

Geschäftsverzeichnisnr. 7097
Entscheid Nr. 3/2020 vom 16. Januar 2020

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2.12.4 des Gesetzes vom 11. Juli 2018 « zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 », erhoben vom Berufsverband « Belgian Gaming Association ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, 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 Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 17. Januar 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 21. Januar 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob der Berufsverband « Belgian Gaming Association », unterstützt und vertreten durch RA R. Depla, in Westflandern zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2.12.4 des Gesetzes vom 11. Juli 2018 « zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 18. Juli 2018).

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA J. Vanpraet, in Westflandern zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 20. November 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter R. Leysen und T. Giet beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 4. Dezember 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 4. Dezember 2019 zur Beratung gestellt.

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

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

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

B.1.1. Durch das Gesetz vom 11. Juli 2018 « zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 » (nachstehend: Gesetz vom 11. Juli 2018) hat der Gesetzgeber für verschiedene Haushaltsprogramme, einschließlich des Fonds der Kommission für Glücksspiele, die ursprüngliche Schätzung der Ausgaben für das Haushaltsjahr 2018, die verfügbaren Mittel und die Ermächtigung zur Tätigkeit von Ausgaben angepasst.

B.1.2. Artikel 2.12.4 des Gesetzes vom 11. Juli 2018 bestimmt:

« Par dérogation à l'article 62, § 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'autorité fédérale, les moyens disponibles du Fonds de la Commission des jeux de hasard (programme 12-62 5) sont désaffectés, à concurrence d'un montant de 290.000 EUR, et sont ajoutés aux ressources générales du Trésor ».

B.1.3. In Bezug auf die angefochtene Bestimmung heißt es in den Vorarbeiten:

« Cette disposition permet de désaffecter 290 000 EUR des recettes relatives aux rétributions des licences des jeux de hasard pour compenser les dépenses dans le cadre de la lutte contre le surendettement à charge des crédits normaux du SPF Economie suite à l'article 20 et 20bis de la loi du 5 juillet 1998 [relative] au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis et les charges de personnel résiduelles du SPF Economie après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce SPF » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3037/001, SS. 65-66).

B.1.4. Durch Artikel 2.12.3 des Gesetzes vom 11. Juli 2018 wurde infolge des Entscheids des Gerichtshofes Nr. 42/2018 vom 29. März 2018 ein Betrag von 15 618 000 Euro, der gemäß Artikel 2.12.3 des Gesetzes vom 12. Juli 2016 « zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 » aus dem Fonds der Kommission für Glücksspiele den allgemeinen Mitteln der Staatskasse zugeführt wurde, erneut aus den allgemeinen Mitteln der Staatskasse dem Fonds der Kommission für Glücksspiele zugeleitet.

B.1.5. Artikel 2.12.4 des Gesetzes vom 11. Juli 2018 wirkt sich auf die finanziellen Mittel der Kommission für Glücksspiele aus, deren Auftrag sich einerseits aus dem Gesetz vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » (nachstehend: Glücksspielgesetz) und andererseits aus dem Gesetz vom 5. Juli 1998 « über die kollektive Schuldenregelung und die Möglichkeit eines freihändigen Verkaufs gepfändeter unbeweglicher Güter » (nachstehend: Gesetz über die kollektive Schuldenregelung) ergibt.

B.2.1. Das Gesetz über die kollektive Schuldenregelung legt einen Rahmen fest, der zum Ziel hat, eine präventive und kurative Lösung für eine übermäßige Schuldenlast zu finden und es zu ermöglichen, dass Forderungen von Gläubigern doch noch ganz oder teilweise beglichen werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nrn. 1073/1 und 1074/1, S. 12).

Im Lichte der gesellschaftlichen und individuellen finanziellen Probleme, die mit Schulden einhergehen, wollte der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen, um die Plage übermäßiger Schulden zu bekämpfen und sowohl die Gläubiger als auch die Schuldner zu schützen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nrn. 1073/11, SS. 3-4; *Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nrn. 1073/1 und 1074/1, SS. 5-8).

B.2.2. Zur Bekämpfung der übermäßigen Schuldenlast wurde ein gerichtliches Verfahren eingeführt, damit die insolventen Schuldner einerseits und die Gläubiger andererseits eine kollektive Schuldenregelung unter der Aufsicht eines Schuldenvermittlers treffen (Artikel 1675/2 bis 1675/16 des Gerichtsgesetzbuches, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung).

Grundsätzlich hat der Schuldner die im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Schuldenvermittlers entstandenen Kosten zu tragen (Artikel 1675/19 des Gerichtsgesetzbuches). Im Falle eines uneingeschränkten Schuldenerlasses gehen die Kosten jedoch zu Lasten eines durch den Staat organisierten Vergütungssystems (Artikel 20 § 1 Nr. 1 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung; *Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 1073/10, S. 5).

Ursprünglich wurde dazu als Haushaltsinstrument der « Fonds zur Bekämpfung der übermäßigen Schuldenlast » eingerichtet, der unter anderem mit den Zahlungen für die Tätigkeit des Schuldenvermittlers beauftragt wurde (Artikel 20 § 1 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung; *Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 1073/10, S. 4; *Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50-1285/006, S. 8; *Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-0473/001 und 51-0474/001, S. 201).

B.2.3. Beim Zustandekommen des Programmgesetzes vom 23. Dezember 2009 (*Belgisches Staatsblatt* vom 30. Dezember 2009) wurde festgestellt, dass der vorerwähnte Fonds mit einer Finanzierungslücke zu kämpfen hatte (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, S. 112). Um die Ausgaben weiter finanzieren zu können, wurde entschieden, einige Einrichtungen, einschließlich der Kommission für Glücksspiele, zur Zahlung eines jährlichen Beitrags zu verpflichten (Artikel 20 § 3 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung).

Durch das vorerwähnte Programmgesetz vom 23. Dezember 2009 wurde auch Artikel 19 § 1 des Glücksspielgesetzes abgeändert, der festlegt, dass der genannte Beitrag von den Glücksspieleinrichtungen zu tragen ist. Die Kommission für Glücksspiele zieht den Beitrag daher für Rechnung der Glücksspieleinrichtungen ein.

Der Gesetzgeber wollte folglich eine Beitragspflicht für die Akteure der Branchen einführen, die zu einer übermäßigen Schuldenlast beitragen können, wozu die Glücksspielbranche gehört (*Parl. Dok.*, Kammer, 2000-2001, DOC 50-1285/001, S. 8; *Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50-1285/006, S. 8; *Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, SS. 112-114, und DOC 52-2278/012, S. 29; *Parl. Dok.*, Senat, 2009-2010, Nr. 4-1552/3, S. 10).

Durch das Programmgesetz (I) vom 26. Dezember 2015 wurde der Fonds zur Bekämpfung der übermäßigen Schuldenlast aufgelöst und der Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft mit den vorwähnten Aufgaben und Haushaltsaspekten beauftragt (Artikel 61 bis 67).

B.2.4. Artikel 20 § 3 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung bestimmt in seiner jetzigen Fassung:

«Zur Speisung des FÖD Wirtschaft sind folgende Personen oder Einrichtungen verpflichtet, einen jährlichen Beitrag zu zahlen:

[...]

4. die Kommission für Glücksspiele für Rechnung der im Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler erwähnten Glücksspieleinrichtungen.

Der Jahresbeitrag wird als einmaliger und unteilbarer Betrag geschuldet. [...]

[...]

Der Beitrag der in Absatz 1 Nr. 2 bis 4 erwähnten Personen beträgt 1.200.000 EUR, 600.000 EUR beziehungsweise 200.000 EUR.

[...] ».

B.2.5. Folglich muss die Kommission für Glücksspiele in Anwendung der vorerwähnten Bestimmung für Rechnung der Glücksspieleinrichtungen jährlich einen Beitrag von 200 000 Euro zahlen. In Bezug auf diesen Beitrag heißt es in den Vorarbeiten:

« La répartition de la cotisation des établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans le même arrêté royal que celui qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard. Cet arrêté tient compte des différentes licences et du chiffre d'exploitation de l'établissement » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, SS. 113-114).

B.3.1. Durch das Glücksspielgesetz hat der Gesetzgeber einen strikten Rahmen eingeführt, der die Glücksspielbranche einer Kontrolle in drei Bereichen unterwirft: dem Spiel, dem Betrieb und der Umgebung (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-419/17, S. 32).

Angesichts der gesellschaftlichen und individuellen finanziellen Gefahren und Herausforderungen, die mit dem Aufstieg der Glücksspiele einhergehen, wollte der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen, um die Öffentlichkeit, insbesondere die Spieler, zu schützen und die angebotenen Glücksspiele strengen Kontrollen zu unterwerfen (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-419/17, SS. 31-32).

B.3.2. Als Bestandteil der Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Öffentlichkeit und zur Verstärkung der Kontrollen in der Glücksspielbranche hat der Gesetzgeber die Anbieter (Glücksspieleinrichtungen) in Klassen eingeteilt, die an eine Lizenzpflicht (Artikel 25 bis 43/7 des Glücksspielgesetzes) und eine technische Modellzulassung (Artikel 52 des Glücksspielgesetzes) sowie gegebenenfalls an ein Kreditverbot (beispielsweise Artikel 58 des Glücksspielgesetzes) anknüpfen. Schlusstein dieses Schutzes und dieser Kontrolle stellt die Einsetzung der Kommission für Glücksspiele dar (Artikel 9 des Glücksspielgesetzes).

B.4. Die Kommission für Glücksspiele überwacht daher die Einhaltung des Gesetzes und der Anforderungen, die für die Erteilung einer Lizenz gelten. Sie erteilt dem Antragsteller eine Lizenz, wenn dieser die Anforderungen erfüllt, und kann gegebenenfalls Warnungen aussprechen, die Lizenz vorübergehend aussetzen oder zurücknehmen und ein vorläufiges oder dauerhaftes Verbot für das Betreiben eines oder mehrerer Glücksspiele verhängen. Sie erteilt ebenso die Zulassung für die Modelle von Material oder Apparaten, die im Rahmen des Glücksspielgesetzes betrieben werden, und zwar auf der Grundlage einer Kontrolle, die

entweder « vom Messtechnischen Dienst des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft » (seit dem 1. Januar 2016 vom « Dienst Technische Bewertungen der Kommission für Glücksspiele ») oder von einem Dritten unter seiner Aufsicht durchgeführt wird.

B.5.1. Der Gesetzgeber hat entschieden, dass die Kosten und Ausgaben für Einrichtung, Betrieb und Dienstleistungen der Kommission für Glücksspiele von den Glücksspieleinrichtungen zu tragen sind. Dazu hat er festgelegt, dass die Lizenzinhaber-Glücksspieleinrichtungen Beiträge entrichten müssen (Artikel 19 und 53 des Glücksspielgesetzes), die über verschiedene Haushaltsinstrumente eingenommen und eingesetzt werden.

B.5.2. Zur Gewährleistung der Finanzierung für Einrichtung, Betrieb und Dienstleistungen dieser Kommission wurde im Rahmen des Haushalts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Justiz ein Fonds der Kommission für Glücksspiele eingerichtet, der durch die Abgaben der Lizenzinhaber gespeist wird (Artikel 19 § 1 Absatz 1 und § 2 des Glücksspielgesetzes).

B.5.3. Artikel 19 des Glücksspielgesetzes bestimmt:

« § 1. Die Kosten für Einrichtung, Personal und Betrieb der Kommission und ihres Sekretariats gehen vollständig zu Lasten der Inhaber von A, A+, B, B+, C, E, F1, F1, G1 und G2-Lizenzen.

Der Beitrag der Inhaber von F2-Lizenzen wird von den Inhabern von F1-Lizenzen geschuldet, für deren Rechnung die Wetten entgegengenommen werden.

Für Inhaber von C und F2-Lizenzen muss der Beitrag vor Lizenzerteilung entrichtet werden. Die Höhe dieses Beitrags entspricht dem Beitrag, der die gesamte Dauer der Lizenz deckt.

Der in Artikel 20 § 1 [*sic, zu lesen ist: Artikel 20 § 3*] des Gesetzes vom 5. Juli 1998 über die kollektive Schuldenregelung und die Möglichkeit eines freihändigen Verkaufs gepfändeter unbeweglicher Güter erwähnte Jahresbeitrag an den FÖD Wirtschaft und die in Artikel 20*bis* Absatz 4 desselben Gesetzes erwähnte Beitragserhöhung gehen zu Lasten der Glücksspieleinrichtungen.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass den von Inhabern von A, B, C und E-Lizenzen geschuldeten Beitrag zu den Kosten für Betrieb, Personal und Einrichtung der Kommission für Glücksspiele sowie den Jahresbeitrag und gegebenenfalls die Erhöhung des Beitrags an den FÖD Wirtschaft, die von Glücksspieleinrichtungen geschuldet werden.

Der König legt den Gesetzgebenden Kammern einen Gesetzentwurf zur Bestätigung des in Ausführung des vorhergehenden Absatzes ergangenen Erlasses vor.

§ 2. Im Rahmen des Haushalts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Justiz wird ein Fonds der Kommission für Glücksspiele eingerichtet. Der Fonds wird gespeist durch den Ertrag der in § 1 erwähnten Abgaben, die die Inhaber von A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, G1 und G2-Lizenzen als Beitrag zu den Kosten für Einrichtung, Personal und Betrieb der Kommission und deren Sekretariat zahlen ».

B.5.4. Die Vorarbeiten zum Artikel 19 enthalten folgende Erläuterung:

« Les frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission sont mis à la charge des exploitants de jeux de hasard, selon les modalités fixées par le Roi.

Cette disposition est inspirée par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux. Le Conseil d'État estime que ce financement ne peut s'analyser comme une redevance, mais serait plutôt un impôt permettant à l'État fédéral d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice. Le Conseil d'État est en outre d'avis que l'impôt sur les appareils automatiques de divertissement est un impôt régional conformément à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Selon le Gouvernement, le but du projet de loi est de créer un cadre légal pour les établissements de jeux de hasard (tolérés) et le développement d'une politique nationale cohérente en matière de jeu. La commission des jeux de hasard intervient à cet égard en tant qu'organe d'avis, de décision et de contrôle administratif et indépendant, et remplit en tant que tel une fonction clé. Il semble dès lors logique que les personnes qui bénéficient du nouveau cadre légal et du travail de la commission contribuent aux charges de la commission en payant les frais exposés par la commission. Le fait que le projet de loi tend à garantir aux joueurs une protection sociale minimale et qu'il tend à préserver l'ensemble de la collectivité tant contre les effets préjudiciables d'une dérégulation du marché du jeu que contre les éventuelles pratiques illicites constitue aussi une protection des intérêts professionnels des exploitants des établissements de jeux concernés. Ils ont tout intérêt à ce que les jeux de hasard et leur exploitation soient organisés d'une manière conforme et contrôlée. Dans le cas évoqué, il ne s'agit dès lors pas d'un impôt » (*Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 1-419/4, S. 33).

B.5.5. Aus Artikel 19 des Glücksspielgesetzes ergibt sich, dass die Glücksspieleinrichtungen nicht nur einen jährlichen Beitrag für Einrichtung und Betrieb der Kommission für Glücksspiele zahlen müssen, sondern, unter Berücksichtigung der Ausführungen in B.2, auch ihren Anteil an dem durch Artikel 20 § 3 Nr. 4 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung der Kommission für Glücksspiele auferlegten Beitrag.

B.5.6. In Ausführung von Artikel 19 des Glücksspielgesetzes wird pro Kalenderjahr der Betrag der vorerwähnten Beiträge durch königlichen Erlass festgelegt, der durch Gesetz zu bestätigen ist.

B.6.1. Neben dem Beitrag, den die Glücksspieleinrichtungen im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung und der Betriebskosten der Kommission für Glücksspiele schulden, hat der Gesetzgeber die Glücksspieleinrichtungen noch zur Zahlung spezifischer Vergütungen verpflichtet (Artikel 53 Nr. 6 des Glücksspielgesetzes), die mit einem spezifischen Auftrag der Kommission für Glücksspiele im Zusammenhang stehen, nämlich den der Zulassung von Modellen vorausgehenden Kontrollen und den nachfolgenden Kontrollen (Artikel 52 des Glücksspielgesetzes).

B.6.2. Artikel 53 des Glücksspielgesetzes lautet:

« Der König bestimmt:

[...]

6. die Höhe und die Modalitäten der Einziehung der Vergütungen in Bezug auf die der Zulassung von Modellen vorausgehenden Kontrollen und auf die nachfolgenden Kontrollen ».

B.6.3. Zur Organisierung der in B.6.1 erwähnten Finanzierung hatte der Gesetzgeber 2001 im Rahmen des Haushalts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft einen Fonds Glücksspiele eingerichtet (vgl. Artikel 146 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 2001), der durch Vergütungen für die Zulassungen und Kontrollen gespeist wurde, womit die Betriebskosten des « Messtechnischen Dienstes des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft » im Rahmen des Glücksspielgesetzes gedeckt wurden (*Parl. Dok.*, Kammer 2001-2002, DOC 50-1503/001, S. 58).

B.6.4. Am 1. Januar 2016 wurde die Verantwortung für die Modellzulassungen und Kontrollen jedoch auf die Kommission für Glücksspiele übertragen (Artikel 50 des Programmgesetzes (I) vom 26. Dezember 2015), die, wie bereits in B.5.2 erwähnt wurde, einem Haushaltsfonds beim Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz untersteht. Dementsprechend wurde durch Artikel 26 des Programmgesetzes (I) vom 26. Dezember 2015 der Fonds Glücksspiele aufgelöst. Durch Artikel 2.32.2 des Gesetzes vom 12. Juli 2016 « zur Festlegung der ersten Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 » wurden die verfügbaren Mittel im Fonds Glücksspiele den allgemeinen Mitteln der Staatskasse zugeführt.

B.6.5. Die Vergütungen für die Modellzulassungen und die nachfolgenden Kontrollen (Artikel 53 Nr. 6 des Glücksspielgesetzes) werden jetzt zugunsten der allgemeinen Mittel der

Staatskasse eingezogen (Artikel 7 des königlichen Erlasses vom 21. Februar 2003 « zur Festlegung der Vergütungen in Bezug auf die der Zulassung von Modellen vorausgehenden Kontrollen und die nachfolgenden Kontrollen hinsichtlich der Glücksspiele und der Weise ihrer Einziehung durch den Dienst Technische Bewertungen der Kommission für Glücksspiele »).

B.7. Im Gegensatz zu den gewöhnlichen Haushaltsprogrammen verbleiben die Kredite in einem Haushaltsfonds, die bei Ablauf des Haushaltsjahres nicht verwendet worden sind (Artikel 62 § 2 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 « zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates »), was erlaubt, dass der Saldo des Fonds und deshalb die im Fonds verfügbaren Mittel anwachsen können. Aus dem vorerwähnten Artikel ergibt sich, dass, vorbehaltlich einer abweichenden Gesetzesbestimmung, dem Fonds keine Mittel entzogen werden können.

B.8. Dem Vorstehenden lässt sich entnehmen, dass in Bezug auf den Fonds der Kommission für Glücksspiele dem Saldo und den Eingängen bezüglich des Haushaltsjahres ausschließlich die jährlichen Beiträge der Lizenzinhaber zugrunde liegen (Artikel 19 § 1 Absatz 1 des Glücksspielgesetzes) und dass sie gemeinsam, gegebenenfalls abzüglich der Mittel, die kraft Gesetzes entwidmet werden, die im Fonds verfügbaren Mittel darstellen. Ansonsten werden die Vergütungen für die Modellzulassung und die nachfolgenden Kontrollen (Artikel 52 und 53 des Glücksspielgesetzes) den allgemeinen Mitteln der Staatskasse zugewiesen und nicht in den Fonds aufgenommen.

#### *In Bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage*

B.9. Nach Ansicht des Ministerrats ist die Nichtigkeitsklage unzulässig, weil in der Person der klagenden Partei das erforderliche Interesse nicht vorliege.

B.10. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.11. Die klagende Partei, der Berufsverband « Belgian Gaming Association », hat laut Punkt 3 von Abschnitt A ihrer Satzung (veröffentlicht in den Anlagen zum *Belgischen Staatsblatt* vom 10. Februar 2010) « die Entwicklung und die Koordination der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder sowie die Wahrnehmung ihrer Interessen und die Verbesserung der Bewältigung ihrer beruflichen Aktivitäten » zum Ziel. Sie ist ein Verband für Anbieter automatisierter Glücksspiele (Punkt 1 von Abschnitt B der vorerwähnten Satzung).

Als Berufsverband besitzt die klagende Partei die erforderliche Eigenschaft, um Bestimmungen anzufechten, die sich direkt und nachteilig auf die Interessen ihrer Mitglieder auswirken können.

B.12.1. Durch die angefochtene Bestimmung sollen 290 000 Euro der im Fonds der Kommission für Glücksspiele verfügbaren Mittel entwidmet und den allgemeinen Mitteln der Staatskasse zugewiesen werden.

B.12.2. Da die angefochtene Bestimmung die Umwidmung eines Teils der im Fonds der Kommission für Glücksspiele verfügbaren Mittel zur Folge hat und der Fonds durch Beiträge der Glücksspieleinrichtungen gespeist wird, liegt in der Person der klagenden Partei das nach dem Gesetz erforderliche Interesse vor.

#### *Zur Hauptsache*

B.13. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 177 der Verfassung und Artikel 3 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen in Verbindung mit den Artikeln 4, 5 und 11 desselben Sondergesetzes.

Die klagende Partei führt an, dass die vorerwähnten Bestimmungen verletzt worden seien, weil der Föderalgesetzgeber nicht befugt sei, die von ihren Mitgliedern gezahlten Beiträge umzuwidmen und diese den allgemeinen Mitteln der Staatskasse hinzuzufügen. Aus dieser Umwidmung ergebe sich, dass die von den Glücksspieleinrichtungen geschuldeten Beiträge in Wirklichkeit Steuern seien, wobei deren Steuersatz, Bemessungsgrundlage und diesbezügliche

Befreiungen nur die Regionen bestimmen könnten, und keine Abgaben, wofür die Föderalbehörde zuständig sei.

B.14.1. Der Ministerrat macht geltend, dass der erste Klagegrund unzulässig sei, weil der Gerichtshof nicht befugt sei, die angefochtene Bestimmung anhand der angeführten Referenznormen zu prüfen.

B.14.2. Aufgrund von Artikel 142 Absatz 2 der Verfassung und Artikel 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof ist der Gerichtshof dazu befugt, über Klagen auf Nichtigerklärung eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer in Artikel 134 der Verfassung erwähnten Regel wegen Verletzung der Regeln, die durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung für die Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten der Föderalbehörde, der Gemeinschaften und der Regionen festgelegt sind, und wegen Verletzung der Artikel von Titel II (« Die Belgier und ihre Rechte ») und der Artikel 143 § 1, 170, 172 und 191 der Verfassung zu befinden.

B.15.1. Artikel 177 der Verfassung bestimmt:

« Ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, legt das Finanzierungssystem für die Regionen fest.

Die Regionalparlamente bestimmen, jedes für seinen Bereich, den Verwendungszweck ihrer Einnahmen durch die in Artikel 134 erwähnten Regeln ».

B.15.2. Zur Ausführung von Artikel 177 Absatz 1 der Verfassung bestimmt Artikel 1 § 2 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen:

« Unbeschadet des Artikels 170 § 2 der Verfassung wird der Haushalt der Wallonischen Region, der Flämischen Region und der Region Brüssel-Hauptstadt finanziert durch:

1. nichtsteuerliche Einnahmen,
2. in vorliegendem Gesetz erwähnte Steuereinnahmen,
3. Einnahmen aus der Ausübung der steuerlichen Autonomie im Bereich der Steuer der natürlichen Personen, wie erwähnt in Titel III/1,
4. zugewiesene Teile des Ertrags aus Steuern und Erhebungen,

5. föderale Dotationen,
6. einen Mechanismus der nationalen Solidarität,
7. für den Zeitraum von 2015 bis 2033: einen Übergangsmechanismus,
8. Anleihen ».

B.16.1. Artikel 3 desselben Sondergesetzes bestimmt:

« Folgende Steuern sind regionale Steuern:

1. die Steuer auf Spiele und Wetten;

[...]

Diese Steuern unterliegen den Bestimmungen der Artikel 4, 5, 8 und 11 ».

B.16.2. Artikel 4 § 1 desselben Sondergesetzes bestimmt:

« Die Regionen sind befugt, den Steuersatz, die Besteuerungsgrundlage und die Befreiungen von den in Artikel 3 Absatz 1 Nr. 1 bis 4 und Nr. 6 bis 9 erwähnten Steuern zu ändern ».

B.16.3. Artikel 5 desselben Sondergesetzes bestimmt:

« § 1. Die in Artikel 3 genannten Steuern werden den Regionen ihrer Lokalisierung gemäß zugewiesen.

§ 2. Für die Anwendung von § 1 wird davon ausgegangen, dass diese Steuern wie folgt lokalisiert sind:

1. die Steuer auf Spiele und Wetten: an dem Ort, an dem die Spiele stattfinden und die Wetten eingegangen werden;

[...] ».

B.17.1. Wenn der jährliche, an den Föderalen Öffentlichen Dienst Wirtschaft durch die Glücksspieleinrichtungen zu zahlende Beitrag im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung als Steuer angesehen wird, ist der Regionalgesetzgeber auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der

Gemeinschaften und Regionen befugt, was die in Artikel 4 § 1 dieses Sondergesetzes genannten Aspekte betrifft.

Der föderale Gesetzgeber seinerseits ist, wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 34/2018 vom 22. März 2018 geurteilt hat, dazu befugt, den Steuergegenstand dieser Steuer durch ein mit besonderer Mehrheit verabschiedetes Gesetz festzulegen. Die Änderung der Zweckbestimmung des Ertrags dieser Steuer erfordert eine Änderung der vorgenannten Bestimmungen des Finanzierungssondergesetzes.

B.17.2. Wenn dieser Beitrag als Abgabe angesehen wird, obliegt es dem materiell befugten Gesetzgeber, hier dem Föderalgesetzgeber, der befugt ist, die Glücksspieleinrichtungen zu regeln, diesen einzuführen.

B.17.3. Der Ministerrat trägt vor, dass die angefochtene Bestimmung die Umwidmung eines Teils der Mittel im Fonds der Kommission für Glücksspiele regle und die Glücksspieleinrichtungen nicht zur Zahlung eines Beitrags verpflichte, sodass sich die Frage nach der Einstufung dieses Beitrags als Steuer beziehungsweise Abgabe vorliegend nicht stelle.

Wie der Gerichtshof jedoch in seinem Entscheid Nr. 42/2018 vom 29. März 2018 entschieden hat, kann sich eine Umwidmung der Mittel im Fonds der Kommission für Glücksspiele auf die Einstufung dieses Beitrags als Steuer beziehungsweise Abgabe auswirken und deshalb auf die Zuständigkeit des Föderalgesetzgebers, wenn die Entnahme der Mittel aus dem Fonds und die Hinzufügung zu den allgemeinen Mitteln der Staatskasse derart beträchtlich ist, dass daraus hervorgeht, dass der von der Föderalbehörde den Glücksspieleinrichtungen auferlegte Beitrag nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Selbstkostenpreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung steht und aus diesem Grunde keine Abgabe, sondern eine Steuer ist.

B.17.4. Die Einstufung des in Frage stehenden Beitrags, und deshalb auch die Tragweite der angefochtenen Bestimmung, bezieht sich folglich auf die Regeln über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Föderalbehörde und den Regionen, auf die im Klagegrund Bezug genommen wird. Der Gerichtshof ist befugt, deren Einhaltung zu überprüfen.

B.17.5. Die Einrede wird abgewiesen.

B.18. Die angefochtene Bestimmung entzieht dem Fonds der Kommission für Glücksspiele in Bezug auf das Haushaltsjahr 2018 finanzielle Mittel in Höhe von 290 000 Euro und fügt diese den allgemeinen Mitteln der Förderalbehörde hinzu.

Aus den in B.1.3 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich, dass in Bezug auf den vorerwähnten Betrag eine Unterscheidung zwischen einerseits dem Betrag von 200 000 Euro, der sich auf Ausgaben im Zusammenhang mit der kollektiven Schuldenregelung bezieht, und andererseits dem Betrag von 90 000 Euro, der sich auf die Personalkosten zu Lasten des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft bezieht, vorgenommen werden muss.

B.19. In Bezug auf den durch die Kommission für Glücksspiele im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung geschuldeten Beitrag heißt es in den Vorarbeiten zum Programmgesetz vom 23. Dezember 2009:

« Le Fonds de traitement du surendettement fait face à un déficit financier. En vue de combler ce déficit, une contribution complémentaire à charge des prêteurs et l'ajout de nouveaux contributeurs ont été envisagés.

[...]

Dans l'article proposé, il est prévu qu'outre les prêteurs, qui sont actuellement les seuls contributeurs au Fonds, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) et la Commission des jeux de hasard soient également tenus de verser une contribution annuelle au Fonds. En effet, ces organes reçoivent respectivement des contributions annuelles de la part des opérateurs en télécommunications, des compagnies d'assurance et des établissements de jeux de hasard.

Ces nouveaux contributeurs ont notamment été déterminés sur base des chiffres de la Banque nationale de Belgique qui indiquent que 31,7 % des personnes faisant appel à la procédure de règlement collectif de dettes ne sont pas enregistrées pour cause de retard de remboursement d'un crédit. [...] Il ressort de cela que le surendettement ne se limite pas au crédit, raison qui justifie la participation au financement du Fonds de la part d'autres secteurs. [...]

Dans un souci de simplification administrative, il est prévu que l'IBPT, la CBFA et la Commission des jeux de hasard versent directement au Fonds une part des contributions qu'ils reçoivent plutôt que de prévoir une procédure similaire à celle existant à l'égard des prêteurs à savoir, une demande émanant du Fonds et adressée à chaque prêteur.

La contribution des prêteurs et les montants prévus à charge de l'IBPT, de la CBFA et de la Commission des jeux de hasard devraient permettre au Fonds de fonctionner normalement et d'éviter les retards de paiement d'honoraires des médiateurs de dettes auxquels il est

actuellement confronté. [...] La répartition de la cotisation des établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans le même arrêté royal que celui qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard. Cet arrêté tient compte des différentes licences et du chiffre d'exploitation de l'établissement.

[...]

Concernant la répartition de la contribution au sein même des secteurs des télécommunications, des assurances et des établissements de jeux de hasard, elle peut se baser sur les clés de répartition existantes dans les arrêtés royaux pris en exécution des lois des 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, SS. 112-115).

B.20.1. Aus Artikel 20 § 3 des Gesetzes über die kollektive Schuldenregelung und Artikel 19 § 1 des Glücksspielgesetzes geht hervor, dass die Kommission für Glücksspiele den jährlichen Beitrag, der im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung geschuldet wird, für Rechnung der Glücksspieleinrichtungen einzieht, die folglich die eigentlichen Schuldner dieses Beitrags sind.

B.20.2. Dieser Beitrag ist wesentlicher Bestandteil einer Regelung, die die Schuldner und die Gläubiger, im Falle übermäßiger Schulden, schützen soll, unter anderem wenn diese Schulden auf Glücksspiele zurückzuführen sind, und soll folglich die Risiken abfedern, die zu Lasten der Spieler und der Gesellschaft im Zusammenhang mit Spielen und Wetten entstehen. Dieser Beitrag ist daher als Vergütung für eine Dienstleistung anzusehen, die der Staat zugunsten der Glücksspieleinrichtungen sowie ihrer Kunden erbringt. Der Föderalgesetzgeber hat durch seine Entscheidung, dass die Finanzierung im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung mittels eines Beitrags erfolgen muss, der von den Glücksspieleinrichtungen zu tragen ist, keine Steuer « auf Spiele und Wetten » im Sinne von Artikel 3 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 « bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen » eingeführt.

B.20.3. Die Verteilung des Beitrags unter den Glücksspieleinrichtungen wird jährlich im königlichen Erlass festgelegt, der den Beitrag zu den Kosten für Betrieb, Person und Einrichtung der Kommission für Glücksspiele regelt, wobei derselbe Verteilungsschlüssel angewandt wird, der in diesem königlichen Erlass enthalten ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, SS. 113-115). Bei der Bestimmung des Beitrags werden die

Lizenzen und der Umsatz der Glücksspieleinrichtungen berücksichtigt, was gewährleisten soll, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Selbstkostenpreis der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Beitragspflichtige schuldet, besteht.

B.21. Aus dem Umfang der Umwidmung der Mittel infolge der angefochtenen Bestimmung kann nicht abgeleitet werden, dass der Beitrag, den die Glücksspieleinrichtungen im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung entrichten müssen, keine Abgabe im Sinne von Artikel 173 der Verfassung ist. Der Umstand, dass die Kommission für Glücksspiele den Beitrag aus Gründen der administrativen Vereinfachung für Rechnung der Glücksspieleinrichtungen einzieht und den empfangenen Betrag an die Staatskasse weiterleiten muss, lässt diese Feststellung unberührt.

B.22. Durch Umwidmung der im Fonds der Kommission für Glücksspiele verfügbaren Mittel in Höhe von 200 000 Euro und deren Hinzufügung zu den allgemeinen Mitteln der Staatskasse verletzt der Föderalgesetzgeber die in B.15 erwähnten Referenznormen folglich nicht.

B.23.1. Die angefochtene Bestimmung hat ebenso zur Folge, dass in Bezug auf die im Fonds der Kommission für Glücksspiele verfügbaren Mittel ein Betrag von 90 000 Euro umgewidmet und den allgemeinen Mitteln der Staatskasse hinzugefügt wird.

Nach den in B.1.3 erwähnten Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung bezieht sich dieser Betrag auf die nach Auflösung des Fonds Glücksspiele beim Föderalen Öffentlichen Dienst Wirtschaft verbliebenen und weiterhin von diesem Dienst zu tragenden Personalkosten.

B.23.2. Wie in B.6 erwähnt wurde, war die Einrichtung des Fonds Glücksspiele im Rahmen des Haushalts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft als Instrument für die Finanzierung in Bezug auf die der Zulassung von Modellen vorausgehenden Kontrollen und die nachfolgenden Kontrollen bei den Glücksspieleinrichtungen gedacht. Durch Artikel 26 des Programmgesetzes (I) vom 26. Dezember 2015 wurde dieser Fonds aufgelöst, weil die Kommission für Glücksspiele mit den vorerwähnten Kontrollen beauftragt wurde.

B.23.3. Der Umfang des durch die angefochtene Bestimmung vorübergehend umgewidmeten Betrags ist nicht derart beträchtlich, dass daraus abgeleitet werden muss, dass

die von den Glücksspieleinrichtungen geschuldeten Beiträge nicht mehr als Abgabe qualifiziert werden können.

Durch Umwidmung der im Fonds der Kommission für Glücksspiele verfügbaren Mittel in Höhe von 90 000 Euro und deren Hinzufügung zu den allgemeinen Mitteln der Staatskasse verletzt der Föderalgesetzgeber die in B.15 erwähnten Referenznormen folglich nicht.

B.24. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

B.25. Die klagende Partei leitet einen zweiten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 174 der Verfassung, gegen die Artikel 3 Nr. 1, 4, 5, 11 und 50 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen und gegen die Artikel 60 und 62 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 « zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates ».

B.26. Unter Zugrundelegung der Ausführungen in B.14.2 ist der Gerichtshof nicht befugt, die angefochtenen Bestimmungen anhand des Artikels 174 der Verfassung oder der Artikel 60 und 62 des vorerwähnten Gesetzes vom 22. Mai 2003 zu prüfen.

Sofern ein Verstoß gegen Artikel 3 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 in Verbindung mit den Artikeln 4, 5 und 11 desselben Sondergesetzes geltend gemacht wird, ist der Klagegrund aus denselben Gründen unbegründet, die im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes angegeben wurden.

Schließlich ist in Bezug auf die geltend gemachte Verletzung des Artikels 50 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung sich ausschließlich auf den Haushalt der Gemeinschaften und der Regionen bezieht und daher in keiner Weise mit der angefochtenen Regelung im Zusammenhang steht.

B.27. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

B.28. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 170 und 172 der Verfassung und gegen Artikel 3 Nr. 1

des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen in Verbindung mit den Artikeln 4, 5 und 11 desselben Sondergesetzes.

Nach Ansicht der klagenden Partei hat der Gesetzgeber den Gesetzmäßigkeitsgrundsatz im Bereich der Steuern, den die vorerwähnten Verfassungsbestimmungen garantierten, verletzt, da die sogenannten Abgaben, die den Glücksspieleinrichtungen auferlegt würden, in Wirklichkeit Steuern seien.

B.29. Sowohl durch Artikel 170 der Verfassung, was die Steuern betrifft, als auch durch Artikel 173 der Verfassung, was die Entgelte betrifft, wird gewährleistet, dass keine Abgabe ohne das Auftreten der zuständigen repräsentativen Versammlung auferlegt wird. Die Garantie des Legalitätsprinzips hat in beiden Fällen jedoch nicht dieselbe Tragweite.

In Steuersachen ist jede Befugnisübertragung, die sich auf die Festlegung eines der wesentlichen Bestandteile der Steuer bezieht, grundsätzlich verfassungswidrig. In Bezug auf die Entgelte reicht es aus, dass der zuständige Gesetzgeber die Fälle festlegt, die Anlass zur Erhebung des Entgelts sein können, und kann die Regelung der anderen wesentlichen Elemente, wie die Höhe des Entgelts, übertragen werden.

B.30. Wie im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes erwähnt wurde, führt die angefochtene Bestimmung nicht dazu, dass der den Glücksspieleinrichtungen auferlegte Beitrag eine Steuer ist.

B.31. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. Januar 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen