



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 43/2022**  
**vom 17 März 2022**  
**Geschäftsverzeichnisnr. 7575**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 58 Absatz 2 und 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne und S. de Bethune, und der emeritierten Richterin R. Leysen gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 250.470 vom 29. April 2021, dessen Ausfertigung am 14. Mai 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen Artikel 58 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, eingefügt durch Artikel 37 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 zur Abänderung der Rechtsvorschriften über Glücksspiele, und Artikel 43/8 des vorerwähnten Gesetzes, eingefügt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 10. Januar 2010, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung und die in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleistete Unternehmensfreiheit, indem Artikel 58 Absatz 2 die Zahlung mit Kreditkarten für alle über Instrumente der Informationsgesellschaft betriebenen Glücksspiele verbietet und indem Artikel 43/8 den König nicht dazu ermächtigt, hinsichtlich der Zahlungsart zwischen Inhabern einer Lizenz der Klasse A+ und Inhabern einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ zu unterscheiden, während nach Absatz 1 von Artikel 58 der Gebrauch von Kreditkarten in Glücksspieleinrichtungen der Klasse I erlaubt ist, wodurch es einem Inhaber einer Lizenz der Klasse A, der über eine Lizenz der Klasse A+ verfügt, nicht

erlaubt ist, den Gebrauch von Kreditkarten beim Anbieten seiner Glücksspiele in der virtuellen Welt zu gestatten? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

#### *In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen*

B.1.1. Aufgrund von Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 1999) ist der Betrieb von Glücksspielen ohne eine von der Kommission für Glücksspiele im Voraus erteilte Lizenz verboten. Durch diese Bestimmung wird also der Grundsatz festgelegt, dass der Betrieb von Glücksspielen *a priori* verboten ist, wobei Ausnahmen jedoch durch ein Lizenzsystem vorgesehen werden können (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 4).

B.1.2. Durch Artikel 6 desselben Gesetzes werden die Glücksspieleinrichtungen in vier Klassen eingeteilt:

- Klasse I umfasst die Spielbanken,
- Klasse II umfasst die AutomatenSpielhallen,
- Klasse III umfasst Schankstätten,
- Klasse IV umfasst die für die Entgegennahme von Wetten bestimmten Orte.

B.1.3. Aufgrund von Artikel 25 desselben Gesetzes ist eine Lizenz A für den Betrieb einer Einrichtung der Klasse I, eine Lizenz B für den Betrieb einer Einrichtung der Klasse II und eine Lizenz F1 für das Organisieren von Wetten erforderlich.

B.1.4. Artikel 43/8 desselben Gesetzes, eingefügt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 « zur Abänderung der Rechtsvorschriften über Glücksspiele » (nachstehend: Gesetz vom 10. Januar 2010), in der vor dem vorliegenden Richter anwendbaren Fassung, bestimmt:

« § 1. Die Kommission kann Inhabern von A-, B- oder F1-Lizenzen höchstens eine A+-, B+- beziehungsweise F1+-Zusatzlizenz für das Betreiben von Glücksspielen über Instrumente der Informationsgesellschaft erteilen. Diese Zusatzlizenz kann nur hinsichtlich des Betriebs von Glücksspielen erteilt werden, die in ihrer Art den in der realen Welt angebotenen Spielen entsprechen.

§ 2. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass:

[...]

2. die Bedingungen, unter denen Spiele angeboten werden können und die mindestens Registrierung und Identifizierung des Spielers, Alterskontrolle, Spieleangebot, Spielregeln, Zahlungsweise und Weise der Preisverteilung betreffen,

[...]

§ 3. Die Gültigkeitsdauer der Zusatzlizenzen ist an die Gültigkeitsdauer der entsprechenden A-, B- oder F1-Lizenz gekoppelt ».

B.2.1. Aus dem vorerwähnten Artikel 43/8 § 1 geht hervor, dass die Zusatzlizenzen A+, B+ und F1+, die für das Betreiben von Glücksspielen über Instrumente der Informationsgesellschaft (nachstehend: Glücksspiele im Internet) erforderlich sind, nur Personen gewährt werden können, die bereits im Besitz einer Lizenz der Klasse A, B oder F1 sind, dass diese Personen nur eine einzige Zusatzlizenz erhalten können und dass diese nur den Betrieb von Spielen der gleichen Art wie diejenigen, die sie bereits in der realen Welt anbieten, betreffen darf.

B.2.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. Januar 2010 heißt es diesbezüglich:

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ne prévoit pas de licence pour les jeux de hasard offerts par le biais des instruments de la société de l'information, ce qui a pour conséquence que ces jeux de hasard sont interdits en vertu de l'article 4 de ladite loi.

[...]

L'avènement des moyens de communication électroniques, tels que le téléphone mobile, la télévision interactive et surtout l'Internet, a pour conséquence qu'on peut s'adonner beaucoup plus facilement aux jeux de hasard et aux paris.

Grâce à ces nouveaux moyens de communication, l'offre de jeux de hasard et de paris s'est considérablement étendue. En effet, l'offre est accessible à tout moment et ne nécessite pas que le joueur se déplace. Il n'y a donc pas de barrière spatiale ou temporelle entre le joueur et l'offre de jeux. Qui plus est, Internet offre au joueur la possibilité de jouer en étant entièrement isolé, ce qui lui permet de céder plus rapidement à une impulsion de jouer.

Les mesures d'interdiction destinées à protéger les mineurs ou les personnes vulnérables peuvent être contournées beaucoup plus facilement.

Le risque de fraude est plus grand dans la mesure où la mise en place de jeux en ligne peut se faire très rapidement et où des exploitants malhonnêtes peuvent se manifester et disparaître en quelques minutes.

[...]

Vu la prolifération des jeux de hasard proposés via Internet et le fait que la répression se révèle inefficace, une initiative législative s'impose d'urgence.

Une politique cohérente et correctement contrôlée de licences suppose la canalisation des jeux interdits vers des établissements autorisés où le contrôle est garanti. Pour réaliser cette politique, les jeux de hasard via Internet et, par extension, via le réseau de communication électronique, doivent être réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également.

Comme c'était le cas dans la loi sur les jeux de hasard de 1999, l'avant-projet de loi entend ancrer les jeux de hasard dans un cadre légal de manière à en confiner l'offre dans des limites définies pour protéger le joueur et à réaliser le contrôle des jeux de hasard et des organisateurs de jeux de hasard.

[...]

Une telle politique de contrôle efficace n'est possible que si l'on réserve les jeux en ligne à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également, ce qui évite la création d'une offre supplémentaire de jeux en ligne.

Seules les entités qui disposent d'une licence A, B ou F1 dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel.

Les jeux qu'ils offrent via Internet doivent être de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple.

[...]

[...] Le fait que ces organisateurs possèdent déjà d'une licence pour offrir des jeux réels donne une garantie supplémentaire sur le caractère correct du jeu en ligne, l'organisation de ce

jeu et la protection du joueur. Ils ne peuvent pas se permettre de faux pas étant donné le lien qu'ils ont avec l'offre de jeux dans le monde réel » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, SS 8-11).

B.2.3. Artikel 43/8 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 wurde durch den königlichen Erlass vom 25. Oktober 2018 « über die Bedingungen für das Betreiben von Glücksspielen und Wetten mittels Instrumente der Informationsgesellschaft » umgesetzt, der Gegenstand des Verfahrens vor dem vorlegenden Richter ist. Kapitel II dieses königlichen Erlasses, das die Artikel 6 bis 11 enthält, sieht die allgemeinen Regeln in Bezug auf Glücksspiele und Wetten vor, die im Internet angeboten werden dürfen, und legt die Bedingungen fest, unter denen diese angeboten werden dürfen.

B.2.4. Artikel 58 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, abgeändert durch Artikel 37 des vorerwähnten Gesetzes vom 10. Januar 2010, bestimmt:

« Abgesehen vom Gebrauch von Kredit- und Debetkarten in Glücksspieleinrichtungen der Klasse I ist es verboten, Spielern oder Wettlern Darlehen oder Kredite in gleich welcher Form zu gewähren oder ein materielles oder finanzielles Geschäft mit ihnen abzuschließen im Hinblick auf die Zahlung eines Einsatzes oder eines Verlustes.

Eine Verrichtung, deren Betrag sich auf 10.000 EUR oder mehr beläuft, muss anhand einer Kredit- oder Debetkarte erfolgen. Die Zahlung mit Kreditkarten ist in Glücksspieleinrichtungen der Klassen II, III und IV und für die über Instrumente der Informationsgesellschaft betriebenen Glücksspiele verboten.

[...] ».

B.2.5. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass Artikel 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 den König zwar ermächtigt, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen Glücksspiele und Wetten im Internet angeboten werden können, jedoch diese Ermächtigung jedenfalls nicht so weit reicht, dass Inhabern von Zusatzlizenzen der Klasse A+, B+ und F1+ erlaubt werden darf, den Gebrauch von Kreditkarten als Zahlungsmittel für Glücksspiele im Internet zu akzeptieren, da Artikel 58 Absatz 2 des vorerwähnten Gesetzes für solche Glücksspiele die Zahlung mit Kreditkarten auf allgemeine Weise verbietet. Nur in Spielbanken, die in der realen Welt betrieben werden (Glücksspieleinrichtungen der Klasse I), ist der Gebrauch von Kreditkarten erlaubt, und zwar gemäß Artikel 58 Absatz 1 des vorerwähnten Gesetzes.

B.3. Die vorerwähnten Bestimmungen haben daher zur Folge, dass ein Inhaber einer Lizenz der Klasse A, der ebenfalls Inhaber einer Lizenz der Klasse A+ ist, die Zahlung mit Kreditkarten für die Kasinospiele akzeptieren darf, die er in der realen Welt anbietet, jedoch nicht bei Anbieten von Kasinospielen im Internet. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf diese Situation.

#### *Zur Hauptsache*

B.4.1. Der vorlegende Richter befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 58 Absatz 2 und Artikel 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 mit den Artikeln 10, 11 und 23 des Verfassung sowie mit der in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleisteten Unternehmensfreiheit, sofern diese Bestimmungen die Inhaber einer Lizenz der Klasse A+ und die Inhaber einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ in Bezug auf die Zahlung mit Kreditkarten für Glücksspiele im Internet auf identische Weise behandle, während nach Artikel 58 Absatz 1 der Gebrauch von Kreditkarten in Glücksspieleinrichtungen der Klasse I erlaubt sei, wodurch es einem Inhaber einer Lizenz der Klasse A, der über eine Lizenz der Klasse A+ verfüge, nicht erlaubt sei, den Gebrauch von Kreditkarten beim Anbieten seiner Glücksspiele in der virtuellen Welt zu gestatten.

B.4.2. Die intervenierende Partei führt in ihren Schriftsätzen zusätzlich an, dass die sich aus Artikel 58 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ergebende unterschiedliche Behandlung von Inhabern einer Lizenz der Klasse A und Inhabern einer Lizenz der Klasse B, B+, C, F1+ und F2 in Bezug auf den Gebrauch von Kreditkarten in der realen Welt nicht mehr gerechtfertigt sei.

Da die Parteien vor dem Gerichtshof die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage nicht ändern, ändern lassen oder erweitern dürfen, kann der Gerichtshof nicht auf die durch die intervenierende Partei vorgebrachten Argumente eingehen.

B.5. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich

angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.6.1. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung bestimmt:

« Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen ».

Diese Bestimmung erwähnt das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit unter den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

B.6.2. Aus der Vorlageentscheidung kann nicht abgeleitet werden, in welcher Hinsicht die in Rede stehenden Bestimmungen mit dem Recht auf freie Wahl der beruflichen Tätigkeit im Sinne der Garantie in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung unvereinbar sein sollen. In ihren Schriftsätzen vor dem Gerichtshof erwähnt die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter diese Verfassungsbestimmung in Verbindung mit den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches, die die Unternehmensfreiheit garantieren.

B.6.3. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber nicht beabsichtigte, die Handels- und Gewerbefreiheit oder die Unternehmensfreiheit unter die Begriffe « Recht auf Arbeit » und « freie Wahl der Berufstätigkeit » zu fassen (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 15; Nr. 100-2/4°, SS. 93 bis 99; Nr. 100-2/9°, SS. 3 bis 10). Eine solche Sicht ergibt sich ebenfalls aus der Einreichung von verschiedenen Vorschlägen zur « Revision von Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung, um ihn durch eine Nr. 6 zur Gewährleistung der

Handels- und Gewerbefreiheit zu ergänzen » (*Parl. Dok.*, Senat, 2006-2007, Nr. 3-1930/1; Senat, Sondersitzungsperiode 2010, Nr. 5-19/1; Kammer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.7.1. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.7.2. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist «unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist » (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben.

Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.7.3. Der Gerichtshof hat die angefochtenen Bestimmungen also anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit zu prüfen.

B.8. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.9. Wie sich aus den in B.2.2 erwähnten Vorarbeiten ergibt, soll das Gesetz vom 10. Januar 2010 einen rechtlichen Rahmen für Glücksspiele im Internet schaffen, um zum



Schutze des Spielers das Angebot zu beschränken und die Glücksspiele sowie die Betreiber von Glücksspielen zu kontrollieren. Diese Ziele sind legitim.

B.10. Die identische Behandlung der Inhaber einer Lizenz der Klasse A+ und der Inhaber einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ in Bezug auf den Gebrauch von Kreditkarten beruht darauf, dass Glücksspiele im Internet angeboten werden.

B.11.1. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten für den Betrieb von Glücksspielen auf ihrem Staatsgebiet Einschränkungen auferlegen dürfen. Glücksspiele sind nämlich eine Wirtschaftstätigkeit, die sehr schädliche Folgen haben kann, sowohl für die Gesellschaft wegen der Gefahr der Verarmung der Spieler bei übermäßigem Spielverhalten, als auch für die öffentliche Ordnung im Allgemeinen, insbesondere angesichts der beträchtlichen Einkünfte, die bei Glücksspielen erzielt werden. Wirtschaftliche Freiheiten wie die Dienstleistungsfreiheit und die Unternehmensfreiheit können daher aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses eingeschränkt werden (EuGH, 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Randnr. 56).

B.11.2. Gemäß dem Gerichtshof der Europäischen Union können die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (EuGH, 3. Juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd und Ladbrokes International Ltd*, Randnr. 19).

B.11.3. Die zum Schutz dieser Interessen auferlegte Beschränkung der wirtschaftlichen Freiheiten muss jedoch geeignet sein, die Erreichung des Ziels oder der Ziele, die damit angestrebt werden, zu gewährleisten, was bedeutet, dass diese Einschränkung kohärent und systematisch sowie verhältnismäßig sein muss (EuGH, 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Randnrn. 60 und 61).

B.11.4. Bei der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit hat der Gerichtshof der Europäischen Union anerkannt, dass sich die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als

Quelle von, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, anders gearteten und größeren Gefahren des Betrugs durch Anbieter sowie anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher - insbesondere von Jugendlichen und Personen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder eine solche Neigung entwickeln könnten - erweisen können:

« Neben dem bereits erwähnten fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und aufgrund dessen die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen, die in ständiger Rechtsprechung herausgestellt worden sind, vergrößern können » (EuGH, 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, Randnr. 103).

B.12.1. Aus den in B.2.2 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass sich der Gesetzgeber bei der Regulierung der Glücksspiele im Internet auch von den ernsthaften Risiken hat leiten lassen, die solche Spiele für die Spieler und die soziale Ordnung darstellen.

B.12.2. Diese ernsthaften Risiken hatte der Gesetzgeber auch vor Augen bei seiner Entscheidung, das Verbot des Gebrauchs von Kreditkarten auf allgemeine Weise auf Glücksspiele im Internet für anwendbar zu erklären. Auf eine Frage eines Parlamentsabgeordneten, weshalb im Gesetzentwurf kein allgemeines Verbot für Glücksspiele im Internet verankert worden sei, erklärte der zuständige Staatssekretär während der Debatte bezüglich des Gesetzentwurfs in der Plenarsitzung:

« Monsieur [...], deux remarques. Voici ma réponse à votre première observation. Je ne me pencherai pas sur les détails techniques, mais il est tout de même très important que l'utilisation de cartes de crédit sur internet soit dorénavant interdite pour les jeux de hasard. Les cartes de crédit resteront uniquement utilisables dans les casinos, comme c'est le cas aujourd'hui, en raison de la modification législative de 2003. En dehors de ceux-ci, les cartes de crédit ne sont pas autorisées. J'insiste sur l'importance de cette mesure. Celle-ci va d'ailleurs dans le sens de l'avis du Parlement européen » (*Ann.*, Kammer, 2008-2009, 15 juli 2009, CRIV 52 PLEN 109, S. 40).

Davor hatte der Staatssekretär während der Besprechung des Gesetzentwurfs im zuständigen Kammerausschuss darauf hingewiesen, dass « der Gebrauch von Kreditkarten ein

zusätzliches Risiko für die Spieler darstellt und weitestmöglich vermieden werden soll » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, S. 95).

B.12.3. Der Verweis des zuständigen Staatssekretärs auf « die Stellungnahme des Europäischen Parlaments » bezieht sich auf die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 « zu der Integrität von Online-Glücksspielen » (2008/2215(INI)) (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, S. 30). In dieser EntschlieÙung wird betont, dass « Online-Glücksspiele mehrere Risikofaktoren im Zusammenhang mit zwanghaftem Glücksspiel kombinieren, so unter anderem den leichten Zugang zu Glücksspielen, die Verfügbarkeit einer Vielfalt von Spielen und weniger soziale Zwänge » (Erwägungsgrund J der vorerwähnten EntschlieÙung), und unterstützt das Parlament aus diesem Grunde die Entwicklung von Standards, die diese Risiken begrenzen können, wie unter anderem in Form von « einem Verbot von Kredit- und Prämiensystemen, um gefährdete Spieler zu schützen » (Nr. 19 der vorerwähnten EntschlieÙung). Während der Debatte bezüglich Entwurfs der vorerwähnten EntschlieÙung im Europäischen Parlament wurde auf die Schlussanträge des Generalanwalts Y. Bot in der bereits erwähnten Rechtssache *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (C-42/07)* verwiesen, in denen dieser ausgeführt hat, dass die Risiken übermäßiger Ausgaben und echter Spielsucht im Allgemeinen durch viele Umstände verstärkt werden, wobei er unter anderem auf « die Möglichkeit der Kreditaufnahme für Spieleinsätze » verwies (Nr. 267). Schließlich finden sich diese Bedenken auch in der aktuelleren EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2013 « zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt » (2012/2322(INI)) und der Empfehlung der Kommission vom 14. Juli 2014 « mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen » (2014/478/EU) wieder.

B.13.1. Bei seinem Zustandekommen war in Artikel 58 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ein absolutes Verbot der Kreditgewährung im Rahmen von Glücksspielen vorgesehen, um die Spieler zu schützen. Von diesem Verbot wurde eine Ausnahme im Programmgesetz vom 8. April 2003 vorgesehen, jedoch ausschließlich für Glücksspieleinrichtungen der Klasse I, also Spielbanken. Diese Ausnahme erachtete der Gesetzgeber für notwendig, weil andernfalls kein normaler Betrieb der Spielbanken gewährleistet werden konnte.

B.13.2. Unter Berücksichtigung der Ausführungen in B.11 und B.12 durfte der Gesetzgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass der Schutz der Spieler und der sozialen Ordnung verlangt, dass der Gebrauch von Kreditkarten für alle Glücksspiele im Internet, unabhängig von der Art des Glücksspiels, verboten wird. Die vorerwähnten ernsthaften Risiken, die solche Glücksspiele zur Folge haben, manifestieren sich nämlich in Bezug auf jede Art von Online-Glücksspiel, unabhängig von der Art und dem Typ der für deren Betrieb erforderlichen Lizenz.

B.13.3. Eine Kreditkarte stellt eine Form der Kreditgewährung dar, die es Spielern erlaubt, mehr Geld auszugeben, als ihnen zu dem betreffenden Zeitpunkt tatsächlich zur Verfügung steht, und die sie folglich dazu bringen kann, Schulden einzugehen. Die vorerwähnten Risiken, die mit der Möglichkeit für Spieler zusammenhängen, einen Kredit für Spieleinsätze aufzunehmen, gelten daher sowohl für das in Artikel 58 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelte Verbot, Spielern irgendeine Form eines Darlehens oder eines Kredits zu gewähren, als auch für das im zweiten Absatz dieses Artikels geregelte Verbot des Gebrauchs von Kreditkarten. Außerdem sind für Kreditkarten in der Regel höhere Limite als für klassische Debetkarten vorgesehen. Der leichte Zugang zum Online-Angebot und die Einfachheit, mit der Zahlungen über das Internet vorgenommen werden können, können die Risiken einer Spielsucht erhöhen, sodass die allgemeine Anwendung des Verbots auf den Gebrauch von Kreditkarten bei Glücksspielen im Internet und folglich sowohl auf durch Inhaber einer Lizenz der Klasse A+ angebotene Glücksspiele als auch auf durch Inhaber einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ angebotene Glücksspiele eine sachdienliche Maßnahme ist, da dieses Risiko auf diese Weise verringert werden kann.

B.14.1. Anders als die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter vorbringt, führt der Umstand, dass das Verbot des Gebrauchs von Kreditkarten bei Kasinospielen im Internet dazu führen könne, dass Spieler ausländische oder illegale Spielbanken aufsuchen würden, wodurch nach ihrer Ansicht ein Verstoß gegen den « Kanalisierungsgedanken » vorliegt, der den Rechtsvorschriften über Glücksspiele zugrunde liege, zu keinem anderen Ergebnis.

B.14.2. Aus den in B.2.2 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich zwar, dass sich der Grundsatz des Gesetzes vom 10. Januar 2010 genauso wie des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bezieht auf « die Kanalisierung der untersagten Spiele hin zu den zugelassenen Einrichtungen, bei denen eine Kontrolle gewährleistet ist » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 9),

was in Bezug auf das Gesetz vom 10. Januar 2010 realisiert wird, indem « die Glücksspiele im Internet und im Falle einer Erweiterung über das elektronische Kommunikationsnetzwerk denen [vorbehalten werden], die die Glücksspiele auch in der realen Welt betreiben » (ebenda). Der Kanalisierungsgedanke reicht jedoch nicht so weit, dass der Gesetzgeber keine Maßnahmen zum Schutz der Spieler ergreifen darf, nur weil diese zur Folge haben könnten, dass Spieler auf illegale Spiele zurückgreifen.

B.15. Der Gerichtshof muss aber noch prüfen, ob die fraglichen Bestimmungen Folgen haben, die gegenüber dem angestrebten Ziel unverhältnismäßig sind.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die in Rede stehenden Bestimmungen kein Verbot darstellen, Glücksspiele im Internet anzubieten. Sie untersagen nur den Gebrauch von Kreditkarten bei solchen Glücksspielen. Die Inhaber einer Lizenz der Klasse A+, B+ und F1+ können daher Glücksspiele weiterhin im Internet anbieten, wobei die Spieler Debetkarten verwenden können, die es ihnen erlauben, Beträge auszugeben, die, obwohl sie nicht an die Beträge herankommen, die mit einer Kreditkarte ausgegeben werden können, dennoch als beträchtlich einzustufen sind.

Die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter weist im Übrigen nicht nach, dass die Möglichkeit, Zahlungen über Kreditkarten zu empfangen, für die von ihr im Internet angebotenen Kasinospiele wesentlich ist, um solche Spiele auf gewinnbringende Weise anbieten zu können.

B.16. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden sind die Artikel 58 Absatz 2 und 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleisteten Unternehmensfreiheit, sofern sie es sowohl Inhabern einer Lizenz der Klasse A+ als auch Inhabern einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ untersagen, Zahlungen mit Kreditkarten für die Glücksspiele zu akzeptieren, die sie im Internet anbieten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 43/8 und 58 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleisteten Unternehmensfreiheit, sofern sie es sowohl Inhabern einer Lizenz der Klasse A+ als auch Inhabern einer Lizenz der Klasse B+ und F1+ untersagen, Zahlungen mit Kreditkarten für die Glücksspiele zu akzeptieren, die sie im Internet anbieten.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. März 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen