

Geschäftsverzeichnissnr. 1965
Urteil Nr. 88/2000 vom 13. Juli 2000

URTEIL

In Sachen: Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 27, 39 und 71 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, erhoben von der Eurautomat AG und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts, R. Henneuse und E. De Groot, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden G. De Baets,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 9. Mai 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 10. Mai 2000 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 27, 39 und 71 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 1999): die Eurautomat AG, mit Gesellschaftssitz in 9320 Erembodegem, Industrielaan 31, die B.B.F. Automaten AG, mit Gesellschaftssitz in 2930 Brasschaat, Donksesteenweg 23, die Elaut AG, mit Gesellschaftssitz in 9100 Sint-Niklaas, Europark Oost 6, und die Automatic Equipment AG, mit Gesellschaftssitz in 2000 Antwerpen, Kipdorptest 48B.

Mit derselben Klageschrift beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigerklärung der vorgenannten Gesetzesbestimmungen.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 10. Mai 2000 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

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

Durch Anordnung vom 30. Mai 2000 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 21. Juni 2000 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den in Artikel 76 des organisierenden Gesetzes genannten Behörden sowie den klagenden Parteien und deren Rechtsanwalt mit am 30. Mai 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 20. Juni 2000 hat der amtierende Vorsitzende den Richter A. Arts in Vertretung des gesetzmäßig verhinderten referierenden Richters H. Coremans bezeichnet.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. Juni 2000

- erschienen

. RA P. Bax *loco* RA P. Van den Broecke, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA P. Hofströssler, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter A. Arts und E. Cerexhe Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Hinsichtlich des Interesses

A.1. Die klagenden Parteien seien der Ansicht, daß sie das erforderliche Interesse aufweisen würden, da die angefochtenen Bestimmungen die Verwirklichung ihres Gesellschaftszwecks in erheblichem Maße einschränken würden. Ihr Gesellschaftszweck bestehe in « dem Betrieb von Spielautomaten und Geschicklichkeitsspielen, der Vermarktung im allgemeinen, einschließlich des An- und Verkaufs, der Einfuhr und der Ausfuhr, der Herstellung und Betreibung aller Vergnügungs- und Musikgeräte, Spielautomaten und elektronischen Geräte » (erste klagende Partei), « dem Ankauf, dem Verkauf, der Einfuhr, der Ausfuhr, der Durchfuhr, dem Mieten, dem Vermieten, dem Betrieb, der Wartung und der Reparatur - im großen oder einzeln - von Kneipenspielen, Vergnügungsspielen, *Horeca*-Maschinen und *Horeca*-Installationen » (zweite klagende Partei), « aller Herstellung, der Montage und der Installation aller Geräte und Apparatur elektrischer oder automatischer Art sowie dem Kauf, der Ein- und Ausfuhr, dem Verkauf und dem Vertrieb, sowohl direkt als auch als Vermittler, sowie der Erbringung von allen möglichen damit verbundenen Dienstleistungen » (dritte klagende Partei), « dem Kauf, dem Verkauf, der Vermarktung, der Organisation und dem Betrieb von Spielautomaten und Geschicklichkeitsspielen, der Organisation von verschiedenen Vorführungen, dem Betrieb von Schankwirtschaften und Büfettis » (vierte klagende Partei).

Hinsichtlich des Klagegrunds

A.2. Die klagenden Parteien würden ihren Klagegrund aus der Verletzung der Artikel 10, 11, 12 und 23 der Verfassung, des Artikels 52 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit ableiten.

A.3. Insofern der Klagegrund sich auf Artikel 27 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bezieht, führen die klagenden Parteien an, daß das Verbot, eine Genehmigung der Klasse B (Betrieb einer Spielautomatenhalle) oder eine Genehmigung der Klasse C (Betrieb einer Schankwirtschaft) mit einer Genehmigung der Klasse E (Verkauf, Vermietung, Einfuhr, Ausfuhr und Wartung von Glücksspielen) zu kumulieren, ihre wohlerworbenen wirtschaftlichen Rechte beeinträchtige.

Den klagenden Parteien zufolge könne dieses Kumulierungsverbot nicht objektiv gerechtfertigt werden und verletze den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit sowie die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Darüber hinaus beeinträchtige die allgemeine Beschaffenheit des Verbots in unverhältnismäßiger Weise die Vereinigungsfreiheit. Die klagenden Parteien würden befürchten, daß das Verbot eine abrupte und ungerechtfertigte Änderung in dem Sektor der Glücksspiele hervorrufen werde und unermeßliche Folgen für die Beschäftigung und die Investitionen haben werde. Sie weisen darauf hin, daß die angefochtene Bestimmung ihren Gesellschaftszweck und denjenigen anderer gleichartiger Gesellschaften gesetzwidrig mache.

Schließlich machen die klagenden Parteien geltend, daß Artikel 27 auch den Grundsätzen der persönlichen Freiheit (Artikel 12 der Verfassung), der Arbeitsfreiheit (Artikel 23 der Verfassung) und der Handels- und Güterfreiheit in der Europäischen Union (Artikel 52 EG-Vertrag, jetzt Artikel 43) zuwiderlaufe.

A.4. Den klagenden Parteien zufolge beeinträchtige Artikel 39 die bereits erworbenen wirtschaftlichen Rechte, und er könne nicht objektiv gerechtfertigt werden. Ihrer Ansicht nach müßten die engen wirtschaftlichen Verknüpfungen zwischen dem Gaststättengewerbe und der Industrie der Glücksspiele als wirtschaftliche Errungenschaften angesehen werden. Wegen der zahlenmäßigen Begrenzung der Spielautomaten in einer Schankwirtschaft werde der Umsatz der klagenden Parteien herabgesetzt, und letztere würden befürchten, daß eine Reihe von Betrieben wirtschaftlich nicht mehr rentabel sein würden.

A.5. Nach Ansicht der klagenden Parteien verletze Artikel 71 die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Handels-, Dienstleistungs- und Güterfreiheit. Sie machen geltend, daß die Bestimmung den Verkauf, die Vermietung, das Leasen, die Lieferung, die Zurverfügungstellung, die Einfuhr, die Ausfuhr und die Herstellung von Glücksspielen wirtschaftlich unmöglich mache, wo die Herstellung solcher Geräte das Wesentliche ihrer Aktivitäten darstelle. Infolge der nicht begrenzten Höhe der Garantie (500.000 Franken für jeweils 50 Geräte) würden sie eigener Aussage zufolge die Garantie nicht zahlen können und demzufolge ihre Genehmigung verlieren oder nur eine begrenzte Anzahl Geräte betreiben dürfen.

Hinsichtlich des Nachteils

A.6. Zur Unterstützung ihrer Klage auf einstweilige Aufhebung bemerken die klagenden Parteien, daß Artikel 27 ihre wohl erworbenen wirtschaftlichen Rechte in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtige und sie eines Teils ihrer Handelstätigkeiten, die nicht nur in dem Betrieb von Spielautomatenhallen, sondern auch in dem Verkauf, der Vermietung, der Einfuhr und Ausfuhr sowie der Wartung von Spielautomaten bestünden, berauben werde. Sie würden gezwungen werden, zwischen dem Betrieb von Spielautomatenhallen und der Vermarktung von Spielautomaten - Tätigkeiten, die sie seit langem kumulieren würden - eine Wahl zu treffen. Diese Wahl hätte auch Auswirkungen auf die Beschäftigung, da das mit der aufgehobenen Tätigkeit verbundene Personal nicht behalten werden könne.

Die angefochtenen Bestimmungen und insbesondere Artikel 27 würden den klagenden Parteien zufolge ihr Unternehmen gefährden. Artikel 39 würde wegen des verringerten Absatzes von Automaten den Umsatz der klagenden Parteien reduzieren, und Artikel 71 würde wegen der Verpflichtung, eine hohe Garantie zu zahlen, « sehr negative Betriebsergebnisse und vielleicht die Schließung des Betriebs zur Folge haben ».

- B -

Hinsichtlich des Umfangs der Nichtigkeitsklage und der Klage auf einstweilige Aufhebung

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung und die einstweilige Aufhebung der Artikel 27, 39 und 71 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler. Die Beschwerdegünde sind in Wirklichkeit gegen die Artikel 27 Absatz 1, 39 und 71 Absatz 4 Nr. 4 Absatz 2 gerichtet. Diese Bestimmungen lauten folgendermaßen:

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

[...] »

« Art. 39. Glücksspieleinrichtungen der Klasse III sind Einrichtungen, in denen Getränke verkauft werden, die an Ort und Stelle zu verzehren sind, und in denen höchstens zwei Glücksspiele betrieben werden. »

« Art. 71. [...]

Die Garantie wird festgelegt auf:

[...];

4. den Betrag von 1 Million Franken für die Halter einer Genehmigung der Klasse E, die ausschließlich Dienstleistungen im Rahmen der Wartung, der Reparatur oder der Ausstattung der Glücksspiele erbringen;

den Betrag von 500.000 Franken je angefangene Serie von 50 Geräten für alle anderen Halter der Genehmigung der Klasse E.

[...] »

Hinsichtlich der Klage auf einstweilige Aufhebung

B.2. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.

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

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

Hinsichtlich des Ernstes des Klagegrunds

B.3.1. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 23 der Verfassung und gegen Artikel 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (früherer Artikel 52 des EG-Vertrags), gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit.

B.3.2. Insoweit der Klagegrund direkt die Artikel 12 und 23 der Verfassung, Artikel 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (früherer Artikel 52 des EG-Vertrags), den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit anführt, ist er nicht zulässig, da er auf Normen verweist, deren Einhaltung der Hof nicht überprüfen kann.

Diese Artikel können nur dann untersucht werden, wenn sie mit der angeführten Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung verbunden sind.

B.4.1. Die klagenden Parteien führen an, daß das angefochtene Gesetz auf diskriminierende Weise ihre wirtschaftlichen Freiheiten dadurch beeinträchtigt, daß Artikel 27 Absatz 1 verbietet, eine Genehmigung der Klasse B (Betrieb einer Spielautomatenhalle) oder eine Genehmigung der Klasse C (Betrieb einer Schankwirtschaft) mit einer Genehmigung der Klasse E (Verkauf, Vermietung, Einfuhr, Ausfuhr und Wartung von Glücksspielen) zu kumulieren, daß Artikel 39 in einer Schankwirtschaft höchstens zwei Glücksspiele erlaubt und daß Artikel 71 Absatz 4 Nr. 4 Absatz 2 die Höhe der Garantie nicht begrenzt.

B.4.2. Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit aufgefaßt werden. Sie steht einer Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Personen und Unternehmen durch den Gesetzgeber nicht entgegen. Der Gesetzgeber verstieße nur dann gegen die Handels- und Gewerbefreiheit, wenn er diese Freiheit ohne zwingenden Grund einschränken würde oder wenn diese Einschränkung deutlich unverhältnismäßig zum angestrebten Ziel wäre.

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

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

B.4.3. Artikel 43 (früherer Artikel 52) des EG-Vertrags steht dem nicht entgegen, daß aus Gründen allgemeinen Interesses Regeln bezüglich der Organisation, der Zuständigkeit, der Berufsethik und der Kontrolle festgelegt werden, insoweit diese Berufsvorschriften auf alle Personen angewandt werden, die sich auf dem Gebiet des Staates niedergelassen haben, in dem die Einrichtung errichtet wird.

B.4.4. Artikel 23 der Verfassung bestimmt zwar einerseits, daß « das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte [gewährleistet] und [...] die Bedingungen für ihre Ausübung [bestimmt] » und andererseits, daß diese Rechte « das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist » umfassen. Aber aus diesen Bestimmungen darf nicht abgeleitet werden, daß der Gesetzgeber, wenn er eine Tätigkeit regeln will, die, wenn sie keinen Bedingungen unterliegt, eine Gefährdung für die Gesellschaft darstellt, denjenigen keine Beschränkungen auferlegen könnte, die diese Tätigkeit ausüben.

B.4.5. Das beanstandete Gesetz zielt darauf ab, die von den Glücksspieleinrichtungen möglicherweise ausgehende soziale Gefahr zu begrenzen. Da der Gesetzgeber ein absolutes Verbot für übertrieben hielt, hat er das grundsätzliche Verbot, das er beibehielt (Artikel 305 des Strafgesetzbuches belegte das Führen eines Hauses für Glücksspiele mit Strafe, und Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 1902 verbot die Betreibung von Glücksspielen) mit einer Ausnahme versehen, der eine Genehmigungsregelung zugrunde liegt, darauf achtend, künftig keine unbesonnene Entwicklung dieser Art von Einrichtungen zuzulassen. Zusätzlich zu dieser Zielsetzung sozialen Schutzes hatte der Gesetzgeber die Absicht, sich auf dem Wege einer wirksamen Kontrolle über die « möglichen und unerwünschten Nebenwirkungen [der Glücksspiele] (Spielsucht, Weißwaschen von Geld, Kriminalität, finanzieller und Steuerbetrug) » eine Übersicht zu verschaffen, ihnen vorzubeugen

und sie zu bekämpfen (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 1-419/4, SS. 25, 26 und 36; ebenda, Nr. 1-419/7, SS. 5 und 6; *Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1795/8, S. 4).

B.4.6. Im Lichte solcher Zielsetzungen scheint dem beanstandeten Verbot der Kumulierung von Genehmigungen die Sorge zugrunde zu liegen, die Erteilung von Genehmigungen von sehr strengen Bedingungen abhängig zu machen, so daß die Glücksspieleinrichtungen und die damit verbundenen Tätigkeiten deutlich voneinander unterschieden werden können (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 419/4, S. 34).

Auch die beanstandete Begrenzung der Anzahl Glücksspiele in einer Schankwirtschaft scheint durch dieselben Zielsetzungen gerechtfertigt werden zu können. Sie zielt darauf ab, eine unbegrenzte Verbreitung der Glücksspiele zu verhindern.

B.4.7.1. Die klagenden Parteien fügen hinzu, daß die durch Artikel 71 erforderte Garantie sich auf zweistellige Millionenbeträge belaufen könnte und diese Maßnahme somit in ihren Folgen unverhältnismäßig sei.

Der Ministerrat beanstandet die Richtigkeit der von den klagenden Parteien in der Sitzung genannten Beträge.

B.4.7.2. Es scheint nicht unvernünftig, daß der Betrag der Garantie unter Berücksichtigung der Zahl der Glücksspiele und der Art der Leistungen festgelegt wird, da vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, daß auch der Beitrag, auf den sich Artikel 19 des fraglichen Gesetzes bezieht, unter Berücksichtigung der Zahl der Glücksspiele und der Art der Leistungen festgelegt werden wird.

Die Garantie beträgt für die klagenden Parteien 500.000 Franken pro angefangene Serie von 50 Geräten. Die klagenden Parteien haben nicht nachgewiesen, daß der Betrag der Garantie pro Gerät unverhältnismäßig im Vergleich zu den Einnahmen wäre oder daß der Betrag der Gesamtgarantie nicht im Verhältnis zu ihrem Gesamtumsatz stünde.

B.4.7.3. Die beanstandete Bestimmung enthält eine Maßnahme, die zum angestrebten Ziel nicht unverhältnismäßig zu sein scheint.

B.5. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß der Klagegrund nicht ernsthaft ist im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Juli 2000.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) G. De Baets