

Geschäftsverzeichnisnr. 7298
Entscheid Nr. 36/2021 vom 4. März 2021

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie », erhoben von der VoG « UBA-BNGO » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavryen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache und T. Detienne, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Mai 2019): die VoG « UBA-BNGO », die « Willy Michiels Company » AG und die « Conexion » PGmbH, unterstützt und vertreten durch RA Y. Van Damme und RA D. Pattyn, in Westflandern zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA J. Vanpraet und RA R. Veranneman, in Westflandern zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht

Durch Anordnung vom 12. November 2020 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Y. Kherbache und M. Pâques beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, 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 am 25. November 2020 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags der klagenden Parteien auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 25. November 2020 den Sitzungstermin auf den 13. Januar 2021 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 13. Januar 2021

- erschienen
- . RA. D. Pattyn, für die klagenden Parteien,
- . RA B. Van den Berghe, in Westflandern zugelassen, *loco* RA J. Vanpraet, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter Y. Kherbache und M. Pâques Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

## II. Rechtliche Würdigung

(...)

*In Bezug auf das angefochtene Gesetz*

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitserklärung der Artikel 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 2019).

B.1.2. Durch das angefochtene Gesetz wird das Gesetz vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 1999) abgeändert. Das ursprüngliche Gesetz vom 7. Mai 1999 hat zum Ziel:

« à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable.

Elle repose sur le double principe suivant :

- l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles.

[...]

Tout est conçu en fonction d'un quadruple objectif :

- la protection de la société et la sauvegarde de l'ordre public;
- la protection du joueur;
- la protection des exploitants;
- la protection des intérêts fiscaux des régions » (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-419/1, SS. 2-3).

Deshalb liegt dem Gesetz vom 7. Mai 1999 das Prinzip zugrunde, dass das Betreiben von Glücksspielen *a priori* verboten ist, jedoch sind Ausnahmen über ein System von Zulassungen im Wege der Erteilung von Lizenzen durch die Kommission für Glücksspiele vorgesehen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, SS. 3-4).

B.1.3. Der allgemeine Zweck des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019 kann wie folgt zusammengefasst werden:

« Le projet de loi modifie des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour notamment l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Il augmente le nombre maximum de jeux de hasard pouvant être exploités dans les débits de boissons en y interdisant l'exploitation de machines non autorisées par la loi.

La composition de la Commission des jeux de hasard et les conditions de nomination sont modifiées.

Le pouvoir de sanction de la Commission des jeux de hasard est renforcé.

Les établissements de classe IV sont tenus de conclure une convention avec la commune où ils souhaitent s'établir.

Les jeux de hasard dits ' virtuels ' exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont interdits aux personnes de moins de 21 ans et le système de contrôle EPIS devient applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Compétence est donnée au Roi pour réglementer la publicité liée aux jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 3).

*In Bezug auf die « 3.3-Geräte » (erster Klagegrund)*

B.2. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 2, 3 und 18 des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 2 bestimmt:

« L'article 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, modifié par la loi du 10 janvier 2010, est complété par un 11° rédigé comme suit :

‘ 11° jeux de hasard automatiques avec mise atténuée : appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation.

Le Roi fixe l'échelle des mises visée à l'alinéa 1er, 11°. ’ ».

Artikel 3 bestimmt:

« A l'article 3, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1er, 3., les mots ‘ classe I et II ’ sont remplacés par les mots ‘ classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III qui utilisent un appareil ’;

2° deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1 et 2 :

‘ Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1er, 3., offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique[s].

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1er, 3., qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques. ’;

3° dans l'alinéa 2 actuel, les mots ‘ en application des points 2 et 3 les conditions ’ sont remplacés par les mots ‘ en application de l'alinéa 1er, 2. et 3., les conditions ’ ».

Infolge dieser Abänderung bestimmt Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999:

« Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. l'exercice des sports;

2. les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;

3. les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III qui utilisent un appareil, les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasion[...] de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ainsi que les jeux organisés occasionnellement et tout au plus quatre fois par an par une association locale à l'occasion d'un événement particulier ou par une association de fait à but social ou philanthropique ou par une association sans but lucratif au bénéfice d'une œuvre sociale ou philanthropique, et ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.

Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1er, 3, offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1er, 3, qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques.

Le Roi détermine, en application de l'alinéa 1er, 2. et 3., les conditions du type d'établissement, du type de jeu, du montant de la mise, de l'avantage qui peut être attribué et de la perte moyenne par heure ».

Artikel 18 bestimmt:

« Dans l'article 39 de la même loi, les mots ' deux jeux de hasard ' sont remplacés par les mots ' deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' ».

B.3.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstießen die Artikel 2, 3 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und der Unternehmensfreiheit.

Die klagenden Parteien machen geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen eine Diskriminierung zwischen den Betreibern von Karten- und Gesellschaftsspielen, die mithilfe eines Geräts gespielt würden, bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich sei und bei

denen der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen könne (nachstehend: « 3.3-Geräte »), in Abhängigkeit davon zur Folge hätten, ob diese Spiele außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klassen I, II und III oder in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III stattfänden.

Die erste Kategorie von Betreibern unterliege nicht den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie die zweite Kategorie in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen, die Höchstanzahl an « 3.3-Geräten », die betrieben werden dürften, sowie den eingesetzten Betrag und den durchschnittlichen Verlust pro Stunde.

B.3.2. Die klagenden Parteien legen nicht dar, in welcher Hinsicht die angefochtenen Artikel 2, 3 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 Artikel 12 der Verfassung und Artikeln 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen. Der Klagegrund ist nicht zulässig, insofern er aus einem Verstoß gegen diese Bestimmungen abgeleitet ist.

B.4.1. 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.4.2. Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt ».

Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten

achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen ».

B.4.3. Bei der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der Unternehmensfreiheit handelt es sich um allgemeine Rechtsgrundsätze, die auch in Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches aufgenommen wurden, wonach jeder frei ist, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben.

Die Handels- und Gewerbefreiheit und die Unternehmensfreiheit sind « 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 anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.5. Mit dem Gesetz vom 7. Mai 1999 wird der Begriff « Glücksspiel » gesetzlich definiert. Ein « Glücksspiel » ist ein Spiel mit Einsatz, wobei entweder der Einsatz von mindestens einem der Spieler verloren wird oder ein Gewinn von mindestens einem der Spieler oder Spielveranstalter erzielt wird und wobei der Zufall beim Spielablauf, bei der Bestimmung des Gewinners oder bei der Festlegung des Gewinns eine - selbst nebensächliche - Rolle spielt (Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Der Gesetzgeber hat aus dieser Definition neben Sport (Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) auch Spiele, bei denen dem Spieler oder Wetter als einziger Vorteil das Recht angeboten wird, höchstens fünfmal kostenlos weiterzuspielen (Artikel 3 Nr. 2), und bestimmte Karten- und Gesellschaftsspiele (Artikel 3 Nr. 3) herausgenommen.



Folgende Kategorien von Glücksspielen können unterschieden werden:

1. Die Glücksspiele im Sinne von Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die dem grundsätzlichen Verbot und der Lizenzpflicht nach den Artikeln 4 und 25 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 unterliegen. Es geht dabei um « ein Spiel mit Einsatz, wobei entweder der Einsatz von mindestens einem der Spieler verloren wird oder ein Gewinn von mindestens einem der Spieler oder Spielveranstalter erzielt wird und wobei der Zufall beim Spielablauf, bei der Bestimmung des Gewinners oder bei der Festlegung des Gewinns eine - selbst nebensächliche - Rolle spielt ».

2. Die automatischen Glücksspielen mit begrenztem Einsatz im Sinne von Artikel 2 Nr. 11 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die keine Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind. Es geht dabei um ein « Gerät zum Betreiben von Glücksspielen, wobei das Glücksspiel nicht so lange gespielt werden kann wie auf anderen Geräten in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, wodurch der gesamte Einsatz einen durchschnittlichen Verlust pro Stunde zum Ergebnis hat, der geringer ist als der Betrag pro Stunde im Sinne von Artikel 8 Absatz 3, und der Einsatz pro Spiel den Wert der wertvollsten Umlaufmünze nicht übersteigen kann ».

3. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht mithilfe eines Geräts gespielt werden (und daher nicht automatisch sind), die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erzielen kann.

4. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die mithilfe eines Geräts gespielt werden, die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann.

5. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die mithilfe eines Geräts gespielt werden, die in Glücksspieleinrichtungen der

Klasse III stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann.

B.6.1. Nach dem angefochtenen Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 darf der gesamte Einsatz bei automatischen Glücksspielen mit begrenztem Einsatz durchschnittlich keinen höheren Verlust als 12,50 EUR pro Stunde zur Folge haben (Artikel 8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und kann der jeweilige Einsatz pro Spiel nicht mehr als 2 EUR betragen.

Da « automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz » Glücksspiele im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind, fallen diese grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Lizenzregelung des Gesetzes vom 7. Mai 1999, sofern sie nicht durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden.

B.6.2. Der angefochtene Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 hat zum Ziel, Karten- und Gesellschaftsspiele, die davor durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 aus der Definition für Glücksspiele herausgenommen waren, in bestimmten Fällen zu regeln. Nach Ansicht des Gesetzgebers ist es angebracht, das Aufstellen von « 3.3-Geräten » in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III zu beschränken.

In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« Par conséquent, dans les établissements de jeux de classe III, les machines 3.3 actuelles tombent dans le champ d'application de l'article 39, tel que modifié. Concernant le type d'établissement, il a été décidé de ne permettre ces jeux que dans les établissements de jeux de hasard de classe III. La commission des jeux de hasard a souvent constaté que les gens ont besoin de s'amuser en jouant dans les cafés, raison pour laquelle des machines y sont déjà exploitées, sans que des critères ne soient fixés. Les machines peuvent être exploitées dans ces nouvelles conditions d'exploitation. Par exemple, un maximum de 2 machines dans un café. Dans d'autres endroits, [...] placer des machines 3.3 reste possible. Cependant, ces machines doivent être autorisées par la Commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 6).

In Bezug auf die Abänderung, die Artikel 3 zugrunde liegt, heißt es in den Vorarbeiten:

« 1) Il tend en premier lieu à exclure du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard les jeux de cartes et de société qui sont organisés sans appareil dans un café, tout comme c'était déjà le cas des jeux de ce type organisés en dehors d'un café. Cette façon de faire permet de préserver les jeux à caractère traditionnel et local.

2) L'amendement vise ensuite à habiliter les pouvoirs locaux à soumettre, dans le cadre de leur compétence de maintien de l'ordre public, certains jeux (de hasard) de faible portée - les jeux de cartes et de société - à une autorisation préalable et à certaines conditions d'exploitation (même s'ils sont proposés sur des appareils).

3) Le principe de l'interdiction de jeu est également instauré pour les mineurs d'âge en ce qui concerne les jeux proposés sur des appareils » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, SS. 36, 37 und 39).

Der Gesetzgeber hat hierfür die folgende Regelung geschaffen:

- Karten- oder Gesellschaftsspiele, die in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III stattfinden und bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt (« 3.3-Geräte »), werden als Glücksspiel im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 angesehen; sie unterliegen der Lizenzpflicht (Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und der zugehörigen Regelung in Bezug auf Regulierung und Kontrolle.

- Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III stattfinden, sind keine Glücksspiele, wenn dabei jedoch Geräte zum Einsatz kommen (« 3.3-Geräte »), sind sie für Minderjährige verboten und können sie nur auf Geräten gespielt werden, die von der Kommission für Glücksspiele ausdrücklich zugelassen wurden.

Die Gemeindebehörde kann die Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht als Glücksspiele angesehen werden (Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999), einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen (Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Dies gilt unabhängig davon, ob die Karten- oder Gesellschaftsspiele auf Geräten angeboten werden.

B.6.3. Der angefochtene Artikel 18 ändert Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ab, der die Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder Schankstätten nunmehr definiert als « Einrichtung, in der Getränke gleich welcher Art zum dortigen Verzehr verkauft werden und in der höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betrieben werden ». Daraus ergibt sich, dass Glücksspieleinrichtungen der Klasse III höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben können.

Diese Einschränkung wurde in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« L'article 12 fixe le nombre maximum d'appareils de jeux de hasard pouvant être exploités par les débits de boissons. Un café pourra exploiter deux nouvelles machines de jeux de hasard avec mise atténuée.

L'objectif ici est de permettre aux cafetiers d'avoir une activité de jeu leur octroyant une certaine rentabilité économique. En même temps, l'exception prévue à l'article 3.3 est dorénavant exclue en se référant à l'article 3 de cette loi.

Suite à l'avis du Conseil d'État 63.661/4 du 4 juillet 2018, la définition de ' jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' a été insérée dans la loi sur les jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 12).

B.7. Der Gerichtshof muss sich im Wesentlichen zu der Frage äußern, ob der Umstand, dass der Gesetzgeber die « 3.3-Geräte », die in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III betrieben werden, unter Ausschluss der « 3.3-Geräte », die nicht in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III (auch nicht in einer Einrichtung der Klasse I oder II) betrieben werden, dem Gesetz vom 7. Mai 1999 unterwirft, während bei diesen Geräten in beiden Fällen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann, mit der Verfassung vereinbar ist. Der Gerichtshof prüft den Klagegrund in diesem Sinne.

B.8.1. Der Gerichtshof prüft die angefochtenen Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit.

B.8.2. 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.9.1. Die Daseinsberechtigung der Kategorie « Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder Schankstätten » liegt nach den oben angeführten Vorarbeiten darin begründet, ein eingeschränktes, rechtmäßiges und reguliertes Glücksspielangebot in Schankstätten zu ermöglichen. Die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen haben zum Ziel, die Zunahme

illegaler Glücksspiele zu verhindern und dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft geschützt und die öffentliche Ordnung gewahrt wird sowie dass der Spieler, die Betreiber und die finanziellen Interessen der Regionen geschützt werden.

Infolge der Abänderung, die durch das angefochtene Gesetz vorgenommen wurde, darf eine Schankstätte zwei automatische Glücksspiele und zwei Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben, sofern der Betreiber über eine C-Lizenz verfügt und die einschlägigen Regeln einhält.

B.9.2. Die unterschiedliche Behandlung ist unter Berücksichtigung der Feststellung, dass die Weise des Betriebes, nämlich in oder außerhalb einer Schankstätte, einen großen Einfluss auf die Entstehung einer Glücksspielsucht hat, sachlich gerechtfertigt. Der Verkauf von Getränken und ihr Verzehr in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III erlauben es nämlich, dass ein Spieler die « 3.3-Geräte » über eine längere Zeit benutzt. In den Vorarbeiten wird erläutert:

« Le ministre explique que la législation actuelle permet aux cafés de placer deux appareils de bingo. En outre, un nombre illimité de ‘ pseudo-jeux de hasard ’ peuvent être proposés, c’est-à-dire d’appareils ‘ 3.3 ’. Ces appareils ne sont pas régis par la législation sur les jeux de hasard et ne sont donc pas réglementés ou contrôlés. Cependant, on constate que ces appareils peuvent également créer une dépendance au moins aussi grande que les jeux de hasard réglementés. En outre, les cafés sont des établissements récréatifs où des mineurs peuvent également être présents. C’est pourquoi le gouvernement estime qu’il convient d’inclure également les appareils ‘ 3.3 ’ dans les cafés dans le champ d’application de la loi sur les jeux de hasard et de réglementer leur placement. Il conviendra dès lors de prévoir des contrôles d’âge, des restrictions concernant l’utilisation et le nombre d’appareils pouvant être installés, une licence obligatoire, et leur supervision par la Commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 35).

B.9.3. Außerdem muss festgestellt werden, dass der Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben darf. Es ist ihm daher nicht absolut verboten, Glücksspiele zu betreiben.

B.9.4. Daher ist das Risiko für die Entstehung von Mini-Spielhallen mit « 3.3-Geräten » an anderen Orten als in Schankstätten zu vernachlässigen. Karten- und Gesellschaftsspiele, die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden, fallen unabhängig davon, ob dabei ein Gerät zum Einsatz kommt oder nicht, nur dann nicht in den

Anwendungsbereich des Gesetzes vom 7. Mai 1999, wenn « nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann » (Artikel 3 Absatz 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 regelt noch verschiedene zusätzliche Bedingungen für Karten- und Gesellschaftsspiele, bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt und die nach Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht als Glücksspiel im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 angesehen werden und außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III betrieben werden:

- Es gilt ein Spielverbot für Minderjährige,
- es kann nur auf Geräten gespielt werden, die dafür ausdrücklich von der Kommission für Glücksspiele zugelassen worden sind,
- die Überprüfung des Alters des Spielers erfolgt automatisch mittels eines eID-Lesegeräts,
- die Gemeinde kann die Geräte einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen.

Die vorerwähnten Bedingungen verhindern die Einrichtung von Mini-Spielhallen mit « 3.3-Geräten » an anderen Orten.

B.9.5. Ferner wollte der Gesetzgeber mit der Einräumung der Befugnis zugunsten der Gemeinde, Erlaubnisse zu erteilen und gegebenenfalls nichttechnische Betriebsbedingungen vorzusehen, eine Regelung schaffen, bei der der Verwaltungsebene, die den direktesten Kontakt zum Bürger hat und daher am besten in der Lage ist, die konkreten örtlichen Gegebenheiten zu beurteilen, die Möglichkeit gegeben wird, auf geeignete Weise aufzutreten. Die angefochtene Regelung lässt einen Spielraum für ein maßgeschneidertes Auftreten in Abhängigkeit von den konkreten Bedürfnissen der Gemeinde im Bereich der öffentlichen Ordnung offen. Im Bericht der Kammer heißt es unter anderem:

« [Un membre] redoute que les préférences personnelles des responsables locaux débouchent sur des évaluations différentes de la part des communes. Ce danger ne se pose pas dans sa proposition (sous-amendement n° 43).

[Un autre membre] maintient son point de vue : les autorités locales seront les mieux à même de tenir compte de la situation régionale ou locale. La réglementation qu'il propose tient compte, dans la mesure du possible, du principe de subsidiarité. Il part en outre du principe que ce n'est pas le bourgmestre qui prendra seul la décision, car il estime que celle-ci devrait au moins être prise par le Collège du bourgmestre et des échevins.

[Un autre membre] partage la vision [du premier membre]. Il indique par ailleurs que l'amendement prévoit que l'autorisation préalable peut également porter sur des jeux de cartes ou de société proposés sur des appareils. N'y a-t-il pas un risque que les autorités de certaines communes encouragent une forme de tourisme lié aux jeux de hasard en autorisant la pratique de tels jeux sur leur territoire, alors que ces jeux sont interdits sur le territoire des communes situées dans la grande périphérie de ces communes ?

Le ministre souligne que ces appareils ne relèvent pour l'instant pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. Il n'existe par conséquent aucune autorité compétente qui puisse délivrer une autorisation préalable. Malgré le caractère peu addictif des jeux proposés, il sera parfois utile de pouvoir fixer des conditions d'autorisation pour des raisons d'ordre public. C'est pourquoi la Commission des jeux de hasard a suggéré de permettre à la commune d'imposer certaines conditions par voie de règlement. Il peut par exemple s'agir de conditions déterminant les endroits dans lesquels ces appareils peuvent être installés, les heures pendant lesquelles ils peuvent être disponibles – des heures d'ouverture peuvent donc être fixées –, etc.

Il est souligné que l'autorité communale n'est pas obligée d'imposer cette autorisation préalable et ces conditions » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 38).

B.9.6. Das Betreiben von Glücksspielen bleibt *a priori* verboten (B.1.2), wobei anhand eines Systems von Lizenzen davon teilweise abgewichen wird. Ein solches System beinhaltet *in se* eine Einschränkung der Unternehmensfreiheit.

Wie in B.7.2 und B.9.1 erwähnt wurde, sind die angefochtenen Bestimmungen im Lichte ihres Ziels gerechtfertigt, das darin besteht, « 3.3-Geräte », die in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III aufgestellt werden, zu regulieren. Die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen gewährleisten, dass die Gesellschaft und die öffentliche Ordnung, der Spieler, die Betreiber und die finanziellen Interessen der Regionen geschützt werden.

B.10. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

*In Bezug auf die Altersgrenze und die Altersprüfung (zweiter Klagegrund)*

B.11.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 3, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 3 wurde bereits in B.3 zitiert.

Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, il est inséré un article 37/1 rédigé comme suit :

‘ Art. 37/1. La participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs.

Le contrôle de l’âge sur les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale s’effectue sur la base de l’e-ID ou d’une autre technologie pouvant effectuer ce contrôle et offrant un même niveau de garantie de sécurité.

Sont visées par les automates susmentionnés les machines physiques individuelles qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques sans l’intervention d’un vendeur. ’ ».

Artikel 37 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Les articles 3, 14, 21, 22, 23 et 34 entrent en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de leur publication au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe la date de l’entrée en vigueur de l’article 35 ».

B.11.2. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« S’agissant de la Loterie nationale, le ministre précise que conformément au projet de loi, celle-ci ne peut plus proposer de produits aux mineurs. Jusqu’à présent, cet aspect n’avait effectivement pas encore été réglé. La Loterie nationale détient des licences lui permettant de proposer des paris et, pour cette raison uniquement, tombe sous l’application de la législation sur les jeux de hasard. En revanche, les produits de loterie – parfois tout aussi addictifs – n’y sont pas soumis et la Commission des jeux de hasard n’est pas compétente » (*Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 27*).

B.12.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstießen die Artikel 3, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August



1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und der Unternehmensfreiheit.

Die klagenden Parteien führen an, dass die Betreiber von Glücksspielen in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III und von « 3.3-Geräten » anders als die Nationallotterie behandelt würden, weil die Betreiber der Glücksspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III und von « 3.3-Geräten » spätestens zum 1. August 2019 einer Altersprüfungspflicht sowie der Verpflichtung unterworfen würden, das Alter automatisch mittels eines eID-Lesegeräts zu überprüfen, wobei die Altersprüfung mittels anderer Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe nicht möglich sei, während für die Automaten, die von der Nationallotterie betrieben würden und bei denen Spiele der öffentlichen Lotterien ohne Mitwirkung eines Verkäufers verteilt würden, erst ab einem vom König zu bestimmenden Datum eine Altersgrenze und eine Altersprüfung gelte, wobei die Altersprüfung sowohl mittels eines eID-Lesegeräts als auch einer anderen Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe erfolgen könne, ohne dass diese unterschiedliche Behandlung auf einem objektiven Kriterium beruhe sowie sachgerecht beziehungsweise angemessen gerechtfertigt sei.

B.12.2. Die klagenden Parteien teilen nicht mit, in welcher Hinsicht die Artikel 3, 35 und 37 des angefochtenen Gesetzes gegen Artikel 12 der Verfassung und Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen. Der Klagegrund ist nicht zulässig, insofern er aus einem Verstoß gegen diese Bestimmungen abgeleitet ist.

B.13.1. Der königliche Erlass vom 17. Dezember 2019 « zur Festlegung des Datums des Inkrafttretens von Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung von Artikel 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » setzt Artikel 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 um und regelt das Inkrafttreten von Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 17. Dezember 2019 bestimmt:

« Entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* :

1° l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale;

2° le présent arrêté ».

Der vorerwähnte königliche Erlass wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. Januar 2020 veröffentlicht, sodass Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes am 16. Januar 2020 in Kraft getreten ist und weshalb es Minderjährigen seit diesem Datum untersagt ist, an den von der Nationallotterie organisierten öffentlichen Lotterien teilzunehmen.

B.13.2. Der zweite Klagegrund ist folglich in Bezug auf das Fehlen eines Datums des Inkrafttretens für die Altersvoraussetzung unbegründet.

B.14. Der angefochtene Artikel 3 führt in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Spielverbot für Minderjährige in Bezug auf die Karten- und Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt (« 3.3-Geräte ») und die außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden, ein. Für diese Geräte gilt eine Altersprüfung mittels eines eID-Lesegeräts und ist die Überprüfung mittels einer anderen Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe nicht möglich.

Sofern die Karten- und Gesellschaftsspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III angeboten werden, ist es Minderjährigen nach Artikel 54 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 untersagt, an diesen teilzunehmen.

Sofern die Karten- und Gesellschaftsspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I oder II angeboten werden, ist der Zugang zu diesen Glücksspieleinrichtungen Personen unter 21 Jahren untersagt (Artikel 54 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

B.15.1. Im Gesetz vom 19. April 2002 « zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (nachstehend: Gesetz vom 19. April 2002) wird zwischen den « öffentlichen Lotterien » einerseits (Artikel 3 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. April 2002)

und den « Glücksspielen und Wetten » andererseits (Artikel 3 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. April 2002) unterschieden.

Aus Artikel 3*bis* Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ergibt sich, dass das Gesetz vom 7. Mai 1999 keine Anwendung auf die « öffentlichen Lotterien » im Sinne von Artikel 3 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 findet. Auch im Rahmen des in Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 geregelten Gesellschaftszwecks der Nationallotterie wird zwischen öffentlichen Lotterien einerseits und Wetten und Glücksspielen andererseits unterschieden.

Nach Artikel 7 des Gesetzes vom 19. April 2002 sind die in Artikel 6 § 1 Nrn. 1 bis 4 erwähnten Tätigkeiten Aufgaben des öffentlichen Dienstes und hat die Nationallotterie das Monopol für den in Artikel 6 § 1 Nr. 1 erwähnten Dienst « und das Recht, für die in Artikel 6 § 1 Nrn. 1, 2 und 3 erwähnten Dienste die Instrumente der Informationsgesellschaft zu gebrauchen ».

B.15.2. Folglich muss zwischen den öffentlichen Lotterien einerseits und den Glücksspielen und Wetten andererseits unterschieden werden. Der Begriff « öffentliche Lotterien » bezieht sich auf etwas anderes als die regulierten Glücksspiele, die unter den im Gesetz vom 7. Mai 1999 definierten Begriff « Glücksspiele » fallen. Nach Artikel 6 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 legt der König fest, was unter öffentlichen Lotterien zu verstehen ist.

Ferner legt der König nach Artikel 7 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 für jede Klasse von Glücksspieleinrichtung die Liste und die Anzahl der Glücksspiele fest, deren Betreiben unter den Bedingungen des vorerwähnten Gesetzes vom 7. Mai 1999 zugelassen ist.

B.15.3. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich die Begriffe « öffentliche Lotterien » und « Glücksspiele » in Wirklichkeit nicht überschneiden und jeweils eine eigenständige Bedeutung haben. Die öffentlichen Lotterien weisen spezifische Merkmale auf, die mit der Aufgabe des öffentlichen Dienstes und dem diesbezüglichen Monopol der Nationallotterie zusammenhängen.

B.16.1. In Bezug auf die « Glücksspiele und Wetten », die von der Nationallotterie angeboten werden, unterliegt die Nationallotterie grundsätzlich dem Gesetz vom 7. Mai 1999 (siehe Entscheid des Gerichtshofes Nr. 33/2004, B.8.2). Das heißt, dass die Altersbeschränkungen, die für Glücksspiele bei privaten Betreibern gelten, auf gleiche Weise für Glücksspiele gelten, die von der Nationallotterie angeboten werden.

B.16.2. Deshalb findet der durch Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 eingefügte Artikel 37/1 des Gesetzes vom 19. April 2002 keine Anwendung auf Glücksspiele, die von der Nationallotterie angeboten werden, und ist die durch diese Bestimmung eingefügte Altersvoraussetzung nur auf die öffentlichen Lotterien anwendbar. Dadurch ist es Minderjährigen jetzt auch untersagt, an von der Nationallotterie organisierten öffentlichen Lotterien teilzunehmen. Es ist ebenso eine obligatorische Altersprüfung bei den Automaten vorgesehen, die Spiele der öffentlichen Lotterien gegen Zahlung und ohne Mitwirkung eines Verkäufers verteilen.

B.16.3. Sofern die klagenden Parteien die « 3.3-Geräte », die in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III betrieben werden, mit den Geräten der Nationallotterie, auf denen öffentlichen Lotterien angeboten werden, vergleichen, reicht es aus, festzustellen, dass die Geräte aufgrund ihrer Art nicht miteinander verglichen werden können. Geräte der Nationallotterie, auf denen öffentliche Lotterien angeboten werden, sind keine « 3.3-Geräte », vielmehr sind diese bloß Verteilautomaten öffentlicher Lotterien. Der « Lottomatic » ist ein bloßer Verteilautomat und kein Glücksspiel beziehungsweise keine Lotterie. Über den « Lottomatic » werden öffentliche Lotterien wie Euro Millions, Lotto, Joker und bestimmte Rubbellose angeboten, jedoch zahlt ein « Lottomatic » keinen Gewinn aus. Um den Gewinn entgegenzunehmen, muss sich der Spieler zu einer traditionellen Verkaufsstelle der Nationallotterie begeben, wodurch es für ihn anders als bei den « 3.3-Geräten » nicht möglich ist, seinen Gewinn sofort erneut einzusetzen.

Außerdem ergibt sich aus den Artikeln 3 § 1 Absatz 1 und 6 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. April 2002, dass die öffentlichen Lotterien immer in der Form und nach den allgemeinen Regeln, die durch königlichen Erlass festgelegt werden, organisiert werden müssen. Das gilt insbesondere auch dann, wenn öffentliche Lotterien über Geräte wie den « Lottomatic » angeboten werden. Falls Produkte mittels eines Geräts angeboten werden, müssen auch diese Produkte alle Ausgabevoraussetzungen erfüllen, die durch königlichen Erlass pro Lotteriespielart festgelegt worden sind. Diese Ausgabevoraussetzungen

berücksichtigen die besondere gesellschaftliche Rolle der Nationallotterie, insbesondere im Bereich der Suchtprävention.

B.17. Der Umstand, dass die Nationallotterie im Rahmen der öffentlichen Lotterien die Möglichkeit hat, das Alter mittels einer anderen Technologie, die die gleiche Sicherheitsstufe wie ein eID-Lesegerät bietet, zu überprüfen, ist nicht derart gewichtig, dass die Bestimmung dadurch als verfassungswidrig anzusehen wäre.

Bei der Absicht des Gesetzgebers, ein *Level-playing-field* (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 17) zu organisieren, kann davon ausgegangen werden, dass sich diese nur auf die Notwendigkeit einer Altersprüfung bezieht, ohne dass es notwendig wäre, diese Altersprüfung im Rahmen der Glücksspiele und der öffentlichen Lotterien identisch zu gestalten.

B.18. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

*In Bezug auf das administrative Sanktionsverfahren (dritter Klagegrund)*

B.19. Der dritte Klagegrund bezieht sich auf das obligatorische Sanktionsverfahren bei Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 und seine Ausführungserlasse und die obligatorische administrative Geldbuße bei bestimmten Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999. Es wird ein Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* angeführt. Der Klagegrund umfasst vier Teile.

B.20.1. Mit dem dritten Klagegrund werden die Artikel 9, 10, 11 und 12 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 angefochten.

Artikel 9 bestimmt:

« Dans l'article 15/1, § 1er, de la [loi du 7 mai 1991], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' la commission peut appliquer l'article 15/3. ' sont remplacés par les mots ' la commission applique l'article 15/3. ' ».

Infolge dieser Abänderung sieht Artikel 15/1 § 1 jetzt vor:

« Si dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la commission ou lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la commission applique l'article 15/3 ».

Artikel 10 bestimmt:

« L'article 15/2 de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 15/2. § 1er. La commission, par décision motivée, adresse des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, suspend ou révoque la licence pour une période déterminée et interdit provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

§ 2. La commune informe, par voie postale ou par voie électronique, la commission lorsqu'un titulaire de licence C fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;

3° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III dans l'attente de la décision définitive de la commission.

§ 3. La commune informe la commission, par voie postale ou par voie électronique, lorsqu'un titulaire de licence F2 conformément à l'article 43/4, § 5, 1°, fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

- 1° trouble à l'ordre public;
- 2° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans;
- 3° le non-respect des conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les appareils électroniques servant à accepter des paris dans l'attente de la décision définitive de la commission. ' ».

Artikel 11 bestimmt:

« L'article 15/3, § 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' § 1er. Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1er, impose aux auteurs une amende administrative. ' ».

Artikel 12 bestimmt:

« Dans l'article 15/4, alinéa 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' peuvent être prises par la commission ' sont remplacés par les mots ' sont prises par la commission ' ».

B.20.2. In den Vorarbeiten werden die angefochtenen Abänderungen wie folgt näher erläutert:

« Art. 8 à 11

Actuellement, la loi sur les jeux de hasard donne à la commission des jeux de hasard une possibilité de prendre certaines sanctions en cas d'infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution: adresser des avertissements, suspendre ou révoquer la licence, interdire

l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou encore prononcer des amendes administratives.

Les articles 8 à 11 modifient la loi pour renforcer ce pouvoir de sanction en prévoyant pour la commission une obligation de sanction et non plus une possibilité.

Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire.

Comme cela est déjà prévu en cas d'application d'une amende administrative, la commission des jeux de hasard doit prendre une décision proportionnelle à la gravité de l'infraction commise et à une éventuelle récidive lorsqu'elle prend une décision en application de l'article 15/2 de la loi.

Les sanctions prévues à l'article 15/2 de la loi ne sont pas des sanctions applicables simultanément » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 11-12).

B.21.1. Es wird ein Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* angeführt.

B.21.2. 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 bestimmt:

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

B.21.3. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:



« Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden, jedoch kann die Presse und die Öffentlichkeit während der gesamten Verhandlung oder eines Teils derselben im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einem demokratischen Staat ausgeschlossen werden, oder wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder, und zwar unter besonderen Umständen, wenn die öffentliche Verhandlung die Interessen der Gerechtigkeit beeinträchtigen würde, in diesem Falle jedoch nur in dem nach Auffassung des Gerichts erforderlichen Umfang ».

Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

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

B.21.4. Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Niemand darf wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut vor Gericht gestellt oder bestraft werden.

(2) Absatz 1 schließt die Wiederaufnahme des Verfahrens nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des betreffenden Staates nicht aus, falls neue oder neu bekannt gewordene Tatsachen vorliegen oder das vorausgegangene Verfahren schwere, den Ausgang des Verfahrens berührende Mängel aufweise.

(3) Die Bestimmungen dieses Artikels dürfen nicht nach Artikel 15 der Konvention außer Kraft gesetzt werden ».

B.21.5. Die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit den Artikeln 10, 11, 12 und 14 der Verfassung kann vom Gerichtshof lediglich geprüft werden, sofern die fraglichen Bestimmungen gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Unionsrecht umsetzen (EuGH, Große Kammer, 26. Februar 2013, C-617/10, *Åklagaren*, Randnrn. 17 ff.).

Da die klagenden Parteien keinen Zusammenhang mit der Umsetzung des Unionsrechts nachweisen, sind die Teile des dritten Klagegrunds unzulässig, sofern sie sich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union beziehen.

B.22. Der erste Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 und ist aus einem Verstoß gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen abgeleitet, weil die Kommission für Glücksspiele verpflichtet sei, ein Sanktionsverfahren gegen Inhaber einer C- beziehungsweise einer F2-Lizenz, die « Gegenstand eines polizeilichen Protokolls sind » wegen « Störung der öffentlichen Ordnung », einzuleiten, ohne dass der normative Inhalt dieser Begriffe ausreichend präzise, klar und rechtssicher sei, ohne dass die Polizei verpflichtet sei, die Gemeinden über das betreffende Protokoll in Kenntnis zu setzen, und ohne dass der vermeintliche Verstoß mit dem Betreiben eines Glücksspiels im Zusammenhang stehen müsse, was zu einer willkürlichen Anwendung von Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 führe.

Die in Artikel 15/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Maßnahmen sind nach Ansicht der klagenden Parteien Sanktionen strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, weshalb das Legalitätsprinzip in Strafsachen zur Anwendung gelange.

B.23. Bei einer Maßnahme handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, §§ 30-31; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 105-107).

Dieser Gerichtshof verwendet die gleichen Kriterien zur Anwendung von Artikel 7 derselben Konvention (z.B. EuGHMR, 4. Oktober 2016, *Žaja gegen Kroatien*, § 86; 4. Juni 2019, *Rola gegen Slowenien*, § 54).

B.24.1. Wenn der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass gewisse Verletzungen gesetzlicher Verpflichtungen geahndet werden müssen, dann gehört es zu seiner Beurteilungszuständigkeit zu entscheiden, ob es angebracht ist, strafrechtliche Sanktionen *sensu stricto* oder administrative Sanktionen vorzusehen. Die Entscheidung für die eine oder die andere Kategorie von Sanktionen kann an sich nicht als diskriminierend gewertet werden. Der daraus möglicherweise sich ergebende Behandlungsunterschied ist aber diskriminierend, wenn er nicht angemessen gerechtfertigt ist.

B.24.2. Das Sanktionsverfahren, das in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelt ist, bezieht sich auf das Aussprechen von Mahnungen, das Aussetzen oder Entziehen der Lizenz für einen bestimmten Zeitraum, und die vorläufige oder endgültige Untersagung des Betriebens eines oder mehrerer Glücksspiele.

Die Kommission für Glücksspiele ist befugt, Verstöße gegen die Glücksspielregeln zu ahnden, unabhängig davon, ob diese Verstöße auch strafrechtlich verfolgt werden können.

B.24.3. Der Umstand, dass die Maßnahmen in den Vorarbeiten als « Sanktionen » bezeichnet werden und Artikel 15/2 § 2 Absatz 2 ein « Sanktionsverfahren » zum Gegenstand hat, impliziert nicht, dass es sich vorliegend um strafrechtliche Sanktionen und nicht um administrative Sanktionen handelt. Die vorgesehenen Maßnahmen kann die Kommission für Glücksspiele verhängen, wenn der Lizenzinhaber sich einer Störung der öffentlichen Ordnung schuldig macht (Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz), gegen die Regeln über alkoholische Getränke verstößt (koordinierte Gesetzesbestimmungen vom 3. April 1953 « über den Ausschank gegorener Getränke », königlicher Erlass vom 4. April 1953 « zur Regelung der Ausführung der Gesetzesbestimmungen über den Ausschank gegorener Getränke » oder Gesetz vom 28. Dezember 1983 « über das Patent für den Ausschank alkoholischer Getränke ») (Inhaber einer C-Lizenz), gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 in Bezug auf eine Person unter achtzehn Jahren verstoßen hat (Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz) oder die Bedingungen bezüglich der Nebentätigkeit nicht einhält (Inhaber einer F2-Lizenz).

Die gegenüber dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz angeordneten Maßnahmen sind Maßnahmen, die auferlegt werden, weil der Lizenzinhaber die Regeln auf solche Weise verletzt, dass die Ehre und die Zuverlässigkeit des Lizenzinhabers beeinträchtigt sind. Es

handelt sich dabei um administrative Maßnahmen, die nicht dazu dienen, den Lizenzinhaber zu bestrafen, sondern die öffentliche Ordnung und die Spieler zu schützen. Sie sollen nicht den Verstoß sanktionieren, vielmehr werden sie auferlegt, wenn der Lizenzinhaber die Bedingungen nicht erfüllt, die im Gesetz vom 7. Mai 1999 vorgesehen sind, um eine Lizenz behalten zu können, unter anderem im Falle eines Risikos der Störung der öffentlichen Ordnung oder der Belästigung.

B.24.4. Deshalb fallen die administrativen Maßnahmen nicht in den Anwendungsbereich der angeführten Referenznormen und findet das Legalitätsprinzip in Strafsachen keine Anwendung.

B.25.1. Die vorerwähnten Taten und Verstöße beziehen sich allesamt auf Elemente, die sich auf die Ehre und die Zuverlässigkeit des Lizenzinhabers einer Glücksspieleinrichtung auswirken. Der Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III, der für die Störung der öffentlichen Ordnung oder einen anderen Verstoß verantwortlich ist, wird seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht, die mit dem Betreiben einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III verbunden ist, und es besteht das Risiko, dass er auch der gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht wird, die er im Rahmen des Betriebens des Glücksspiels selbst zu tragen hat.

Deshalb ist es nicht sachlich ungerechtfertigt, dass der Gesetzgeber es für wünschenswert angesehen hat, neben den eigentlichen Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 und seine Ausführungserlasse auch Sanktionen in den Fällen vorzusehen, die den Bereich des Betriebens der Glücksspieleinrichtung betreffen, ohne dass sich dieser Verstoß auch notwendigerweise auf das Betreiben des Glücksspiels selbst beziehen muss. Es ist daher gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen hat, Sanktionen zu verhängen, einschließlich der Möglichkeit, im schlimmsten Fall, die Lizenz zu entziehen, sobald der Lizenzinhaber die ihm auferlegten Bedingungen nicht erfüllt.

B.25.2. Ferner legt Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 fest, dass die Maßnahme der Kommission für Glücksspiele vor dem Hintergrund der Schwere des Verstoßes, der die Entscheidung rechtfertigt, verhältnismäßig sein muss, und finden die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung Anwendung. Die Kommission für Glücksspiele

ist nämlich eine Verwaltungsbehörde, eingesetzt beim Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz (Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

Die von der Kommission für Glücksspiele zu beachtende Verhältnismäßigkeit beinhaltet auch, dass, obwohl es nicht ausdrücklich in Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 festgelegt ist, dass der Verstoß dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz selbst zuzurechnen sein muss, damit eine der Sanktionen im Sinne von Artikel 15/2 desselben Gesetzes gegen ihn verhängt werden kann, die Kommission für Glücksspiele nur die Situationen beurteilen kann, in denen der Verstoß auf die eine oder andere Weise dem Lizenzinhaber selbst im Rahmen seines Betriebs zuzurechnen ist.

B.26.1. Das zweite Element des ersten Teils des dritten Klagegrunds, das heißt das Vorbringen der klagenden Parteien, dass Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht als Grundlage für die Mitteilung bezüglich der Protokolle an die Gemeinden dienen könne, wodurch sie ihrerseits die Kommission für Glücksspiele nicht informieren könnten, verfängt nicht.

Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt, dass die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele in Kenntnis setzt, wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz Gegenstand eines polizeilichen Protokolls wegen einer der dort aufgezählten Taten ist.

B.26.2. Im Vorentwurf zum Gesetz (Artikel 9) war vorgesehen, dass die Kommission für Glücksspiele ein Sanktionsverfahren einleitet, sobald sie von der Gemeinde darüber in Kenntnis gesetzt wird, dass der Inhaber einer C-Lizenz Gegenstand eines Protokolls wegen der aufgezählten Taten ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 22). Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats hat jedoch angemerkt, dass sich aus Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht ergebe, dass von der Gemeinde erwartet werde, dass sie die Kommission für Glücksspiele informiere.

« Cette information reste une faculté laissée à la libre appréciation de chaque commune. Il s'ensuit que la procédure de sanction ne sera entamée par la commission des jeux de hasard que lorsqu'une commune aura pris l'initiative de l'informer d'un procès-verbal concernant un titulaire de licence C. Il en résulte une inégalité non justifiée entre, d'une part, l'exploitant d'un établissement de classe III dont la commune a transmis le procès-verbal le concernant et, d'autre part, l'exploitant d'un établissement de classe III qui fait l'objet d'un même

procès-verbal mais dont la commune omet de le communiquer à la commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 43-44).

Aus diesem Grunde wurde in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ausdrücklich geregelt, dass die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele in Kenntnis setzen muss, was eine Verpflichtung ist.

B.26.3. Da die Gemeinde dazu verpflichtet wird, die Kommission für Glücksspiele über gegen Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz erstellte Protokolle zu informieren, hat dies zur Folge, dass die Polizei verpflichtet ist, die Gemeinde über die betreffenden Protokolle zu informieren. Verschiedene Bestimmungen des Gesetzes vom 5. August 1992 « über das Polizeiamt » regeln im Übrigen ausdrücklich die Verpflichtung der Polizeidienste, den Bürgermeister und/oder die Gemeinde zu informieren (Artikel 5/1 und Artikel 5/2).

B.27. Da der erste Teil des dritten Klagegrunds auf einem falschen Ausgangspunkt beruht, ist er nicht begründet.

B.28. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf die Verpflichtung der Kommission für Glücksspiele, gegen den Inhaber einer C- oder F2-Lizenz, der Gegenstand eines Protokolls sei, ein Sanktionsverfahren einzuleiten und administrative Sanktionen zu verhängen, ohne dass diese administrativen Sanktionen dazu führten, dass die Strafverfolgung beendet werde, und wobei der betreffende Lizenzinhaber wegen derselben Tat nochmals strafrechtlich verfolgt und bestraft werden könne, was gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* verstoße.

B.29.1. Aufgrund des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *non bis in idem* darf niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits « nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des jeweiligen Landes » rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden. Dieser Grundsatz ist ebenfalls in Artikel 4 des in Bezug auf Belgien am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verankert.

Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte verbietet es der Grundsatz *non bis in idem*, « eine Person für einen zweiten ‘ Verstoß ’ zu verfolgen oder

zu verfolgen oder zu verurteilen, insofern dieser auf identischen Tatbeständen oder auf Tatbeständen, die im Wesentlichen die gleichen sind, beruht » (EuGHMR, Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 82).

Damit der Grundsatz *non bis in idem* zur Anwendung gelangen kann, muss feststehen, dass die streitgegenständliche Maßnahme einen strafrechtlichen Charakter aufweist (siehe EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 101-134; 31. Mai 2011, *Kurdov und Ivanov gegen Bulgarien*, §§ 35-46; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, §§ 52-57, 70-84).

B.29.2. Wie bereits in B.24.4 erwähnt wurde, handelt es sich bei den Maßnahmen, die die Kommission für Glücksspiele nach Artikel 15/2 §§ 2 und 3 verhängen kann, nicht um strafrechtliche Sanktionen, sondern um administrative Maßnahmen.

Der Grundsatz *non bis in idem* findet daher keine Anwendung.

B.30.1. Die Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind administrative Maßnahmen, die unabhängig von Strafsanktionen als solchen oder gegebenenfalls den administrativen Geldbußen im Sinne von Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 verhängt werden können, wobei diese letzteren Maßnahmen verhängt werden, wenn der Prokurator des Königs innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab dem Datum, an dem er das Protokoll erhalten hat, keine Mitteilung an die Kommission für Glücksspiele richtet oder sie wissen lässt, dass die Taten nicht weiter verfolgt werden (Artikel 15/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

Aus Artikel 15/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ergibt sich, dass die Kommission für Glücksspiele eine administrative Geldbuße nur dann verhängen kann, wenn der Prokurator des Königs die Taten nicht weiter verfolgt. Da der Grundsatz *non bis in idem* nicht für die administrativen Maßnahmen nach Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 gilt, ist eine strafrechtliche Verfolgung beziehungsweise die Verhängung einer administrativen Geldbuße unabhängig von der Verhängung der administrativen Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 möglich.

B.30.2. Die Verhängung einer administrativen Maßnahme nach Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 hat eine vollkommen autonome Wirkung und besteht neben dem System der Bestrafung als solchem; die Kommission für Glücksspiele muss die Entscheidung des Richters über das eingeleitete Strafverfahren nicht abwarten, bevor sie eine administrative Maßnahme gegen den Lizenzinhaber verhängt (StR, 30. Juni 2016, Nr. 235.284).

B.31. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

B.32. Der dritte Teil des dritten Klagegrunds ist abgeleitet aus dem Behandlungsunterschied zwischen den Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz einerseits und den Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz sowie den Betreibern von « 3.3-Geräten » andererseits, weil die Gemeinde das Sanktionsverfahren nur gegen die erstgenannte Kategorie von Lizenzinhabern einleiten könne, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt sei.

B.33.1. Wie bereits in B.8 festgestellt wurde, beruht die unterschiedliche Behandlung von verschiedenen Kategorien von Glücksspieleinrichtungen auf einem objektiven Kriterium. Gleiches gilt daher auch für die Lizenzinhaber, die die verschiedenen Glücksspieleinrichtungen oder bestimmte Glücksspiele betreiben dürfen.

Die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betreiben Glücksspieleinrichtungen der Klassen III und IV. Wie bereits erwähnt wurde, ist eine Glücksspieleinrichtung der Klasse III eine Schankstätte, das heißt eine Einrichtung, in der Getränke gleich welcher Art zum dortigen Verzehr verkauft werden und in der höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betrieben werden (Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse IV ist ein Ort, der ausschließlich dazu bestimmt ist, gemäß dem Gesetz vom 7. Mai 1999 zugelassene Wetten für Rechnung von Inhabern von F1-Lizenzen entgegenzunehmen. Für die Entgegennahme von Wetten ist eine F2-Lizenz erforderlich (Artikel 43/4 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). In diesem Zusammenhang ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass das administrative Sanktionsverfahren im Sinne von Artikel 15/2 § 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht für jeden Inhaber einer F2-Lizenz gilt, sondern nur für den Inhaber einer F2-Lizenz, der Zeitungshändler ist.



Die Inhaber von A- beziehungsweise B-Lizenzen betreiben die Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II. Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse I ist eine Spielbank, das heißt eine Einrichtung, in der die vom König zugelassenen Glücksspiele, ob automatisch oder nicht, betrieben werden und in der soziokulturelle Veranstaltungen wie Vorführungen, Ausstellungen, Kongresse und Tätigkeiten des Horeca-Sektors organisiert werden (Artikel 28 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Die Gesamtanzahl der Glücksspieleinrichtungen der Klasse I ist auf neun begrenzt (Artikel 29 des vorerwähnten Gesetzes). Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse II ist eine AutomatenSpielhalle, das heißt eine Einrichtung, in der ausschließlich die vom König zugelassenen Glücksspiele betrieben werden (Artikel 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Auch die Gesamtanzahl der Glücksspieleinrichtungen der Klasse II ist begrenzt, nämlich auf 180 (Artikel 34 des vorerwähnten Gesetzes).

Diese Glücksspieleinrichtungen sind daher dadurch gekennzeichnet, dass sie spezifische Merkmale aufweisen und mit spezifischen Risiken verbunden sind.

B.33.2. Die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz sind zahlreicher, räumlich weit verstreut und richten sich vor allem an lokale Benutzer. Anders als bei Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II handelt es bei Schankstätten (Inhaber einer C-Lizenz) und Zeitungshändlern (Inhaber einer F2-Lizenz) außerdem um Orte, an denen Glücksspiele nur eine Zusatztätigkeit neben den anderen Tätigkeiten darstellen.

Die Kommission für Glücksspiele ist nicht in der Lage, alle diese Glücksspieleinrichtungen der Klassen III und IV proaktiv zu kontrollieren, weshalb es notwendig ist, eine andere staatliche Stelle mit der Wahrnehmung einer Aufsichtsaufgabe zu beauftragen.

B.33.3. Bei der Aufsicht bezüglich Schankstätten beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse III (Inhaber einer C-Lizenz) und der Zeitungshändler beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV (Inhaber einer F2-Lizenz) wird der Gemeinde eine Rolle eingeräumt. Ursprünglich war nur die Aufsicht bezüglich Schankstätten beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse III vorgesehen. In der Begründung heißt es in diesem Zusammenhang:

« Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des

établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 11).

Mittels der Abänderung Nr. 17 wurden die Gemeinden jedoch mit der Wahrnehmung einer vergleichbaren Aufsichtsaufgabe bezüglich der Inhaber einer F2-Lizenz beauftragt. Insofern wurde gesagt:

« Par cet amendement, un renforcement comparable des possibilités de contrôle du respect des conditions d'autorisation est introduit pour les détenteurs d'une autorisation de type F2 qui proposent des paris en dehors d'un des établissements de jeux de hasard de classe IV.

Il y a actuellement environ 1 500 établissements de ce type et la Commission des jeux de hasard n'est pas en mesure de contrôler proactivement ces établissements.

Un certain nombre d'établissements de ce type où des paris sont engagés en tant qu'activité complémentaire sont en effet, en violation des conditions d'autorisation, devenus des pseudo-établissements de classe IV.

Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, SS. 50-51).

B.33.4. Der Behandlungsunterschied zwischen Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz und Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz ist nicht sachlich ungerechtfertigt.

B.34.1. In Bezug auf den Vergleich zwischen den Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz einerseits und den Betreibern von « 3.3-Geräten » andererseits ist festzustellen, dass die « 3.3-Geräte » weitgehend nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 fallen. Selbst wenn die Kommission für Glücksspiele befugt wäre, administrative Sanktionen gegen die Betreiber von « 3.3-Geräten » zu verhängen, hätten diese Sanktionen keine sinnvolle Wirkung. Da das Betreiben von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III nicht lizenzpflichtig ist, gibt es keine Lizenz, die die Kommission für Glücksspiele aussetzen oder entziehen könnte. Es kann auch kein Betriebsverbot verhängt werden, da es sich bei den betreffenden « 3.3-Geräten » nicht um Glücksspiele handelt.

B.34.2. Das Vorstehende erklärt auch, weshalb die Gemeinden kein Sanktionsverfahren gegen Betreiber von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III, wenn diese als Ordnungsstörer in Erscheinung treten, einleiten können.

Außerdem ist in Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehen, dass die Gemeindebehörde diese Geräte (genauso wie Karten- und Gesellschaftsspiele, die nicht auf Geräten angeboten werden) einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen kann. Die Feststellung, dass die Gemeinden nicht dazu verpflichtet sind, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen. Die autonome Befugnis der Gemeinden erlaubt es ihnen, selbst zu entscheiden, ob es notwendig ist, eine vorherige Erlaubnis oder nichttechnische Betriebsbedingungen aufzuerlegen.

B.35. Der dritte Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

B.36.1. Der vierte und letzte Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf den Umstand, dass, wenn der Prokurator des Königs einen Verstoß aus Opportunitätsgründen nicht weiter verfolge, ohne das Vorliegen des Verstoßes anzuzweifeln, die Kommission für Glücksspiele verpflichtet sei, ein Sanktionsverfahren einzuleiten und eine administrative Geldbuße zu verhängen, ohne jedoch über die gleichen Möglichkeiten der Individualisierung der Strafe zu verfügen wie der Strafrichter und ohne die Möglichkeit zu haben, die administrative Geldbuße auszusetzen oder unter Gewährung von Aufschub auszusprechen.

B.36.2. Der vierte Teil des dritten Klagegrunds ist gegen die Artikel 10 und 11 des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet.

B.37.1. Zunächst muss wiederholt werden, dass die administrativen Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 keine Strafe im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind (B.24.4).

B.37.2. Hinsichtlich der Verhängung einer administrativen Geldbuße muss zunächst geprüft werden, ob die administrative Geldbuße im Sinne von Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 als Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden kann.

Wie in B.23 erwähnt wurde, ist eine Maßnahme eine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist.

Die in Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene administrative Geldbuße hat unter anderem zum Ziel, jede Handlung eines Betreibers einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II, III oder IV, die sich nicht mit den Artikeln 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 und 62 desselben Gesetzes vereinbaren lässt, zu verhindern und zu bestrafen. Sie hat daher repressiven Charakter und ist eine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.37.3. Im Gegensatz zum Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II, III oder IV, der wegen Nichtbeachtung der in den Artikeln 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 enthaltenen Regeln vor dem Korrektionalgericht verfolgt wird, kann derjenige, der in Anwendung der Artikel 15/4 und 15/5 dieses Gesetzes von der Kommission für Glücksspiele im Hinblick auf die Verhängung einer in Artikel 15/3 desselben Gesetzes vorgesehenen administrativen Geldbuße verfolgt wird oder in Anwendung von Artikel 15/7 § 1 dieses Gesetzes die Entscheidung dieser Kommission, eine administrative Geldbuße gegen ihn zu verhängen, vor dem Zivilgericht anfecht, bei dieser Kommission beziehungsweise beim Zivilgericht keinen Aufschub der Vollstreckung dieser Sanktion beantragen, weil diese Maßnahmen nach dem Gesetz vom 29. Juli 1964 « über die Aussetzung, den Aufschub und die Bewährung » nur von einem Strafgericht angeordnet werden können (Artikel 3 § 1 Absatz 1 und Artikel 8 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juni 1964).

B.38.1. Vorbehaltlich dessen, dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber keine Maßnahme ergreifen darf, die offensichtlich unvernünftig ist, darf er die Strafrechtspolitik selbst festlegen und dabei die Beurteilungsfreiheit des Richters einschränken.

Der Gesetzgeber hat sich jedoch mehrfach für die Individualisierung der Strafen entschieden, und zwar insbesondere dadurch, dass er es dem Richter erlaubt, Maßnahmen zum Aufschub zu gewähren.

B.38.2. Es obliegt dem Gesetzgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, den Richter zur Strenge zu zwingen, wenn ein Verstoß dem Gemeinwohl schadet. Diese Strenge kann insbesondere die Maßnahmen zum Aufschub betreffen.

Der Gerichtshof könnte eine solche Wahl nur ahnden, wenn sie offensichtlich unvernünftig wäre oder wenn die fragliche Bestimmung zur Folge hätte, einer Kategorie von Rechtsunterworfenen das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, so wie es durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, vorzuenthalten.

B.38.3. Wenn der Täter jedoch wie vorliegend wegen derselben Tat auf alternative Weise bestraft werden kann, das heißt, wenn er wegen derselben Taten entweder vor dem Strafrichter erscheinen muss oder ihm wegen dieser eine administrative Geldbuße auferlegt wird, gegen die er Beschwerde bei einem Gericht einreichen kann, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass grundsätzlich ein Parallelismus zwischen den Maßnahmen zur Individualisierung der Sanktion bestehen muss: Wenn das Strafgericht wegen derselben Taten eine geringere Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß bei Vorliegen mildernder Umstände auferlegen kann (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) oder Aufschub gewähren kann (Gesetz vom 29. Juni 1964), muss das Gericht, bei dem die Beschwerde gegen die Entscheidung zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße anhängig gemacht worden ist, grundsätzlich über die gleichen Möglichkeiten der Individualisierung der Strafe verfügen.

Der Gerichtshof hat jedoch geurteilt, dass es vernünftig gerechtfertigt ist, dass eine Person, die Gegenstand einer alternativen Verwaltungssanktion ist, nicht in den Genuss einer Maßnahme der Aussetzung der Verkündung der Verurteilung gelangen kann, da eine solche Maßnahme schwer mit einem Verfahren zu vereinbaren ist, das nicht vor einem Strafgericht abläuft. (Entscheidungen Nrn. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 und 56/2020).

B.39.1. Der Strafvollstreckungsaufschub zielt darauf ab, die der Vollstreckung der Strafen inhärenten Nachteile zu begrenzen und die Wiedereingliederung des Verurteilten nicht zu beeinträchtigen. Er kann in Bezug auf Geldbußen angeordnet werden.

Auch wenn sich die in Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Regelung über die administrative Geldbuße an mehreren Stellen von der Regelung über die in den Artikeln 63 und 64 dieses Gesetzes vorgesehene Strafsanktion beziehungsweise der Regelung über die in anderen Angelegenheiten vorgeschriebenen administrativen Sanktionen unterscheidet, sind solche Unterschiede in dem Bereich, der Gegenstand der Nichtigkeitsklage ist, nicht relevant: Unabhängig davon ob der Aufschub durch das Korrekionalgericht oder eine andere Behörde, wie die Kommission für Glücksspiele, gewährt wird, kann dies den Verurteilten dazu bringen, sein Verhalten zu ändern, und zwar aufgrund der Androhung, im Falle eines Rückfalls die Verurteilung zur Zahlung einer Geldbuße zu vollstrecken.

Falls das Gesetz vom 29. Juni 1964 nicht zur Anwendung gelangt, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, in diesem Zusammenhang festzulegen, unter welchen Bedingungen ein Aufschub sowie gegebenenfalls ein Aufschub mit Bewährungsaufgaben gewährt werden kann, sowie die Bedingungen und das Verfahren festzulegen, die für den Widerruf dieses Aufschubs gelten.

B.39.2. Den vorstehenden Ausführungen lässt sich entnehmen, dass die angefochtenen Artikel des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen, sofern der Kommission für Glücksspiele die Möglichkeit nicht gegeben wird, den Vorteil des Aufschubs zu gewähren.

B.39.3. Diese Feststellung führt jedoch nicht dazu, dass diese Bestimmung von der Kommission für Glücksspiele bis zum Tätigwerden des Gesetzgebers nicht mehr angewandt werden kann, wenn ein Verstoß festgestellt wurde, der Betrag der Geldbuße vor dem Hintergrund der Schwere des Verstoßes nicht unverhältnismäßig ist und es keine Gründe gibt, Aufschub zu gewähren, wenn diese Maßnahme im Gesetz vorgesehen wäre.

B.40. Der vierte Teil des dritten Klagegrunds ist begründet, sofern die Kommission für Glücksspiele keine Möglichkeit hat, die vorerwähnte Sanktion an einen Aufschub zu knüpfen.

*In Bezug auf die Versiegelung der automatischen Glücksspiele (vierter Klagegrund)*

B.41. Der vierte Klagegrund bezieht sich auf die Versiegelung der automatischen Glücksspiele während des Sanktionsverfahrens seitens des Bürgermeisters und besteht aus drei Teilen.

B.42.1. Der vierte Klagegrund bezieht sich auf den in B.20.1 erwähnten Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

B.42.2. Die Versiegelung ist in Artikel 15/2 § 2 Absatz 4 und § 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelt, woraus sich ergibt, dass die Versiegelung, ohne selbst eine Sanktion zu sein, sondern nur eine vorläufige Maßnahme, nur im Rahmen eines Sanktionsverfahrens im Sinne von Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 möglich ist, wobei die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele über ein polizeiliches Protokoll im Zusammenhang mit einer der in Artikel 15/2 § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 aufgezählten Taten informiert.

Der Bürgermeister wird ermächtigt, die Versiegelung des Glücksspielgeräts vorzunehmen, jedoch ist er nicht dazu verpflichtet. Die Versiegelung ist nur auf Grundlage eines polizeilichen Protokolls wegen einer der in Artikel 15/2 § 2 und § 3 Absatz 2 aufgezählten Taten möglich und diese wird bis zu einer endgültigen Entscheidung der Kommission für Glücksspiele angeordnet, wodurch die Maßnahme zeitlich begrenzt ist.

B.43.1. Die klagenden Parteien führen verschiedene nationale, europäische und internationale Referenznormen an.

Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

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

B.43.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

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

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

B.44. Im ersten Teil des vierten Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass das angefochtene Gesetz die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz und die Inhaber einer A- beziehungsweise B-Lizenz und Betreiber von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III ungleichbehandle, weil das angefochtene Gesetz den Bürgermeister nur dazu ermächtige, die Glücksspiele zu versiegeln, die vom Inhaber einer C- oder F2-Lizenz betrieben würden, und nicht die Glücksspiele von Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz und « 3.3-Geräte » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III. Der Bürgermeister könne die Geräte versiegeln, wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz Gegenstand eines polizeilichen Protokolls im Zusammenhang mit Verstößen im Sinne von Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sei.

B.45.1. Wie bereits in B.33.2 festgestellt wurde, sind die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz zahlreicher, räumlich weit verstreut und richten sie sich vor allem an lokale Benutzer. Die Kommission für Glücksspiele ist deshalb nicht in der Lage, diese Glücksspieleinrichtungen proaktiv zu kontrollieren, weshalb die Gemeinden mit der Wahrnehmung einer Aufsichtsaufgabe beauftragt wurden, was sachlich gerechtfertigt ist.

B.45.2. Die Versiegelung soll sicherstellen, dass der in Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 genannte Verstoß eingestellt wird, sodass die Kommission für Glücksspiele die Zeit hat, das Sanktionsverfahren einzuleiten und abzuschließen, nachdem sie von der Gemeinde darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass der Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz Gegenstand eines Protokolls war. Dadurch wird auch das Risiko der Belästigung, der Störung der öffentlichen Ordnung und der Begehung anderer Verstöße eingegrenzt.



B.45.3. Da das Sanktionsverfahren im Sinne von Artikel 15/2 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, das nur für Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz gilt, sachlich gerechtfertigt ist, ist auch die Versiegelung sachlich gerechtfertigt (B.35.4).

B.45.4. Der erste Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

B.46. Der zweite Teil des vierten Klagegrunds besteht aus zwei Unterteilen.

Als Erstes führen die klagenden Parteien an, dass das angefochtene Gesetz den Bürgermeister dazu ermächtigt, von Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betriebene Geräte zu versiegeln, ohne dass dabei die Verstöße, die Umstände, die eine Versiegelung rechtfertigen könnten, und die Dauer der Versiegelung ausreichend präzise, klar und rechtssicher formuliert seien.

Ferner sei die Versiegelung eine Zwangsmaßnahme, wodurch die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz die betreffenden Geräte nicht mehr betreiben könnten, was eine Beeinträchtigung der Nutzung des Eigentums sowie einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre Unternehmensfreiheit darstelle.

B.47.1. Hinsichtlich des ersten Unterteils des zweiten Teils des vierten Klagegrunds muss, bevor angenommen werden kann, dass das Legalitätsprinzip in Strafsachen auf die Versiegelung durch den Bürgermeister Anwendung findet, untersucht werden, ob die Versiegelung eine Strafsanktion oder eine administrative Sanktion ist.

B.47.2. Unter Berücksichtigung der Ausführungen in B.24.3 ist die in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelte Versiegelung eine administrative Maßnahme, die unter anderem dazu dient, zu verhindern, dass die automatischen Glücksspiele in der Glücksspieleinrichtung der Klasse III (Artikel 15/2 § 2 Absatz 3) und die elektronischen Geräte zur Entgegennahme von Wetten (Artikel 15/2 § 3 Absatz 3) bis zu einer endgültigen Entscheidung der Kommission für Glücksspiele weiterbetrieben werden.

Die Versiegelung erfolgt im Allgemeininteresse, da diese zum Ziel hat, Störungen der öffentlichen Ordnung und anderen in Artikel 15/2 §§ 2 und 3 erwähnten Verstößen entgegenzuwirken.

B.47.3. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration. Une telle mesure entraîne une charge administrative réduite pour le titulaire de l'autorisation et n'a pas d'impact sur le titulaire de l'autorisation agissant de bonne foi » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 51).

B.47.4. Die Versiegelung hat daher keinen repressiven, sondern nur sichernden Charakter und ist keine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Folglich findet das Legalitätsprinzip in Strafsachen keine Anwendung auf die Versiegelung.

B.48. Die klagenden Parteien führen ebenso einen Verstoß gegen das Eigentumsrecht und die Unternehmensfreiheit an.

B.49.1. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention hat eine analoge Tragweite wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, weshalb die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, bilden.

B.49.2. Artikel 1 des vorerwähnten 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).

Eine Versiegelung führt zu einer Beeinträchtigung der Nutzung des Eigentums und fällt deshalb in den Anwendungsbereich von Artikel 1 des vorerwähnten Protokolls in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung.

B.49.3. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums aufweisen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.50. Wie in B.49.2 erwähnt wurde, erfolgt die Versiegelung im Allgemeininteresse.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Versiegelung der automatischen Glücksspiele unter das allgemeine Betriebsrisiko fällt. Das Gesetz vom 7. Mai 1999 beruht nämlich auf zwei Prinzipien (B.1.2):

« - l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;

- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles » (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-419/1, S. 2).

Dadurch ist die Möglichkeit zum Betreiben von Glücksspielen zwangsläufig die Ausnahme und prekär. Der Fall der plötzlichen Unmöglichkeit zum Betreiben bestimmter automatischer Glücksspiele aufgrund der Versiegelung aus zwingenden Gründen, die insbesondere die Störung der öffentlichen Ordnung oder andere Verstöße im Sinne von Artikel 15/2 §§ 2 und 3 betreffen, gehört zum Betriebsrisiko im Zusammenhang mit dem Betreiben von Glücksspielen.

Weil das administrative Sanktionsverfahren und die zugehörige Versiegelung (Artikel 15/2 §§ 2 und 3) nur dann in die Wege geleitet werden, wenn der Verstoß dem Lizenzinhaber selbst zugerechnet werden kann, unabhängig davon, ob der Verstoß das Betreiben des Glücksspiels oder den Betrieb der Glücksspieleinrichtung betrifft (B.25.2), sind es die Handlungen des Lizenzinhabers selbst, die die Notwendigkeit der Versiegelung der Glücksspielgeräte begründen. Obwohl die Versiegelung nicht dazu dient, die Person, die diese Handlungen zu verschulden hat, zu bestrafen, muss der Umstand, dass diese Person selbst die Versiegelung notwendig gemacht hat, bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Versiegelung

berücksichtigt werden. Außerdem ist das Betreiben der Glücksspiele für den Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz angesichts der Ausführungen in B.33.2 immer eine Nebentätigkeit, sodass es nur um eine zusätzliche Erwerbstätigkeit geht.

Auch wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz nicht der Eigentümer der versiegelten Geräte ist, sondern der Inhaber einer E-Lizenz, der die Geräte dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz zur Verfügung stellt, und sich beide den Gewinn teilen, bewegt sich die Versiegelung im Rahmen des allgemeinen Betriebsrisikos. Der Inhaber einer E-Lizenz weiß oder muss wissen, dass das Betreiben von Glücksspielen prekär ist und jederzeit beendet werden kann.

Im Übrigen haben die Inhaber einer C-, F2- beziehungsweise E-Lizenz immer die Möglichkeit, gegen die Versiegelungsentscheidung eine Aussetzung- oder Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu erheben, und können sie ebenso eine Klage beim Zivilrichter erheben. Der Umstand, dass der Verwaltungsrichter in diesem Fall nur über eine sehr eingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügt, ist kein solcher Umstand, dass dies zur Unangemessenheit der Maßnahme führt. Ein Richter, der über eine sehr eingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügt, darf unter Beachtung der Ermessensbefugnis der Behörde eine uneingeschränkte Prüfung vornehmen, sowohl anhand des Gesetzes als auch der allgemeinen Rechtsgrundsätze einschließlich der Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung.

B.51. Der zweite Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

B.52. Nach dem dritten Teil des vierten Klagegrunds beeinträchtigt der angefochtene Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 das Eigentumsrecht und die Unternehmensfreiheit, sofern er den Bürgermeister dazu ermächtigt, von Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betriebene Geräte ohne Verfahrensgarantien zu versiegeln. Der Eingriff muss einen gerechten Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denen des Schutzes des Rechts auf uneingeschränkte Achtung des Eigentums aufweisen.

B.53.1. Der Bürgermeister muss bei der Ausübung seiner Befugnis zur Vornahme der Versiegelung die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung berücksichtigen (B.25.2, B.50).

Diesbezüglich heißt es in den Vorarbeiten:

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 51).

B.53.2. Die Feststellung, dass die Verfahrensgarantien für Personen ausdrücklich vorgesehen sind, gegen die eine Schließungsmaßnahme im Sinne der Artikel 134<sup>ter</sup>, 134<sup>quater</sup>, 134<sup>quinquies</sup> und 134<sup>septies</sup> des neuen Gemeindegesetzes und von Artikel 9<sup>bis</sup> des Gesetzes vom 24. Februar 1921 « über den Handel mit Giftstoffen, Schlafmitteln, Betäubungsmitteln, psychotropen Stoffen, Desinfektions- oder antiseptischen Mitteln und mit Stoffen, die zur unerlaubten Herstellung von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen verwendet werden können » angeordnet wird, stellt keine Diskriminierung dar.

Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.53.3. Die Maßnahmen, die der Bürgermeister im Rahmen dieser vorerwähnten Gesetze verhängen kann, sind anderer und einschneidenderer Art, weil sie die komplette Schließung der betreffenden Einrichtung zur Folge haben, während die Versiegelung von Glücksspielautomaten nicht dazu führt, dass der Betreiber oder die Besucher keinen Zugang mehr zur Glücksspieleinrichtung oder zum Ort, an dem die Glücksspiele betrieben wurden, haben.

B.53.4. Die Versiegelung ist im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien auch zeitlich begrenzt. Die angefochtenen Bestimmungen sehen nämlich vor, dass die Versiegelung « bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission » gilt, was zwangsläufig bedeutet, dass die Versiegelung zeitlich begrenzt ist.

Die Regelung, dass die Versiegelung zu dem Zeitpunkt beendet wird, zu dem die Kommission für Glücksspiele eine endgültige Entscheidung getroffen hat, ist logisch, da sich diese erst zu diesem Zeitpunkt zu der Sache selbst äußern und gegebenenfalls selbst eine Sanktion verhängen konnte.

Unter Berücksichtigung der Feststellung, dass die Kommission für Glücksspiele die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung beachten muss, muss die Kommission das Sanktionsverfahren, nachdem sie von der Gemeinde informiert worden ist, innerhalb einer angemessenen Frist einleiten.

Im Übrigen regeln Artikel 15/4 bis Artikel 15/6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 die zu beachtenden Verfahrensfristen, wodurch für die Kommission für Glücksspiele eine verbindliche Frist gilt, innerhalb der sie zu entscheiden hat.

Die Feststellung, dass die verschiedenen Verfahrensfristen nur Ordnungsfristen und keine Ausschlussfristen sind, ist kein solcher Umstand, dass die Versiegelung dadurch als verfassungswidrig anzusehen wäre. Was eine Ausschlussfrist im Wesentlichen von einer Ordnungsfrist unterscheidet, ist, dass die Behörde bei deren Überschreitung die Befugnis zum Auftreten verliert. Diese unterschiedliche Sanktion ändert jedoch nichts daran, dass sowohl eine Ausschluss- als auch eine Ordnungsfrist rechtlich verbindlich sind. Folglich ist die Behörde auch bei einer Ordnungsfrist verpflichtet, eine Wiederherstellungsentscheidung innerhalb der durch das Gericht vorgegebenen Frist zu erlassen. Die Überschreitung einer Ordnungsfrist kann im Übrigen auch eine Klage wegen Untätigkeit gegen die untätige Behörde zur Folge haben.

B.54. Der dritte Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

*In Bezug auf die Überprüfung des Vorlebens (fünfter Klagegrund)*

B.55. Der fünfte Klagegrund ist gegen Artikel 19 des angefochtenen Gesetzes gerichtet. Er bezieht sich auf die Überprüfung des Vorlebens im Rahmen der Beantragung einer C-Lizenz. Bei der Beantragung einer C-Lizenz muss die Stellungnahme des Bürgermeisters entsprechend dem Standardmodell, das dem königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 als Anhang II beigelegt ist, beigelegt werden. Dabei muss der Bürgermeister insbesondere überprüfen, ob

polizeiliche Protokolle wegen Störung der öffentlichen Ordnung beziehungsweise Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen über den Ausschank gegorener Getränke, die Genehmigung für den Ausschank alkoholischer Getränke und das Gesetz vom 7. Mai 1999 erstellt worden sind. Falls die Gemeinde begründete Einwände erhebt, hat die Kommission für Glücksspiele die Möglichkeit, keine C-Lizenz zu erteilen.

Der fünfte Klagegrund umfasst zwei Teile.

B.56.1. Die klagenden Parteien führen verschiedene nationale und internationale Bestimmungen an.

Artikel 22 der Verfassung:

« 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 ».

Die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung wurden bereits zitiert.

B.56.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist ».

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 gewährleisteten Garantien eine untrennbare Einheit bilden.

Die durch Artikel 22 der Verfassung und durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte sind jedoch nicht absolut.

Sie schließen eine behördliche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht aus, verlangen jedoch, dass diese durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung erlaubt wird, einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und im Verhältnis zu der damit verfolgten gesetzmäßigen Zielsetzung steht. Diese Bestimmungen beinhalten außerdem die positive Verpflichtung für die Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privatlebens gewährleisten, selbst in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen (EuGHMR, 27. Oktober 1994, *Kroon u.a. gegen Niederlande*, § 31; Große Kammer, 12. November 2013, *Söderman gegen Schweden*, § 78).

B.56.3. Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

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

Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 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 ».

Artikel 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurden bereits zitiert (B.4.2).



B.56.4. Die klagenden Parteien führen verschiedene Artikel der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) » (nachstehend: DSGVO) an, insbesondere die Artikel 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 10:

Artikel 1 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten.

2. Diese Verordnung schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten.

[...] ».

Artikel 2 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

[...] ».

Artikel 3 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung findet Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit diese im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt, unabhängig davon, ob die Verarbeitung in der Union stattfindet.

[...] ».

Artikel 4 der DSGVO bestimmt:

« Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1) ‘ personenbezogene Daten ’ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden ‘ betroffene Person ’) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen,

die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;

2) ‘ Verarbeitung ’ jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;

[...]

11) ‘ Einwilligung ’ der betroffenen Person jede freiwillig für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen bestätigenden Handlung, mit der die betroffene Person zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist;

[...] ».

Artikel 5 der DSGVO bestimmt:

« 1. Personenbezogene Daten müssen

a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden ( ‘ Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz ’ );

b) für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gilt gemäß Artikel 89 Absatz 1 nicht als unvereinbar mit den ursprünglichen Zwecken ( ‘ Zweckbindung ’ );

c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein ( ‘ Datenminimierung ’ );

d) sachlich richtig und erforderlichenfalls auf dem neuesten Stand sein; es sind alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit personenbezogene Daten, die im Hinblick auf die Zwecke ihrer Verarbeitung unrichtig sind, unverzüglich gelöscht oder berichtigt werden ( ‘ Richtigkeit ’ );

e) in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist; personenbezogene Daten dürfen länger gespeichert werden, soweit die personenbezogenen Daten vorbehaltlich der Durchführung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen, die von dieser Verordnung zum Schutz der Rechte und Freiheiten der betroffenen Person gefordert werden, ausschließlich für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke

oder für wissenschaftliche und historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gemäß Artikel 89 Absatz 1 verarbeitet werden (‘ Speicherbegrenzung ’);

f) in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen (‘ Integrität und Vertraulichkeit ’);

2. Der Verantwortliche ist für die Einhaltung des Absatzes 1 verantwortlich und muss dessen Einhaltung nachweisen können (‘ Rechenschaftspflicht ’) ».

Artikel 6 der DSGVO bestimmt:

« 1. Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:

a) Die betroffene Person hat ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben;

b) die Verarbeitung ist für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder zur Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen erforderlich, die auf Anfrage der betroffenen Person erfolgen;

c) die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;

d) die Verarbeitung ist erforderlich, um lebenswichtige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person zu schützen;

e) die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;

f) die Verarbeitung ist zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt.

Unter Absatz 1 Buchstabe f gilt nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung.

2. Die Mitgliedstaaten können spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf die Verarbeitung zur Erfüllung von Absatz 1 Buchstaben c und e beibehalten oder einführen, indem sie spezifische Anforderungen für die Verarbeitung sowie sonstige Maßnahmen präziser bestimmen, um eine rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgende Verarbeitung zu gewährleisten, einschließlich für andere besondere Verarbeitungssituationen gemäß Kapitel IX.

[...] ».

Artikel 10 der DSGVO bestimmt:

« Die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 darf nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden oder wenn dies nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist. Ein umfassendes Register der strafrechtlichen Verurteilungen darf nur unter behördlicher Aufsicht geführt werden ».

B.57.1. Artikel 19 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Dans l'article 41, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° il est inséré, après la phrase ' Si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. ' la phrase suivante : ' Le demandeur ou, si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant, ne peut, pour les cinq années qui précèdent sa demande, présenter des antécédents défavorables en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Le Roi détermine les critères détaillés en la matière. ';

2° les mots ' service public fédéral Finances ' sont remplacés par les mots ' Service Public Fédéral Finances et de l'administration fiscale régionale ' ».

B.57.2. Artikel 41 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 muss in Verbindung mit dem königlichen Erlass vom 22. Dezember 2000 « über den Betrieb und die Verwaltung der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, die Modalitäten der Beantragung und die Form der C-Lizenz » (nachstehend: königlicher Erlass vom 22. Dezember 2000), abgeändert durch den königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 « zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000 über den Betrieb und die Verwaltung der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, die Modalitäten der Beantragung und die Form der C-Lizenz ».

Artikel 1/1 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000 bestimmt:

« La demande d'une licence de classe C est accompagnée du document-type ' AVIS DU BOURGMESTRE SUR LES ETABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD DE CLASSE III ' complété et signé par l'instance compétente, dont le modèle est joint en annexe III au présent arrêté.

En l'absence d'avis dans un délai de deux mois à compter de la date de l'envoi ou de la date de l'accusé de réception par la commune, l'avis est réputé positif et la procédure peut être poursuivie.

S'il n'a pas été donné suite à la demande d'avis dans le délai visé à l'alinéa précédent, le demandeur doit joindre cette demande d'avis à la demande de licence, ainsi que la preuve de la date d'introduction de la demande d'avis.

Si la commune a des objections motivées concernant le placement de maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise limitée sur la base des procès-verbaux visés dans le document-type joint en annexe III, la Commission des jeux de hasard ne peut délivrer de licence de classe C ».

Anhang III des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000, in dem das Modell für die Stellungnahme des Bürgermeisters in Bezug auf Glücksspieleinrichtungen der Klasse III enthalten ist, sieht dabei vor, dass der Bürgermeister überprüfen muss, ob der Antragsteller in den letzten fünf Jahren gegebenenfalls Gegenstand von polizeilichen Protokollen wegen einer der folgenden Taten gewesen ist:

- « a. trouble à l'ordre public;
- b. une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;
- c. une infraction à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et à la protection du joueur commise à l'égard d'une personne de moins de 18 ans ».

B.57.3. Bei der Beantragung oder der Verlängerung einer C-Lizenz muss die Stellungnahme des Bürgermeisters entsprechend dem Standardmodell, das dem königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 als Anhang III beigefügt ist, beigefügt werden. Hierbei muss der Bürgermeister insbesondere überprüfen, ob polizeiliche Protokolle wegen einer der vorgenannten Taten erstellt wurden. Falls die Gemeinde begründete Einwände erhebt, kann die Kommission für Glücksspiele die Erteilung einer C-Lizenz verweigern.

B.58. Die Überprüfung des Vorlebens wird in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« [Deux membres] déposent *l'amendement n° 16* (DOC 54 3327/002) qui tend à insérer un article 12/2. Cet article vise à compléter l'article 42 de la même loi en prévoyant que ' le

demandeur doit faire valoir des antécédents favorables en matière de faits punissables et d'ordre public qui sont en lien avec l'exploitation et dont le Roi détermine les critères détaillés ' .

Cet amendement vise, dans le cadre de l'enquête d'aptitude qui est réalisée lors de la délivrance d'une autorisation de classe C, à prévoir une enquête d'antécédents dans la loi. Les antécédents qui sont pris en considération doivent avoir trait aux cinq années précédant la demande d'autorisation et être en lien avec l'exploitation.

[Un autre membre] considère que c'est une bonne disposition. Cependant, elle est assez vague. Qu'entend-on par des ' faits punissables en lien avec l'exploitation ' ? Cela peut être de la fraude, cela peut être de la violence, du travail en noir, etc. Que va retenir l'arrêté royal ? Ne serait-il pas plus simple d'exiger un casier judiciaire vierge, à l'exception des infractions de la route ?

[Un autre membre] estime que demander un casier judiciaire vierge serait beaucoup trop large par rapport à l'objectif fixé ici. Il faut que ce soit lié à l'exploitation. En outre, on parle bien d'antécédents, soit de faits qui se sont produits avant la demande d'exploitation. Un arrêté royal viendra clarifier une série de modalités. Les communes seront épaulées pour leur permettre de juger ce qui peut être exploité ou pas.

[Un autre membre] considère qu'il peut y avoir des cas où une personne est condamnée pour des faits liés à l'exploitation après que celle-ci ait été autorisée. Quid dans cette situation ? Cette personne pourrait continuer son exploitation, alors que celui qui aurait été condamné avant la demande ne le pourrait plus ? Il y a un problème de discrimination potentielle. Il faut avoir la même sévérité dans tous les cas » (*Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 59*).

Die Überprüfung des Vorlebens soll das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und es präzisieren.

B.59. Das Recht auf Achtung des Privatlebens, so wie es durch die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistet wird, bezweckt im Wesentlichen, die Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben zu schützen.

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 und Informationen über Eigentum (siehe insbesondere

EuGHMR, 26. März 1987, *Leander gegen Schweden*, §§ 47-48; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, §§ 66-68; 17. Dezember 2009, *B.B. gegen Frankreich*, § 57; 10. Februar 2011, *Dimitrov-Kazakov gegen Bulgarien*, §§ 29-31; 18. Oktober 2011, *Khelili gegen Schweiz*, §§ 55-57; 9. Oktober 2012, *Alkaya gegen Türkei*, § 29; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, § 26; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, § 31).

B.60. Im ersten Teil des fünften Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass der angefochtene Artikel 19 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 nur den potenziellen Inhaber einer C-Lizenz einer Überprüfung des Vorlebens unterwerfe und nicht die anderen potenziellen Lizenzinhaber beziehungsweise die potenziellen Betreiber von « 3.3-Geräten ». Vor der angefochtenen Gesetzesabänderung seien die Lizenzbedingungen für alle Antragsteller vergleichbar gewesen. Nach Ansicht der klagenden Parteien beruht die unterschiedliche Behandlung nicht auf einem objektiven Kriterium und ist sie weder sachgerecht noch angemessen gerechtfertigt.

B.61.1. Der Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Klasse der beantragten Lizenz, die mit der Klasse der Glücksspieleinrichtung zusammenhängt. Nur im Rahmen der Beantragung einer C-Lizenz unterliegt der Antragsteller, der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III betreiben möchte, einer Überprüfung des Vorlebens.

B.61.2. Glücksspieleinrichtungen der Klasse III (Schankstätten) sind Freizeiteinrichtungen, in denen auch Minderjährige anwesend sein können (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 35) und in denen die Glücksspiele nicht die Haupttätigkeit der Glücksspieleinrichtung darstellen. In solchen Einrichtungen besteht das Risiko, dass der minderjährige Besucher, dem es um Freizeitvergnügen geht, verleitet wird, das Glücksspiel zu benutzen. Deshalb muss der Betreiber und Lizenzinhaber selbst ein tadelloses Verhalten an den Tag legen.

Ein solches Risiko besteht bei Inhabern einer A-, B-, E-, F1- beziehungsweise F2-Lizenz nicht. Der Zugang zu den Spielhallen von Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II ist Personen unter 21 Jahren untersagt, mit Ausnahme des volljährigen Personals der Glücksspieleinrichtungen am Ort ihrer Beschäftigung. Der Zugang zu den Spielhallen der Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV sowie die Teilnahme an Wetten ist Minderjährigen

untersagt (Artikel 54 § 1). Die Inhaber einer E-Lizenz sind Hersteller, Aufsteller und Reparatere von Glücksspielgeräten, sodass diese keine Betreiber von Glücksspieleinrichtungen sind. Die anderen Lizenzinhaber befinden sich daher in einer grundlegend anderen Situation.

B.61.3. Das Risiko manifestiert sich daher anders bei Inhabern einer C-Lizenz als bei Inhabern einer A-, B-, E-, F1- beziehungsweise F2-Lizenz. Für alle Lizenzinhaber sehen die verschiedenen Artikel des Gesetzes vom 7. Mai 1999 (Artikel 31, 36, 41, 43/5 und 50) vor, dass der Antragsteller sich, abgesehen davon, dass er über politische und bürgerliche Rechte verfügen muss, verhalten muss « auf eine Weise, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht », sodass der Antrag auf dieser Grundlage abgelehnt werden kann. Wie bereits in B.60 festgestellt wurde, soll die Überprüfung des Vorlebens das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und es präzisieren.

Außerdem bestimmt Artikel 5 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2010 « zur Festlegung der Höchstanzahl fester und mobiler Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, der Kriterien zur Organisation einer Streuung dieser Einrichtungen und des Verfahrens für die Bearbeitung der Anträge für den Fall, dass eine Lizenz wegen Entziehung oder Einstellung frei wird » in Bezug auf die Inhaber einer F2-Lizenz:

« Pour l'appréciation des demandes de licence, la Commission des jeux de hasard prendra en considération les critères suivants :

- 1° la transparence de la personne morale du demandeur;
- 2° la solvabilité du demandeur;
- 3° les condamnations pénales antérieures et infractions administratives, fiscales ou autres constatées antérieurement dans le chef du demandeur;
- 4° l'adéquation aux exigences de la fonction en matière de professionnalisme dans le chef du demandeur;
- 5° l'expérience pertinente antérieure du demandeur, la durée d'activités similaires constituant un élément indicatif;
- 6° la politique du demandeur en matière d'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;



7° la politique du demandeur quant à la garantie d'un contrôle efficace ».

Auch bei den Inhabern einer F2-Lizenz muss das Vorleben berücksichtigt werden (Artikel 5 Nr. 3).

B.61.4. Mit der obligatorischen, im Gesetz vorgesehenen Überprüfung des Vorlebens für die Inhaber einer C-Lizenz wollte der Gesetzgeber eine stärkere Aufsicht für diese Kategorie von Lizenzinhabern einführen, die im Gegensatz zu den anderen Lizenzinhabern in ihrer Glücksspieleinrichtung der Klasse III mit Minderjährigen Kontakt haben.

Unter den gegebenen Umständen durfte der Gesetzgeber vernünftigerweise vorsehen, dass die in das Gesetz aufgenommene Überprüfung des Vorlebens nur für die Inhaber einer C-Lizenz und nicht für andere Lizenzinhaber gilt.

B.62. Der erste Teil des fünften Klagegrunds ist unbegründet.

B.63. Im zweiten Teil des fünften Klagegrunds führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen das Recht auf eine Privatsphäre an, weil die Verarbeitung der Daten aus der Untersuchung des Vorlebens nicht zwingend notwendig sei, da kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorliege. Damit eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens zulässig ist, muss sie notwendig sein, um ein bestimmtes rechtmäßiges Ziel zu erreichen, und dies beinhaltet unter anderem, dass ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den Folgen der Maßnahme für die betreffende Person und den Interessen der Gemeinschaft bestehen muss.

B.64.1. Wie in B.56.2 erwähnt wurde, sind die durch Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte nicht absolut.

B.64.2. Es kann nicht geleugnet werden, dass die Untersuchung des Vorlebens mit einer Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden ist, was zwangsläufig eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens beinhaltet. Eine Einmischung der Behörden in das Recht auf Achtung des Privatlebens muss nicht nur auf einer ausreichend präzisen Gesetzesbestimmung beruhen, sondern auch einem zwingenden gesellschaftlichen Bedarf in

einer demokratischen Gesellschaft entsprechen und im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel stehen.

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.64.3. Bei der Beurteilung dieses Gleichgewichts berücksichtigt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unter anderem die Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 « zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Übereinkommen Nr. 108) (EuGHMR, 25. Februar 1997, *Z gegen Finnland*, § 95; Große Kammer, 12. Januar 2010, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, § 103).

Dieses Übereinkommen Nr. 108 beinhaltet u. a. die Grundsätze in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten: Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Transparenz, Zweckbindung, Verhältnismäßigkeit, Richtigkeit, Speicherbegrenzung, Integrität, Vertraulichkeit und Rechenschaftspflicht.

Dasselbe Übereinkommen wurde durch ein Änderungsprotokoll überarbeitet, das am 10. Oktober 2008 zur Unterzeichnung freigegeben wurde.

B.65.1. Eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens durch die Verarbeitung personenbezogener Daten muss deshalb sachlich gerechtfertigt sein und muss im Lichte der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele verhältnismäßig sein.

B.65.2. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union das etwaige Vorhandensein der materiellen und prozessualen Garantien in der einschlägigen Regelung.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten sind mithin u. a. deren automatischer Charakter, die

verwendeten Techniken, der Genauigkeitsgrad, die Relevanz, der gegebenenfalls außergewöhnliche Charakter der zu verarbeitenden Daten, das etwaige Vorhandensein von Maßnahmen zur Begrenzung der Datenspeicherfrist, das etwaige Vorhandensein eines unabhängigen Überwachungssystems, mit dem geprüft werden kann, ob eine Datenspeicherung weiterhin erforderlich ist, das etwaige Vorhandensein von ausreichenden Kontrollrechten und Rechtsbehelfen für die betroffenen Personen, das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer Stigmatisierung der Personen, deren Daten verarbeitet werden, der unterscheidende Charakter der Regelung und das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer falschen Nutzung und von Missbrauch der verarbeiteten personenbezogenen Daten durch öffentliche Behörden zu berücksichtigen (vgl. EuGHMR, Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, § 59; Entscheidung, 29. Juni 2006, *Weber und Saravia gegen Deutschland*, § 135; 28. April 2009, *K.H. u.a. gegen Slowakei*, §§ 60-69; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, §§ 101-103, 119, 122 und 124; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, §§ 37 und 42-44; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, §§ 35-37; 12. Januar 2016, *Szabó und Vissy gegen Ungarn*, § 68; EuGH, Große Kammer, 8. April 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, und C-594/12, *Kärntner Landesregierung u.a.*, §§ 56-66).

B.66.1. Die Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union haben hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten eine analoge 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 u.a.*) und wie Artikel 22 der Verfassung.

B.66.2. Die Vereinbarkeit gesetzeskräftiger Bestimmungen mit den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit analogen Verfassungsbestimmungen oder mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung kann nur durch den Gerichtshof geprüft werden, insofern durch die angefochtenen Bestimmungen das Unionsrecht zur Ausführung gebracht wird (EuGH, Große Kammer, 26. Februar 2013, C-617/10, *Åklagaren*, Randnrn. 17 ff.).

Im vorliegenden Fall ist die DSGVO zu berücksichtigen.

B.66.3. Da sich die beanstandeten Bestimmungen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, die in den Anwendungsbereich dieser Rechtsakte der Union fallen, sind die Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit analogen Verfassungsbestimmungen oder mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu betrachten.

B.67. Durch die Einführung der Überprüfung des Vorlebens wollte der Gesetzgeber das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und präzisieren. Inhaber einer C-Lizenz haben in ihrer Glücksspieleinrichtung der Klasse III nämlich gegebenenfalls mit Minderjährigen zu tun und müssen daher ein beispielhaftes Verhalten an den Tag legen.

Somit verfolgt der Gesetzgeber mit der beanstandeten Maßnahme einen legitimen Zweck.

B.68. Die Überprüfung des Vorlebens ist zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet, da sie es erlaubt, nur den Personen eine Lizenz zu erteilen, die sich auf eine Weise verhalten, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht.

B.69. Es muss geprüft werden, wie sich die angefochtene Regelung unter Berücksichtigung der bestehenden Garantien auf das Privatleben auswirkt und ob diese Regelung die in B.66 erwähnten Garantien womöglich auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt.

B.70.1. Durch das Einreichen eines Antrags auf Erteilung einer C-Lizenz bei der Kommission für Glücksspiele bestätigt der potenzielle Lizenzinhaber, dass ihm die gesetzliche Regelung im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999, einschließlich der Möglichkeit der Kommission für Glücksspiele und des Bürgermeisters der Gemeinde, in der sich die Glücksspieleinrichtung der Klasse III befindet, das Vorleben in Bezug auf Straftaten oder Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die sich mit dem Betreiben einer Glücksspieleinrichtung nicht vereinbaren lassen und in den letzten fünf Jahren vor der Antragstellung begangen wurden, zu überprüfen, bekannt ist und er mit damit einverstanden ist.

B.70.2. Die Kommission für Glücksspiele, die die Daten zum Vorleben über die im angefochtenen Gesetz vorgesehene Überprüfung selektiert und verarbeitet, muss die Bestimmungen der DSGVO und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 30. Juli 2018) beachten.

B.70.3. Das Gesetz vom 30. Juli 2018 gilt für jede ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für jede nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen (Artikel 2 Absatz 1), und für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragverarbeiters im belgischen Hoheitsgebiet (Artikel 4 Absatz 1).

B.70.4. Die unmittelbare Geltung der DSGVO im einzelstaatlichen Recht und die Geltung des Gesetzes vom 30. Juli 2018 haben zur Folge, dass die einzuhaltenden Bedingungen und Verpflichtungen nicht mehr ausdrücklich in die angefochtenen Bestimmungen selbst aufgenommen werden müssen.

B.71. Die Überprüfung des Vorlebens, die dazu dient, das Vorliegen des Erfordernisses, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zu überprüfen, verfolgt ein legitimes Ziel und beinhaltet keine unverhältnismäßige Einmischung in das durch die vorerwähnten nationalen und internationalen Bestimmungen garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens.

B.72. Der zweite Teil des fünften Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 11 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » insofern, als die Kommission für Glücksspiele keine Möglichkeit hat, die in Artikel 15/3 des vorerwähnten Gesetzes vom 7. Mai 1999 genannte Sanktion an einen Aufschub zu knüpfen, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 4. März 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen