

Geschäftsverzeichnissnr. 6881
Entscheid Nr. 108/2018 vom 19. Juli 2018

ENTSCHEID

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

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 23. März 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 26. März 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Rocoluc » AG, unterstützt und vertreten durch RA F. Tulkens und RA M. Vanderstraeten, in Brüssel zugelassen, infolge des Entscheids des Gerichtshofes Nr. 129/2017 vom 9. November 2017 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. März 2018), Klage auf Nichtigklärung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, insofern es nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verbietet.

Am 18. April 2018 haben die referierenden Richter T. Giet und R. Leysen in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

Begründungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Levert, in Brüssel zugelassen,
- der klagenden Partei.

Durch Anordnungen vom 6. Juni 2018 hat der Gerichtshof die von « Unibet Belgium Limited » und « Star Matic », von der IVoG « European Gaming and Betting Association » und von der « Gambling Management » AG mit am 7. bzw. am 8. Mai 2018 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen eingereichten Interventionsschriftsätze für unzulässig erklärt und aus der Verhandlung ausgeschlossen.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die Zulässigkeit und den Umfang der Klage

B.1. Die Nichtigkeitsklage richtet sich gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler.

B.2. In seinem Entscheid Nr. 129/2017 vom 9. November 2017, der auf eine Vorabentscheidungsfrage hin ergangen ist, hat der Gerichtshof für Recht erkannt:

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

Dieser Entscheid wurde am 23. März 2018 im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht.

B.3. Im Anschluss an den Entscheid Nr. 129/2017 vom 9. November 2017 wurde die Nichtigkeitsklage aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erhoben, der bestimmt:

« Eine neue Frist von sechs Monaten für die Einreichung einer Klage auf Nichtigkeitsklärung eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer in Artikel 134 der Verfassung erwähnten Regel wird dem Ministerrat, der Regierung einer Gemeinschaft oder einer Region, den Präsidenten der gesetzgebenden Versammlungen auf Antrag von zwei Dritteln ihrer Mitglieder oder jeglicher natürlichen oder juristischen Person, die ein Interesse nachweist, gewährt, wenn der Verfassungsgerichtshof auf eine Vorabentscheidungsfrage hin erklärt hat, dass dieses Gesetz, dieses Dekret oder diese in Artikel 134 der Verfassung erwähnte Regel gegen eine in Artikel 1 erwähnte Regel oder gegen einen in Artikel 1 erwähnten Verfassungsartikel verstößt. Die Frist läuft ab dem Tag nach dem Datum der Veröffentlichung des Entscheids im *Belgischen Staatsblatt* ».

Die Nichtigkeitsklage ist zulässig aufgrund dieser Bestimmung.

B.4.1. Mit dem vorerwähnten Artikel 4 Absatz 2 wollte der Sondergesetzgeber verhindern, dass Bestimmungen in der Rechtsordnung bestehen bleiben, wenn der Gerichtshof auf eine Vorabentscheidungsfrage hin erkannt hat, dass sie im Widerspruch zu den Regeln stehen, deren Einhaltung der Gerichtshof zu überwachen hat (siehe *Parl. Dok.*, Senat, 2000-2001, Nr. 2-897/1, S. 6).

B.4.2. Wenn der Gerichtshof über eine aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 eingereichte Nichtigkeitsklage befindet, kann er also dazu veranlasst werden, die angefochtene Rechtsnorm für nichtig zu erklären, insofern er vorher ihre Verfassungswidrigkeit im Vorabentscheidungsverfahren festgestellt hat.

B.4.3. Der Umfang der vorliegenden Nichtigkeitsklage beschränkt sich also die im vorerwähnten Entscheid Nr. 129/2017 auf eine Vorabentscheidungsfrage hin festgestellte Verfassungswidrigkeit.

In Bezug auf den einzigen Klagegrund

B.5. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Die klagende Partei bemängelt, dass das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs nicht verbiete, während ein solcher Behandlungsunterschied angesichts der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzungen nicht relevant sei.

B.6. In seinem Entscheid Nr. 129/2017 vom 9. November 2017 hat der Gerichtshof geurteilt:

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

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

[...]

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

B.7. Der angeprangerte Behandlungsunterschied beruht auf der realen oder virtuellen Beschaffenheit des Angebots von Glücksspielen und Wetten. Während in der realen Welt Spiele und Wetten unterschiedlicher Beschaffenheit nicht am gleichen physischen Standort angeboten werden dürfen, was die Spieler, die unterschiedliche Spiele spielen und Wetten einsetzen möchten, verpflichtet, sich zu verschiedenen Standorten zu begeben, können

dieselben Spiele und Wetten auf derselben Website (selber Domainname und selbe URL) angeboten werden, sodass der Spieler Spiele von unterschiedlichen Klassen spielen und Wetten einsetzen kann, ohne sich auf verschiedene Websites einloggen zu müssen.

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

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

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

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

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

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

B.7. Aus den gleichen Gründen, wie sie im vorerwähnten Entscheid Nr. 129/2017 dargelegt wurden, ist der einzige Klagegrund begründet.

Das Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler ist somit für nichtig zu erklären, insofern es nicht die Kumulierung mehrerer Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs verbietet.

B.8. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat in seinem Begründungsschriftsatz anführt, handelt es sich bei dieser Nichtigerklärung nicht um Strafbestimmungen, sondern um das Verwaltungsverfahren zur Gewährung - durch die Kommission für Glücksspiele - der Lizenzen für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten.

Diese Nichtigerklärung hat zur Folge, dass die Kommission für Glücksspiele nicht mehrere Zusatzlizenzen von unterschiedlichen Klassen (A+, B+ und F1+) für den Betrieb von Glücksspielen und Wetten über ein und denselben Domainnamen und die damit verbundenen URLs gewähren kann.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

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

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. Juli 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels