

| |
|---|
| Geschäftsverzeichnisnr. 1941 |
| Urteil Nr. 74/2000 vom 14. Juni 2000 |

URTEIL

In Sachen: Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 27 und 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, erhoben von der Tony Rus Activities AG und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Richtern und stellvertretenden Vorsitzenden H. Boel und L. François, und den Richtern P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, A. Arts und M. Bossuyt, unter Assistenz der Referentin B. Renauld als stellvertretende Kanzlerin, unter dem Vorsitz des Richters H. Boel,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klage auf einstweilige Aufhebung

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 4. April 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 5. April 2000 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 27 und 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 1999): die Tony Rus Activities AG, mit Gesellschaftssitz in 3660 Opplabbeek, Weg naar Meeuwen 46, die Lerus Centers AG, mit Gesellschaftssitz in 3660 Opplabbeek, Weg naar Meeuwen 46, die Lerus Centers Hasselt AG, mit Gesellschaftssitz in 3500 Hasselt, Maastrichterstraat 49, Bk. 22, die Lerus Centers Sint-Truiden AG, mit Gesellschaftssitz in 3800 Sint-Truiden, Diesterstraat 44, die Royal Diamond GmbH, mit Gesellschaftssitz in 3970 Leopoldsburg, Stationsstraat 66, die Royal Ascot GmbH, mit Gesellschaftssitz in 3600 Genk, Hoevenzavellaan 28, und die Royal Crown GmbH, mit Gesellschaftssitz in 3290 Diest, Grote Markt 30.

Mit denselben Klageschrift beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigkeitserklärung der vorgenannten Gesetzesbestimmungen, sowie der Artikel 3.1, 3.4, 8, 36, 39, 44, 45, 54 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999.

II. Verfahren

Durch Anordnung vom 5. April 2000 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 10. Mai 2000 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 30. Mai 2000 anberaumt; durch dieselbe Anordnung wurde die gesetzmäßige Verhinderung der Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior, in dieser Rechtssache zu tagen, festgestellt und wurden sie durch die Richter H. Boel bzw. L. François ersetzt; die Besetzung wurde um den Richter P. Martens ergänzt, da der Richter L. François der Besetzung bereits angehörte.

Diese Anordnung wurde den in Artikel 76 des organisierenden Gesetzes genannten Behörden sowie den klagenden Parteien und deren Rechtsanwalt mit am 11. Mai 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 30. Mai 2000

- erschienen

- . RA P. Van den Broecke, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA P. Hofströssler, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter A. Arts und J. Delruelle Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

In Hinsicht auf den Gegenstand der Klage auf einstweilige Aufhebung

A.1. Die klagenden Parteien klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 3.1, 3.4, 8, 27, 34, 36, 39, 44, 45, 54 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler.

Die Klage auf einstweilige Aufhebung bezieht sich nur auf die Artikel 27 und 34.

In Hinsicht auf das Interesse an der Klageerhebung

A.2. Die klagenden Parteien weisen darauf hin, daß ihr Gesellschaftszweck die Betreibung, der An- und Verkauf, Miete oder Vermietung, Ein- und Ausfuhr, die Wartung und die Herstellung automatischer Spielapparate sei, sowie die Betreibung von Lunaparks, Entspannungssälen und Vergnügungslokalen und die Betreibung von Hotel- und Gaststättenbetrieben (Artikel 3 der Satzungen).

Sie erklären, über das gesetzlich verlangte Interesse zu verfügen, um das Gesetz anzufechten, das in wesentlichem Maße die Verwirklichung ihres Gesellschaftszwecks einschränke.

In Hinsicht auf den Ernst der Klagegründe

Erster Klagegrund

A.3. In einem ersten Klagegrund wird der Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 23 der Verfassung, gegen Artikel 52 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, gegen den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, gegen das Verbot des Machtmißbrauchs und gegen die Grundsätze bezüglich der Achtung des Privatlebens angeführt.

A.4. Insoweit der Klagegrund auf Artikel 27 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 abzielt, führen die klagenden Parteien an, daß dieser Artikel die erworbenen wirtschaftlichen Rechte beeinträchtigt, indem er die Kumulierung von Genehmigungen der Klasse B (Betreibung einer Spielautomatenhalle) und der Klasse E (Verkauf, Vermietung, Ein- und Ausfuhr und Wartung von Glücksspielen) verbietet.

Den klagenden Parteien zufolge sei das Kumulierungsverbot nicht objektiv zu rechtfertigen und verstoße gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz. Außerdem verletze der allgemein gehaltene Charakter der Verbotsbestimmung auf unverhältnismäßige Weise die Vereinigungsfreiheit.

Die klagenden Parteien würden befürchten, daß das Verbot zu einer abrupten und unverantwortlichen Änderung auf dem Gebiet der Glücksspiele führen werde und unberechenbare Folgen für die Beschäftigung und Investitionen nach sich ziehen werde.

Sie weisen darauf hin, daß aufgrund der angefochtenen Bestimmung ihr Gesellschaftszweck und der ähnlicher Gesellschaften ungesetzlich werde.

Die klagenden Parteien sähen nicht ein, inwiefern das Verbot gleichzeitiger Betreibung eines Lunaparks und Tätigkeiten wie Verkauf und Vermietung von Spielautomaten der Zielsetzung des Gesetzgebers gerecht werden könnten.

Sie behaupten auch, daß die Freiheit der Berufswahl eine Anwendung der Freiheit der Arbeit sei und daß Artikel 27 auch im Widerspruch stehe zu den durch die Artikel 12 und 23 der Verfassung gewährleisteten Grundsätzen der persönlichen Freiheit und der Arbeitsfreiheit.

A.5. Bezüglich Artikel 34 machen die klagenden Parteien geltend, daß die Begrenzung der Anzahl Spielautomatenhallen auf 180 eine diskriminierende und unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der Niederlassungsfreiheit darstelle.

Sie würden bezweifeln, daß es aufgrund einer Zunahme der Spielhallen mehr Spieler gebe und seien der Ansicht, daß auf jeden Fall mehr heimliche Spielhallen entstehen würden. Sie sähen nicht ein, inwiefern die Begrenzung der Anzahl Einrichtungen sich positiv auf die Anzahl der Spieler und ihren Schutz auswirken würde.

Das System des *numerus fixus* stehe nicht nur im Widerspruch zum Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, sondern auch zum Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, der unterschiedslos gewährleistet werden müsse und der ebensowohl als individuelle Freiheit durch Artikel 12 der Verfassung geschützt sei.

Die klagenden Parteien führen ebenfalls den Verstoß gegen die in Artikel 52 des EG-Vertrags vom 25. März 1957 (heute Artikel 43) garantierte Freiheit der Niederlassung an, insoweit es einem Angehörigen der Europäischen Union nicht mehr möglich sein werde, sich mit der Absicht, eine Spielautomatenhalle zu betreiben, in Belgien niederzulassen, da die Anzahl der zulässigen Spielhallen die der vorhandenen übersteige.

Auch die Tatsache, daß den Gemeindebehörden bezüglich des mit dem Betreiber eines Spielsaals abzuschließenden Vertrags eine Ermessensfreiheit eingeräumt werde, verletze den klagenden Parteien zufolge den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Gemeinde werde ihre Bedingungen einseitig auferlegen können, und der Betreiber verfüge über keine einzige Möglichkeit der Beanstandung oder des Einspruchs.

Die klagenden Parteien behaupten, daß der Gesetzgeber, indem er mittels Artikel 34 die Verpflichtung auferlege, im Vertrag die Modalitäten, Tage und Öffnungs- und Schließungszeiten der Betriebe zu präzisieren, die Rechtsprechung des Staatsrats umgehen wolle, in der dargelegt werde, daß das Dekret d'Allarde vom 2. -17. März 1791 auch das Recht beinhalte, die kommerzielle Tätigkeit mit Mitteln und Methoden eigener Wahl zu organisieren (Staatsrat, Nr. 43.795 vom 12. Juli 1993).

Sie weisen auch darauf hin, daß die Gemeinde jederzeit die Genehmigung widerrufen oder abändern könne. Indem der Vertrag als eine Vereinbarung mit der Verwaltung vorgestellt werde, werde der Gleichheitsgrundsatz dadurch verletzt, daß den Betreibern von Spielautomatenhallen die Möglichkeit einer Verwaltungsbeschwerde entzogen werde. Es werde auch Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde geben, was zu unehrlicher Konkurrenz zwischen den Einrichtungen führen werde.

Die klagenden Parteien kommen denn auch zu dem Schluß, daß Artikel 34 gegen den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz und gegen die Handelsfreiheit verstoße.

Zweiter Klagegrund

A.6. In diesem Klagegrund wird der Verstoß angeführt gegen die Artikel 10, 11, 39 und 143 §1 der Verfassung, gegen Artikel 6 § 1 II Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen « die Ausübung der Befugnisse ».

Den klagenden Parteien zufolge seien Spielautomatenhallen ein Beispiel von klassifizierten Einrichtungen und Wirtschaftspolitik, deren Regelung unter die exklusive Zuständigkeit der Regionen falle.

Indem der Föderalgesetzgeber die Sorge um die Erteilung oder Verweigerung der erforderlichen Genehmigungen einer föderalen Kommission anvertraue, maße er sich, dem Urteil der klagenden Parteien zufolge, eine Befugnis an, die ihm nicht zustehe. Außerdem würde dies zu Konfliktsituationen und Rechtsunsicherheit führen. Was z.B., wenn eine Umweltgenehmigung erteilt worden sei, die Betreuungsgenehmigung für eine Spielautomatenhalle aber verweigert werde, und was z.B., wenn die Betriebsbedingungen für beide Arten der Genehmigung einander widersprüchen?

Die klagenden Parteien seien denn auch der Ansicht, daß die Regeln, die die Zuständigkeit zwischen dem Föderalstaat und den Regionen verteilen würden, mißachtet würden und daß eine grundlegende Rechtsunsicherheit entstanden sei. Sie kämen zu dem Schluß, daß Artikel 35 (zu lesen ist: 34) des angefochtenen Gesetzes im Widerspruch stehe zu Artikel 6 § 1 II Nr. 3 und Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

In Hinsicht auf das Risiko eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils

A.7. Zur Unterstützung ihrer Klage auf einstweilige Aufhebung heben die klagenden Parteien hervor, daß insbesondere Artikel 27 auf unverhältnismäßige Weise ihre erworbenen wirtschaftlichen Rechte verletze und sie eines Teils ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten beraube, die nicht nur in der Betreuung von Spielautomatenhallen bestünden, sondern auch im Verkauf, in der Vermietung, in der Ein- und Ausfuhr und in der Wartung von Spielautomaten.

Sie seien gezwungen, zwischen der Betreuung von Spielautomatenhallen und der Kommerzialisierung von Spielautomaten zu wählen - Tätigkeiten, die sie schon seit langem kumulieren würden. Diese Wahl würde sich gleichfalls auf den Beschäftigungsstand auswirken, da das mit den aufgehobenen Tätigkeiten verbundene Personal nicht weiter beschäftigt bleiben könnte.

Den klagenden Parteien zufolge werde ihr Betrieb gefährdet; sie würden heute über die nötigen Genehmigungen verfügen, die Ausführung des neuen Gesetzes werde sie jedoch des Rechts berauben, ihre Einrichtungen zu betreiben, wenn die Gemeinde oder die Glücksspielkommission sich dem widersetzen werde.

Schließlich heben sie hervor, daß die Gemeinden - die häufig die erforderlichen Genehmigungen verweigern würden, so daß diese oft erst nach Einlegung einer Berufung erteilt würden - ihr Veto gegen die Einrichtung einlegen könnten, der sie sich von Anfang an widersetzt hätten.

- B -

Hinsichtlich des Umfangs der Nichtigkeitsklage und der Klage auf einstweilige Aufhebung

B.1. Zu Beginn der Klageschrift präzisieren die klagenden Parteien, daß die Klage auf Nichtigerklärung gegen die Artikel 3.1, 3.4, 8, 27, 34, 36, 39, 44, 45, 54 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 gerichtet ist und daß sich die Klage auf einstweilige Aufhebung nur gegen die Artikel 27 und 34 dieses Gesetzes richtet.

Da nun auch aus der Darlegung des zur Unterstützung der Klage auf einstweilige Aufhebung angeführten Nachteils ersichtlich wird, daß auf die Artikel 27 und 34 abgezielt wird, beschränkt der Hof seine Untersuchung im Rahmen der Klage auf einstweilige Aufhebung auf diese Bestimmungen, selbst wenn im Tenor der Klageschrift die einstweilige Aufhebung des ganzen Gesetzes gefordert wird. Außerdem richten sich die Beschwerden bezüglich Artikel 27 nur gegen den ersten Absatz dieses Artikels.

B.2. Artikel 27 Absatz 1 und Artikel 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler bestimmen:

« Art. 27. Es ist einer natürlichen oder Rechtsperson in Personalunion verboten, die Genehmigungen der Klasse A, B, C und D einerseits und die Genehmigung der Klasse E andererseits direkt oder indirekt, persönlich oder durch Vermittlung einer anderen natürlichen oder Rechtsperson zu kumulieren.

[...] »

« Art. 34. Die Glücksspieleinrichtungen der Klasse II oder Spielautomatenhallen sind Einrichtungen, in denen ausschließlich die vom König bewilligten Glücksspiele betrieben werden.

Es werden höchstens 180 Glücksspieleinrichtungen der Klasse II genehmigt.

Die Betreibung einer Glücksspieleinrichtung der Klasse II muß kraft einer Vereinbarung erfolgen, die vorab zwischen der Gemeinde der Niederlassung und dem Betreiber getroffen wird. Die Entscheidung, eine solche Vereinbarung einzugehen, fällt unter die Ermessensbefugnis der Gemeinde. In der Vereinbarung werden der Standort der Glücksspieleinrichtung, die Modalitäten, die Öffnungs- und Schließungszeiten sowie die Öffnungs- und Ruhetage der Glücksspieleinrichtungen der Klasse II festgelegt und die Person bezeichnet, die die Gemeindeaufsicht führt. »

Hinsichtlich der einstweiligen Aufhebung

B.3. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.

- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muß die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

Hinsichtlich des Ernstes der Klagegründe

B.4.1. Im ersten Klagegrund wird der Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 23 der Verfassung und gegen Artikel 43 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (früherer Artikel 52 des EG-Vertrags), gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, gegen den Grundsatz der Industrie- und Handelsfreiheit, gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, gegen das Verbot des Machtmißbrauchs und gegen die Grundsätze bezüglich der Achtung des Privatlebens angeführt.

Im zweiten Klagegrund wird der Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 39 und 143 §1 der Verfassung, gegen Artikel 6 § 1 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen « die Ausübung der Befugnisse » angeführt.

B.4.2. Insoweit die Klagegründe direkt die Artikel 12 und 23 der Verfassung, Artikel 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (früherer Artikel 52 des EG-Vertrags), den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den Grundsatz der Industrie- und Handelsfreiheit, den Grundsatz des freien Wettbewerbs innerhalb der Europäischen Union, die Kompetenzüberschreitung und den Grundsatz bezüglich der Achtung des Privatlebens anführen, sind sie nicht zulässig, da sie auf Normen verweisen, deren Einhaltung der Hof nicht überprüfen kann.

Selbst in der Annahme, daß im zweiten, auf die Befugnis sich beziehenden Klagegrund mit dem Verstoß gegen die «Ausübung der Befugnisse» in Wirklichkeit eine Machtüberschreitung angeklagt wird, kann dennoch nicht dieser Teil untersucht werden, da er nicht den Verstoß gegen eine zuständigkeitsverteilende Regel im Sinne des Artikels 142 der Verfassung und des Artikels 1 Nr. 1 des o.a. Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 geltend macht.

B.4.3. Der Hof untersucht die Übereinstimmung der angefochtenen Bestimmungen mit den zuständigkeitsverteilenden Regeln, bevor er die Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit dem Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz untersucht.

Hinsichtlich der zuständigkeitsverteilenden Regeln

B.5.1. Die klagenden Parteien machen geltend, daß der föderale Gesetzgeber mit der Annahme der angefochtenen Bestimmungen, die die Erteilung von Betreibungsgenehmigungen für Spielautomatenhallen regeln, die Zuständigkeiten der Regionen hinsichtlich der Aufsicht über die eingestufteten Einrichtungen und hinsichtlich der Wirtschaftspolitik verletzt habe.

B.5.2. Artikel 6 § 1 II Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, auf den der Klagegrund verweist, bestimmt:

« § 1. Die Angelegenheiten, auf die sich Artikel 107^{quater} der Verfassung bezieht, sind:

[...]

II. Was die Umwelt betrifft:

[...]

3. die Aufsicht über gefährliche, gesundheitsschädliche und störende Betriebe, vorbehaltlich der internen Aufsichtsmaßnahmen, die den Arbeitsschutz betreffen.

[...] ».

B.5.3. Diese Bestimmung definiert die Zuständigkeiten der Regionen bezüglich der Umwelt und ermächtigt sie, die Umgebung und die Umwelt vor Belästigung und Unannehmlichkeiten zu schützen; die Reglementierung der Glücksspiele hat zu wenig mit dem Umweltschutz zu tun, als daß der Klagegrund als ernsthaft eingestuft werden könnte.

B.5.4. Insoweit der Klagegrund auch die Verletzung der auf die Wirtschaftspolitik sich beziehenden Zuständigkeiten der Regionen beanstandet, ist er ebensowenig ernsthaft; die angefochtenen Bestimmungen zielen nur darauf ab, die soziale Gefahr in Grenzen zu halten, die Glücksspieleinrichtungen für die ganze Bevölkerung darstellen können. Die klagenden Parteien weisen nicht nach - und der Hof sieht nicht ein -, inwiefern die Regionen durch die Artikel 27 und 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 daran gehindert würden, ihre Zuständigkeiten bezüglich der Wirtschaftspolitik auf der Grundlage von Artikel 6 § 1 VI Nr. 1 des o.a. Sondergesetzes auszuüben, und genausowenig, wie die Ausübung dieser Zuständigkeiten übermäßig erschwert würde.

Hinsichtlich des Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatzes

B.6.1. Die klagenden Parteien beanstanden, daß Artikel 34 des angefochtenen Gesetzes die Anzahl Spielautomatenhallen in Belgien auf einhundertachtzig beschränkt und somit einen diskriminierenden Verstoß gegen die Industrie- und Handelsfreiheit und gegen die Niederlassungsfreiheit darstellt.

B.6.2. Die Industrie- und Handelsfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit aufgefaßt werden. Sie steht einer Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Personen und Unternehmen durch den Gesetzgeber nicht entgegen. Der Gesetzgeber verstieße nur dann gegen die Industrie- und Handelsfreiheit, wenn er diese Freiheit ohne zwingenden Grund einschränken würde oder wenn diese Einschränkung deutlich unverhältnismäßig zum angestrebten Ziel wäre.

Die mit einem finanziellen Gewinn oder Verlust verbundenen Glücksspiele machen sich eine menschliche Schwäche zunutze, die zu sehr ernsten Folgen für einige Personen und ihre Familien

führen kann; sie stellen eine soziale Gefahr dar, so daß in dieser Angelegenheit restriktive Maßnahmen problemloser zu verantworten sind als permissive Maßnahmen.

B.6.3. Die angeführten Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, besonders Artikel 43 (früherer Artikel 52 des EG-Vertrags), stehen dem nicht entgegen, daß aus Gründen allgemeinen Interesses Regeln bezüglich der Organisation, der Zuständigkeit, der Berufsethik und der Kontrolle festgelegt werden, insoweit diese Berufsvorschriften auf alle Personen angewandt werden, die sich auf dem Gebiet des Staates niedergelassen haben, in dem die Einrichtung errichtet wird.

B.6.4. Die beanstandeten Bestimmungen zielen darauf ab, auf vernünftige Art und Weise hinsichtlich des Umfangs der nationalen Bevölkerung die von den Glücksspieleinrichtungen möglicherweise ausgehende soziale Gefahr zu begrenzen. Da der Gesetzgeber ein absolutes Verbot für übertrieben hielt, hat er das grundsätzliche Verbot, das er beibehielt (Artikel 305 des Strafgesetzbuches belegte das Führen eines Hauses für Glücksspiele mit Strafe, und Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 1902 verbot die Betreibung von Glücksspielen) mit einer Ausnahme versehen, der eine Genehmigungsregelung zugrunde liegt, darauf achtend, künftig keine unbesonnene Entwicklung dieser Art von Einrichtungen zuzulassen. Zusätzlich zu dieser Zielsetzung sozialen Schutzes hatte der Gesetzgeber die Absicht, sich auf dem Wege einer wirksamen Kontrolle über die « möglichen und unerwünschten Nebenwirkungen [der Glücksspiele] (Spielsucht, Weißwaschen von Geld, Kriminalität, finanzieller und Steuerbetrug) » eine Übersicht zu verschaffen, ihnen vorzubeugen und sie zu bekämpfen (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 1-419/4, SS. 25, 26 und 36; ebenda, Nr. 1-419/7, SS. 5 und 6; *Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1795/8, S. 4).

B.6.5. Im Lichte solcher Zielsetzungen scheint die Begrenzung der Anzahl Spielautomatenhallen auf einhundertachtzig nicht unangemessen zu sein, ausgehend sowohl von einem Verhältnis von einer Spielautomatenhalle pro fünfzigtausend Einwohner als auch von Rentabilitätsüberlegungen (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 419/7, SS. 22 und 23). Wenn auch, wie die klagenden Parteien erwähnen, im ursprünglichen Entwurf das Limit auf zweihundert Einrichtungen festgelegt wurde, weist der Hof doch darauf hin, daß das Limit nach einer Polizeiaktion auf einhundertachtzig zurückgeschraubt wurde:

« Aufgrund der gerichtlichen Aktion 'Indian Summer' vom November 1998, bei der alle Lunaparks kontrolliert wurden, hat sich herausgestellt, daß deren tatsächliche Anzahl nicht 200 (wie

vermutet wurde), sondern nur 180 beträgt. Es scheint denn auch angezeigt zu sein, die bestehende Situation einzufrieren. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1795/8, S. 54)

Wenn man die Situation, die vor dem Inkrafttreten des beanstandeten Gesetzes bestand, in Erwägung ziehen muß, darf man übrigens nicht aus dem Auge verlieren, daß das Führen von Häusern für Glücksspiele trotz eines gesetzlichen Verbotes nur geduldet wurde.

B.6.6. Die klagenden Parteien beanstanden auch, daß Artikel 34 den Gemeindebehörden hinsichtlich des mit dem Betreiber eines Spielsaals abzuschließenden Vertrags eine Ermessensfreiheit einräumt und den Betreibern von Spielautomatenhallen die Möglichkeit einer Verwaltungsbeschwerde entzieht.

B.6.7. Wenn eine Tätigkeit in dem Fall, daß sie keinen Bedingungen unterliegt, eine Gefahr für die Gesellschaft darstellt, ergreift der Gesetzgeber eine Maßnahme, die adäquat zu sein scheint, indem er ihr Regeln auferlegt, die von dem für übliche Handelstätigkeiten geltenden System abweichen. In seiner Untersuchung der beanstandeten Bestimmungen hob der Staatsrat hervor, daß die in diesen Bestimmungen vorgesehene Genehmigungsregelung « nicht zur Folge hat, daß die kommunale Autonomie verletzt wird, insoweit der Gesetzgeber diesbezüglich selber über die Glücksspiele die Aufsicht führen will. Diese Gesetzgebung beeinträchtigt die Zuständigkeit der Gemeindebehörde nicht, z.B. die Zuständigkeit hinsichtlich der allgemeinen Polizei und des Städtebaus » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-419/17, S. 251).

Die Forderungen der Artikel 10 und 11 der Verfassung sind nicht dergestalt, daß der Gesetzgeber nicht einige Aufgaben den Gemeinden anvertrauen könnte, sogar wenn er selber die Aufsicht über die betreffenden Tätigkeiten führen will.

Die angefochtene Bestimmung, die von dem Bemühen ausgeht, « durch die Einschaltung der Gemeinde den Kontrolleffekt zu verstärken » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-419/17, S. 138) und den Gemeinden « eine gewisse Freiheit einzuräumen » hinsichtlich der Niederlassung solcher Einrichtungen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1795/5, S. 12) und hinsichtlich ihrer Öffnungszeiten (ebenda, Nr. 1795/8, S. 55), stellt eine allem Anschein nach adäquate Maßnahme dar, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die beanstandete Bestimmung darf nicht nur aufgrund ihrer

möglicherweise irregulären Anwendung beurteilt werden; den klagenden Parteien stehen adäquate Gerichtsbarkeitsgarantien bezüglich der durch die zuständige Behörde getroffenen Entscheidungen zur Verfügung.

Der Hof weist insbesondere darauf hin, daß die «Ermessensbefugnis» der Gemeinde beim Abschließen einer Vereinbarung für die Betreuung einer Glücksspieleinrichtung der Klasse II im Gegensatz zu den Erklärungen in den Vorarbeiten (*Ann.*, Senat, 27. April 1999, S. 7713; *Ann.*, Kammer, 31. März 1999) auch weiterhin den Aufsichtsregeln unterliegt und die Entscheidungen oder Ablehnungen der Gemeinde gerichtlich anfechtbar sind.

B.6.8. Die beanstandete, durch Artikel 34 eingeführte Maßnahme scheint nicht im Widerspruch zu stehen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, weder an sich noch in Verbindung mit der in B.6.2 und B.6.3 bestimmten Handels- und Gewerbefreiheit bzw. Niederlassungsfreiheit.

B.7.1. Die klagenden Parteien beanstanden ebenfalls, daß Artikel 27 Absatz 1 des angefochtenen Gesetzes verbietet, eine Genehmigung der Klasse B (Betreibung einer Spielautomatenhalle) mit einer Genehmigung der Klasse E (Verkauf, Einfuhr, Vermietung, Ausfuhr, und Ausstattung von Glücksspielen) zu kumulieren und somit auf diskriminierende Weise die Handels- und Gewerbefreiheit, die durch europäisches Recht garantierte Niederlassungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die durch Artikel 12 der Verfassung garantierte Freiheit der Person und die durch Artikel 23 der Verfassung garantierte Freiheit der Arbeit verletzt.

B.7.2. Im vorliegenden Fall liegt dem beanstandeten Verbot die Sorge zugrunde, die Erteilung von Genehmigungen von sehr strengen Bedingungen abhängig zu machen, so daß die Glücksspieleinrichtungen und die damit verbundenen Tätigkeiten deutlich voneinander unterschieden werden können (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 419/4, S. 34).

Die beanstandete Bestimmung enthält eine Maßnahme, die nicht unverhältnismäßig zu sein scheint mit dem angestrebten, in B.6.4 erwähnten Ziel.

B.7.3. Die angefochtene Bestimmung scheint weder die Handels- und Gewerbefreiheit noch die Niederlassungsfreiheit, beide definiert in B.6.2 und B.6.3, auf diskriminierende Weise einzuschränken. Ebensowenig scheint sie weder die Vereinigungsfreiheit noch die Freiheit der Person zu beeinträchtigen.

B.7.4. Artikel 23 der Verfassung bestimmt zwar einerseits, daß « das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte [gewährleistet] und [...] die Bedingungen für ihre Ausübung [bestimmt] » und andererseits, daß diese Rechte « das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist » umfassen. Aber aus diesen Bestimmungen darf nicht abgeleitet werden, daß der Gesetzgeber, wenn er eine Tätigkeit regeln will, die, wenn sie keinen Bedingungen unterliegt, eine Gefährdung für die Gesellschaft darstellt, denjenigen keine Beschränkungen auferlegen könnte, die diese Tätigkeit ausüben.

B.8. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß die Klagegründe nicht ernsthaft sind im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Juni 2000.

Die stellv. Kanzlerin,

Der stellv. Vorsitzende,

(gez.) R. Renauld

(gez.) H. Boel