



Der Fall Digibet und Albers

Rs. C-156/13 (Digibet und Albers), Urteil des Gerichtshofes vom 12.06.2014 – ECLI:EU:C:2014:1756.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 10. Auflage 2018, S. 712 (Fall 224)

1. Vorbemerkungen

In der vorliegenden Rechtssache entschied der EuGH, dass ein in Deutschland geltendes Verbot, welches das Veranlassen und Bewerben von Glücksspielen zum Gegenstand hat, eine Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs gem. Art. 56 AEUV darstellt. Er wies jedoch erneut daraufhin, dass eine solche Beschränkung durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein kann. Fernerhin stellte der Gerichtshof fest, dass selbst wenn angenommen würde, dass eine liberalere Regelung im Bereich des Glücksspiels, wie sie in Schleswig-Holstein für einen Zeitraum von 14 Monaten galt, die Kohärenz der Verbotspolitik der übrigen Länder beeinträchtigen könnte, dies insoweit unschädlich sei, als dass die Ausnahmenvorschrift sowohl zeitlich als auch räumlich begrenzt war. Demzufolge hätte die weniger strenge Regelung des Landes Schleswig-Holstein keinerlei ernsthafte Auswirkungen auf die Eignung der in den anderen Ländern geltenden Beschränkungen zur Erreichung der verfolgten Ziele des Allgemeinwohls. Der Gerichtshof erklärte weiterhin, dass die übrigen Länder insofern nicht verpflichtet waren ihre Regelungen aufgrund der abweichenden Vorschriften eines Bundeslandes zu ändern. Er entschied daher, dass die deutsche Regelung im Bereich der Glücksspiele im Hinblick auf das mit ihr verfolgte Ziel des Allgemeinwohls verhältnismäßig und daher mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar sein kann. Jedoch obläge die Entscheidung, ob die in Rede stehenden Vorschriften den vom EuGH aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen der Überprüfung des Bundesgerichtshofes. Mit dieser Entscheidung macht der EuGH deutlich, dass er die Rechtsauffassung des BGH weitestgehend teilt. Das Recht der Länder, in ihrer eigenen Zuständigkeit untereinander abweichende Regelungen zu erlassen, ergibt sich nach Auffassung des Gerichtshofs jedoch ausschließlich aus Art. 4 Abs. 2 EUV. Zu diesem Entschluss kam der EuGH deshalb, da im Ausgangsverfahren die Inkohärenz der gesamten deutschen Glücksspielregulierung geltend gemacht wurde und der BGH im Rahmen dessen, auf eine Passage aus dem Carmen Media Urteil (Rs. C-46/08, Slg. 2010 I-08149) rekurrierte. Danach hielt der Europäische Gerichtshof die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Kohärenzprüfung für unbeachtlich. Der BGH betrachtete dies insofern als problematisch, als dass unter Zugrundelegung dieser Auffassung, die divergierenden Regelungen im Glücksspielbereich einen Eingriff in die

Dienstleistungsfreiheit mangels Geeignetheit nicht rechtfertigen könnten. Diese Problematik erkannte der EuGH und machte die unterschiedlichen Gesichtspunkte zwischen dem Carmen Media Urteil einerseits und der hiesigen Entscheidung andererseits, deutlich. Während bei letzterem der Fokus auf dem horizontalen Verhältnis zwischen den verschiedenen Bundesländern lag, ging es in der Carmen Media Entscheidung um die vertikale Koordinierung zwischen Bund und Land. Hier nahm der EuGH einen Verstoß gegen das Unionsrecht und damit Inkohärenz an, da ein Bürger an seinem Wohnort wegen unterschiedlichen Regelungsansätzen des Bundes und des jeweiligen Bundeslandes zwei sich widersprechenden Rechtsregimen ausgesetzt war. Diese Ambivalenz bestünde jedoch im Hinblick auf die hier streitgegenständliche horizontale Variante gerade nicht. Schließlich unterstehe der Einzelne nur dem Regelwerk seines Bundeslandes und könne daher nicht den Regulierungsansatz eines anderen Bundeslandes beanspruchen, dessen Hoheitsgewalt er gar nicht unterliegt.

2. Sachverhalt

In Deutschland sind die Veranstaltung und das Bewerben von Glücksspielen über jedwede Art von Telekommunikationsanlagen verboten. Eine Ausnahme besteht lediglich im Hinblick auf die Verwendung des Internets für Lotterien und Sportwetten. In Schleswig-Holstein wurde abweichend hiervon eine Regelung erlassen, welche vorsah, dass die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet von einem Zeitraum vom 01.01.12 bis 08.02.13 für zulässig erklärt wurde. Die Gesellschaft digibet erhielt von einer gibraltarischen Behörde die Lizenz, Glücksspiele vermitteln zu dürfen. Sie bietet diese nebst Sportwetten in deutscher Sprache auf ihrer Internetseite an. Hiergegen wandte sich die staatliche Lottogesellschaft von Nordrhein-Westfalen und erwirkte im Rahmen eines Rechtsstreits mit digibet ein Verbot. Dieses beinhaltet die Regelung, dass in Deutschland wohnhafte Personen die Partizipation an Glücksspielen gänzlich untersagt wurde. Im Rahmen dessen ging Herr Albers, der Geschäftsführer von digibet, gegen das Urteil beim Bundesgerichtshof vor. Er hegt Zweifel, ob die Regelung, wie sie in Schleswig-Holstein im Bereich des Glücksspiels für einen gewissen Zeitraum galt, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[21] Es steht fest, dass eine mitgliedstaatliche Regelung, wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die Werbung für Glücksspiele im Internet sowie deren Veranstaltung und Vermittlung grundsätzlich verbietet, eine Beschränkung des in Art. 56 AEUV verbürgten freien Dienstleistungsverkehrs darstellt (vgl. Urteil Stoß u. a., C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, EU:C:2010:504, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Zu prüfen ist allerdings, ob eine solche Beschränkung im Rahmen der Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die in den nach Art. 62 AEUV auch auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs anwendbaren Art. 51 AEUV und 52 AEUV ausdrücklich vorgesehen sind, zulässig oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (vgl. Urteile Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 35, und Stanleybet International u. a., C-186/11 und C-209/11, EU:C:2013:33, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[23] So können nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein (vgl. Urteile Garkalns, EU:C:2012:505, Rn. 39, und Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[24] Der Gerichtshof hat insoweit wiederholt entschieden, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben (Urteile Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, Rn. 57, und Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), wobei für die Klärung der Frage, welche Ziele mit den nationalen Rechtsvorschriften tatsächlich verfolgt werden, im Rahmen einer Rechtsache, mit der der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV befasst worden ist, das

vorliegende Gericht zuständig ist (Urteile Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 51, und Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 26).

[25] Im vorliegenden Fall stellt das vorliegende Gericht keine Fragen, die die Rechtfertigung der in Rede stehenden Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs betreffen.

[26] Es stellt dem Gerichtshof jedoch eine Frage zu dem Erfordernis, dass die von den Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen die in der Rechtsprechung insoweit aufgestellten Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung erfüllen müssen, und insbesondere zur Voraussetzung, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. Urteil Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Das vorliegende Gericht möchte somit wissen, ob die Verhältnismäßigkeit und Kohärenz der gesamten im Ausgangsverfahren in Rede stehenden restriktiven Regelung dadurch in Frage gestellt wird, dass allein im Land Schleswig-Holstein für einen begrenzten Zeitraum eine weniger strenge Regelung gilt.

(...)

[31] Insoweit ist zunächst auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hinzuweisen, wo, im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d. h. Zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden (vgl. Urteil Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 45).

[32] Aus diesem Grund und aus den in Rn. 24 des vorliegenden Urteils angeführten Gründen verfügen die staatlichen Stellen in dem besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und – sofern die nach der Rechtsprechung des Ge-

richtshofs bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind – ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wettstätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteile Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 99, und Stanleybet International u. a., EU:C:2013:33, Rn. 44).

[33] Sodann ist darauf hinzuweisen, dass sich, wenn Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen den Mitgliedstaaten zum Zweck der Anwendung des Unionsrechts Befugnisse verleihen oder Pflichten auferlegen, die Antwort auf die Frage, in welcher Weise die Ausübung dieser Befugnisse und die Erfüllung dieser Pflichtenbestimmten innerstaatlichen Organen übertragen werden kann, allein nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt (Urteil Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 49). Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits entschieden, dass in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland der Gesetzgeber die Auffassung vertreten darf, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes ist, bestimmte Vorschriften zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteil Fuchs und Köhler, C-159/10 und C-160/10, EU:C:2011:508, Rn. 55).

[34] Im vorliegenden Fall kann die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern nicht in Frage gestellt werden, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV steht, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.

(...)

[36] Selbst wenn man schließlich annehmen wollte, dass die Kohärenz der in Rede stehenden Regelung insgesamt möglicherweise durch die Regelung eines Bundeslands, die weniger streng ist als die in den anderen Bundesländern geltende, beeinträchtigt werden kann, ist festzustellen, dass eine solche etwaige Beeinträchtigung der Kohärenz unter den Umständen des Ausgangsverfahrens zeitlich und räumlich auf ein Bundesland begrenzt war. Es lässt sich somit nicht die Auffassung vertreten, dass die abweichende Rechtslage in einem Bundesland die Eignung der in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels zur Erreichung der mit ihnen verfolgten legitimen Ziele des Allgemeinwohls erheblich beeinträchtigt.

[37] Wie nämlich u. a. aus den schriftlichen Erklärungen der deutschen Regierung und der Westdeutschen Lotterie hervorgeht, war die vom Land Schleswig-Holstein im Bereich der Glücksspiele verabschiedete weniger strenge Regelung vom 1. Januar 2012 bis 8. Februar 2013 in Kraft. Danach hat Schleswig-Holstein die restriktiveren Regeln des bereits in den anderen Ländern in Kraft befindlichen GlüStV 2012 angewandt.

[38] Unter diesen Umständen kann die in den Rn. 28 und 29 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung nicht dahin ausgelegt werden, dass die 15 anderen Länder das Verbraucherschutzniveau zu übernehmen hatten, das allein in Schleswig-Holstein für einen begrenzten Zeitraum galt.

[39] Daraus folgt, dass die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Glücksspielregelung den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen kann.

(...)

[41] Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer der Mehrheit der Gliedstaaten eines föderal strukturierten Mitgliedstaats gemeinsamen Regelung, die die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspielen im Internet grundsätzlich verbietet, während ein einzelner Gliedstaat für einen begrenzten Zeitraum neben den restriktiven Rechtsvorschriften der übrigen Gliedstaaten bestehende weniger strenge Rechtsvorschriften beibehalten hat, dann nicht entgegen steht, wenn diese gemeinsame Regelung den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügt, was das vorliegende Gericht zu prüfen hat.