

Rechtssache C-695/21

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

19. November 2021

Vorlegendes Gericht:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

8. November 2021

Klägerinnen:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Beklagter:

Belgische Staat

... [nicht übersetzt]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL
(Niederländischsprachiges
Gericht erster Instanz Brüssel,
Belgien)**

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]

In dem Rechtsstreit ... [nicht übersetzt]

der Gesellschaft BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND ... [nicht übersetzt]

Klägerin,

... [nicht übersetzt]

gegen

den **BELGISCHE STAAT (belgischer Staat) ...** [nicht übersetzt]

Beklagter,

... [nicht übersetzt]

In dem Rechtsstreit ... [nicht übersetzt]

der CASINO ADMIRAL ZEELAND BV ... [nicht übersetzt]

Klägerin,

... [nicht übersetzt]

gegen

den **BELGISCHE STAAT ...** [nicht übersetzt]

Beklagter,

... [nicht übersetzt]

In dem Rechtsstreit ... [nicht übersetzt]

der BV SUPERGAME ... [nicht übersetzt]

Klägerin,

... [nicht übersetzt]

gegen

den **BELGISCHE STAAT** ... [nicht übersetzt]

Beklagter,

... [nicht übersetzt]

** ** *

... [nicht übersetzt] [Ablauf des nationalen Verfahrens]

1. Sachverhalt, Vorgeschichte und Anträge

1.1.

... [nicht übersetzt] *Die Klägerin zu 1* ... [nicht übersetzt] ist Betreiberin der Glücksspieleinrichtung „*Casino Admiral Sluis*“.

... [nicht übersetzt] *Die Klägerin zu 2* ... [nicht übersetzt] ist Betreiberin der Glücksspieleinrichtung „*Casino Admiral Hulst*“.

... [nicht übersetzt] *Die Klägerin zu 3* ... [nicht übersetzt] ist Betreiberin der Glücksspieleinrichtung „*Casino Admiral Heerle*“.

... [nicht übersetzt]

1.2.

Alle vorgenannten Glücksspieleinrichtungen sind in den Niederlanden ansässig.

Vom 3. Dezember 2018 bis 25. Juni 2019 wurde im belgischen Hoheitsgebiet mittels physischer Träger für die Einrichtung der Klägerin zu 1 Werbung gemacht.

Gleiches geschah für die Einrichtungen der Klägerinnen zu 2 und zu 3 in der Zeit vom 20. März 2019 bis 2. April 2019.

Mit Entscheidungen vom 11. Dezember 2020 verhängte die Kansspelcommissie (Glücksspielkommission, Belgien) unter Anwendung von Art. 15/3 der Kansspelwet (Glücksspielgesetz) ein Bußgeld von 6 500 Euro gegen die Klägerin zu 1, von 3 000 Euro gegen die Klägerin zu 2 und von 2 800 Euro gegen die Klägerin zu 3, und zwar jeweils wegen eines Verstoßes gegen Art. 4 § 2 der Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (Gesetz vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele,

die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, im Folgenden: Kansspelwet).

1.3.

Mit ihren jeweiligen, am 15. Januar 2021 eingereichten Klageschriften erhoben die Klägerinnen Klage gegen diese Entscheidungen vom 11. Dezember 2020.

... [nicht übersetzt]

In der Sache selbst beantragen sie im Wesentlichen und als Hauptantrag die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen.

1.4.

... [nicht übersetzt]

[Der Beklagte] stellt im Wesentlichen und als Hauptvorbringen die Begründetheit der Klagen der Klägerinnen in Abrede.

2. Verbindung

[Die Rechtssachen werden verbunden] ... [nicht übersetzt]

3. Zulässigkeit

[Die Klagen sind zulässig] ... [nicht übersetzt]

4. Begründetheit

4.1.

Mit den angefochtenen Entscheidungen vom 11. Dezember 2020 verhängte die Kansspelcommissie, ein Organ des Beklagten, unter Anwendung von Art. 15/3 der Kansspelwet ein Bußgeld gegen die Klägerinnen wegen Verstößen gegen Art. 4 § 2 der Kansspelwet, die diese begangen haben sollen.

Der relevante Wortlaut von Art. 4 § 2 der Kansspelwet lautet wie folgt:

„Niemand darf ... für ... eine Glücksspieleinrichtung Werbung machen ..., wenn ihm bekannt ist, dass es sich um den Betrieb eines Glücksspiels oder einer Glücksspieleinrichtung handelt, die nicht gemäß vorliegendem Gesetz zugelassen sind.“

Mit dieser Bestimmung wird mit anderen Worten ein allgemeines Verbot – mit Ausnahme bei fehlender Kenntnis des Zuwiderhandelnden – für das Bewerben von Glücksspieleinrichtungen geschaffen, wobei dieses nur für die

Glücksspieleinrichtungen nicht gilt, für die die Kansspelcommissie eine Lizenz erteilt hat.

Es wird an sich nicht bestritten, dass die Klägerinnen in den betreffenden Zeiträumen die von ihnen in den Niederlanden betriebenen Glücksspieleinrichtungen im belgischen Hoheitsgebiet beworben haben.

Auch ist unstreitig, dass die belgische Kansspelcommissie für diese niederländischen Einrichtungen keine Lizenz erteilt hat.

Ein materieller Verstoß jeder Klägerin gegen Art. 4 § 2 der Kansspelwet steht an sich daher auch fest.

Jedoch machen die Klägerinnen im Rahmen der vorliegenden Klage geltend, dass das Werbeverbot gemäß Art. 4 § 2 der Kansspelwet der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) widerspreche, mit der Folge, dass diese nationale Gesetzesbestimmung unangewendet zu lassen sei.

4.2.

Es liegt auf der Hand, dass der räumliche Geltungsbereich der Kansspelwet auf das Hoheitsgebiet des belgischen Staates beschränkt ist.

Das führt nicht nur dazu, dass das oben genannte Werbeverbot nur im belgischen Hoheitsgebiet gilt.

Vielmehr hat dies auch zur Folge, dass die Kansspelcommissie nur für die Glücksspieleinrichtungen Lizenzen erteilen kann, die im belgischen Hoheitsgebiet ansässig sind.

Darüber hinaus sieht die Kansspelwet keine Möglichkeit für den Betreiber einer ausländischen Glücksspieleinrichtung vor, von den belgischen Behörden eine Lizenz zu erhalten, um abweichend vom allgemeinen Werbeverbot diese Tätigkeit in Belgien zu bewerben.

4.3.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Klägerinnen faktisch keinerlei Möglichkeiten haben, ihre in den Niederlanden ansässigen Glücksspieleinrichtungen im belgischen Hoheitsgebiet zu bewerben.

Zum einen sind ihre Einrichtungen nämlich nicht in Belgien ansässig, so dass die belgische Kansspelcommissie für ihren Betrieb als solchen keine Lizenz erteilen kann. Infolgedessen ist es ausgeschlossen, dass diese Einrichtungen von Gesetzes wegen unter die Ausnahme vom Werbeverbot fallen, die in Art. 4 § 2 der Kansspelwet selbst, der das Werbeverbot aufstellt, vorgesehen ist.

Zum anderen sieht das belgische Recht keine Möglichkeit vor, eine Lizenz für das Bewerben im Ausland ansässiger Glücksspieleinrichtungen in Belgien zu erteilen, die die Klägerinnen beantragen könnten.

Anders gesagt: Die belgische nationale Regelung läuft, allgemeiner ausgedrückt, darauf hinaus, dass in Belgien grundsätzlich ein allgemeines Verbot des Bewerbens von Glücksspieleinrichtungen gilt. In Belgien ansässige und zugelassene Einrichtungen fallen von Gesetzes wegen unter eine Ausnahme von diesem Verbot. Solche Einrichtungen dürfen in Belgien beworben werden. Nicht in Belgien ansässige Glücksspieleinrichtungen sind und bleiben hingegen in jedem Fall – unabhängig von beispielsweise dem Status einer zugelassenen Einrichtung im Staat der Niederlassung – dem Werbeverbot in Belgien unterworfen. Für diese Einrichtungen besteht keine Möglichkeit, eine Ausnahme vom allgemeinen Werbeverbot zu erhalten.

Die Frage, ob eine solche Regelung hinsichtlich der Betreiber von in anderen Mitgliedstaaten als Belgien niedergelassenen Glücksspieleinrichtungen mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist, ist zumindest eine legitime Frage, die eine nähere Prüfung erforderlich macht.

4.4.

Es ist unbestritten, dass das Werbeverbot für Glücksspieleinrichtungen gemäß Art. 4 § 2 der Kansspelwet eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 56 AEUV darstellt. Tatsächlich ist das Verbot des Bewerbens von in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Glücksspieleinrichtungen im belgischen Hoheitsgebiet sowohl aus Sicht der Betreiber dieser Einrichtungen als auch aus Sicht der potenziellen Kunden eine Behinderung in der Form, dass die angebotenen Dienstleistungen gegenüber Einwohnern Belgiens nicht erbracht werden können¹.

Folglich ist zu prüfen, ob diese beschränkende Maßnahme aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist, wobei die Maßnahme geeignet sein muss, das verfolgte Ziel zu erreichen, und nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist².

Das Werbeverbot gemäß Art. 4 § 2 der Kansspelwet vom 7. Mai 1999 wurde durch Art. 6 der Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (Gesetz vom 10. Januar 2010 zur Änderung der Rechtsvorschriften über Glücksspiele) eingeführt.

¹ Vgl. u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

² Ebenda.

Aus den Gesetzgebungsmaterialien zu dieser Gesetzesänderung ergibt sich, dass der belgische Gesetzgeber nach eigenem Bekunden im Allgemeinen beabsichtigt, eine Glücksspielpolitik zu verfolgen, die von den Zielen geleitet ist:

- die Spieler zu schützen,
- finanzielle Transparenz zu schaffen und Geldströme zu kontrollieren,
- die Spiele zu kontrollieren, und
- die Veranstalter zu identifizieren und zu kontrollieren³.

Der belgische Gesetzgeber geht dabei offensichtlich davon aus, dass beim Menschen auf jeden Fall ein Spielbedürfnis besteht. Auf der Grundlage eines sogenannten „Kanalisierungsansatzes“ regelt er die Glücksspiele dabei auf solche Weise, dass das illegale Glücksspielangebot bekämpft und der Spieler auf ein legales Spielangebot verwiesen wird, das in engen Grenzen erlaubt wird⁴.

Eine solche Beschränkung des Angebots auf eine festgelegte Zahl von Glücksspielanbietern mit einem spezifischen Angebot trägt nach Ansicht des belgischen Gesetzgebers zur Eindämmung der Teilnahme an Glücksspielen bei, was wiederum dazu führe, dass die Spieler vor einer Spielsucht geschützt würden⁵.

Es steht außer Frage, dass der Schutz des Verbrauchers vor nachteiligen Folgen von Glücksspielen, einschließlich des Spielsuchtrisikos, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt⁶.

Die Behauptung der Klägerinnen, dass mit dem fraglichen Werbeverbot in Wirklichkeit ausschließlich beabsichtigt sei, die Interessen der belgischen

³ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, des Gesetzbuches der den Einkommensteuern gleichgesetzten Steuern, des Gesetzes vom 26. Juni 1963 über die Förderung der Leibeserziehung, der sportlichen Betätigung und des Lebens im Freien und über die Kontrolle der Unternehmen, die Wetten auf Sportergebnisse in Form eines Wettbewerbs organisieren, des Gesetzes vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie, *Parlamentsdokumente* Kammer, 2008-09, Nr. 1992/001, 4).

⁴ Ebenda.

⁵ Ebenda.

⁶ Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 6. März 2007, C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, und vom 8. September 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

Staatskasse zu wahren, indem die belgischen Spieler möglichst auf in Belgien ansässige Glücksspieleinrichtungen statt ausländischer Einrichtungen gelenkt würden, wird vorliegend durch kein einziges Element glaubhaft gemacht, geschweige denn bewiesen. Sie ist ohne Weiteres als unzutreffend zurückzuweisen.

4.5.

Es bleibt daher die Frage, ob das fragliche Werbeverbot im Sinne von Art. 4 § 2 der Kansspelwet im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig ist.

Den Gesetzgebungsunterlagen zu der vorliegend relevanten Änderung der Kansspelwet im Jahr 2010 lässt sich entnehmen, dass der Gesetzgeber zu dieser Gesetzesänderung weitgehend durch den Wunsch veranlasst wurde, das seinerzeit aufkommende Phänomen der Online-Glücksspiele zu regeln. Konkret wird in der Begründung zum betreffenden Gesetzentwurf auch hinsichtlich des eingeführten Werbeverbots nur auf den Betrieb von Websites und Online-Kasinos verwiesen⁷. Im Ausland niedergelassene Glücksspieleinrichtungen werden in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich erwähnt.

Trotzdem lässt sich argumentieren, dass das vorliegende Werbeverbot zu einer Beschränkung des Zugangs zu Glücksspielen beiträgt, die die in Belgien wohnhaften Verbraucher trifft. Formell steht dem zwar nichts entgegen, dass sich diese Verbraucher in eine ausländische Glücksspieleinrichtung begeben und an den dort angebotenen Spielen teilnehmen. Vernünftigerweise kann jedoch angenommen werden, dass sich das Fehlen von Werbung für solche Einrichtungen auf die Anziehungskraft dieser Einrichtungen negativ auswirkt.

Der belgische Gesetzgeber hat sich eindeutig für ein System der Beschränkung des Glücksspielangebots entschieden, um die Teilnahme an solchen Spielen zurückzudrängen, wobei er die Absicht verfolgt, übermäßigem Spielen und Spielsucht vorzubeugen. Es ist offensichtlich, dass der (potenziell) spielsüchtige Verbraucher je mehr er mit Werbung für Glücksspiele in Kontakt kommt, desto mehr dazu verleitet wird, an solchen Spielen tatsächlich teilzunehmen. In diesem Sinne kann argumentiert werden, dass eine Beschränkung des Werbeangebots dem verfolgten Ziel dient.

Dagegen lässt sich einwenden, dass auch argumentiert werden kann, dass das Gleiche für ein allgemeines Werbeverbot gilt, das ohne Ausnahme für alle in Belgien niedergelassenen Glücksspieleinrichtungen gelten würde. Auch eine

⁷ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, *Parlamentsdokumente* Kammer, 2008-09, Nr. 1992/001, 18.

solche Maßnahme hätte nämlich zur Folge, dass die Verlockungen, denen der (potenziell) spielsüchtige Verbraucher ausgesetzt wird, begrenzt werden.

Es stellt sich mit anderen Worten die Frage nach dem diskriminierenden Charakter einer nationalen Gesetzesregelung, nach der einer begrenzten und kontrollierten Zahl von – ausschließlich inländischen – Glücksspieleinrichtungen, sei es auch zur Verfolgung eines ohne Weiteres legitimen Ziels, eine Ausnahme vom in Belgien geltenden allgemeinen Werbeverbot bezüglich ihrer Tätigkeiten eingeräumt wird, während es für alle in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen vergleichbaren Einrichtungen ohne Unterschied nicht möglich ist, eine solche Ausnahme zu erhalten.

Zwar ist die Regelung der Glücksspiele ein Bereich, in dem beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, was dazu führt, dass es in Ermangelung einer Harmonisierung durch die [Union] Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist, im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben⁸. Jedoch erlaubt diese den Mitgliedstaaten zustehende Freiheit es ihnen selbstverständlich nicht, diesen Bereich auf diskriminierende Weise zu regeln⁹.

Die Rechtbank hält die Antwort auf diese Frage zur Art und Weise, wie Art. 56 AEUV auszulegen ist, zum Erlass ihrer Entscheidung über die vorliegenden Klagen für erforderlich. Sollte sich nämlich die nationale Regelung zum Werbeverbot für Glücksspieleinrichtungen als diskriminierend erweisen, kann diese nicht angewendet werden, um die angefochtenen Bußgelder gegen die Klägerinnen zu verhängen.

Die Rechtbank entscheidet nicht in letzter Instanz im Sinne von Art. 267 Abs. 3 AEUV, da gegen das von ihr zu erlassende Urteil noch Kassationsbeschwerde eingelegt werden kann¹⁰.

Dennoch erachtet es die Rechtbank bei der vorliegenden Sachlage für angebracht, dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV die unten angeführte Frage nach der Auslegung von Art. 56 Abs. 1 AEUV vor Erlass einer Entscheidung in der Sache zur Vorabentscheidung vorzulegen.

AUS DIESEN GRÜNDEN

⁸ Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 8. Juli 2010, C-447/08 und C-448/08, EU:C:2010:415, Sjöberg, und vom [8.] September 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 22. Juni 2017, C-49/16, EU:C:2017:491, Unibet International, und vom 4. Februar 2016, C-336/14, EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰ Art. 15/7 § 3 der Kansspelwet vom 7. Mai 1999.

DIE RECHTBANK

... [nicht übersetzt]

Entscheidend als letzte Instanz ... [nicht übersetzt] [ohne Relevanz für die Beantwortung der Frage]

Legt dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Ist Art. 56 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen, dass er einer nationalen Gesetzesregelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die den Betreibern einer begrenzten und kontrollierten Zahl zugelassener Glücksspieleinrichtungen in seinem Hoheitsgebiet eine Ausnahme von einem allgemeinen Werbeverbot für solche Einrichtungen einräumt, ohne zugleich die Möglichkeit vorzusehen, dass Betreiber von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Glücksspieleinrichtungen für diese Einrichtungen die gleiche Ausnahme vom Werbeverbot in seinem Hoheitsgebiet erhalten?

[Schlussformel und Unterschriften] ... [nicht übersetzt]