es gleichwohl nicht angemessen gerechtfertigt, das Verkaufsverbot nur auf Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² anzuwenden. Wie auch die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in ihrem Gutachten zum Vorentwurf des Gesetzes, der zum Gesetz vom 21. März 2024 geführt hat, angeführt hat (StR, Gutachten Nr. 74.604/3 vom 27. November 2023, *Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 38), hängt die Fläche eines Lebensmittelgeschäfts nicht mit den von Tabakerzeugnissen ausgehenden Gesundheitsrisiken zusammen. Im selben Sinne liegt kein Zusammenhang zwischen dem Ziel der Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelstätigkeiten und der damit verbundenen Beurteilung einerseits sowie den von Tabakerzeugnissen ausgehenden Gesundheitsrisiken andererseits vor (ebenda). Außerdem ist es für einen Verbraucher bei Betreten eines Lebensmittelgeschäfts schwierig, festzustellen, ob dieses Geschäft eine Fläche von mehr oder weniger als 400 m² hat und folglich Tabakerzeugnisse verkaufen darf oder nicht.

Ferner ist nicht hinreichend nachgewiesen, dass Lebensmittelgeschäfte mit einer kleineren Fläche als 400 m² andere Besucher anziehen, die für von Tabakerzeugnissen ausgehende Gesundheitsrisiken weniger anfällig sind (ebenda). In der in B.41 angeführten Erklärung verteidigt der Vertreter der Regierung im Übrigen den Standpunkt, dass gerade « Supermärkte » oft viele Besucher anzögen, unter anderem Familien mit Kindern, wobei er daraufhin anmerkte, dass nur die « großen Supermärkte » über eine regionale sozioökonomische Genehmigung verfügen müssten.

B.57.2. Wie sich aus den in B.41 angeführten Vorarbeiten ergibt, beruht die Beschränkung auf Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² auch nicht so sehr auf dem Schutz der Volksgesundheit als vielmehr auf dem Ziel, die Reduzierung der Zahl der Tabakverkaufsstellen nach und nach durchzuführen, und auf den wirtschaftlichen Auswirkungen eines Tabakverkaufsverbots auf kleinere Lebensmittelgeschäfte.

Obwohl ein Vorgehen in Phasen grundsätzlich akzeptierbar ist und insbesondere den Umstand rechtfertigen könnte, dass der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, das Tabakverkaufsverbot noch nicht auf Geschäfte anzuwenden, in denen nicht hauptsächlich

Lebensmittel verkauft werden, wie spezialisierten Tabakgeschäften, Nachtshops, Zeitungsgeschäften und Tankstellen, rechtfertigt dies nicht den Umstand, dass innerhalb ein und derselben Kategorie von Geschäften eine Unterscheidung vorgenommen wird, die nur mit der Fläche des Geschäfts zusammenhängt.

In Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen wurde in B.38 bereits erwähnt, dass das Ziel des Schutzes der Volksgesundheit die wirtschaftlichen Interessen überwiegt, sodass das mit diesem Ziel verbundene Interesse negative wirtschaftliche Folgen rechtfertigen kann, selbst wenn diese erheblich sind. Außerdem geht weder aus den in B.41 erwähnten Vorarbeiten noch aus den Schriftsätzen des Ministerrats hervor, in welcher Hinsicht kleinere Geschäfte, in denen hauptsächlich Lebensmittel verkauft werden, durch ein allgemeines Tabakverkaufsverbot benachteiligt werden, da gerade die Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien von Lebensmittelgeschäften eine Wettbewerbsverzerrung zur Folge haben kann. Bei der angefochtenen Maßnahme droht daher eine Verlagerung des Verkaufs von Tabakerzeugnissen auf kleinere Lebensmittelgeschäfte.

B.58. Insofern er den Verkauf von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² verbietet, jedoch nicht in Lebensmittelgeschäften mit einer kleineren Fläche als 400 m², verstößt Artikel 6 § 10 des Gesetzes vom 24. Januar 1977, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.59. Der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8330, der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 sind in dem in B.58 erwähnten Umfang begründet. Das Legalitätsprinzip in Strafsachen, wonach niemand wegen einer Tat verfolgt werden kann, die nicht im Gesetz vorgesehen ist, verhindert allerdings, dass der Gerichtshof ausschließlich die Worte « mit einer Fläche von mehr als 400 m² » in Artikel 6 § 10 des Gesetzes vom 24. Januar 1977, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024, für nichtig erklärt. Artikel 6 § 10 des Gesetzes vom 24. Januar 2024, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024, ist folglich für nichtig zu erklären.

B.60. Damit dem Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben wird, die festgestellte Verfassungswidrigkeit zu beseitigen, und um den gebotenen zusätzlichen Schutz der

Volksgesundheit nicht zu gefährden, sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen spätestens bis zum 31. Dezember 2026 aufrechtzuerhalten.

Der Behandlungsunterschied zwischen dem Verkauf von Tabakerzeugnissen und dem Verkauf von Alkohol

B.61. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8335 leitet einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 22 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 17 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und mit Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die klagende Partei beanstandet die angefochtene Bestimmung, insofern sie ein Verbot für den Verkauf von Tabakerzeugnissen in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² einführe, jedoch nicht das gleiche Verbot für den Verkauf von alkoholischen Getränken vorsehe.

B.62. Das Gesetz vom 21. März 2024 enthält neben den in B.1.3 erwähnten Maßnahmen im Bereich von Tabakerzeugnissen ebenso verschiedene Maßnahmen, um den Alkoholkonsum einzudämmen: (1) Verbot des Verkaufs von Alkohol an Personen unter achtzehn Jahren mit Ausnahme von Bier und Wein (Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 21. März 2024, der Artikel 6 § 6 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 ersetzt); (2) Verbot des Verkaufs von Alkohol über automatische Versorgungsautomaten; (3) Verbot des Verkaufs von Alkohol in Tankstellen entlang von Schnellstraßen zwischen 22 Uhr und 7 Uhr mit Ausnahme von Raststätten; (4) Verbot des Verkaufs von Alkohol in Krankenhäusern mit Ausnahme des Verkaufs von ungekühlten alkoholischen Getränken, die keine Spirituosen sind (Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 21. März 2024, der einen Paragraphen 6/1 in Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 einfügt).

Wenn auch das Gesetz vom 21. März 2024 kein Verbot des Verkaufs von Alkohol in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² enthält, sieht es somit trotzdem viele Maßnahmen vor, die dazu dienen, die Zahl der Verkaufsstellen für Alkohol zu reduzieren.

B.63. Obwohl sowohl Tabakerzeugnisse als auch Alkohol schädliche Folgen für die Volksgesundheit haben, sind diese Folgen nicht identisch. Auch der gesellschaftliche und wissenschaftliche Konsens sowie die sozialen Auswirkungen sind bei den beiden Produktkategorien unterschiedlich.

Im Lichte dieser Unterschiede ist es nicht ohne angemessene Rechtfertigung, dass der Gesetzgeber beim Verkauf von Alkohol kein vergleichbares Verbot wie das in Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 festgelegte Verbot in Bezug auf den Verkauf von Tabakerzeugnissen vorgesehen hat.

B.64. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8335 ist unbegründet.

Das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in temporären Verkaufsstellen

B.65. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die Artikel 3 Nr. 4 und 6 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikeln II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches.

B.66. Artikel 3 Nr. 4 des Gesetzes vom 21. März 2024 führt einen Behandlungsunterschied ein zwischen temporären Verkaufsstellen, die Tabakerzeugnisse nicht mehr verkaufen dürfen, und nicht temporären Verkaufsstellen, die mit Ausnahme der Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von mehr als 400 m² weiterhin Tabakerzeugnisse verkaufen dürfen.

B.67. Aus den in B.41 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich, dass das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in temporären Verkaufsstellen eine weitere Maßnahme neben dem Verkaufsverbot in Lebensmittelgeschäften mit einer Fläche von mehr als 400 m² ist, mit der die Verfügbarkeit von Tabakerzeugnissen verringert werden soll. Aus diesen Vorarbeiten ergibt sich, dass dieses Verbot spezifisch dazu dient, « die Verfügbarkeit von Tabakerzeugnissen für junge Nichtraucher zu begrenzen [...] Die Veranstaltungen, bei denen diese temporären Verkaufsstellen eingerichtet werden, ziehen nämlich viele Jugendliche und Familien mit Kleinkindern an und schaffen eine Atmosphäre, die den Kauf von Tabakerzeugnissen begünstigt. Temporäre Verkaufsstellen sind unter anderem Festivals, Märkte, Straßenmärkte

und Kirmessen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, SS. 4 und 5). Aus der Verwendung der Worte « unter anderem » geht hervor, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist: « alle temporären Verkaufsstellen [fallen] unter das Verbot [...] » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, S. 28).

B.68. Der temporäre beziehungsweise nicht temporäre Charakter einer Verkaufsstelle ist ein objektives Unterscheidungskriterium. Abweichend vom Vorbringen der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 8336 versetzen der Begriff « temporäre Verkaufsstelle » sowie die Beispiele, die in den in B.67 erwähnten Vorarbeiten genannt sind, einen Rechtsunterworfenen in die Lage, auf eine ausreichend klare Weise einzuschätzen, ob das Verkaufsverbot für ihn gilt.

B.69. Mit der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats (StR, Gutachten Nr. 74.604/3 vom 27. November 2023, *Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 37) und dem Hohen Gesundheitsrat (Stellungnahme Nr. 9549 des Hohen Gesundheitsrates, Juni 2022, S. 23) kann im Lichte dessen, was der Gesetzgeber unter dem Begriff « temporäre Verkaufsstellen » versteht, davon ausgegangen werden, dass die Veranstaltungen, bei denen diese temporären Verkaufsstellen eingerichtet werden, viele Jugendliche anziehen und eine Atmosphäre schaffen, die den Kauf von Tabakerzeugnissen begünstigt. Eine niedrige Zugangsschwelle stellt einen der inhärenten Faktoren dar, die die Abhängigkeit von Tabakerzeugnissen fördern können.

B.70. Angesichts der Anziehungskraft und der Niedrigschwelligkeit von temporären Verkaufsstellen für Tabakerzeugnisse und im Lichte des Ziels des Gesetzgebers, wie in der in B.2.1 erwähnten « interföderalen Strategie 2022-2028 für eine rauchfreie Generation » vom 14. Dezember 2022 vorgesehen, sowohl den Tabakgebrauch in der Allgemeinbevölkerung als auch spezifisch den Tabakgebrauch unter Jugendlichen nach und nach erheblich zu reduzieren, ist es angemessen gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber nicht nur für Lebensmittelgeschäfte, sondern auch für temporäre Verkaufsstellen ein Tabakverkaufsverbot vorgesehen hat. Aus den in B.55 erwähnten Gründen durfte der Gesetzgeber den Standpunkt einnehmen, dass es zur Erreichung seines Ziels nicht ausreicht, sich auf das durch das Gesetz vom 21. März 2024 ebenso eingeführte und in B.30 bis B.39 erörterte Ausstellungsverbot beziehungsweise auf das bereits bestehende Verbot, Werbung für Tabakerzeugnisse zu betreiben, zu beschränken.

B.71. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 ist unbegründet.

Die Verpflichtung des Verkäufers von Tabakerzeugnissen, die Vorlage eines Identitätsnachweises von Personen zu verlangen, die Tabakerzeugnisse kaufen möchten und jünger als fünfundzwanzig zu sein scheinen

B.72. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8336 führt einen zweiten Klagegrund an, der aus einem Verstoß durch die Artikel 3 und 6 des Gesetzes vom 21. März 2024 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 12, 14 und 22, mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 7, 8 und 49 der Charta abgeleitet ist. Im Klagegrund wird die Verpflichtung des Verkäufers von Tabakerzeugnissen beanstandet, die Vorlage eines Identitätsnachweises von Personen zu verlangen, die Tabakerzeugnisse kaufen möchten und jünger als fünfundzwanzig zu sein scheinen.

B.73.1. Artikel 7 der Charta bestimmt:

« Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation ».

Artikel 8 der Charta bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht ».

Die Artikel 7 und 8 der Charta haben hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten eine ähnliche Tragweite wie Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGH, Große Kammer, 9. November 2010, C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR und Hartmut Eifert*, ECLI:EU:C:2010:662) und Artikel 22 der Verfassung. Das Gleiche gilt für Artikel 16 Absatz 1 des AEUV sowie für Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

B.73.2. Das Recht auf Achtung des Privatlebens, so wie es durch die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistet wird, bezweckt im Wesentlichen den Schutz von Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben.

Dieses Recht hat eine weitreichende Tragweite und umfasst unter anderem den Schutz der personenbezogenen Daten und der persönlichen Information. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, dass u.a. folgende personenbezogene Daten und Informationen unter den Schutzbereich dieses Rechts fallen: der Name, die Adresse, die professionellen Aktivitäten, die persönlichen Beziehungen, digitale Fingerabdrücke, Kamerabilder, Fotos, Kommunikationsdaten, DNA-Daten, gerichtliche Daten (Verurteilung oder Verdacht), finanzielle Daten, Informationen über Eigentum und medizinische Daten (siehe insbesondere EuGHMR, Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66 bis 68; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13. Oktober 2020, *Frâncu gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

Auch das Alter einer Person ist ein Aspekt ihrer Identität (EuGHMR, 21. Juli 2022, *Darboe und Camara gegen Italien*, ECLI:CE:ECHR:2022:0721JUD000579717, § 124).

B.74. Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 21. März 2024 führt in Artikel 6 § 4 Absatz 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 die Verpflichtung für jede Person ein, die Tabakerzeugnisse an eine junge Person verkauft, die jünger als 25 zu sein scheint, von dieser Person zu verlangen, dass sie nachweist, dass sie das Alter von 18 Jahren erreicht hat.

B.75. Insofern Artikel 14 des Gesetzes vom 24. Januar 1977, ersetzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. März 2024, für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung eine Gefängnisstrafe von acht Tagen bis zu sechs Monaten und eine Geldbuße von 50 bis zu 3 000 Euro oder nur eine dieser Strafen vorsieht, gilt für diese Verpflichtung das Legalitätsprinzip in Strafsachen.

Insofern sie zur Folge hat, dass eine junge Person, die jünger als 25 zu sein scheint, im Rahmen eines beabsichtigten Kaufs von Tabakerzeugnissen nachweisen muss, dass sie das

Alter von 18 Jahren erreicht hat, ist die angefochtene Maßnahme mit einem Eingriff in das Recht dieser Person auf Achtung des Privatlebens verbunden.

B.76. Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob die angefochtene Maßnahme das Legalitätsprinzip in Strafsachen beachtet und ob sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht, ob sie durch eine ausreichend präzise gesetzliche Bestimmung vorgesehen ist und ob sie im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel steht.

B.77. In der Begründung zum Gesetzentwurf, der zum Gesetz vom 21. März 2024 geführt hat, heißt es in Bezug auf die angefochtene Maßnahme:

« De verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen is verboden. Het is voor de handelaar echter niet altijd gemakkelijk om een onderscheid te maken tussen een volwassene en een minderjarige. Een minderjarige van 17 jaar kan er bijvoorbeeld net zo goed als een meerderjarige van 18 jaar uitzien.

Om de foutmarge op verkeerde beoordelingen te beperken, werd de leeftijdsgrens van 25 jaar ingevoerd. Op die manier zal er quasi van alle minderjarigen een leeftijdsbewijs worden gevraagd. Zij zullen er immers vaak niet ouder dan 25 jaar uitzien » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, S. 6).

B.78. Vor dem Inkrafttreten von Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 21. März 2024 bestimmte Artikel 6 § 4 Absatz 3 des Gesetzes vom 24. Januar 1977, dass von jeder Person, die Tabakerzeugnisse kaufen möchte, verlangt werden darf, dass sie nachweist, dass sie älter als 18 ist. Ein Verkäufer von Tabakerzeugnissen war daher nicht dazu verpflichtet, die Vorlage eines Nachweises des Alters des Käufers zu verlangen, aber er durfte es tun.

Aus den Vorarbeiten zum Entwurf des Gesetzes vom 21. März 2024 ergibt sich allerdings, dass Probleme bei der Einhaltung des Verbots des Anbietens und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige festgestellt wurden. Laut einigen Parlamentsmitgliedern hat sich im Rahmen von Kontrollen ergeben, dass bei « der Hälfte » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, S. 15) bis « 70 % » (*Ann.*, Kammer, 2023-2024, 14. März 2024, CRIV 55 PLEN 294, S. 29) der Fälle ein Verstoß gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige festgestellt wurde, wobei in vielen Fällen festgestellt wurde, dass der Verkäufer « schlichtweg nicht nach dem Alter des Käufers fragte, selbst dann nicht, wenn offensichtlich war, dass er sehr jung ist » (*Ann.*, Kammer, 2023-2024,

14. März 2024, CRIV 55 PLEN 294, S. 29). Die angefochtene Verpflichtung soll daher « für den Verkäufer, der in gutem Glauben handelt, eine Hilfe [sein] » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, SS. 28 und 29; *Ann.*, Kammer, 2023-2024, 14. März 2024, CRIV 55 PLEN 294, S. 29).

Schließlich wird in den Vorarbeiten präzisiert, dass der Altersnachweis nicht zwingend durch einen Personalausweis erbracht werden muss, sondern durch jedes Dokument erfolgen kann, aus dem sich das Alter ergibt, etwa einen Studentenausweis (*Ann.*, Kammer, 2023-2024, 14. März 2024, CRIV 55 PLEN 294, S. 29), oder den (vorläufigen) Führerschein, einen Auszubildendenausweis oder ein Abonnement für öffentliche Verkehrsmittel (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2320/005, S. 62).

B.79. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Maßnahmen die bessere Einhaltung des Verbots des Anbietens und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige und somit den Schutz der Volksgesundheit sicherstellen soll. Die angefochtene Maßnahme entspricht demnach einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft.

B.80. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8336 führt an, dass die angefochtene Maßnahme nicht ausreichend bestimmt sei und zu Rechtsunsicherheit führe, da die Einschätzung des Alters von Jugendlichen etwas Subjektives sei.

Die Einschätzung des Alters eines Käufers durch den Verkäufer ist jedoch untrennbar mit einem Verbot verbunden, das vom Alter des Käufers abhängt. Die Einhaltung des Verbots des Anbietens von Tabakerzeugnissen an Minderjährige implizierte deshalb bereits vor Inkrafttreten der angefochtenen Maßnahme für den Verkäufer die Verpflichtung, sich des Alters des Käufers zu vergewissern.

Folglich ist die angefochtene Maßnahme nicht so sehr als zusätzliche Verpflichtung für den Verkäufer von Tabakerzeugnissen anzusehen, sondern vielmehr, wie in den in B.78 erwähnten Vorarbeiten angeführt, als Hilfsmittel für den Verkäufer bei der Einhaltung des Verbots des Anbietens und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige, wobei dieses Verbot in Artikel 6 § 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 festgelegt ist und bereits seit dem 10. Januar 2005 besteht, das heißt dem Datum des Inkrafttretens von Artikel 2

des Gesetzes vom 19. Juli 2004 « zur Abänderung des Gesetzes vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren ». In dieser Hinsicht setzt die angefochtene Bestimmung im Übrigen Artikel 16 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs um, der jede Vertragspartei dazu verpflichtet, « [...] wirksame gesetzgeberische [...] Maßnahmen [...] [zu beschließen] und [...] solche Maßnahmen [durchzuführen], um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Personen unter dem durch internes oder innerstaatliches Recht festgelegten Alter oder unter einem Alter von 18 Jahren zu verhindern », wobei diese Maßnahmen unter anderem umfassen können, dass « im Zweifelsfall [...] [verlangt wird], dass jeder Käufer von Tabakerzeugnissen in geeigneter Form nachweist, dass er volljährig ist ».

Die Einhaltung des Verbots des Anbietens und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige hing also auch bis jetzt immer von der Einschätzung des Alters des Käufers beziehungsweise vom Vorliegen eines « Zweifels » im Sinne des vorerwähnten Artikels 16 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ab und als Hilfe für den Verkäufer bei dieser Einschätzung hat der Gesetzgeber eine « Fehlermarge » eingebaut, indem er die obligatorische Alterskontrolle auf 25 Jahre festgelegt hat. Die einzige Alternative würde darin bestehen, den Verkäufer von Tabakerzeugnissen dazu zu verpflichten, ohne Unterschied von allen Personen, die Tabakerzeugnisse kaufen wollen, die Vorlage eines Identitätsnachweises zu verlangen. In der Mehrzahl der Fälle wäre dies eine nutzlose Verpflichtung und ein unnötiger Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens.

Angesichts vorstehender Ausführungen ist die angefochtene Maßnahme mit dem Legalitätsprinzip in Strafsachen vereinbar und ist sie in einer hinreichend präzisen Gesetzesbestimmung vorgesehen.

B.81.1. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob die angefochtene Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel steht.

B.81.2. Das Verlangen der Vorlage eines Nachweises von einer Person, die Tabakerzeugnisse kaufen möchte, dass sie das Alter von 18 Jahren erreicht hat, ist nicht mit besonderen Bemühungen verbunden. Der Nachweis des Alters muss nicht von jedem Käufer verlangt werden, sondern nur von einem Käufer, der jünger als 25 zu sein scheint. Außerdem

kann der Altersnachweis, wie in B.78 erwähnt, durch jedes Dokument erbracht werden, aus dem sich das Alter ergibt.

Ein Verkäufer von Tabakerzeugnissen, der Zweifel hat, ob ein Käufer jünger als 25 zu sein scheint, wird mithin auf Nummer sicher gehen und vom Käufer verlangen, dass er nachweist, dass er das Alter von 18 Jahren erreicht hat. Wenn sich der Käufer weigert, sein Alter nachzuweisen, oder wenn der Verkäufer Zweifel an der Zuverlässigkeit des Nachweises hat, kann und muss der Verkäufer auf den Verkauf verzichten.

B.81.3. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8336 beanstandet den Umstand, dass die Nichteinhaltung der angefochtenen Maßnahme strafrechtlich sanktioniert werden könne, selbst wenn sich nach einer Kontrolle des vom Käufer vorgezeigten Beweisdokuments ergebe, dass dieser volljährig sei.

Das Ziel der angefochtenen Maßnahme besteht jedoch darin, den Verkäufer von Tabakerzeugnissen dazu zu bewegen, systematisch vom Käufer zu verlangen, dass er sein Alter nachweist, wenn er Zweifel hat, ob dieser volljährig ist. Wenn der Verkäufer nur dann verfolgt werden könnte, wenn sich herausstellt, dass der Käufer tatsächlich minderjährig ist, würde die angefochtene Maßnahme einen Großteil ihres Nutzens verlieren. Wenn sich herausstellt, dass der Käufer in Wirklichkeit älter ist als 25, kann die Verfolgung allerdings nicht fortgesetzt werden, da die Einschätzung des Verkäufers in diesem Fall zutreffender war als die der Ermittlungsperson.

Außerdem ist der Richter in jedem Fall dazu verpflichtet, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und deshalb sicherzustellen, dass er eine Strafe verhängt, die zu der Schwere des strafbaren Verhaltens im Verhältnis steht. Auch kann er die Gefängnisstrafe und/oder die Geldbuße bei Vorliegen mildernder Umstände herabsetzen (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) und die Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Juni 1964 anwenden.

B.81.4. Angesichts vorstehender Ausführungen steht die angefochtene Bestimmung in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel.

B.82. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8336 ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 6 § 10 des Gesetzes vom 24. Januar 1977 « über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren », eingefügt durch Artikel 3 Nr. 5 des Gesetzes vom 21. März 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren », für nichtig;

- erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung bis zum 31. Dezember 2026 aufrecht;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 6. November 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen