



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 71/2023**  
**vom 27. April 2023**  
**Geschäftsverzeichnissnr. 7813**

*In Sachen:* Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 40 des Gesetzes vom 28. November 2021 « für eine humanere, schnellere und strengere Justiz » (Abänderung von Artikel 10 § 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler »), erhoben von Magali Clavie.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, M. Pâques, T. Detienne, D. Pieters und S. de Bethune, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 25. Mai 2022 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. Mai 2022 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Magali Clavie, unterstützt und vertreten durch RA in B. De Beys, RA L. Depré und RA G. Rolland, in Brüssel zugelassen, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 40 des Gesetzes vom 28. November 2021 « für eine humanere, schnellere und strengere Justiz » (Abänderung von Artikel 10 § 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler »), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. November 2021, zweite Ausgabe.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA N. Bonbled, RA L. Bouhyaoui und RA J. Geysens, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 1. März 2023 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter T. Detienne und S. de Bethune 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 15. März 2023 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 15. März 2023 zur Beratung gestellt.

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

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext*

B.1.1. Die Nichtigkeitsklage bezieht sich auf die Regelung über das Gehalt des Präsidenten der Kommission für Glücksspiele, einem Organ, das beim Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz durch Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 1999). Artikel 10 § 3 desselben Gesetzes eingesetzt wurde. Artikel 10 § 3 desselben Gesetzes in der vor dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes geltenden Fassung bestimmte:

« Der Präsident wird vom König auf Vorschlag des Ministers der Justiz durch einen im Ministerrat beratenen Erlass ernannt unter den französischsprachigen und niederländischsprachigen Magistraten, die gemäß Artikel 43<sup>quinquies</sup> des Gesetzes vom 15. Juni 1935 über den Sprachengebrauch in Gerichtsangelegenheiten den Nachweis über die Kenntnis der niederländischen beziehungsweise der französischen Sprache erbracht haben.

Der Präsident übt sein Amt Vollzeitig aus.

Während der Dauer seines Mandats darf er keine andere Berufstätigkeit ausüben.

Als Magistrat behält der Präsident der Kommission seine Stelle auf der Rangliste. Es wird davon ausgegangen, dass er während der Dauer seines Mandats sein Amt ausübt. Die Bestimmungen in Bezug auf die Versetzung in den Ruhestand und die Pension sind auf ihn anwendbar. Die Ersetzung des Magistrats erfolgt gemäß den Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuches durch eine Ernennung über den Stellenplan hinaus. Handelt es sich um einen Korpschef, erfolgt seine Ersetzung durch die Ernennung über den Stellenplan hinaus

eines Magistrats des unmittelbar untergeordneten Rangs. Der Präsident wird von Rechts wegen abgeordnet.

Der Präsident bezieht weiterhin sein Gehalt und die damit verbundenen Erhöhungen und Vorteile. Der Präsident bezieht zudem eine jährliche nicht indexierte Gehaltssubvention in Höhe von 15.000 EUR, unbeschadet der eventuellen Sprachprämie ».

B.1.2. Absatz 5 der vorerwähnten Bestimmung wurde durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler hinsichtlich der Kommission für Glücksspiele » (nachstehend: Gesetz vom 10. Januar 2010) eingefügt und ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Die so eingeführte nicht indexierte Gehaltssubvention wurde in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. Januar 2010 wie folgt gerechtfertigt:

« *Le secrétaire d'État* précise qu'initialement et par analogie avec le régime financier applicable à d'autres organes comparables, l'on avait envisagé d'aligner le traitement du président sur celui du premier président près la Cour de cassation.

Par la suite, il a été décidé de fixer une allocation de traitement de 15 000 euros, ce qui correspond à la différence entre le montant du traitement d'un avocat général près la Cour d'appel et le montant du traitement d'un avocat général près la Cour de cassation.

Plutôt que de se référer au traitement d'un avocat général près la Cour de cassation, le présent projet inscrit, dans la loi de 1999, le montant de cette allocation afin d'éviter qu'un substitut qui serait désigné président de la commission ne bénéficie du traitement d'un avocat général près la Cour de cassation » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52 1992/006, S. 54).

B.1.3. Der angefochtene Artikel 40 des Gesetzes vom 28. November 2021 « für eine humanere, schnellere und strengere Justiz » (nachstehend: Gesetz vom 28. November 2021) ändert den vorerwähnten Absatz ab. Er bestimmt:

« À l'article 10, § 3, alinéa 5 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, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots ' non indexés ' sont abrogés;

2° l'alinéa est complété par la phrase suivante :

' Cette allocation de traitement annuelle est soumise à la règle de l'indexation et est liée à l'indice-pivot en vigueur au 1er avril 2020, soit 107,20. ' ».

Die klagende Partei beantragt insbesondere die Nichtigkeitsklärung der Wörter « und ist an den Schwellenindex gebunden, der am 1. April 2020 gültig ist, das heißt 107,20 ».

B.1.4. Diese Bestimmung wurde in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« La loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard, a introduit le cinquième alinéa de l'article 10, § 3, et prévoit une allocation de traitement annuelle de 15 000 euros pour le président de la Commission des jeux de hasard.

Les travaux parlementaires montrent que cette allocation de traitement annuelle doit être suffisamment élevée pour empêcher le secteur des jeux de hasard d'essayer d'influencer le président. Il ressort également de ces travaux qu'il était initialement prévu d'aligner le traitement du président de la commission des jeux sur celui du premier président de la Cour de cassation, mais que par la suite, afin de tenir compte du statut original du juge-président, il a été décidé de travailler avec une indemnité salariale de 15 000 euros, ce qui correspond à la différence entre le traitement d'un avocat général à la cour d'appel et le traitement d'un avocat général à la Cour de cassation.

Dans la loi du 10 janvier 2010, le complément de salaire n'était pas indexé. Personne ne niera que l'attractivité d'un supplément de 15 000 euros en 2021 n'est pas du tout la même qu'en 2010 et que l'indexation n'est donc que logique. De plus, cela met également en péril l'objectif ultime du complément de salaire, qui est de faire en sorte que le secteur des jeux de hasard ne puisse pas influencer le président.

Dans la mesure où l'actuelle présidente de la Commission des jeux de hasard a été nommée le 1er avril 2020 par arrêté royal du 19 mars 2020, le supplément salarial est soumis au régime d'indexation lié à l'indice pivot qui était en vigueur à cette date, soit 107,20 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2020-2021, DOC 55 2175/001, SS. 38-39).

### *Zur Hauptsache*

B.2. Die klagende Partei leitet einen einzigen Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 16 und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Beschwerdegrund bezieht sich auf den Schwellenindex, an den die Indexierung der jährlichen Gehaltssubvention in Höhe von 15 000 Euro gebunden ist, die sie als Präsidentin der Kommission für Glücksspiele erhält. Dieser Schwellenindex wurde nach dem zum 1. April 2020 gültigen Index, das heißt 107,20, festgesetzt. Die klagende Partei ist der Auffassung, dass diese Entscheidung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied gegenüber der Indexierungsregelung für den öffentlichen Dienst im

Allgemeinen und die Magistrate im Besonderen führt. Der auf diese anwendbare Schwellenindex ist der am 1. Januar 1990 gültige Index, das heißt 138,10. Sie ist außerdem der Auffassung, dass dieser Behandlungsunterschied eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung ihres Eigentums darstellt.

B.3.1. 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.3.2. Die Bestimmung der Gehälter, Gehaltssubventionen und Zusatzprämien im öffentlichen Dienst sowie die Festlegung eines Mechanismus der Gehaltsindexierung gehören zur Politik des Staates im wirtschaftlich-sozialen Bereich. Der Gesetzgeber verfügt auf diesem Gebiet über eine breite Ermessensbefugnis, und der Gerichtshof kann diesbezügliche Maßnahmen nur missbilligen, wenn sie auf einer eindeutig unvernünftigen Beurteilung beruhen.

Es besteht nach der Verfassung keinerlei allgemeine Verpflichtung zur Indexierung von Entlohnungen, auch nicht von zusätzlichen jährlichen Gehaltssubventionen. Wenn der Gesetzgeber jedoch einen Mechanismus zur Anpassung von Entlohnungen vorsieht, darf er dies nicht in einer Weise tun, die einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied oder eine unverhältnismäßige Beschränkung des Eigentumsrechts der betroffenen Personen zur Folge hat.

B.4. Aus den in B.1.3 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber aufgrund der Feststellung ihrer Unangemessenheit die Höhe der jährlichen Gehaltssubvention zum Zeitpunkt der Debatten, das heißt 2021, indexieren wollte. Um diese neue Indexierung auf die am besten für die Situation der aktuellen Präsidentin der Kommission für Glücksspiele seit

seiner Ernennung geeignete Weise anzuwenden, wurde beschlossen, das Datum dieser ersten Indexierung auf den 1. April 2020 festzulegen. Dieses Kriterium ist objektiv.

B.5. Der Umfang der Erhöhung der jährlichen Gehaltssubvention durch die Indexierung, die die klagende Partei als zu gering ansieht, ergibt sich nicht direkt aus dem Wert des Schwellenindex, sondern aus dem in der angefochtenen Bestimmung festgelegten Datum der ersten Indexierung dieses Betrags, der zuvor nicht indexiert wurde. Die klagende Partei strebt in Wirklichkeit nicht die schrittweise Anpassung ihrer Gehaltssubvention an die Lebenshaltungskosten an, denn diese Gehaltssubvention wird künftig ebenso wie andere Entlohnungen des öffentlichen Dienstes indexiert, sondern sie beanstandet die fehlende Erhöhung dieser Subvention für die Vergangenheit, die sich aus dem Umstand ergibt, dass die jährliche Gehaltssubvention zum ersten Mal am 1. April 2020 indexiert wird.

B.6.1. Aus den in B.1.2 erwähnten Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. Januar 2010 geht hervor, dass die anfängliche Nichtindexierung der jährlichen Gehaltssubvention nicht als ein Hindernis für die verfolgten Ziele, nämlich zugleich die Attraktivität des Amtes sicherzustellen und den Glücksspielsektor daran zu hindern, dass er versucht, Einfluss auf den Präsidenten zu nehmen, angesehen wurde.

B.6.2. In Anbetracht seines breiten Ermessensspielraums konnte der Gesetzgeber 2021 seinerseits den Standpunkt vertreten, dass der dem Präsidenten der Kommission für Glücksspiele gewährte nicht indexierte Gehaltszuschlag von 15 000 Euro während des Zeitraums von neun Jahren und drei Monaten, die seit dem Inkrafttreten der jährlichen Gehaltssubvention verstrichen waren, an sich ausreichend attraktiv geblieben war. Folglich ist es nicht unvernünftig, dass der Gesetzgeber entschieden hat, diesen Betrag ab der Ernennung der aktuellen Präsidentin der Kommission für Glücksspiele anzupassen, ohne dabei eine Erhöhung dieser Subvention für die Vergangenheit vorzunehmen.

B.7. Die Entscheidung, die jährliche Gehaltssubvention des Präsidenten der Kommission für Glücksspiele für die Vergangenheit nicht zu erhöhen, hat außerdem keine unverhältnismäßigen Folgen. Die Gesamtentlohnung der klagenden Partei wurde nämlich im Vergleich zu derjenigen, die zum Zeitpunkt ihrer Ernennung bestand, nicht verringert. Im Übrigen stellt die jährliche Gehaltssubvention eine Gehaltsergänzung dar, die in Anwendung von Artikel 10 § 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 zu ihrem Gehalt als Magistrat und

zu den damit verbundenen Erhöhungen und Vorteilen, auf die sich das angefochtene Gesetz nicht bezieht, hinzukommt.

B.8. Der Gerichtshof muss ferner prüfen, ob die angefochtene Bestimmung nicht eine unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts der klagenden Partei im Hinblick auf Artikel 16 der Verfassung und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention mit sich bringt.

B.9.1. 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.9.2. 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.9.3. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention 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).

Dieser Artikel beeinträchtigt in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse für erforderlich hält.

Die Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums ist nur mit diesem Recht vereinbar, wenn sie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht, das heißt

wenn dadurch nicht das faire Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes dieses Rechtes zerstört wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich über einen breiten Ermessensspielraum verfügen (EuGHMR, 2. Juli 2013, *R.Sz. gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

B.10. Da Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention eine analoge Tragweite hat wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmung die erstgenannte Bestimmung berücksichtigt.

B.11.1. Die Gehälter der Magistrate sind durch Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt (EuGHMR, 15. Oktober 2013, *Savickas gegen Litauen*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91).

B.11.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls gewährleistet nicht das Recht, Güter zu erwerben (EuGHMR, 13. Juni 1979, *Marckx gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, § 50). Unter gewissen Umständen können begründete Erwartungen hinsichtlich der Erzielung zukünftiger Eigentumstitel zwar dem Schutz durch die genannte Vertragsbestimmung unterliegen. Dies beinhaltet jedoch, dass es sich um einen rechtlich zwingenden Titel handelt und dass eine ausreichende Grundlage im nationalen Recht besteht, bevor ein Rechtsunterworfener eine rechtmäßige Erwartung geltend machen kann. Die bloße Hoffnung, die Nutznießung eines Eigentumsrechts zu erlangen, stellt keine solche rechtmäßige Erwartung dar (EuGHMR, 28. September 2004, *Kopecký gegen Slowakei*, ECLI:CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 35).

B.12.1. Entgegen den Ausführungen der klagenden Partei kann die bloße Hoffnung, dass ihre jährliche Gehaltssubvention für den Zeitraum vor dem 1. April 2020 erhöht wird, nicht als eine rechtmäßige Erwartung im Sinne der vorgenannten Rechtsprechung angesehen werden.

B.12.2. Folglich liegt keine Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums der klagenden Partei vor.



B.13. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 27. April 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

P. Nihoul