

Geschäftsverzeichnismrn. 6840 und 6842
Entscheid Nr. 72/2019 vom 23. Mai 2019

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2017 zur Bestätigung des königlichen Erlasses vom 20. Dezember 2016 über den von den Inhabern der Lizenzen der Klassen A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 und G2 für das Kalenderjahr 2017 zu entrichtenden Beitrag zu den Kosten für Betrieb, Personal und Einrichtung der Kommission für Glücksspiele, erhoben von der « Blankenberge Casino-Kursaal » AG und anderen und vom Berufsverband « Belgian Gaming Association ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 30. Januar 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 31. Januar 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigklärung von Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2017 zur Bestätigung des königlichen Erlasses vom 20. Dezember 2016 über den von den Inhabern der Lizenzen der Klassen A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 und G2 für das Kalenderjahr 2017 zu entrichtenden Beitrag zu den Kosten für Betrieb, Personal und Einrichtung der Kommission für Glücksspiele (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 1. August 2017): die « Blankenberge Casino-Kursaal » AG, die « Casino Kursaal Oostende » AG, die « Casinos Austria International Belgium » AG, die « Grand Casino de Dinant » AG und die « Middelkerke Casino Kursaal » AG, unterstützt und vertreten durch RA T. Soete, in Westflandern zugelassen,

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 31. Januar 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 2. Februar 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob der Berufsverband « Belgian Gaming Association », unterstützt und vertreten durch RA R. Depla, in Westflandern zugelassen, Klage auf Nichtigklärung der Artikel 1 und 2 desselben Gesetzes.

Diese unter den Nummern 6840 und 6842 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA J. Vanpraet und RA Y. Peeters, in Westflandern zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwidierungsschriftsätze eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 6. Februari 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, 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 27. Februar 2019 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen am 27. Februar 2019 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 Einordnung der angefochtenen Bestimmungen*

B.1.1. Um den Schutz der Öffentlichkeit und die Kontrolle über den Glücksspielsektor zu erhöhen, hat der Gesetzgeber die Kommission für Glücksspiele nach Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler (nachstehend: Glücksspielgesetz) eingerichtet.

Die Zuständigkeit der Kommission für Glücksspiele bezieht sich auf drei Bereiche. Sie gibt Stellungnahmen zu gesetzgebenden oder verordnungsrechtlichen Initiativen in Bezug auf die Glücksspiele ab, ist für die Erteilung der Lizenzen an die Glücksspieleinrichtungen zuständig und kontrolliert die Anwendung und Einhaltung der betreffenden Rechtsvorschriften (Artikel 20 und 21 des Glücksspielgesetzes).

B.1.2. Um die Finanzierung der Kommission sicherzustellen, hat der Gesetzgeber einen Haushaltsfonds eingerichtet, nämlich den Fonds der Kommission für Glücksspiele. Dieser Fonds wird gespeist durch die Beiträge, die die Lizenzinhaber zahlen. Die Kosten für Einrichtung, Personal und Betrieb der Kommission und ihres Sekretariats gehen so vollständig zu Lasten der Lizenzinhaber.

Der König bestimmt die Höhe der geschuldeten Beiträge durch einen im Ministerrat beratenen Erlass. Die Abgeordnetenkammer muss diesen Erlass bestätigen (Artikel 19 § 2 des Glücksspielgesetzes).

B.2.1. Im angefochtenen Gesetz ist ausdrücklich vorgesehen:

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. L'arrêté royal du 20 décembre 2016 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2017 est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur ».

B.2.2. Die Einwände der klagenden Parteien beziehen sich im Wesentlichen nicht auf die Bestätigung des Königlichen Erlasses, sondern auf die Regelungen in Artikel 1 des bestätigten Erlasses. Durch das angefochtene Gesetz haben diese Bestimmungen Gesetzeskraft erlangt. Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 20. Dezember 2016 bestimmt:

« § 1. Pour l'année civile 2017, la contribution pour une licence de classe A s'élève à 21.593 euros, pour une licence de classe A+ 21.593 euros, pour une licence de classe B 10.796 euros et pour une licence de classe B+ 10.796 euros.

En outre, la contribution pour les titulaires d'une licence de classe A qui exploitent des jeux de hasard automatiques s'élève à 698 euros par appareil avec un minimum de 20.997 euros.

§ 2. Pour les titulaires d'une licence de classe C octroyée dans le courant de l'année civile 2017, la contribution s'élève à 735 euros.

§ 3. La contribution pour une licence de classe E s'élève à 3.600 euros pour des titulaires qui prestent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement de jeux de hasard. Pour les titulaires de licence de classe E qui fournissent les services de la société de l'information, la contribution s'élève à 12.322 euros. Pour les autres titulaires d'une licence de classe E, la contribution s'élève à 1.801 euros par tranche entamée de 50 appareils.

§ 4. La contribution pour une licence de classe F1 s'élève à 12.322 euros, pour une licence de classe F1+ 12.322 euros et pour une licence F2 pour engager des paris dans un établissement de jeux de hasard de classe IV s'élève à 3.696 euros. Pour des titulaires d'une licence F2 qui engagent des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV, la contribution s'élève à 1.698 euros.

La contribution pour les jeux automatiques tels que définis à l'article 43/4, § 2, 3e alinéa, 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, s'élève à 436 euros.

§ 5. Pour une licence de classe G1, la contribution s'élève à 21.593 euros et pour une licence de classe G2 120 euros ».

B.2.3. Die Einwände der klagenden Parteien betreffen die Zuständigkeit des Gesetzgebers (erster Klagegrund in beiden Rechtssachen), die Haushaltsgrundsätze (zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6842), den Gesetzmäßigkeitsgrundsatz im Bereich der Steuern (dritter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6842), den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6840) und die Dienstleistungsfreiheit (dritter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6840).

### *In Bezug auf die Zuständigkeit des Gesetzgebers*

B.3.1. Mit ihrem ersten Klagegrund machen die klagenden Parteien in beiden Rechtssachen im Wesentlichen geltend, dass der Beitrag zu den Kosten der Kommission für Glücksspiele keine Abgabe darstelle, sondern eine Steuer auf Spiele und Wetten.

B.3.2. Nach Artikel 177 Absatz 1 der Verfassung und den Artikeln 3 Nr. 1 und 4 § 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen sind die Regionen befugt, den Steuersatz, die Besteuerungsgrundlage und die Befreiungen von der Steuer auf Spiele und Wetten abzuändern.

B.3.3. In seiner Entscheidung Nr. 42/2018 vom 29. März 2018 hat der Gerichtshof entschieden, dass der Beitrag eine Abgabe darstellt, wenn er sich auf die Vergütung einer Dienstleistung bezieht, die die Behörde zugunsten des einzelnen Beitragspflichtigen erbringt, und wenn er einen rein kompensatorischen Charakter aufweist. Dafür ist erforderlich, dass zwischen dem Selbstkostenpreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Beitragspflichtige schuldet, ein angemessenes Verhältnis besteht.

Der Gerichtshof stellte allerdings das Bestehen von erheblichen Überschüssen im Fonds der Kommission für Glücksspiele und ihre Umlenkung zugunsten der allgemeinen Mittel der Föderalbehörde fest. Daraus « geht hervor, dass der Beitrag, den die föderale Behörde erhebt, die tatsächlichen Betriebskosten der Kommission für Glücksspiele in beträchtlichem Maße übersteigt und zwischen dem Selbstkostenpreis beziehungsweise dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Beitragspflichtige schuldet, kein angemessenes Verhältnis mehr besteht » (Entscheid Nr. 42/2018, B.22).

Um den Beitrag erneut mit dem Vorhaben des Gesetzgebers, eine Abgabe einzuführen, in Einklang zu bringen, hat der Gerichtshof Artikel 2.12.3 des Gesetzes vom 12. Juli 2016 zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016, auf dem die vorerwähnte Umlenkung beruht, für nichtig erklärt.

Infolge dieser Nichtigerklärung wurde die Änderung der Zweckbestimmung in Höhe von 15 618 000,00 Euro *ab initio* für nichtig erklärt und wurde dieser Betrag dem Fonds der Kommission für Glücksspiele erneut zugeleitet. Der in Artikel 19 des Glücksspielgesetzes

genannte Beitrag behält dadurch das Wesen einer Abgabe, vorausgesetzt deren Ertrag ist ausschließlich für den Betrieb der Kommission für Glücksspiele bestimmt, sei es durch proportionale Zurückzahlung an den Beitragspflichtigen oder durch Verrechnung mit ihren zukünftigen Beiträgen (Entscheid Nr. 42/2018, B.23).

B.3.4. Eine Abgabe darf die Föderalbehörde innerhalb ihrer materiellen Befugnisse nach Artikel 173 der Verfassung einführen. Es liegen keinerlei Anhaltspunkte vor, dass die Föderalbehörde durch die Festlegung dieser Abgabe den Grundsatz der föderalen Loyalität verletzt oder die Ausübung der regionalen Befugnisse unmöglich oder übertrieben erschwert hätte.

B.3.5. Durch Artikel 2.12.8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2017 zur Festlegung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 wurde erneut ein Teil der verfügbaren Mittel im Fonds der Kommission für Glücksspiele den allgemeinen Mitteln der Föderalbehörde zugeteilt. Dieser Artikel wurde jedoch aufgehoben, um dem Entscheid Nr. 42/2018 zu entsprechen. Die dagegen erhobene Klage wurde dadurch gegenstandslos (siehe Entscheid Nr. 161/2018 vom 22. November 2018).

B.3.6. Der erste Klagegrund in den beiden Rechtssachen ist unbegründet.

#### *In Bezug auf die Haushaltsgrundsätze*

B.4.1. Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 6842 im Wesentlichen geltend, dass die Änderung der Zweckbestimmung bezüglich eines Teils des Fonds der Kommission für Glücksspiele bestimmte Haushaltsgrundsätze verletze.

B.4.2. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 42/2018 hat der Gerichtshof die genannte Änderung der Zweckbestimmung für nichtig erklärt und der Gesetzgeber wollte, wie in B.3.5 erwähnt wurde, in Bezug auf das Haushaltsjahr 2018 die Vorgaben aus diesem Entscheid umsetzen.

B.4.3. Der Klagegrund ist gegenstandslos.

*In Bezug auf den Gesetzmäßigkeitsgrundsatz im Bereich der Steuern*

B.5.1. Mit ihrem dritten Klagegrund macht die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 6842 geltend, dass der Gesetzmäßigkeitsgrundsatz im Bereich der Steuern verletzt worden sei, weil die Beitragspflicht hinsichtlich des Fonds der Kommission für Glücksspiele nicht vom befugten Vertretungsorgan, nämlich dem Dekretgeber, genehmigt worden sei.

B.5.2. Der Einwand ist im Grunde inhaltsgleich mit dem ersten Klagegrund. Aus der Prüfung dieses letzteren Klagegrundes hat sich ergeben, dass der Beitrag zum Fonds der Kommission für Glücksspiele unter den in B.3.3 erwähnten Bedingungen eine Abgabe darstellt, die zur Zuständigkeit der Föderalbehörde gehört. Durch das angefochtene Gesetz wurde die Einführung dieser Abgabe bestätigt.

B.5.3. Der Klagegrund ist unbegründet.

*In Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung*

B.6.1. Mit ihrem zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6840 geltend, dass der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verletzt sei, weil die angefochtenen Bestimmungen den Inhabern einer A oder A+-Lizenz höhere Beiträge auferlegten als den Inhabern einer B oder B+-Lizenz.

B.6.2. Nach Artikel 25 des Glücksspielgesetzes ist eine A-Lizenz für das Betreiben einer Einrichtung der Klasse I und eine B-Lizenz für das Betreiben einer Einrichtung der Klasse II erforderlich. Zur Klasse I gehören Spielbanken. Zur Klasse II gehören Automatenspiellhallen. Die A+- und B+-Zusatzlizenzen sind für das Betreiben von Online-Glücksspielen im Internet erforderlich. Sie können nur Personen erteilt werden, die bereits über eine A- oder B-Lizenz verfügen.

B.6.3. Für das Jahr 2017 beträgt die Abgabe für eine A-Lizenz 21.593 Euro, für eine A+-Lizenz ebenfalls 21.593 Euro, für eine B-Lizenz 10.796 Euro und für eine B+-Lizenz ebenfalls 10.796 Euro. Darüber hinaus beträgt die Abgabe für die Inhaber einer A-Lizenz, die

automatische Apparate betreiben, 698 Euro pro Apparat mit einer Mindestsumme von 20.997 Euro.

B.6.4. Wie in B.3.3 ausgeführt wurde, hat eine Abgabe einen rein kompensatorischen Charakter, sodass zwischen dem Selbstkostenpreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Beitragspflichtige schuldet, ein angemessenes Verhältnis bestehen muss. Wenn der Betrag der Abgabe für eine bestimmte Kategorie von Beitragspflichtigen höher ist, muss dieser höhere Betrag durch eine umfangreichere Dienstleistung gegenüber dieser Kategorie gerechtfertigt sein.

B.6.5. Spielbanken bieten neben automatischen Spielen auch Tischspiele an. In AutomatenSpielhallen sind nur automatische Spiele erlaubt. Es kann billigerweise angenommen werden, dass die Aufgabe der Kommission für Glücksspiele, nämlich in Bezug auf die Aufsicht über die Anwendung und Einhaltung der betreffenden Rechtsvorschriften, einen größeren Einsatz von Mitteln und Personal bei Glücksspieleinrichtungen der Klasse I als bei Glücksspieleinrichtungen der Klasse II erfordert. Der höhere Abgabebetrag für eine A-Lizenz gegenüber dem Abgabebetrag für eine B-Lizenz ist angesichts der Art und der Vielfalt der in Spielbanken angebotenen Glücksspiele nicht sachlich ungerechtfertigt.

Spielbanken betreiben in der Regel eine beträchtlich höhere Anzahl an Apparaten als AutomatenSpielhallen, die nur eine begrenzte Anzahl an Apparaten anbieten dürfen. Auch die zusätzliche Abgabe pro Apparat ist folglich angesichts des größeren Umfangs von Spielbanken sachlich gerechtfertigt.

Es gibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte, dass die Kommission für Glücksspiele in Bezug auf die A+- und B+-Zusatzlizenzen, die für das Betreiben von Online-Glücksspielen erforderlich sind, eine umfangreichere Dienstleistung gegenüber Spielbanken als AutomatenSpielhallen erbringt. Der unterschiedliche Abgabebetrag für diese Lizenzen ist folglich nicht sachlich gerechtfertigt.

Der Klagegrund ist in diesem Maße begründet.

B.6.6. Der Gerichtshof erklärt Artikel 1 § 1 des Königlichen Erlasses vom 20. Dezember 2016 in der Fassung seiner Bestätigung durch das Gesetz vom 21. Juli 2017 für nichtig,

sofern der Abgabebetrag für eine A+-Lizenz (21.593 Euro) den Abgabebetrag für eine B+-Lizenz (10.796 Euro) überschreitet.

Unter Berücksichtigung der beträchtlichen Überschüsse im Fonds der Kommission für Glücksspiele gibt es keinen Anlass, die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung aufrechtzuerhalten.

*In Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit*

B.7.1. Mit ihrem dritten Klagegrund machen die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6840 geltend, dass der Beitrag zu den Kosten der Kommission für Glücksspiele die Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beeinträchtigt.

B.7.2. Der Gerichtshof ist nicht befugt, über einen Verstoß gegen Artikel 56 AEUV, gesondert betrachtet, zu befinden.

B.7.3. Der Klagegrund ist nicht zulässig. Der Gerichtshof muss dem Gerichtshof der Europäischen Union daher auch keine Vorabentscheidungsfrage vorlegen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 1 § 1 des königlichen Erlasses vom 20. Dezember 2016 « über den von den Inhabern der Lizenzen der Klassen A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 und G2 für das Kalenderjahr 2017 zu entrichtenden Beitrag zu den Kosten für Betrieb, Personal und Einrichtung der Kommission für Glücksspiele », bestätigt durch das Gesetz vom 21. Juli 2017, für nichtig, sofern der Abgabebetrag für eine A+-Lizenz den Abgabebetrag für eine B+-Lizenz überschreitet;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Mai 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen