



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 3/2026
vom 8. Januar 2026
Geschäftsverzeichnissrn. 8352 und 8353
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 14 §§ 1, 3 und 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 « zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt und Kattrin Jadin, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In zwei Entscheiden Nrn. 261.059 und 261.060 vom 16. Oktober 2024, deren Ausfertigungen am 28. Oktober 2024 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 14 § 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie, dahin ausgelegt, dass er den Staatsrat daran hindert, über eine Klage auf Nichtigerklärung des aufgrund von Paragraph 1 dieses Artikels 14 geschlossenen Geschäftsführungsvertrags und/oder über den königlichen Erlass zur Billigung dieses Geschäftsführungsvertrags ungeachtet dessen Inhalts zu befinden, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 13 der Verfassung und mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem diese Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen Dritten bei einem Geschäftsführungsvertrag, der als ein Akt beziehungsweise eine Regelung im Sinne von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat zu betrachten ist, und Dritten bei einem Geschäftsführungsvertrag, auf den sich der vorerwähnte Artikel 14 § 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 bezieht, herbeiführt, einerseits und indem sie das Recht auf eine wirksame Beschwerde in diskriminierender Weise beeinträchtigen könnte, andererseits? »;

2. « Verstößt Artikel 14 §§ 1, 3 und 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie, dahin ausgelegt, dass er es dem Staatsrat ermöglicht, den konkreten Inhalt des in Paragraph 1 dieser Bestimmung erwähnten Geschäftsführungsvertrags zu prüfen, um sich zu vergewissern, dass dieser keine Bestimmung mit Verordnungscharakter enthält, die über den Begriff ‘ Bedingungen, unter denen die Nationallotterie ihre Aufgaben des öffentlichen Dienstes erfüllt ’ hinausgehen würde und die von ihm für nichtig erklärt werden könnte, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem dieser Artikel einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Dritten bei einem zwischen dem Belgischen Staat und der Nationallotterie geschlossenen Geschäftsführungsvertrag und Dritten bei jedem anderen Verwaltungsvertrag, der kein Akt beziehungsweise keine Regelung im Sinne von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist und dessen Inhalt der Staatsrat nicht prüfen kann, herbeiführen würde? »;

3. « Verstößt Artikel 14 §§ 1, 3 und 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie, dahin ausgelegt, dass er es dem Staatsrat ermöglicht, den konkreten Inhalt des in Paragraph 1 dieser Bestimmung erwähnten Geschäftsführungsvertrags zu prüfen, um sich zu vergewissern, dass dieser keine Bestimmung mit Verordnungscharakter enthält, die gleichwohl nicht über den Begriff ‘ Bedingungen, unter denen die Nationallotterie ihre Aufgaben des öffentlichen Dienstes erfüllt ’ hinausgehen würde und die von ihm für nichtig erklärt werden könnte, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem dieser Artikel einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Dritten bei einem zwischen dem Belgischen Staat und der Nationallotterie geschlossenen Geschäftsführungsvertrag und Dritten bei jedem anderen Verwaltungsvertrag, der kein Akt beziehungsweise keine Regelung im Sinne von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist und dessen Inhalt der Staatsrat nicht prüfen kann, herbeiführen würde? ».

Diese unter den Nummern 8352 und 8353 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung und deren Kontext

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf Artikel 14 §§ 1, 3 und 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 « zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (nachstehend: Gesetz vom 19. April 2002), der bestimmt:

« § 1. In einem binnen sechs Monaten nach der Umwandlung der Nationallotterie in eine Aktiengesellschaft zwischen dem Staat und der Nationallotterie geschlossenen Geschäftsführungsvertrag werden die Bedingungen festgelegt, unter denen die Nationallotterie ihre Aufgaben des öffentlichen Dienstes erfüllt. Der Geschäftsführungsvertrag und seine Änderungen treten erst in Kraft, nachdem der König sie durch einen im Ministerrat beratenen Erlass gebilligt hat, und zwar ab dem in diesem Erlass festgelegten Datum.

[...]

§ 3. Im Geschäftsführungsvertrag werden mindestens folgende Angelegenheiten geregelt:

1. die Aufgaben, die die Nationallotterie zur Ausführung ihrer Aufträge des öffentlichen Dienstes wahrnimmt, nachstehend ‘ Aufgaben des öffentlichen Dienstes ’ genannt,

2. die Verhaltensregeln gegenüber den Empfängern der Leistungen des öffentlichen Dienstes,

3. die Modalitäten der Berechnung und der Zahlung eventueller Entschädigungen, die die Nationallotterie dem Staat entrichten muss, insbesondere der Monopolverrenten und der Zuschüsse, die in Artikel 22 und folgenden erwähnt sind,

4. gegebenenfalls die Angelegenheiten strategischen wirtschaftlichen Interesses, für die die Auftragsvergabe je nach Betrag der Billigung seitens des Ministers oder des zuständigen ministeriellen Ausschusses unterliegt,

5. gegebenenfalls die Ziele in Bezug auf die Finanzstruktur der Nationallotterie und die Anlage ihrer verfügbaren Gelder,

6. gegebenenfalls die Regeln in Bezug auf den Verwendungszweck des Reingewinns,

7. die Bestandteile, die der Unternehmensplan enthalten muss, die Fristen für die Mitteilung dieses Plans und die Frist, nach deren Ablauf davon ausgegangen wird, dass er gebilligt worden ist,

8. die Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der aus dem Geschäftsführungsvertrag hervorgehenden Verpflichtungen seitens einer der Parteien.

§ 4. Der Geschäftsführungsvertrag ist kein Akt beziehungsweise keine Regelung im Sinne von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat. Alle Klauseln des Geschäftsführungsvertrags gelten als vertragliche Klauseln ».

Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich konkret auf Paragraph 4 der fraglichen Bestimmung.

B.1.2. Der Vorentwurf des Gesetzes enthielt keinen Paragraph 4 in der fraglichen Bestimmung.

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat in ihrem Gutachten zu diesem Vorentwurf angemerkt:

« Sans soumettre la Loterie nationale à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques, l'avant-projet s'inspire à ce point de cette loi que l'on s'interroge inévitablement sur les raisons pour lesquelles certaines des dispositions de celle-ci ne sont pas reprises ou ne le sont pas dans les mêmes termes ou reçoivent une portée différente. Il peut en résulter une véritable insécurité juridique.

Le fait que l'avant-projet emprunte de nombreuses dispositions à la loi du 21 mars 1991, précitée, sans se prononcer sur leur portée et leur contenu propres au projet, ajoute encore à l'insécurité juridique.

A titre d'exemple, on relèvera notamment que l'avant-projet de loi examiné recourt à la technique du contrat de gestion sans se prononcer sur la nature de celui-ci, alors que la loi du 21 mars 1991, précitée, en son article 3, § 5, énonce :

‘ Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Toutes ses clauses sont réputées contractuelles. ’.

Ces nombreuses imprécisions doivent nécessairement être réglées dans l'avant-projet de loi » (StR, Gutachten Nr. 31.454/4 vom 28. Mai 2001, SS. 17 und 18).

Paragraph 4 wurde sodann in den Gesetzentwurf eingefügt, wobei diese Einfügung in der Begründung wie folgt gerechtfertigt wurde:

« La procédure d'adoption du contrat de gestion est réglée par analogie à la législation en matière d'entreprises publiques autonomes.

Sous l'article 14 un quatrième paragraphe est ajouté afin de définir la nature juridique du contrat de gestion, tel qu'observé par le Conseil d'État » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, S. 34).

B.1.3. In den Vorarbeiten zu Artikel 3 des Gesetzes vom 21. März 1991 « zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen », der als Vorlage für die fragliche Bestimmung dient, heißt es:

« Le paragraphe 5 précise la nature juridique du contrat de gestion. Bien qu'il s'agisse d'un contrat conclu entre des personnes publiques relativement à l'exercice de missions de service public, le projet entend soumettre ledit contrat au régime du droit commun dans les limites précisées ci-dessus et, dès lors, exclure l'exercice des prérogatives exorbitantes de la puissance publique, liées aux contrats administratifs.

Il en résulte que, pour les actions dirigées contre l'Etat, les juridictions civiles seront compétentes; tandis que, pour les actions de l'Etat contre l'entreprise publique, les juridictions commerciales seront compétentes [...] » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1989-1990, Nr. 1287/1, S. 14).

B.2.1. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan ist mit zwei Nichtigkeitsklagen gegen den königlichen Erlass vom 13. September 2021 « zur Billigung des Geschäftsführungsvertrags zwischen dem belgischen Staat und der Nationallotterie, öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft » sowie gegen den Geschäftsführungsvertrags selbst befasst.

B.2.2. Der Geschäftsführungsvertrag zwischen dem belgischen Staat und der Nationallotterie enthält Bestimmungen über die Aufgaben der Nationallotterie und verschiedene Rechte und Pflichten. Die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan sowie die intervenierenden Parteien richten ihre Beschwerdegründe im Rahmen des Verfahrens vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan hauptsächlich gegen die Schaffung eines Hohen Ethikrats für Lotterie- und Glücksspiele (Artikel 7), gegen die Regeln über die Werbung (Artikel 8), über die Verpflichtungen, die die Zeitungshändler an die Nationallotterie binden (Artikel 21 und 22) sowie gegen die Regeln bezüglich der Laufzeit, der Sanktionen und der Bewertung des Geschäftsführungsvertrags (Artikel 67 bis 70).

Zur Hauptsache

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.3. Befragt wird der Gerichtshof zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 13 der Verfassung und mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dahin ausgelegt, dass diese den Geschäftsführungsvertrag vollständig der Befugnis des Staatsrates zur Nichtigkeitsklärung entzieht, unabhängig vom Inhalt der Klauseln dieses Geschäftsführungsvertrags und ohne dass es eine Rolle spielt, ob die Nichtigkeitsklage unmittelbar gegen die Klauseln des Geschäftsführungsvertrags oder gegen den königlichen Erlass zur Billigung des Geschäftsführungsvertrags gerichtet ist.

B.4.1. Es obliegt in der Regel dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, die Bestimmungen, die es anwendet, auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Lesart der fraglichen Bestimmungen.

B.4.2. In den fraglichen Rechtssachen ist der beigeordnete Generalauditor in seinem Bericht zu dem Schluss gekommen, dass die Klagen aus den folgenden Gründen unzulässig sind:

« Sauf à dénaturer la portée de l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précitée, le contrat de gestion, [quelle que soit] la nature de ses clauses, n'est pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

L'analyse effectuée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015, *Journaux*, n'est pas transposable en l'espèce, le décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F) du 14 juillet 1997 ne comportant aucune disposition soustrayant le contrat de gestion entre la Communauté française et la RTBF à la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

À la lecture de l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précitée, toutes les clauses du contrat de gestion étant légalement réputées contractuelles, il n'y a pas lieu de rechercher si les clauses citées par les parties requérantes ou intervenantes sont ou non réglementaires » (StR, Auditorat, Berichte Nrn. G/A 234.989/XI-23.783 und G/A 235.017/XI-23.788, S. 40).

B.4.3. Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat (nachstehend: koordinierte Gesetze über den Staatsrat) bestimmt:

« Sofern die Streitsache nicht durch Gesetz an ein anderes Rechtsprechungsorgan verwiesen wird, befindet die Verwaltungsstreitsachenabteilung im Wege von Entscheidungen über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die eingeleitet werden gegen Akte und Verordnungen:

1. der verschiedenen Verwaltungsbehörden,
2. der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe, einschließlich der bei diesen Versammlungen eingerichteten Ombudsdienste, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes, des Staatsrates, der administrativen Rechtsprechungsorgane, der Organe der rechtsprechenden Gewalt und des Hohen Justizrates, in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder sowie auf Anwerbung, Bestimmung, Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter.

Die in Absatz 1 erwähnten Unregelmäßigkeiten führen nur dann zu einer Nichtigkeitserklärung, wenn im betreffenden Fall durch sie die Tragweite der getroffenen

Entscheidung beeinflusst, den Interessehabenden eine Garantie entzogen oder die Befugnis des erlassenden Organs beeinflusst werden kann.

Artikel 159 der Verfassung findet ebenfalls Anwendung auf die unter Absatz 1 Nr. 2 erwähnten Akte und Verordnungen ».

B.4.4. Im Lichte insbesondere der in B.1.2 und in B.1.3 erwähnten Vorarbeiten ist davon auszugehen, dass Artikel 14 § 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 den Staatsrat in der Tat daran hindert, über eine Klage auf Nichtigerklärung des königlichen Erlasses zur Billigung des in dieser Bestimmung erwähnten Geschäftsführungsvertrags zu befinden, unabhängig von der materiellen Tragweite der Klauseln dieses Vertrags. Folglich beruht die Vorabentscheidungsfrage nicht auf einer offensichtlich falschen Auslegung der fraglichen Bestimmung. Die Auslegung, von der diese Frage ausgeht, beachtet im Gegenteil sowohl den Text dieser Bestimmung als auch die Absicht des Gesetzgebers.

B.5.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

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.5.2. Artikel 13 der Verfassung bestimmt:

« Niemand darf gegen seinen Willen seinem gesetzlichen Richter entzogen werden ».

B.5.3. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene

strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder - soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält - wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde ».

B.5.4. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf gerichtliches Gehör beim zuständigen Richter. Dieses Recht wird ebenfalls garantiert in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Rahmen eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes.

Das Recht auf gerichtliches Gehör, das ein wesentlicher Aspekt des Rechts auf ein faires Verfahren ist, verlangt, dass eine administrative Entscheidung einer nachträglichen Kontrolle durch ein Rechtsprechungsorgan mit voller Rechtsprechungsbefugnis unterworfen werden kann.

B.5.5. Die Verwirklichung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht setzt einen wirksamen Rechtsweg voraus (EuGHMR, Große Kammer, 15. März 2018, *Nait-Liman gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112 und 113). Um wirksam zu sein, muss mit einer Beschwerde der beanstandeten Situation unmittelbar abgeholfen werden können (EuKomMR, Entscheidung, 3. Mai 1989, *Pine Valley Developments Ltd u.a. gegen Irland*). Um wirksam zu sein, müssen Beschwerdeverfahren angemessen und dem Betroffenen zugänglich sein (EuGHMR, Entscheidung, 27. März 2003 *Paulino Tomás gegen Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2003:0327DEC005869800).

B.5.6. Das Recht auf Zugang zu einem Gericht ist jedoch kein absolutes Recht. Es kann Einschränkungen unterliegen, sofern durch diese nicht dieser Zugang in einer Weise oder in einem solchen Maße beschränkt wird, dass das Recht in seinem Kern angetastet wird, oder sofern sie einen legitimen Zweck verfolgen und die eingesetzten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck stehen (EuGHMR, 28. November 2006, *Apostol gegen Georgien*, ECLI:CE:ECHR:2006:1128JUD004076502, § 57; 9. April 2015, *Tchokontio Happi gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2015:0409JUD006582912, § 48).

B.6. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass ein Geschäftsführungsvertrag Klauseln verordnungsrechtlicher Art enthalten kann und dass der Staatsrat in Ermangelung einer « besonderen abweichenden Bestimmung » auf der Grundlage von Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat befugt ist, um über ihren Inhalt zu befinden (StR, 17. Oktober 2024, Nr. 261.085, ECLI:BE:RVSC:2024:ARR.261.085, S. 8; 6. Februar 2025, Nr. 262.285, ECLI:BE:RVSC:2025:ARR.262.285, S. 16; siehe auch StR, 13. Oktober 2008, Nr. 187.032, ECLI:BE:RVSC:2008:ARR.187.032, SS. 9 bis 11; 9. Juni 2010, Nr. 204.956, ECLI:BE:RVSC:2010:ARR.204.956, SS. 7 und 8; 26. Juni 2015, Nr. 231.760, ECLI:BE:RVSC:2015:ARR.231.760, SS. 9 und 10).

B.7. Die fragliche Bestimmung ist eine solche « besondere abweichende Bestimmung » im Sinne der vorerwähnten Rechtsprechung des Staatsrates. Aufgrund dieser Bestimmung stellt nämlich der Geschäftsführungsvertrag zwischen dem belgischen Staat und der Nationallotterie keinen Akt beziehungsweise keine Regelung im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dar und alle seine Klauseln gelten als vertragliche Klauseln. Die fragliche Bestimmung hindert die Interessehabenden daran, die Klauseln des Geschäftsführungsvertrags unmittelbar oder mittelbar durch die Anfechtung des königlichen Billigungserlasses im Wege einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat anzufechten.

B.8. Ein zwischen dem Staat und einer juristischen Personen des öffentlichen Rechts geschlossener Geschäftsführungsvertrag zu den Bedingungen, unter denen Letztere ihre gesetzlichen Aufgaben des öffentlichen Dienstes erfüllt, unterscheidet sich erheblich von einem privatrechtlichen Vertrag, wie im vorliegenden Fall insbesondere aus dem Umstand hervorgeht, dass der Vertrag erst in Kraft treten kann, nachdem er durch einen königlichen Erlass gebilligt und im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht worden ist (Artikel 14 § 1 und 17 des Gesetzes vom 19. April 2002). Einige dieser Bestimmungen haben tatsächlich verordnungsrechtliche Beschaffenheit und es ist nicht ausgeschlossen, dass sie Dritten im Rahmen des Geschäftsführungsvertrags persönlich und unmittelbar Schaden zufügen, wie auch aus der vorerwähnten Rechtsprechung des Staatsrates hervorgeht. Im Übrigen ändert die Entscheidung des Gesetzgebers, die betreffenden Angelegenheiten in einem Geschäftsführungsvertrag zu regeln, nichts daran, dass die meisten der darin aufgeführten Anforderungen grundsätzlich ebenso gut unmittelbar Gegenstand eines Ausführungserlasses sein können.

B.9. Wie aus dem in B.1.2 Erwähnten hervorgeht, wollte der Gesetzgeber mit der fraglichen Bestimmung die Einstufung des Geschäftsführungsvertrags der Nationallotterie klarstellen und die für diesen Vertrag geltende Regelung an die für autonome öffentliche Unternehmen geltende Regelung anpassen. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Entscheidung für die Form des Geschäftsführungsvertrags auf dem Ziel basiert, der Nationallotterie ein gewisses Maß an Beteiligung und Sicherheit hinsichtlich der Bedingungen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu gewährleisten.

Diese Ziele können es nicht rechtfertigen, dass den betroffenen Interessehabenden der Zugang zu einem Gericht verwehrt wird, das im Rahmen eines objektiven Streitverfahrens über Bestimmungen verordnungsrechtlicher Beschaffenheit mit voller Rechtsprechungsbefugnis urteilen und somit deren Nichtigerklärung *erga omnes* aussprechen kann. Um die rechtliche Art eines Geschäftsführungsvertrags festzustellen, ist in erster Linie der Inhalt und die tatsächliche Tragweite seiner Bestimmungen zu berücksichtigen und nicht die Einstufung, die der Gesetzgeber ihm gegeben hat (siehe auch StR, Gutachten Nr. 63.259/4 vom 30. April 2018, SS. 10 und 11; Gutachten Nr. 30.511/4 vom 13. November 2000, SS. 14 bis 18).

Außerdem könnte ein gemeinrechtliches Verfahren vor dem Zivilrichter im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, im vorliegenden Fall jedenfalls keine vergleichbaren Garantien im Bereich des Rechtsschutzes bieten.

B.10. Daraus folgt, dass die fragliche Bestimmung eine Einschränkung des Rechts auf gerichtliches Gehör mit sich bringt, ohne dass dafür eine vernünftigen Rechtfertigung besteht. Folglich ist diese Bestimmung nicht vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

In Bezug auf die zweite und die dritte Vorabentscheidungsfrage

B.11. In Anbetracht der Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage bedürfen die zweite und die dritte Vorabentscheidungsfrage keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 14 § 4 des Gesetzes vom 19. April 2002 « zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Die zweite und die dritte Vorabentscheidungsfrage bedürfen keiner Antwort.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. Januar 2026.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Nicolas Dupont

(gez.) Pierre Nihoul