

Geschäftsverzeichnisnr. 7015
Entscheid Nr. 114/2021 vom 16. September 2021

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler », erhoben von der « Rocoluc » AG.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und D. Pieters, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût und der emeritierten Richterin T. Merckx-Van Goey gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 28. September 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 2. Oktober 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Rocoluc » AG, unterstützt und vertreten durch RA F. Tulkens und RA M. Vanderstraeten, in Brüssel zugelassen, infolge des Entscheids des Gerichtshofes Nr. 109/2018 vom 19. Juli 2018 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. September 2018) Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler ».

Am 23. Oktober 2018 haben die referierenden Richter M. Pâques und E. Derycke in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Vlaemminck, RA R. Verbeke und RAin S. Mathieu, in Brüssel zugelassen, hat einen Begründungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 16. Mai 2019 hat der Gerichtshof beschlossen, die Rechtssache gemäß dem ordentlichen Verfahren fortzusetzen.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der IVoG « European Gaming and Betting Association », unterstützt und vertreten durch RA J. Roets und RA S. Sottiaux, in Antwerpen zugelassen, und RA P. Paepe, in Brüssel zugelassen,

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Vlaemminck und RA R. Verbeke.

Die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 5. Mai 2021 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden M. Pâques und Y. Kherbache in Vertretung des emeritierten Richters E. Derycke 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 19. Mai 2021 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags einer Partei auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 19. Mai 2021 den Sitzungstermin auf den 16. Juni 2021 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 16. Juni 2021

- erschienen

. RA F. Tulkens, für die klagende Partei,

. RA J. Roets und RA P. Paepe, ebenfalls *loco* RA S. Sottiaux, für die IVoG « European Gaming and Betting Association » (intervenierende Partei),

. RA R. Verbeke, ebenfalls *loco* RA P. Vlaemminck, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter M. Pâques und Y. Kherbache Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Mit einer Klage, die aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof eingereicht wurde, beantragt die klagende Partei die teilweise Nichtigkeitserklärung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler », in dem Maße der Verfassungswidrigkeit, die vom Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 109/2018 vom 19. Juli 2018 festgestellt wurde.

Der Gerichtshof prüft die Klage, soweit sie gegen das vorerwähnte Gesetz vom 7. Mai 1999 gerichtet ist, so wie es zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage galt, d.h. vor seiner Abänderung durch das Gesetz 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 ».

B.2. In seiner Nichtigkeitsentscheidung Nr. 108/2018 vom 19. Juli 2018 hat der Gerichtshof geurteilt, dass es das Gesetz vom 7. Mai 1999 verbietet, Spiele und Wetten unterschiedlicher Beschaffenheit am gleichen physischen Standort anzubieten, dass das Angebot von Glücksspielen in der realen Welt mit dem Angebot von Glücksspielen in der virtuellen Welt vergleichbar ist und dass das Gesetz vom 7. Mai 1999 gegen die Artikel 10 und 11 der

Verfassung verstößt, insofern es nicht die Kumulierung - durch mehrere Inhaber - 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.

In seinem vorerwähnten auf eine Vorabentscheidungsfrage hin ergangenen Entscheid Nr. 109/2018 hat der Gerichtshof geurteilt, dass es das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein und demselben Inhaber von Lizenzen von unterschiedlichen Klassen verbietet, in ein und derselben Glücksspieleinrichtung Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen, d.h. in denselben Gebäuden oder an denselben Orten, wo ein oder mehrere Glücksspiele betrieben werden, erfordert es der Gleichheitsgrundsatz, dass es einem Inhaber mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen verboten wird, über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen.

B.3.1. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Partei an der Nichtigkeitsklage in Abrede.

B.3.2. Die klagende Partei ist eine im Bereich von Glücksspielen tätige Aktiengesellschaft. Sie betreibt eine Glücksspieleinrichtung der Klasse II (Automatenspielhalle), für die sie über eine Lizenz B verfügt, und sie hat eine B+-Zusatzlizenz, um Glücksspiele der Klasse II online zu betreiben.

B.3.3. In dieser Eigenschaft weist die klagende Partei ein Interesse nach, die Nichtigkeitsklärung des Gesetzes vom 7. Mai 1999, das den Betrieb von Glücksspielen reguliert, zu beantragen.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.4. Mit der aktuell geprüften Nichtigkeitsklage wird der Gerichtshof gebeten, die im Entscheid Nr. 109/2018 festgestellte Verfassungswidrigkeit für Nichtigkeitsstreitsachen zu bestätigen.

B.5. In Anbetracht der bereits im Entscheid Nr. 108/2018 ausgesprochenen Nichtigkeitsklärung ist zu prüfen, ob das, was in diesem Entscheid in Bezug auf die

Kumulierung - durch mehrere Inhaber - von Lizenzen unterschiedlicher Klassen im Hinblick auf den Betrieb von Glücksspielen und Wetten in der gleichen Glücksspieleinrichtung oder über ein- und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs geurteilt wurde, auch für die Kumulierung bei ein- und demselben Inhaber gültig ist.

B.6. Der Ministerrat und die intervenierende Partei weisen nicht nach, dass sich hinsichtlich der geprüften Kumulierung die Situation eines Inhabers von Lizenzen unterschiedlicher Klassen von der Situation mehrerer Inhaber unterscheidet.

B.7.1. In seinem Entscheid Nr. 109/2018 hat der Gerichtshof geurteilt:

« B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft die Artikel 34 und 43/4 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 ein und demselben Inhaber mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen ermöglichen würden, über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen, während sie es ein und demselben Inhaber von Lizenzen von unterschiedlichen Klassen nicht ermöglichen würden, an ein und demselben physischen Standort in der realen Welt Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen.

[...]

B.2. In seinem Entscheid Nr. 129/2017 vom 9. November 2017 hat der Gerichtshof geurteilt:

‘ 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.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 '.

B.3. Aus denselben Gründen wie im vorerwähnten Entscheid [Nr. 129/2017] ist die in der vorliegenden Rechtssache gestellte Vorabentscheidungsfrage bejahend zu beantworten.

Da das in Rede stehende Gesetz es ein und demselben Inhaber von Lizenzen von unterschiedlichen Klassen verbietet, in ein und derselben Glücksspieleinrichtung Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen, d.h. in denselben Gebäuden oder an denselben Orten, wo ein oder mehrere Glücksspiele betrieben werden, erfordert es der Gleichheitsgrundsatz, dass es einem Inhaber mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen verboten wird, über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs Glücksspiele zu betreiben und Wetten entgegenzunehmen ».

B.7.2. Aus denselben wie den in diesem Entscheid enthaltenen Gründen ist der einzige Klagegrund begründet.

Das Gesetz vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » ist somit für nichtig zu erklären, insofern es ein und demselben Inhaber nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen für den Betrieb von Glücksspielen und die Entgegennahme von Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verbietet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt das Gesetz vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » für nichtig, insofern es ein und demselben Inhaber nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen für den Betrieb von Glücksspielen und die Entgegennahme von Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verbietet.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. September 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût