

Geschäftsverzeichnismrn. 6510, 6511 und  
6512

Entscheid Nr. 129/2017  
vom 9. November 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 4, 6, 34, 43/4 und 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und E. De Groot, und den Richtern L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinen Entscheiden Nrn. 235.744, 235.746 und 235.745 vom 13. September 2016 in Sachen der « Rocoluc » AG gegen die Kommission für Glücksspiele, deren Ausfertigungen am 21. September 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat die Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, insbesondere seine Artikel 4, 6, 34, 43/4 und 43/8, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, dahin ausgelegt, dass es einem oder mehreren Inhabern ermöglichen würde, mehrere Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen über ein und denselben Domainnamen (und die damit verbundenen URLs) zu kumulieren, während eine solche Kumulierung Inhabern von A-, B- oder F1-Lizenzen nicht gestattet ist, die keine Glücksspieleinrichtungen von unterschiedlichen Klassen an ein und demselben physischen Standort betreiben können? ».

Diese unter den Nummern 6510, 6511 und 6512 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

## III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Artikel 4, 6, 34, 43/4 und 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler. Der Gerichtshof wird gebeten, diese Bestimmungen zu prüfen, insofern sie es einem oder mehreren Inhabern ermöglichen würden, mehrere Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen für den Betrieb von Glücksspielen über ein und denselben Domainnamen (und die damit verbundenen URLs) zu kumulieren, während sie es nicht ermöglichen würden, mehrere Lizenzen von unterschiedlichen Klassen für den Betrieb von Glücksspielen an ein und demselben physischen Standort in der realen Welt zu kumulieren.

B.1.2. Aufgrund von Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ist der Betrieb von Glücksspielen ohne eine von der Kommission für Glücksspiele im Voraus erteilte Lizenz verboten. Durch diese Bestimmung wird also der Grundsatz festgelegt, dass der Betrieb von Glücksspielen *a priori* verboten ist, wobei Ausnahmen jedoch durch ein Lizenzsystem vorgesehen werden können (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 4).

B.1.3. Durch Artikel 6 desselben Gesetzes werden die Glücksspieleinrichtungen in vier Klassen eingeteilt:

- Klasse I umfasst die Spielbanken,
- Klasse II umfasst die Automatenspiellhallen,
- Klasse III umfasst Schankstätten,
- Klasse IV umfasst die für die Entgegennahme von Wetten bestimmten Orte.

In dieser Bestimmung ist die Begrenzung der Anzahl der zu den Klassen I, II und IV gehörenden Einrichtungen vorgesehen.

Artikel 34 desselben Gesetzes legt die Höchstzahl der Einrichtungen der Klasse II sowie die Bedingungen für deren Betrieb fest.

Artikel 43/4 desselben Gesetzes bestimmt die zur Klasse IV gehörenden Einrichtungen und legt die Bedingungen für ihren Betrieb fest.

B.1.4. Aufgrund von Artikel 25 desselben Gesetzes ist eine Lizenz A für den Betrieb einer Einrichtung der Klasse I, eine Lizenz B für den Betrieb einer Einrichtung der Klasse II und eine Lizenz F1 für das Organisieren von Wetten erforderlich.

B.1.5. Artikel 43/8 desselben Gesetzes bestimmt:

« § 1. Die Kommission kann Inhabern von A-, B- oder F1-Lizenzen höchstens eine A+-, B+- beziehungsweise F1+-Zusatzlizenz für das Betreiben von Glücksspielen über Instrumente der Informationsgesellschaft erteilen. Diese Zusatzlizenz kann nur hinsichtlich des Betriebs von Glücksspielen erteilt werden, die in ihrer Art den in der realen Welt angebotenen Spielen entsprechen.

[...] ».

B.2.1. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan legt das Gesetz vom 7. Mai 1999 so aus, dass es nicht erlaubt ist, mehrere Lizenzen unterschiedlicher Klassen für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten in der realen Welt zu kumulieren.

B.2.2. Aus dem vorerwähnten Artikel 43/8 geht hervor, dass die Zusatzlizenzen A+, B+ und F1+, die für den Betrieb von Online-Glücksspielen im Internet erforderlich sind, nur Personen gewährt werden können, die bereits im Besitz einer Lizenz der Klasse A, B oder F1 sind, dass diese Personen nur eine einzige Zusatzlizenz erhalten können und dass diese nur den Betrieb von Spielen der gleichen Art wie diejenigen, die sie bereits in der realen Welt anbieten, betreffen darf.

B.2.3. Daraus ist abzuleiten, dass es nicht erlaubt ist, mehrere Lizenzen unterschiedlicher Klassen für den Betrieb von Glücksspielen in der realen Welt zu kumulieren und dass es für ein und denselben Inhaber ebenfalls nicht möglich ist, mehrere Lizenzen unterschiedlicher Klassen für den Betrieb von Online-Glücksspielen zu kumulieren.

B.2.4. Insofern der Gerichtshof bezüglich der vorerwähnten Bestimmungen befragt wird in dem Sinne, dass es dadurch «einem Inhaber» erlaubt sei, mehrere Zusatzlizenzen unterschiedlicher Klassen A+, B+ oder F1+ zu kumulieren, erfordert die Vorabentscheidungsfrage keine Antwort.

B.3. Aus den Schriftsätzen der intervenierenden Parteien geht jedoch hervor, dass mehrere verschiedene Lizenzinhaber A+, B+ und F1+ Abkommen geschlossen haben, um auf derselben Website (ein einziger Domainname und eine einzige damit verbundene URL) Spiele und Wetten unterschiedlicher Klassen anzubieten. Die Vorabentscheidungsfrage ist also in dem Sinne zu verstehen, dass sie die Situation mehrerer unterschiedlicher Inhaber betrifft, die zusammen mehrere Zusatzlizenzen unterschiedlicher Klassen kumulieren und denselben Domainnamen und dieselbe damit verbundene URL betreiben, um online auf einer gemeinsamen Website Spiele und Wetten anzubieten, die zu unterschiedlichen Klassen gehören.

B.4.1. Der Gerichtshof wird gebeten, die Vereinbarkeit der vorerwähnten Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu prüfen, insofern der gleichzeitige Betrieb verschiedener Zusatzlizenzen der unterschiedlichen Klassen A+, B+ oder F1+ unter demselben Domainnamen, also auf derselben Website, erlaubt sei, während der gleichzeitige Betrieb verschiedener Lizenzen der unterschiedlichen Klassen A, B oder F1 am selben physischen Standort verboten sei.

B.4.2. Der Gerichtshof beantwortet die Vorabentscheidungsfrage in der Auslegung der in Rede stehenden Bestimmungen durch den vorlegenden Richter, wonach die Verbote für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten in der realen Welt nicht auf deren Betrieb über die Instrumente der Informationsgesellschaft anwendbar seien.

B.5. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, hindert der Umstand, dass die Inhaber von Lizenzen der Klasse A+, B+ oder F1+ notwendigerweise ebenfalls eine Lizenz der Klasse A, B oder F1 besitzen, den Gerichtshof nicht daran, die Situation der Betreiber von Spielen und Wetten, wenn sie nur in der realen Welt tätig sind, mit derjenigen der Betreiber von Spielen und Wetten, die ihre Tätigkeiten in der realen Welt und über die Instrumente der Informationsgesellschaft entwickeln, zu vergleichen.

B.6.1. Die Ziele des Gesetzgebers, als er es unternahm, die Spiele und Wetten zu regulieren, wurden in der Begründung zum Gesetzentwurf vom 10. Januar 2010 « zur Änderung der Rechtsvorschriften über Glücksspiele » wie folgt kommentiert:

« Die Regulierung der Glücksspiele beruht auf dem ‘ Gedanken der Kanalisierung ’. Damit das offensichtliche Spielbedürfnis des Menschen befriedigt wird, wird das illegale Angebot durch die Genehmigung eines ‘ begrenzten ’ Angebots an legalen Spielen bekämpft.

Die Regulierung illegaler Glücksspiele trägt dazu bei, die Teilnahme an Glücksspielen zurückzudrängen, und ist ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel, um Ziele zu erreichen, die die Grundlage der Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele bilden. Die Begrenzung des legalen Angebots entspricht einer der Säulen dieser Politik, nämlich dem Schutz der Spieler gegen Spielsucht.

[...]

Ebenso wie das Gesetz vom 7. Mai 1999 beruht der Gesetzentwurf auf dem Grundsatz, dass der Betrieb von Glücksspielen *a priori* verboten ist. Ausnahmen können jedoch durch ein System von Lizenzen vorgesehen werden. Das grundsätzliche Betriebsverbot wird als Ausgangspunkt beibehalten, was zur Folge hat, dass die Erteilung von Lizenzen nur in einem begrenzten Maße unter der Berücksichtigung der im Gesetz vorgesehenen Grenzen erlaubt ist » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 4).

B.6.2. Bezüglich der Regulierung der Glücksspiele und Wetten, die über die Instrumente der Informationsgesellschaft betrieben werden, wird präzisiert:

« Eine solche gezielte Kontrollpolitik ist nur möglich, indem die Online-Spiele denjenigen vorbehalten werden, die auch in der realen Welt die Glücksspiele betreiben, wobei der Aufbau eines zusätzlichen Angebots an Online-Spielen vermieden wird.

Nur die Einrichtungen, die in der realen Welt über eine A-, B- oder F1-Lizenz verfügen, können die gleichen Tätigkeiten in der virtuellen Welt anbieten.

Die Spiele, die sie über das Internet anbieten, müssen von der gleichen Art sein wie diejenigen, die in der realen Welt angeboten werden. So wird ein Spielbankbetreiber mit einer Zusatzlizenz nur Kasinospiele über das Internet anbieten dürfen, und beispielsweise keine Wetten.

Nur die Inhaber einer F1-Lizenz, die Wetten ausrichten, können über höchstens eine Zusatzlizenz verfügen. Diese Lizenz kann sich nur auf das Ausrichten von Online-Wetten derselben Art wie diejenigen, die sie in der realen Welt anbieten, beziehen.

Die vorgeschlagene Politik bezweckt, die Expansion von Online-Glücksspielen zu bekämpfen » (ebenda, S. 10).

B.7. Der angeprangerte Behandlungsunterschied beruht auf der realen oder virtuellen Beschaffenheit des Angebots von Glücksspielen und Wetten. Während in der realen Welt Spiele und Wetten unterschiedlicher Beschaffenheit nicht am gleichen physischen Standort angeboten werden dürfen, was die Spieler, die unterschiedliche Spiele spielen und Wetten einsetzen möchten, verpflichtet, sich zu verschiedenen Standorten zu begeben, können dieselben Spiele und Wetten auf derselben Website (selber Domainname und selbe URL) angeboten werden, sodass der Spieler Spiele von unterschiedlichen Klassen spielen und Wetten einsetzen kann, ohne sich auf verschiedene Websites einloggen zu müssen.

B.8.1. Ein solches Kriterium ist objektiv. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob es sachdienlich ist gegenüber dem Ziel des Gesetzgebers.

B.8.2. Mit der Regulierung von Glücksspielen und der Begrenzung des Angebots wird bezweckt, die Spieler zu schützen, insbesondere gegen die mit dieser Art von Tätigkeiten verbundenen Gefahren der Abhängigkeit. Das Verbot, unterschiedliche Arten von Spielen und Wetten am selben physischen Standort anzubieten, trägt zum Schutz der Spieler bei, da es sie verpflichtet, andere Standorte aufzusuchen, um Zugang zu anderen Spielen oder Wetten zu haben. Damit wird ebenfalls vermieden, dass Spieler dazu verleitet werden, andere Spiele zu spielen als diejenigen, deren Ausübung sie beabsichtigten, oder Wetten einzugehen, obwohl sie dies nicht beabsichtigten, denn sie sind nicht direkt konfrontiert mit einem Angebot, das sie nicht gesucht hatten.

B.8.3. Diese Ziele hatte der Gesetzgeber ebenfalls angestrebt, als er es unternahm, die Online-Spiele und -Wetten zu regulieren. Daher ist es nicht sachdienlich, das gleichzeitige Anbieten mehrerer Arten von unterschiedlichen Spielen und Wetten auf derselben Website unter Nutzung eines einzigen Domainnamens und einer damit verbundenen einzigen URL zu erlauben, während eine solche Kumulierung in der realen Welt verboten ist. Es trifft auch zu, wie die intervenierenden Parteien bemerken, dass es sehr leicht ist, sich in der virtuellen Welt von einer Website zu einer anderen zu begeben, und dass es einfach ist, auf einem selben Computer gleichzeitig verschiedene Webseiten zu öffnen, sodass das Kumulierungsverbot in der virtuellen Welt nicht die gleiche Tragweite oder dieselbe Wirkung hat wie das Kumulierungsverbot in der realen Welt. Dennoch kann der Umstand, dass man gezwungen ist, mehrere Websites zu öffnen und sich jeweils erneut zu identifizieren, eine Hemmung für den Spieler darstellen. Im Übrigen

ermöglicht es das Verbot, Spiele und Wetten unterschiedlicher Klassen auf derselben Website anzubieten, das Risiko zu verringern, dass der Spieler mit einem Angebot konfrontiert wird, das er nicht gesucht hat.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten. Insofern dadurch nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen unterschiedlicher Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verboten wird, ist das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.10.1. Eine der intervenierenden Parteien bittet den Gerichtshof äußerst hilfsweise, die Folgen der Bestimmungen, deren Verfassungswidrigkeit er gegebenenfalls feststellen würde, aufrechtzuerhalten.

B.10.2. Die Aufrechterhaltung der Folgen ist als eine Ausnahme zur deklaratorischen Beschaffenheit des im Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Entscheids zu betrachten. Bevor er beschließt, die Folgen der fraglichen Bestimmungen aufrechtzuerhalten, muss der Gerichtshof feststellen, dass der Vorteil, der sich aus einer nichtmodulierten Feststellung der Verfassungswidrigkeit ergibt, nicht im Verhältnis zu der Störung steht, die sie für die Rechtsordnung mit sich bringen würde, was im vorliegenden Fall nicht zutrifft.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Insofern es nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verbietet, verstößt das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 9. November 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels