

Geschäftsverzeichnissnr. 4924
Urteil Nr. 96/2010 vom 29. Juli 2010

URTEIL

In Sachen: Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 9, 22, 23 und 24 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 zur Abänderung der Rechtsvorschriften über die Glücksspiele, erhoben von der « Derby » AG und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 28. April 2010 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 29. April 2010 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 9, 22, 23 und 24 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 zur Abänderung der Rechtsvorschriften über die Glücksspiele (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 1. Februar 2010): die « Derby » AG, mit Gesellschaftssitz in 1180 Brüssel, chaussée de Waterloo 715, Jean-Claude Delmotte, wohnhaft in 1170 Bruxelles, avenue des Dryades 30, Didier Pottieuw, wohnhaft in 1650 Beersel, Dachelenbergstraat 90, Chrystelle Crombin, wohnhaft in 5651 Thy-le-Château, rue de Gourdinnes 53, Joël Gilles, wohnhaft in 6210 Les Bons Villers, rue Edouard Givron 8A, Robert Sautier, wohnhaft in 7080 La Bouverie, route d'Eugies 48, Naima Boutahar, wohnhaft in 1030 Brüssel, chaussée de Haecht 344, Christophe Michel, wohnhaft in 1315 Piétrebais, rue de Sart Melin 11, und Catherine Orban, wohnhaft in 1050 Brüssel, rue Gustave Biot 40.

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

Durch Anordnung vom 6. Mai 2010 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 26. Mai 2010 anberaumt, nachdem die in Artikel 76 § 4 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof genannten Behörden aufgefordert wurden, ihre etwaigen schriftlichen Bemerkungen in der Form eines Schriftsatzes spätestens am 20. Mai 2010 bei der Kanzlei einzureichen und eine Abschrift derselben innerhalb derselben Frist den klagenden Parteien zu übermitteln, indem sie sich im Rahmen des zweiten in der Klageschrift vorgebrachten Klagegrunds, insbesondere in dem Fall, wo dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage gestellt werden sollte, zu den Auswirkungen äußern, die das Urteil *Factortame Ltd u.a.* (EuGH, 19. Juni 1990, C-213/89) auf die vorliegende Rechtssache haben könnte.

Die Wallonische Regierung und der Ministerrat haben schriftliche Bemerkungen eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 26. Mai 2010

- erschienen

. RA M. Mahieu, beim Kassationshof zugelassen, und RA G. Pijcke, in Brüssel zugelassen, für die erste klagende Partei, die « Derby » AG, und RA E. Crabeels *loco* RA E. Carlier, in Brüssel zugelassen, für die anderen klagenden Parteien, Jean-Claude Delmotte und andere,

. RA C. Lépinos *loco* RA P. Coenraets, in Brüssel zugelassen, für die VoG « Fédération Belge des courses hippiques »,

. RA D. Renders, in Brüssel zugelassen, für die Wallonische Regierung,

. RA B. Lombaert und RA in V. Rigodanzo, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter J.-P. Moerman und A. Alen 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 eingehalten.

II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die Tragweite der Klage auf einstweilige Aufhebung

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die einstweilige Aufhebung der Artikel 9, 22, 23 und 24 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 zur Abänderung der Rechtsvorschriften über die Glücksspiele.

B.2. Artikel 9 Nr. 4 des vorerwähnten Gesetzes wird angefochten, insofern damit zwischen die Absätze 3 und 4 von Artikel 8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler ein neuer Absatz 4 mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

« In den Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV sind mit Ausnahme von Wetten nur die Glücksspiele erlaubt, bei denen feststeht, dass der Spieler durchschnittlich nicht mehr als 12,50 Euro je Stunde verlieren kann ».

Artikel 22 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 wird angefochten, insofern damit in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Artikel 43/2 § 2 eingefügt wird.

Der neue Artikel 43/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« § 1. In Bezug auf Pferderennen sind nur folgende Wetten erlaubt:

1. gegenseitige Wetten auf Pferderennen, die in Belgien stattfinden und durch eine vom zuständigen Verband anerkannte Rennvereinigung organisiert werden;

2. gegenseitige Wetten auf Pferderennen, die im Ausland unter den durch den König festzulegenden Bedingungen stattfinden;

3. Wetten mit fester oder vereinbarter Quote auf Pferderennen, die in Belgien stattfinden und durch eine vom zuständigen Verband anerkannte Rennvereinigung organisiert werden;

4. Wetten auf Pferderennen, die im Ausland stattfinden, entweder entsprechend den Ergebnissen der gegenseitigen Wetten oder entsprechend der vereinbarten Quote, auf die die Parteien Bezug nehmen. Die Annahme dieser Wetten ist Betreibern von festen Glücksspieleinrichtungen im Sinne von Artikel 43/4 § 2 Absatz 2 vorbehalten.

§ 2. In Bezug auf Pferderennen:

1. dürfen Wetten im Sinne von Artikel 43/2 § 1 Nr. 1 nur durch oder mit der Genehmigung der Rennvereinigung, die das betreffende Rennen ausrichtet, organisiert werden. Diese Vereinigung kann die Form einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht annehmen;

2. dürfen Wetten im Sinne von Artikel 43/2 § 1 Nr. 2 nur unter den durch den König festgelegten Bedingungen durch den Wettveranstalter im Sinne von Nr. 1 organisiert werden;

3. dürfen Wetten im Sinne von Artikel 43/2 § 1 Nr. 3 nur innerhalb der Einfriedung der Rennbahn mit der Genehmigung der Rennvereinigung, die das betreffende Rennen ausrichtet, organisiert werden. Diese Vereinigung kann die Form einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht annehmen ».

Artikel 23 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 wird angefochten, insofern damit in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 dritter Gedankenstrich mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

«Eine feste Glücksspieleinrichtung dient ausschließlich zur Annahme von Wetten, mit Ausnahme:

[...]

- des Betriebs von höchstens zwei Glücksspielautomaten, mit denen Wetten auf ähnliche Tätigkeiten angeboten werden wie diejenigen, die im Wettbüro angenommen werden. Der König legt die Bedingungen fest, unter denen diese Glücksspiele betrieben werden dürfen ».

Der vorerwähnte Artikel 23 wird ebenfalls angefochten, insofern damit in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Artikel 43/4 § 3 mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

« § 3. Alle Wetten, die gemäß diesem Gesetz genehmigt sind und bei denen ein höherer Einsatz als der durch den König festgesetzte Betrag oder Gegenwert gesetzt wurde, müssen durch den Betreiber in einem Informatiksystem registriert werden, und die registrierten Daten müssen während fünf Jahren gespeichert werden.

Der König legt die Daten, die registriert werden müssen, und die Weise ihrer Registrierung fest ».

Artikel 23 wird ferner angefochten, insofern damit in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

« § 5. Außerhalb der vorerwähnten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV dürfen ebenfalls angenommen werden:

1. gegenseitige Wetten auf Pferderennen sowie Wetten auf andere Sportereignisse als Pferderennen und Windhundrennen als Nebentätigkeit durch Zeitungshändler - natürliche oder juristische Personen -, die als Handelsunternehmen in der Zentralen Datenbank der Unternehmen eingetragen sind, insofern sie nicht an Orten angenommen werden, wo alkoholische Getränke zum Konsum vor Ort verkauft werden. Der König legt die Bedingungen fest, denen die Zeitungshändler entsprechen müssen. Diese müssen eine Lizenz der Klasse F2 besitzen ».

Schließlich wird Artikel 24 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 angefochten, insofern damit in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Artikel 43/7-5 mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

« Art. 43/7. Der König bestimmt:

[...]

5. die Regeln für die Überwachung und Kontrolle der Wetten, gegebenenfalls durch Benutzung eines geeigneten Informatiksystems ».

B.3.1. Der vorgebliche Nachteil der ersten klagenden Partei - die eine Aktiengesellschaft ist - soll in einem erheblichen Umsatzverlust und sehr kurzfristig in ihrer Liquidation bestehen, und zwar wegen des Monopols, das durch das Gesetz den Rennvereinigungen zur Organisation von gegenseitigen Wetten auf die im Ausland ausgetragenen Pferderennen verliehen werde, und sodann zu deren Vermarktung in Zeitungsläden, was einen unlauteren Wettbewerb zu ihrem Nachteil zur Folge habe.

B.3.2. Da die Darlegung der Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils nur mit den Folgen verbunden ist, die Artikel 22 des angefochtene Gesetzes vom 10. Januar 2010 und dessen Artikel 23, insofern dieser in das Gesetz vom 7. Mai 1999 einen Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 einfügt, für die klagenden Parteien haben können, prüft der Hof nur in

Bezug auf diese Bestimmungen, ob die Voraussetzungen für die einstweilige Aufhebung erfüllt sind.

In Bezug auf das Interesse der klagenden Parteien

B.4. Da die Klage auf einstweilige Aufhebung der Nichtigkeitsklage untergeordnet ist, ist die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage - insbesondere das Vorhandensein des erforderlichen Interesses - bereits in die Prüfung der Klage auf einstweilige Aufhebung einzubeziehen.

B.5.1. Gemäß Artikel 3 ihrer Satzung hat die « Derby » AG, die erste klagende Partei, als Gesellschaftszweck « alle Verrichtungen gleich welcher Art, kommerzielle und finanzielle, bewegliche und unbewegliche, die sich direkt oder indirekt auf die Annahme von gesetzlich zugelassenen Spielen und Wetten beziehen ».

Sie präzisiert in ihrer Klageschrift, dass sie auf dem Gebiet der Spiele und Wetten tätig sei, insbesondere im Sektor der Wetten auf Pferderennen, und dass ihre Tätigkeit sowohl in der Organisation von Wetten als auch in deren Annahme bestehe. Sie übe eine Tätigkeit als Buchmacher für Sportwetten aus, die sie der Öffentlichkeit unter dem Firmennamen « Ladbrokes » anbiete, und kontrolliere ein Netz von Wettbüros, die gemäß den angefochtenen neuen Bestimmungen Einrichtungen der Klasse IV seien.

Zur Untermauerung ihres Interesses führt die erste klagende Partei an, dass die angefochtenen Bestimmungen sich direkt und nachteilig auf sie auswirken könnten, insofern sie Einschränkungen in der Ausübung ihrer Tätigkeit auferlegten, indem der maximale Verlust je Stunde auf Spielautomaten, die sie betreiben dürfe, auf Seiten der Spieler begrenzt werde und indem sie daran gehindert werde, gewisse Wetten auf Pferderennen zu organisieren und die von ihr organisierten Wetten in Zeitungsläden zu verkaufen. Sie bemängelt ebenfalls, dass die angefochtenen Bestimmungen den Betrieb von Spielautomaten in Einrichtungen der Klasse IV nur auf Automaten begrenze, die Wetten der gleichen Art anböten, wie sie in einem Büro angeboten würden, und dass die besagten Einrichtungen verpflichtet würden, die Wetten zu registrieren. Sie bemängelt ferner, dass Artikel 24 es dem König erlaube, den Wettbüros Verpflichtungen zur Überwachung und Kontrolle der Wetten aufzuerlegen.

B.5.2. Unter Berücksichtigung ihres Gesellschaftszwecks kann die erste klagende Partei durch die angefochtenen Bestimmungen direkt und nachteilig betroffen sein, und sie weist folglich das erforderliche Interesse nach.

B.6. Da die Klage in Bezug auf eine der klagenden Parteien zulässig ist, braucht der Hof nicht zu prüfen, ob sie es auch für die zweite bis neunte klagende Partei ist, die durch die erste klagende Partei beschäftigt werden und in dieser Eigenschaft auftreten.

In Bezug auf die Voraussetzungen für die einstweilige Aufhebung

B.7. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof 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.

In Bezug auf die Ernsthaftigkeit des zweiten Klagegrunds

B.8. Die klagenden Parteien führen zur Untermauerung ihres zweiten Klagegrunds einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insbesondere in Verbindung mit Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV) bezüglich der Niederlassungsfreiheit an.

In einem ersten Teil des Klagegrunds wird bemängelt, dass der neue Artikel 43/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 10. Januar 2010, zur Folge habe, ein Monopol zugunsten der Rennvereinigungen und zum Nachteil der Wettveranstalter, die, wie die erste klagende Partei, nicht das Statut als Rennvereinigung besäßen, einzuführen. Letztere dürften bei Strafe schwerer strafrechtlicher Sanktionen nicht die Wetten ausrichten, die den Rennvereinigungen vorbehalten seien, insofern sie nicht gegebenenfalls deren Zustimmung dazu erhielten.

In einem zweiten Teil des Klagegrunds wird bemängelt, dass der neue Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 10. Januar 2010, es den Zeitungsläden erlaube, gegenseitige Wetten auf Pferderennen anzunehmen, was in einem äußerst umfangreichen Netz von 5 600 Zeitungsläden die Vermarktung der Wetten begünstige, die nur durch Rennvereinigungen ausgerichtet werden dürften, so dass ihre Monopolstellung gestärkt werde.

B.9.1. Wetten über Sportwettkämpfe, einschließlich Pferderennen, bieten als Gegenleistung für einen Einsatz eine Chance auf einen Geldgewinn (EuGH, 21. Oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, Randnr. 18). Sie stellen also eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die sich im Rahmen der im AEUV niedergelegten wirtschaftlichen Freiheiten - darunter die Niederlassungsfreiheit - bewegt (EuGH, 11. September 2003, C-6/01, *Anomar*, Randnrn. 44 und 47).

B.9.2. Der Niederlassungsbegriff im Sinne von Artikel 49 des AEUV umfasst die tatsächliche Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat auf unbestimmte Zeit (EuGH, 25. Juli 1991, C-221/89, *Factortame*, Randnr. 20).

Insofern eine im Vereinigten Königreich niedergelassene Gesellschaft wie « Ladbrokes » eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die mit der Organisation und dem Sammeln von Wetten durch Vermittlung eines auf belgischem Staatsgebiet niedergelassenen Büros wie der ersten klagenden Partei verbunden ist, stellen die durch die angefochtenen Rechtsvorschriften für die Tätigkeiten dieses Büros - auch wenn es eine nach belgischem Recht gegründete Gesellschaft ist - auferlegten Beschränkungen Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit dar (EuGH,

6. November 2003, C-243/01, *Gambelli*, Randnr. 46; EuGH, 6. März 2007, C-338/04 *et al.*, *Placanica et al.*, Randnrn. 24 und 43; EuGH, 1. Februar 2001, C-108/96, *Mac Quen*, Randnr. 16).

B.9.3. Im Übrigen könnte im vorliegenden Fall Artikel 51 des AEUV nicht angewandt werden, da Dienstleistungen für Spiele und Wetten von den mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundenen Tätigkeiten ausgeschlossen sind (EuGH, 26. April 1994, C-272/91, *Kommission gegen Italien*, Randnr. 11), und ebenfalls nicht Artikel 37 des AEUV, da dieser nur den Handel mit Waren und nicht die Dienstleistungsmonopole betrifft (EuGH, 30. April 1974, 155-73, *Sacchi*, Randnr. 10; EuGH, 11. September 2003, vorerwähnt, Randnr. 59).

Außerdem brauchen, da von keiner der Parteien angeführt wird, dass Rennvereinigungen durch eine hoheitliche Handlung mit der Führung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden seien, die angefochtenen einschränkenden Maßnahmen nicht im Lichte von Artikel 106 Absatz 2 des AEUV geprüft zu werden (EuGH, Große Kammer, 1. Juli 2008, C-49/07, *Motoe*, Randnr. 45).

B.10.1. Artikel 49 des AEUV verbietet jegliche diskriminierende Einschränkung der freien Ausübung des Niederlassungsrechts auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wegen der Staatszugehörigkeit oder des Sitzes des Unternehmens, es sei denn, dass der andere Mitgliedstaat beweist, dass diese Einschränkung auf sachdienliche und verhältnismäßige Weise einem Ziel in Verbindung mit der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit dient (Artikel 52 des AEUV).

Derselbe Artikel verbietet ebenfalls jede ohne Unterschied anwendbare Regelung, die geeignet ist, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, außer wenn diese Maßnahme auf relevante und verhältnismäßige Weise einem rechtmäßigen Ziel dient, das mit dem Vertrag vereinbar ist und durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (EuGH, 31. März 1993, C-19/92, *Kraus*, Randnr. 32; EuGH, 30. November 1995, C-55/94, *Gebhard*, Randnr. 37; EuGH, 6. November 2003, vorerwähnt, Randnr. 65).

Der Begriff der Einschränkung ist im weiteren Sinne auszulegen. Sie kann aktuell oder potentiell, direkt oder indirekt sein und muss keinen bestimmten Schweregrad aufweisen. Falls erwiesen, hat der Umstand, dass die durch die angefochtenen Rechtsvorschriften zum Organisieren gewisser Wetten auf Pferderennen auferlegten Bedingungen von jedem Wirtschaftsteilnehmer leicht erfüllt werden könnten, also nicht zur Folge, dass diese Bedingungen nicht als Einschränkungen zu bezeichnen wären.

B.10.2. Ohne dass zum jetzigen Zeitpunkt des Verfahrens zur faktisch oder rechtlich diskriminierenden Beschaffenheit der angefochtenen Bestimmungen Stellung zu nehmen ist - eine Frage, die im vorliegenden Fall eine ausführliche Analyse der Rechtsvorschriften erfordert, was im Rahmen des Verfahrens auf einstweilige Aufhebung nicht möglich ist -, scheinen aufgrund einer *prima facie* durchgeführten Prüfung der neuen Artikel 43/2 § 2 und 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 diese Bestimmungen Einschränkungen der durch Artikel 49 des AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit zu enthalten.

Diese Einschränkungen betreffen einerseits die Rechte, die den Rennvereinigungen zur Organisation gewisser Wetten auf Pferderennen als solche gewährt werden, und andererseits die Bedingungen, unter denen es einem Wirtschaftsteilnehmer wie der ersten klagenden Partei erlaubt ist, diese Rechte zu genießen.

In Bezug auf die Rechte, die den Rennvereinigungen gewährt werden

B.11. Aus der begrenzten Prüfung, die im Rahmen einer Klage auf einstweilige Aufhebung vorgenommen werden kann, geht hervor, dass die neuen Artikel 43/2 § 2 und 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 mehrere Maßnahmen enthalten, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit der Gesellschaften für Wetten auf Pferderennen, die wie die erste klagende Partei nicht das Statut als Rennvereinigung besitzen, einschränken können.

B.12.1. Aufgrund des neuen Artikels 43/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 dürfen Wettgesellschaften, die nicht das Statut als Rennvereinigung besitzen, grundsätzlich keine gegenseitigen Wetten auf Pferderennen organisieren, ungeachtet dessen, ob sie in Belgien oder im Ausland stattfinden, und ebenfalls keine Wetten mit fester oder vereinbarter Quote auf

Pferderennen in Belgien. Von diesem Verbot wird nur mit der Genehmigung der Rennvereinigung, die das Rennen ausrichtet, abgewichen für die Ergebnisse, auf die sich die betreffende Wette bezieht. Diese Vereinigung scheint die einzige zu sein, die gegenseitige Wetten auf Pferderennen sowohl in Belgien als auch im Ausland organisieren - oder deren Organisation erlauben - darf. Aus der Formulierung des neuen Artikels 43/2 § 2 geht hervor, dass die Rennvereinigung außerdem durch den zuständigen Sportverband - nämlich die « Fédération Belge des courses hippiques » - anerkannt sein muss, wenn dieser Verband gegenseitige Wetten auf das Ergebnis von in Belgien ausgetragenen Rennen organisieren möchte. Im derzeitigen Stadium des Verfahrens ist es hingegen ungewiss, ob ein solches Erfordernis ebenfalls für die Organisation von gegenseitigen Wetten auf das Ergebnis von im Ausland ausgetragenen Pferderennen gilt.

Außerdem kann nur die anerkannte Rennvereinigung, die ein Pferderennen in Belgien ausrichtet, die Organisation von Wetten mit fester oder vereinbarter Quote auf die Ergebnisse dieses Rennens genehmigen, und dies ausschließlich innerhalb der Rennbahn.

Im Übrigen obliegt es dem König, durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Höchstzahl der Wettveranstalter festzulegen für die von ihm bestimmten Zeiträume und auf der Grundlage von Kriterien, die dazu dienen, das Angebot zu begrenzen, um die Spieler zu schützen und die Effizienz der Kontrolle zu gewährleisten (Artikel 43/3 § 2).

B.12.2. Ohne dass es im jetzigen Stand des Verfahrens notwendig ist, mehr im Einzelnen die Bedingungen, unter denen eine Rennvereinigung selbst Wetten auf die von ihr ausgerichteten Pferderennen organisieren oder deren Organisation erlauben darf, zu bestimmen, ist festzustellen, dass die Rechte, die den Rennvereinigungen durch den Gesetzgeber gewährt werden, die volle Ausübung der Niederlassungsfreiheit der Wettgesellschaften, die ein solches Statut nicht besitzen, offenbar einschränken können.

Der Umstand, dass es Wettgesellschaften durch die Rennvereinigung erlaubt werden könnte, gegenseitige Wetten oder Buchmacherwetten auf die Ergebnisse der von ihr ausgerichteten Pferderennen zu organisieren, scheint nicht geeignet zu sein, diese Schlussfolgerung zu ändern. Schließlich bezwecken sowohl die Rennvereinigung als auch die Wettgesellschaft, die gegebenenfalls ihre Genehmigung beantragt, die Organisation von Wetten auf das betreffende

Pferderennen. Diese beiden Wirtschaftsteilnehmer befinden sich also in einer Konkurrenzsituation.

Der Gesetzgeber gewährt somit Wirtschaftsteilnehmern, die auf dem Markt der Wetten auf Pferderennen tätig sind (den Rennvereinigungen), die Möglichkeit zu entscheiden, ob ein wesentlicher Teil eines solchen Marktes für den Wettbewerb geöffnet wird oder ob hingegen den anderen Wirtschaftsteilnehmern der Zugang dazu verweigert wird (siehe *mutatis mutandis*, EuGH, Große Kammer, 1. Juli 2008, C-49/07, *Motoe*, Randnrn. 51-52).

B.12.3. Im Übrigen deutet im jetzigen Stand des Verfahrens nichts darauf hin, dass diese Situation uneingeschränkt der Gewährung von Rechten zugunsten eines Wirtschaftsteilnehmers gleichgestellt werden könnte, der einer engen Kontrolle durch die öffentliche Hand unterliegt und dessen Organisation und Betrieb « Beweggründen und Anforderungen folgen, die auf Ziele von öffentlichem Interesse abstellen » (EuGH, Große Kammer, 8. September 2009, C-42/07, *Ligua Portuguesa de Futebol Profissional*, Randnr. 66).

B.12.4. Die Rechte, die den Rennvereinigungen in Bezug auf gegenseitige Wetten gewährt werden, sind ebenfalls unter Berücksichtigung der Möglichkeit, über die nunmehr gewisse Zeitungsläden verfügen, solche Wetten anzunehmen, unter Ausschluss von Buchmacherwetten und gemischten Wetten, zu beurteilen (neuer Artikel 43/4 § 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Daraus ergibt sich, dass eine nicht unerhebliche Modalität für den Zugang zum Wettmarkt lediglich den Rennvereinigungen vorbehalten ist.

B.13.1. Während der Vorarbeiten wurde die Gewährung solcher Rechte an die Rennvereinigung wie folgt gerechtfertigt:

« Die Ziele der belgischen Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele sind auf den Schutz der Spieler, die finanzielle Transparenz und die Kontrolle der Geldströme, die Kontrolle der Spiele sowie die Identifizierung und die Kontrolle der Veranstalter ausgerichtet.

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 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 4).

Im Übrigen wurde präzisiert:

« Artikel 43/1 definiert die zulässigen Wetten. Im Hinblick auf die Politik der Kanalisierung, mit der die belgische Regelung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Einklang gebracht werden soll, wird vorgeschlagen, nur die derzeit bereits auf dem belgischen Markt bestehenden Wetten zu erlauben und alle anderen Wettformen zu verbieten.

[...]

Außerdem erlaubt der Gesetzentwurf unter den durch den König festzulegenden Bedingungen gegenseitige Wetten auf Pferderennen, die im Ausland stattfinden, für die durch den zuständigen Verband anerkannte Rennvereinigung.

Derzeit ist dies in Belgien nicht erlaubt. Diesbezüglich muss in den durch den König festzulegenden Bedingungen ein direkter oder indirekter Beitrag zum Sektor der Pferderennen vorgesehen werden. Eine solche Initiative ist notwendig wegen der kritischen Lage des Sektors der Pferderennen in Belgien und weil daher immer mehr belgische Pferde an Rennen im Ausland teilnehmen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 33).

Der Staatssekretär präzisierte auch während der Diskussion im Ausschuss:

« Der Entwurf der Bestimmung wurde so gestaltet, dass die Rennvereinigungen unterstützt werden, denn der Sektor, zu dem sie gehören, hat derzeit Schwierigkeiten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, S. 80).

B.13.2. Aus diesen Auszügen der Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz geht hervor, dass der Gesetzgeber ein dreifaches Ziel verfolgt: den Schutz des finanziellen Gleichgewichts des Sektors der Pferderennen und insbesondere der Rennvereinigungen; die Bekämpfung von Kriminalität und Betrug; schließlich die Bekämpfung der Spielsucht und den Schutz der Verbraucher.

Damit sie als mit dem Vertrag vereinbar angesehen werden können, und, wie in B.10.2 dargelegt wurde, unbeschadet der Frage, ob die beanstandeten Einschränkungen diskriminierend sind oder nicht, müssen diese Ziele zumindest zwingende Gründe des Allgemeininteresses in dem Sinne, dem dieses Konzept durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes erhält, darstellen.

B.13.3. Was zunächst das Ziel des Schutzes des finanziellen Gleichgewichts des Sektors der Pferderennen und insbesondere der Rennvereinigungen betrifft, geht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hervor, dass « Lotterien und andere Glücksspiele in erheblichem Maße zur Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten beitragen können, dies allein aber nicht als sachdienliche Rechtfertigung von Beschränkungen » des im Vertrag festgelegten freien Verkehrs angesehen werden kann (EuGH, 24. März 1994, C-275/92, *Schindler*, Randnr. 60; EuGH, 6. Oktober 2009, C-153/08, *Kommission gegen Spanien*, Randnr. 43).

Insbesondere hat der Gerichtshof geurteilt, dass die Absicht, den Wirtschaftsteilnehmern, die Inhaber der betreffenden Rechte sind, eine « finanzielle Stabilität und angemessene Renditen aus den in der Vergangenheit getätigten Investitionen » zu gewährleisten, nicht als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann (EuGH, 13. September 2007, C-260/04, *Kommission gegen Italien*, Randnr. 35).

Daraus ergibt sich ferner, dass « die Finanzierung sozialer Aktivitäten mit Hilfe einer Abgabe auf die Einnahmen aus genehmigten Spielen [...] nur eine nützliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik sein [darf] », (EuGH, 6. November 2003, vorerwähnt, Randnr. 62).

B.13.4. Umgekehrt stellen sowohl die Bekämpfung der Spielsucht und der schädlichen individuellen und gesellschaftlichen Folgen der Spielsucht als auch die Bekämpfung der Kriminalität und des Betrugs zwingende Gründe des Allgemeininteresses dar, die beide mit dem Schutz der Empfänger der Dienstleistung und ganz allgemein der Verbraucher sowie mit dem Schutz der Sozialordnung zusammenhängen (EuGH, 21. Oktober 1999, vorerwähnt, Randnr. 31).

B.14.1. Um mit Artikel 49 des AEUV vereinbar zu sein, müssen die auf solche Gründe gestützten einschränkenden Maßnahmen jedoch geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Ziels zu gewährleisten, und dürfen sie nicht über das hierfür Erforderliche hinausgehen (EuGH, 21. Oktober 1999, vorerwähnt, Randnr. 31; EuGH, 8. Juli 2010, C-447/08 und C-448/08, verbundene Rechtssachen *Otto Sjöberg* und *Anders Gerdin*, Randnr. 36).

Dem Ministerrat obliegt die Beweislast für die Sachdienlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen, die durch das angefochtene Gesetz für die Niederlassungsfreiheit der Wettgesellschaften eingeführt werden.

B.14.2. Es ist jedoch anzumerken, dass «die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen [können], festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben» (EuGH, 3. Juni 2010, C-203/08, *Sporting Exchange*, Randnr. 27; EuGH, 6. November 2003, vorerwähnt, Randnr. 63; EuGH, Große Kammer, 6. März 2007, vorerwähnt, Randnr. 47).

Folglich steht es, insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, «den Mitgliedstaaten [...] frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele ihrer eigenen Wertordnung entsprechend festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen» (EuGH, 3. Juni 2010, *Sporting Exchange*, vorerwähnt, Randnr. 28; EuGH, 8. Juli 2010, vorerwähnt, Randnr. 37).

B.14.3. Folglich sind die Sachdienlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen im Lichte der beiden vorerwähnten rechtmäßigen Ziele zu prüfen.

B.15.1. Was das Ziel betrifft, die Spielgelegenheiten zu kanalisieren, um die Verbraucher gegen die schädlichen Auswirkungen eines zu großen Angebots an Wetten auf Pferderennen zu schützen, erweist sich nach der begrenzten Prüfung, die im Rahmen einer Klage auf einstweilige Aufhebung vorgenommen werden kann, dass die Einschränkungen, die den in diesem Sektor tätigen Unternehmen, die keine Rennvereinigungen sind, auferlegt werden, nicht auf kohärente und systematische Weise ein solches Ziel verfolgen.

Während aufgrund des neuen Artikels 43/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 das Angebot an Wetten auf Pferderennen, die frei organisiert werden können durch die auf diesem Gebiet tätigen Gesellschaften, die keine Rennvereinigungen sind, geringer wird, erlaubt der Gesetzgeber es nämlich den Rennvereinigungen, das Angebot an Wetten auf Pferderennen, die sie organisieren dürfen, zu erweitern.

Somit haben die Rennvereinigungen fortan die Möglichkeit, gegenseitigen Wetten auf Rennen im Ausland zu organisieren, was nach der - vom Ministerrat nicht in Abrede gestellten - Auffassung der klagenden Parteien einen erheblichen Anteil des Marktes der Wetten auf Pferderennen darstellt. Außerdem erlaubt der Gesetzgeber die Annahme von gegenseitigen Wetten durch gewisse Zeitungsläden und bietet dem Verbraucher somit die Möglichkeit, an einem geläufigen Konsumort an Wetten auf Pferderennen teilzunehmen. Umgekehrt verlieren die Gesellschaften, die nicht das Statut als Rennvereinigung besitzen, die ihnen zuvor gewährte Möglichkeit, nur mit der Genehmigung des Ministers der Finanzen Buchmacherwetten auf belgische Pferderennen zu organisieren.

Soweit der Ministerrat diese Erweiterung der Arten von Wetten, die durch die Rennvereinigungen organisiert und durch die Zeitungsläden angenommen werden können, nicht hinsichtlich des Ziels des Schutzes gegen Spielsucht und die anderen schädlichen Folgen eines zu umfangreichen Angebots an Wetten auf Pferderennen rechtfertigt, erweist sich, dass die in den neuen Artikeln 43/2 § 2 und 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 enthaltenen einschränkenden Maßnahmen nicht mit diesem Ziel alleine vernünftig zu rechtfertigen sind (siehe *mutatis mutandis* EuGH, 6. November 2003, vorerwähnt, Randnr. 69; EuGH, Große Kammer, 6. März 2007, Randnr. 54).

B.15.2. Außerdem weisen nach Auffassung der intervenierenden Parteien die gegenseitigen Wetten ein geringeres Risiko der Abhängigkeit auf als die Buchmacherwetten wegen des geringeren Unterschieds (im ersten Fall) zwischen dem eingesetzten Betrag und dem Gewinn, den der Spieler möglicherweise erzielen kann. In der Annahme, dass diese Behauptung korrekt ist, erweist es sich noch weniger als sachdienlich, das Angebot der gegenseitigen Wetten zu begrenzen, indem deren Ausrichtung nur den Rennvereinigungen oder den Personen, denen sie eine Genehmigung erteilen, vorbehalten wird, ohne gleichwertige Maßnahmen hinsichtlich des Angebots an gemischten Wetten auf Rennen im Ausland, die auf Buchmacherwetten beruhen können, zu ergreifen (siehe EuGH, 6. Oktober 2009, vorerwähnt, Randnr. 42).

B.16.1. Was anschließend das Ziel betrifft, Kriminalität und Betrug zu bekämpfen, hat der Europäische Gerichtshof hingegen geurteilt:

« Eine Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor kann [...] ohne weiteres mit dem Ziel in Einklang stehen, Spieler, die als solchen verbotenen Tätigkeiten geheimer Spiele oder Wetten nachgehen, dazu zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. [Es] ist [...] zur Erreichung dieses Ziels erforderlich, dass die zugelassenen Betreiber eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitstellen, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebstechiken mit sich bringen kann » (EuGH, Große Kammer, 6. März 2007, vorerwähnt, Randnr. 55).

B.16.2. Dennoch bezwecken die angefochtenen Rechtsvorschriften nicht nur die Bekämpfung der Kriminalität und des Betrugs im Rahmen der Wetten auf Pferderennen, sondern auch den Schutz der Verbraucher gegen Spielsucht, wobei diese beiden Ziele im Übrigen mit dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung im Allgemeinen zusammenhängen. Folglich sind sie in ihrer Gesamtheit zu würdigen (EuGH, 3. Juni 2010, C-258/08, *Ladbroke's*, Randnr. 26).

Diesbezüglich ist das Ziel, den Verbraucher vor der Spielsucht zu schützen, schwer mit einer Politik zur Expansion von Glücksspielen zu vereinbaren. Folglich muss grundsätzlich « das richtige Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Erfordernis einer kontrollierten Expansion der zugelassenen Glücksspiele, um das Glücksspielangebot für die Öffentlichkeit attraktiv zu machen, und der Notwendigkeit, die Spielsucht der Verbraucher so weit wie möglich zu verringern » (EuGH, 3. Juni 2010, *Ladbroke's*, vorerwähnt, Randnr. 32).

Die angefochtenen Bestimmungen könnten somit nur als kohärent angesehen werden, « wenn die rechtswidrigen Tätigkeiten einen erheblichen Umfang haben und die erlassenen Maßnahmen darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmäßige Bahnen zu lenken », und dies auf sachdienliche und verhältnismäßige Weise (EuGH, 3. Juni 2010, *Ladbroke's*, vorerwähnt, Randnrn. 30 und 38).

B.16.3. Soweit der Ministerrat keine beweiskräftigen Elemente insbesondere für die Bedeutung der Tätigkeit illegaler Wetten und für die tatsächliche Kapazität der angefochtenen Bestimmungen, deren Ausmaß zu verringern, erbringt, erweist sich im jetzigen Stadium des Verfahrens nicht, dass die Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit der Gesellschaften für Wetten für Pferderennen, die nicht das Statut als Rennvereinigung besitzen, sachdienliche und verhältnismäßige Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Tätigkeiten auf dem Gebiet der Spiele und Wetten darstellen.

B.16.4. Außerdem scheinen die Rechte, die den Rennvereinigungen gewährt werden, nicht die Organisation von Wetten auf Pferderennen, die das höchste Betrugsrisiko aufweisen, auf kohärente und systematische Weise in vertrauenswürdige Bahnen lenken zu können.

Durch ihre Beschaffenheit und entsprechend den Darlegungen der klagenden Parteien scheinen gegenseitige Wetten nämlich diesbezüglich weniger Gefahren aufzuweisen, da deren Ausrichter nicht gegen die Spieler setzt und auf der Grundlage eines festen und im Voraus bestimmten Anteils entlohnt wird. Buchmacherwetten hingegen versetzen den Spieler in eine Gegenstellung zum Ausrichter der Wetten, so dass dieser ein Interesse daran hat, dass der Spieler seinen Einsatz verliert (siehe diesbezüglich, Kommission für Glücksspiele, *Tätigkeitsbericht 2007*, S. 17).

Die Ausrichtung gleich welcher gegenseitigen Wetten ist jedoch alleine den Rennvereinigungen oder den Personen, denen sie eine Genehmigung erteilen, vorbehalten, obwohl diese Art von Wetten nur eine geringe Betrugsgefahr aufweist. Umgekehrt sind gemischte Wetten auf Rennen im Ausland, die auf einer vereinbarten Quote beruhen können, ihnen nicht vorbehalten, obwohl sie ein erhebliches Betrugsrisiko auf Seiten des Ausrichters aufweisen können.

B.17. Folglich scheinen die neuen Artikel 43/2 § 2 und 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit darzustellen, die nicht mit Artikel 49 des AEUV vereinbar sind, insofern sie ohne vernünftige Rechtfertigung Sonderrechte auf die Ausrichtung mehrerer Arten von Wetten auf Pferderennen zugunsten der Rennvereinigungen einführen und es den Zeitungsläden erlauben, Wetten anzunehmen, die nur durch diese Vereinigungen ausgerichtet werden dürfen, und führen sie somit einen Behandlungsunterschied ein, der offenbar nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist.

In Bezug auf das Verfahren zum Erhalt der Sonderrechte

B.18.1. Selbst in der Annahme, dass das Bestehen von Sonderrechten auf dem Gebiet der Wetten auf Pferderennen als eine vernünftig zu rechtfertigende Einschränkung angesehen werden

könnte, müsste man die Frage nach der Vereinbarkeit des Verfahrens zur Erteilung solcher Rechte an gewisse Wirtschaftsteilnehmer mit Artikel 48 des AEUV stellen.

Der Umstand, dass dieses Verfahren zur Erteilung der Rechte nicht auf vertragliche Weise abläuft, wie es bei Konzessionen öffentlicher Dienstleistungen der Fall ist, sondern Bestandteil der Ausübung eines wirtschaftspolizeilichen Auftrags ist, hat nicht zur Folge, dass das besagte Verfahren sich dem Primärrecht der Europäischen Union und insbesondere dem Transparenzgebot und dem Grundsatz der Gleichbehandlung entziehen würde (EuGH, 3. Juni 2010, *Sporting Exchange*, vorerwähnt, Randnr. 46).

B.18.2. Diesbezüglich hat der Europäische Gerichtshof geurteilt:

« Nach ständiger Rechtsprechung muss ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung nämlich, damit es trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt ist, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden » (EuGH, 3. Juni 2010, *Sporting Exchange*, vorerwähnt, Randnr. 50).

Andernfalls wird die Genehmigungsregelung als eine Einschränkung des freien Verkehrs angesehen und kann sie nur aufgrund abweichender Maßnahmen erlaubt werden, die ausdrücklich im Vertrag vorgesehen sind, oder nur durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden (EuGH, 13. September 2007, vorerwähnt, Randnr. 26).

B.19. Aus dem neuen Artikel 43/2 § 2 des angefochtenen Gesetzes geht hervor, dass gegenseitige Wetten auf Pferderennen in Belgien oder im Ausland sowie Wetten mit fester oder vereinbarter Quote auf Pferderennen in Belgien nur durch die Rennvereinigung, die das betreffende Rennen organisiert, oder mit ihrer Genehmigung ausgerichtet werden dürfen. Für einige dieser Wetten wird ebenfalls außerdem verlangt, dass diese Vereinigungen durch den zuständigen Sportverband, nämlich die « Fédération Belge des courses hippiques », anerkannt sind.

B.20.1. Von dem Ausrichter von Wetten auf Pferderennen zu verlangen, dass er die Form einer Rennvereinigung annimmt, erweist sich nach einer Prüfung *prima facie* nicht als

sachdienliches Unterscheidungskriterium hinsichtlich der Zielsetzungen der angefochtenen Rechtsvorschriften.

Es ist nicht ersichtlich, dass der Umstand, dass Ausrichter von Wetten diese Tätigkeit gleichzeitig mit der Organisation des Pferderennens, auf das diese Wetten erhoben werden, ausüben, es ermöglichen würde, die Verbraucher besser gegen Spielsucht zu schützen oder Kriminalität und Betrug stärker zu bekämpfen.

Im Gegenteil, in einem solchen Fall scheint ein erhöhtes Risiko von Machenschaften zur Beeinflussung des Ergebnisses der Rennen, bei denen Wetten ausgerichtet werden, zu bestehen (siehe *mutatis mutandis* EuGH, Große Kammer, 8. September 2009, vorerwähnt, Randnr. 71).

B.20.2. Selbst in der Annahme, wie die intervenierenden Parteien es anführen, dass keine Betrugsgefahr in Bezug auf die Ausrichtung von gegenseitigen Wetten bestehen würde, ist jedoch anzumerken, dass die Rennvereinigungen ebenfalls Sonderrechte auf die Ausrichtung von Wetten mit fester oder vereinbarter Quote auf die von ihnen in Belgien organisierten Pferderennen genießen. Nach Darlegung derselben intervenierenden Parteien bestehe jedoch eine Betrugsgefahr zum Nachteil der Verbraucher im Rahmen solcher Wetten.

Im letztgenannten Fall dürfen die Wetten zwar nur innerhalb der Rennbahn ausgerichtet werden. Auch wenn dieses Erfordernis durch den besonderen Standort des Wettangebots den Konsum von Wettdienstleistungen begrenzen kann, ist im jetzigen Stadium des Verfahrens jedoch nicht ersichtlich, inwiefern die durch diesen Standort entstehende soziale Kontrolle geeignet wäre, die Gefahr betrügerischer Verhaltensweisen auf Seiten der Ausrichter von Wetten zum Nachteil der Verbraucher zu beseitigen oder zu verringern.

B.21.1. Im Übrigen verlangt der Gesetzgeber, zumindest für die Ausrichtung gewisser gegenseitigen Wetten, dass die Rennvereinigung durch die « Fédération Belge des courses hippiques » anerkannt ist.

Dieses Erfordernis erweist sich als unvereinbar mit dem Transparenzgebot. Keine objektive und vorher festgelegte Bedingung scheint nämlich mit der Ermessensbefugnis einherzugehen, die auf diesem Gebiet der « Fédération Belge des courses hippiques » erteilt wird. Im Übrigen ist

nicht ausgeschlossen, dass die führenden Instanzen dieser Vereinigung zumindest teilweise durch natürliche Personen zusammengesetzt sind, die für die Führung von bereits anerkannten Rennvereinigungen zuständig sind, was zu einem Interessenkonflikt bei diesen Personen führen kann.

B.21.2. Der Umstand, dass eine Tätigkeit einen Zusammenhang zum Sport aufweist, verhindert nicht die Anwendung der Regeln des Vertrags, wenn diese Tätigkeit eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, was im vorliegenden Fall zutrifft, wie in B.9.1 dargelegt wurde (EuGH, 15. Dezember 1995, C-415/93, *Bosman*, Randnr. 73). Darüber hinaus bezieht sich die betreffende Tätigkeit nicht unmittelbar auf die Organisationsfreiheit der Sportverbände und auch nicht auf den spezifischen Charakter des Sports, sondern auf eine damit verbundene Wettstätigkeit (siehe diesbezüglich GEI, 25. Januar 2005, T-193/02, *Piau gegen Kommission*, Randnr. 77).

B.22. Die durch den Gesetzgeber auferlegten Bedingungen, um das Statut als Rennvereinigung zu erhalten, die gegenseitige Wetten und Buchmacherwetten auf die Pferderennen in Belgien ausrichten darf, stellen somit Einschränkungen der in Artikel 49 des AEUV festgelegten Grundfreiheit dar, die sich als nicht vernünftigerweise gerechtfertigt erweisen.

Die nachteiligen Folgen für den Verbraucher in Verbindung mit einem zu starken Wettbewerb innerhalb des Marktes der Wetten auf Pferderennen sind nämlich nicht im Stadium der Erteilung der zur Ausübung einer solchen Tätigkeit erforderlichen Genehmigungen zu befürchten (EuGH, 3. Juni 2010, *Sporting Exchange*, vorerwähnt, Randnr. 58). Daher scheint es nicht gerechtfertigt, so wenig sachdienliche Bedingungen und ein so wenig transparentes Verfahren aufzuerlegen, um ein solches Statut zu erlangen.

B.23. Folglich erweist sich der neue Artikel 43/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 als eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit, die nicht mit Artikel 49 des AEUV vereinbar ist, insofern er den Rennvereinigungen Sonderrechte verleiht und damit ohne vernünftige Rechtfertigung die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz verletzt, wobei er einen Behandlungsunterschied einführt, der nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar zu sein scheint.

B.24. Ohne dass im jetzigen Stadium des Verfahrens notwendig ist, die anderen in der Klage auf einstweilige Aufhebung angeführten Beschwerden zu prüfen, ist der zweite Klagegrund als ernsthaft anzusehen.

In Bezug auf die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils

B.25. Durch die einstweilige Aufhebung einer Gesetzesbestimmung durch den Hof muss vermieden werden können, dass die unmittelbare Anwendung der angefochtenen Normen der klagenden Partei einen ernsthaften Nachteil zufügt, der im Falle einer etwaigen Nichtigklärung nicht oder nur schwerlich wiedergutzumachen wäre.

B.26. Aus Artikel 22 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof geht hervor, dass zur Einhaltung der zweiten Bedingung von Artikel 20 Nr. 1 dieses Sondergesetzes die Person, die eine Klage auf einstweilige Aufhebung einreicht, in ihrer Klageschrift konkrete und präzise Fakten darlegen muss, die hinlänglich beweisen, dass die unmittelbare Anwendung der Bestimmungen, deren Nichtigklärung sie beantragt, ihr einen schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteil zuzufügen droht.

Diese Person muss insbesondere nachweisen, dass die Gefahr eines Nachteils besteht, dass dieser ernsthaft ist und dass diese Gefahr mit der Anwendung der angefochtenen Bestimmungen zusammenhängt.

B.27. Der schwerlich wiedergutzumachende ernsthafte Nachteil, der durch die unmittelbare Ausführung des Gesetzes vom 10. Januar 2010 entstehen würde, würde sich aus dem Monopol ergeben, das durch das besagte Gesetz den Rennvereinigungen gewährt wird, um gegenseitige Wetten auf Pferderennen im Ausland auszurichten und diese anschließend in Zeitungsläden zu vermarkten, was die erste klagende Partei in eine ungünstige Wettbewerbsposition versetzen würde und ihre eigentliche Existenz gefährden könnte.

Ein durch ein Wirtschaftsprüferbüro erstellter Bericht ist der Klageschrift als Anlage beigefügt. Darin werden die finanziellen Auswirkungen des Inkrafttretens des angefochtenen Gesetzes auf die Situation der ersten klagenden Partei analysiert. Im Bericht ist zu lesen, dass

nach Darlegung der Verwaltungsratsmitglieder der Gesellschaft diese Gefahr laufen würde, innerhalb weniger Monate nach dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes 20 Prozent ihres Umsatzes zu verlieren, was eine sehr bedeutende Verringerung ihrer Tätigkeit darstellen würde (Punkt 148 des Berichts). Nach Darstellung der Wirtschaftsprüfer sei diese Schätzung realistisch und könnte zu einer Verringerung des Betriebsergebnisses führen, die den Fortbestand der Gesellschaft gefährden könnte (Punkt 201 des Berichts).

B.28. Gemäß Artikel 61 Absatz 1 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 tritt dieses Gesetz am 1. Januar 2011 in Kraft. Der König kann für jede einzelne Bestimmung des Gesetzes ein früheres Datum des Inkrafttretens als dasjenige, das in Absatz 1 erwähnt ist, festlegen (Artikel 61 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. Januar 2010), was Er bisher nicht getan hat.

B.29. In Bezug auf die möglichen negativen Auswirkungen der im zweiten Klagegrund angefochtenen Bestimmungen auf den Umsatz der ersten klagenden Partei stellt die bloße Gefahr, einen finanziellen Verlust zu erleiden, grundsätzlich keine Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils dar.

Außerdem beweist die erste klagende Partei nicht auf ausreichend konkrete Weise anhand der Schätzung dieses Gesamtumsatzes für das Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, welche Gefahr des Gewinnverlustes sich daraus ergeben könnte und welches der Schweregrad dieses Nachteils wäre. Die im Bericht der Wirtschaftsprüfer vorgelegte Schätzung beruht nämlich auf der Erfahrung in der Vergangenheit, die vermuten lassen soll, dass das Verhalten der Verbraucher sich mit dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmungen verändern könnte (Punkt 98 des Berichts). Sie beruht ebenfalls auf der Möglichkeit, monatlich rund 316 Verkaufsstellen einzurichten, so dass innerhalb von zwölf Monaten das gesamte Netz der Zeitungsläden abgedeckt werden könnte (Punkt 145 des Berichts). Der Betriebsverlust, den die angefochtenen Bestimmungen herbeiführen könnten, wird seinerseits *rebus sic stantibus* berechnet (Punkt 201 des Berichts).

Solche Elemente können nur eine hypothetische Gefahr eines Nachteils betreffen.

Im Übrigen wird der Hof bei der Prüfung der Nichtigkeitsklage noch die Möglichkeit haben, alle erforderlichen einstweiligen Anordnungen zur Wahrung der Rechte zu erlassen, die der

ersten klagenden Partei durch das Recht der Europäischen Union verliehen werden (EuGH, 19. Juni 1990, C-213/89, *Factortame*; EuGH, Große Kammer, 13. März 2007, C-432/05, *Unibet*).

B.30. Da die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils nicht erwiesen ist, ist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurückzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 29. Juli 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior