



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

30. April 2014\*

„Art. 56 AEUV — Freier Dienstleistungsverkehr — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Art. 15 bis 17, 47 und 50 — Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten, unternehmerische Freiheit, Eigentumsrecht, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, Grundsatz ne bis in idem — Art. 51 — Geltungsbereich — Durchführung des Unionsrechts — Glücksspiele — Restriktive Regelung eines Mitgliedstaats — Verwaltungsbehördliche und strafrechtliche Sanktionen — Zwingende Gründe des Allgemeininteresses — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-390/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Unabhängigen Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (jetzt Landesverwaltungsgericht Oberösterreich) mit Entscheidung vom 10. August 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 20. August 2012, in den Verfahren auf Betreiben von

**Robert Pflieger,**

**Autoart as,**

**Mladen Vucicevic,**

**Maroxx Software GmbH,**

**Hans-Jörg Zehetner**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, der Richter C. G. Fernlund und A. Ó Caoimh, der Richterin C. Toader (Berichterstatterin) sowie des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Vucicevic, vertreten durch die Rechtsanwälte A. Rabl und A. Auer,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

- der Maroxx Software GmbH, vertreten durch die Rechtsanwälte F. Wennig und F. Maschke,
  - von Herrn Zehetner, vertreten durch Rechtsanwalt P. Ruth,
  - der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,
  - der belgischen Regierung, vertreten durch M. Jacobs und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaeminck, advocaat,
  - der niederländischen Regierung, vertreten durch K. Bulterman und C. Wissels als Bevollmächtigte,
  - der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna und M. Szpunar als Bevollmächtigte,
  - der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho und P. de Sousa Inês als Bevollmächtigte,
  - der Europäischen Kommission, vertreten durch B.-R. Killmann und I. Rogalski als Bevollmächtigte,
- nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 14. November 2013

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 56 AEUV sowie der Art. 15 bis 17, 47 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, die Herr Pfleger, Autoart as (im Folgenden: Autoart), Herr Vucicevic, die Maroxx Software GmbH (im Folgenden: Maroxx) und Herr Zehetner wegen verwaltungsbehördlicher Sanktionen angestrengt haben, die aufgrund des Betriebs von Glücksspielautomaten ohne eine Erlaubnis hierfür gegen sie verhängt worden waren.

### Österreichisches Recht

#### *Bundesglücksspielgesetz*

- 3 Das Bundesgesetz vom 28. November 1989 zur Regelung des Glücksspielwesens (Glücksspielgesetz, BGBl. Nr. 620/1989) in seiner auf die Ausgangsrechtsstreitigkeiten anwendbaren Fassung (im Folgenden: GSpG) bestimmt in seinem Art. 2 („Auspielungen“):

„(1) Auspielungen sind Glücksspiele,

1. die ein Unternehmer veranstaltet, organisiert, anbietet oder zugänglich macht und
2. bei denen Spieler oder andere eine vermögenswerte Leistung in Zusammenhang mit der Teilnahme am Glücksspiel erbringen (Einsatz) und
3. bei denen vom Unternehmer, von Spielern oder von anderen eine vermögenswerte Leistung in Aussicht gestellt wird (Gewinn).

(2) Unternehmer ist, wer selbstständig eine nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen aus der Durchführung von Glücksspielen ausübt, mag sie auch nicht auf Gewinn gerichtet sein. Wenn von unterschiedlichen Personen in Absprache miteinander Teilleistungen zur Durchführung von Glücksspielen mit vermögenswerten Leistungen im Sinne der Z 2 und 3 des Abs. 1 an einem Ort angeboten werden, so liegt auch dann Unternehmereigenschaft aller an der Durchführung des Glücksspiels unmittelbar beteiligten Personen vor, wenn bei einzelnen von ihnen die Einnahmenerzielungsabsicht fehlt oder sie an der Veranstaltung, Organisation oder dem Angebot des Glücksspiels nur beteiligt sind.

(3) Eine Ausspielung mit Glücksspielautomaten liegt vor, wenn die Entscheidung über das Spielergebnis nicht zentralseitig, sondern durch eine mechanische oder elektronische Vorrichtung im Glücksspielautomaten selbst erfolgt. ...

(4) Verbotene Ausspielungen sind Ausspielungen, für die eine Konzession oder Bewilligung nach diesem Bundesgesetz nicht erteilt wurde und die nicht vom Glücksspielmonopol des Bundes gemäß § 4 ausgenommen sind.“

4 Nach § 3 GSpG („Glücksspielmonopol“) ist das Recht zur Durchführung von Glücksspielen dem Bund vorbehalten.

5 Allerdings unterliegen gemäß § 5 GSpG Ausspielungen mit Glücksspielautomaten dem Landesrecht. Weiters kann nach dieser Bestimmung jedes der neun Bundesländer einem Dritten im Wege einer Konzession ein Recht zur Durchführung von Ausspielungen mittels Glücksspielautomaten unter den dort näher festgelegten ordnungspolitischen Mindestanforderungen an Bewilligungswerber und besonderen Begleitmaßnahmen zur Spielerschutzvorbeugung erteilen. Solche Ausspielungen, als „kleines Glücksspiel“ bezeichnet, werden entweder in Automatensalons – mit mindestens 10 und höchstens 50 Glücksspielautomaten und einem Höchsteinsatz bis zu 10 Euro sowie einem Höchstgewinn bis zu 10 000 Euro pro Spiel – oder in Form der Einzelaufstellung – mit höchstens drei Glücksspielautomaten und einem Höchsteinsatz bis zu 1 Euro sowie einem Höchstgewinn bis zu 1 000 Euro pro Spiel – durchgeführt, wobei die Anzahl der jeweils bis zur Höchstdauer von 15 Jahren aufrechten Bewilligungen zum Betrieb von Glücksspielautomaten mit höchstens drei pro Bundesland beschränkt ist.

6 § 52 GSpG („Verwaltungsstrafbestimmungen“) sieht vor:

„(1) Es begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Behörde mit Geldstrafe bis zu 22 000 Euro zu bestrafen,

1. wer zur Teilnahme vom Inland aus verbotene Ausspielungen im Sinne des § 2 Abs. 4 veranstaltet, organisiert oder unternehmerisch zugänglich macht oder sich als Unternehmer im Sinne des § 2 Abs. 2 daran beteiligt;

...

(2) Werden in Zusammenhang mit der Teilnahme an Ausspielungen vermögenswerte Leistungen für ein Spiel von über 10 Euro von Spielern oder anderen geleistet, so handelt es sich nicht mehr um geringe Beträge und tritt insoweit eine allfällige Strafbarkeit nach diesem Bundesgesetz hinter eine allfällige Strafbarkeit nach § 168 StGB [Strafgesetzbuch] zurück. ...

(3) Werden Verwaltungsübertretungen nach Abs. 1 nicht im Inland begangen, gelten sie als an jenem Ort begangen, von dem aus die Teilnahme im Inland erfolgt. ...

(4) Die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, ist strafbar, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7 500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1 500 Euro geahndet.

...“

- 7 Nach den §§ 53, 54 und 56a GSpG sind mit dieser behördlichen Strafkompetenz umfassende Sicherungsbefugnisse verbunden, um weitere Verletzungen des Glücksspielmonopols im Sinne des § 3 GSpG hintanhalten zu können. Dabei handelt es sich um die Befugnis zur vorläufigen und dauerhaften Beschlagnahme von Glücksspielautomaten und sonstigen Eingriffsgegenständen sowie deren Einziehung und nachfolgende Vernichtung und zur Schließung des Betriebs, in dem diese Automaten öffentlich zugänglich gemacht worden sind, wie sie in § 53 Abs. 1 und 2, § 54 Abs. 1 und 3 sowie § 56a GSpG vorgesehen ist.

### *Strafgesetzbuch*

- 8 Die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Konzession für gewerbliche Zwecke wird in Österreich nicht nur mit den verwaltungsbehördlichen Sanktionen belegt, die aufgrund des GSpG verhängt werden können, sondern auch strafrechtlich verfolgt. Nach § 168 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (im Folgenden: StGB) ist zu bestrafen, „[w]er ein Spiel, bei dem Gewinn und Verlust ausschließlich oder vorwiegend vom Zufall abhängen oder das ausdrücklich verboten ist, veranstaltet oder eine zur Abhaltung eines solchen Spieles veranstaltete Zusammenkunft fördert, um aus dieser Veranstaltung oder Zusammenkunft sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil zuzuwenden“. Die Strafen sind Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten oder Geldstrafen von bis zu 360 Tagessätzen. „Wer sich gewerbsmäßig an einem solchen Spiel beteiligt“, kann gemäß § 168 Abs. 2 StGB in derselben Weise bestraft werden.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 9 Der Vorlageentscheidung und den Akten, die dem Gerichtshof vorliegen, ist zu entnehmen, dass dem Vorabentscheidungsersuchen vier beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreitigkeiten zugrunde liegen, denen gemeinsam ist, dass im Anschluss an Kontrollen, die an verschiedenen Orten in Oberösterreich durchgeführt wurden, Glücksspielautomaten, die ohne Konzession betrieben wurden und daher der Veranstaltung von nach dem GSpG unzulässigen Glücksspielen gedient haben sollen, vorläufig in Beschlag genommen wurden.
- 10 Im Rahmen des ersten Ausgangsverfahrens führten Exekutivorgane der Finanzpolizei am 29. März 2012 im Lokal „Cash-Point“ in Perg (Österreich) eine Kontrolle durch, in deren Folge sechs Glücksspielautomaten, für die keine behördliche Konzession vorlag, vorläufig in Beschlag genommen wurden. Am 12. Juni 2012 erließ die Bezirkshauptmannschaft Perg Bescheide, mit denen die vorläufige Beschlagnahme gegenüber Herrn Pfleger als Veranstalter unzulässiger Glücksspiele und der in der Tschechischen Republik ansässigen Autoart als vermeintlicher Eigentümerin der beschlagnahmten Geräte bestätigt wurde.
- 11 Im Rahmen des zweiten Ausgangsverfahrens führten Exekutivorgane der Finanzpolizei am 8. März 2012 in der „SJ-Bet Sportbar“ in Wels (Österreich) eine Kontrolle durch, in deren Folge acht Glücksspielautomaten, für die keine behördliche Konzession vorlag, vorläufig in Beschlag genommen wurden. Am 4. Juli 2012 erließ die Bundespolizeidirektion Wels gegenüber Herrn Vucicevic, einem serbischen Staatsangehörigen, als vermeintlichem Eigentümer von zwei der acht beschlagnahmten Geräte, einen Bescheid, mit dem die vorläufige Beschlagnahme bestätigt wurde.

- 12 Im Rahmen des dritten Ausgangsverfahrens führten Exekutivorgane der Finanzpolizei am 30. November 2010 in einem Tankstellenshop in Regau (Österreich) eine Kontrolle durch, in deren Folge zwei Glücksspielautomaten, für die keine behördliche Konzession vorlag und die Maroxx, einer Gesellschaft österreichischen Rechts, gehörten, vorläufig in Beschlag genommen wurden. Am 16. Dezember 2010 erließ die Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck gegenüber Frau Baumeister, einer deutschen Staatsangehörigen, die Betreiberin dieser Tankstelle und Unternehmerin im Sinne des GSpG war, einen Bescheid, mit dem die vorläufige Beschlagnahme bestätigt wurde. Das vorlegende Gericht wies die Berufung von Frau Baumeister gegen diesen Bescheid als verspätet zurück. Mit Bescheid vom 31. Mai 2012 verfügte die Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck außerdem die Einziehung der beiden beschlagnahmten Geräte.
- 13 Im Rahmen des vierten Ausgangsverfahrens führten Exekutivorgane der Finanzpolizei am 13. November 2010 in einem Tankstellenshop in Enns (Österreich) eine Kontrolle durch, in deren Folge drei Glücksspielautomaten, für die keine behördliche Konzession vorlag, vorläufig in Beschlag genommen wurden. Die Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck erließ gegenüber der Eigentümerin der Geräte, Maroxx, einen Bescheid, mit dem die Beschlagnahme bestätigt wurde.
- 14 Mit Straferkenntnis vom 3. Juli 2012 verhängte die Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck gegen den Betreiber des Tankstellenshops, Herrn Zehetner, der die österreichische Staatsangehörigkeit besitzt, eine Geldstrafe in Höhe von 1 000 Euro bzw. eine Ersatzfreiheitsstrafe von 15 Stunden und zugleich gegen die Eigentümerin und Vermieterin der Geräte, Maroxx, eine Geldstrafe in Höhe von 10 000 Euro bzw. eine Ersatzfreiheitsstrafe von 152 Stunden.
- 15 Gegen sämtliche Entscheidungen wurde beim vorlegenden Gericht Berufung eingebracht.
- 16 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts haben die österreichischen Behörden nicht im Sinne des Urteils Dickinger und Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582) nachgewiesen, dass die Kriminalität und/oder die Spielsucht im präjudiziellen Zeitraum tatsächlich ein erhebliches Problem darstellten. Sie hätten auch nicht den Nachweis erbracht, dass die Kriminalitätsbekämpfung und der Spielerschutz – und nicht etwa bloß eine Maximierung der Staatseinnahmen – das wahre Ziel der Monopolregelung für Glücksspiele bildeten. Zudem werde von den Monopolisten ein „enormer“ und „aggressiver Werbeaufwand“ betrieben, so dass sich deren Geschäftspolitik nicht auf eine kontrollierte Expansion mit einer maßvollen Werbung beschränkt habe.
- 17 Die konkret untersuchte gesetzliche Regelung erscheine daher in ihrer Zusammenschau nicht geeignet, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs geforderte Kohärenz zu gewährleisten (vgl. u. a. Urteil Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, Rn. 69 und 71), und sei dementsprechend nicht mit der durch Art. 56 AEUV garantierten Dienstleistungsfreiheit vereinbar.
- 18 Für den Fall, dass der Gerichtshof jedoch der Ansicht sein sollte, dass Art. 56 AEUV sowie die Art. 15 bis 17 der Charta nicht aus den zuvor dargelegten Gründen einer solchen nationalen Regelung entgegenstehen, möchte das nationale Gericht wissen, ob nicht jedenfalls Art. 56 AEUV sowie die Art. 15 bis 17, 47 und 50 der Charta einer nationalen Regelung entgegenstehen, mit der der Begriff des Unternehmers als Person, die im Fall des Betriebs von Glücksspielautomaten ohne eine Erlaubnis hierfür potenziell strafbar sei, sehr weit definiert werde und sich mangels klarer gesetzlicher Bestimmungen dadurch auszeichne, dass nicht vorhersehbar sei, wann verwaltungsbehördliche und strafrechtliche Sanktionen verhängt würden.
- 19 Der Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
  1. Steht das in Art. 56 AEUV und in den Art. 15 bis 17 der Charta zum Ausdruck kommende Verhältnismäßigkeitsprinzip einer nationalen Regelung wie den in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Bestimmungen der §§ 3 bis 5 sowie §§ 14 und 21 GSpG, die die Durchführung von

Glücksspielen mittels Automaten nur unter der – sowohl strafsanktionierten als auch unmittelbar sacheingriffsbedrohten – Voraussetzung der Erteilung einer vorangehenden, jedoch nur in begrenzter Anzahl verfügbaren Erlaubnis ermöglicht, obwohl bislang – soweit ersichtlich – von staatlicher Seite in keinem einzigen gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Verfahren nachgewiesen wurde, dass eine damit verbundene Kriminalität und/oder Spielsucht tatsächlich ein erhebliches Problem, dem nicht durch eine kontrollierte Expansion von zugelassenen Spieltätigkeiten auf viele Einzelanbieter, sondern nur durch eine kontrollierte, mit bloß maßvoller Werbung verbundene Expansion eines Monopolisten (bzw. sehr weniger Oligopolisten) abgeholfen werden kann, darstellen, entgegen?

2. Für den Fall, dass diese erste Frage zu verneinen ist: Steht das in Art. 56 AEUV und in den Art. 15 bis 17 der Charta zum Ausdruck kommende Verhältnismäßigkeitsprinzip einer nationalen Regelung wie den §§ 52 bis 54 GSpG, § 56a GSpG und § 168 StGB, durch die im Wege unbestimmter Gesetzesbegriffe im Ergebnis eine nahezu lückenlose Strafbarkeit auch vielfältiger Formen von nur sehr entfernt beteiligten (unter Umständen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansässigen) Personen (wie bloßen Vertreibern, Verpächtern oder Vermietern von Glücksspielautomaten) eintritt, entgegen?
3. Für den Fall, dass auch die zweite Frage zu verneinen ist: Stehen die demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen, wie diese offenkundig dem Art. 16 der Charta zugrunde liegen, und/oder das Fairness- und Effizienzgebot des Art. 47 der Charta und/oder das Transparenzgebot des Art. 56 AEUV und/oder das Doppelverfolgungs- und -bestrafungsverbot des Art. 50 der Charta einer nationalen Regelung wie den §§ 52 bis 54 GSpG, § 56a GSpG und § 168 StGB, deren wechselseitige Abgrenzung mangels eindeutiger gesetzlicher Regelung für einen Bürger *ex ante* kaum vorhersehbar und berechenbar, sondern im konkreten Einzelfall jeweils erst im Wege eines aufwendigen förmlichen Verfahrens klärbar ist, an die sich jedoch weitreichende Unterschiede hinsichtlich der Zuständigkeiten (Verwaltungsbehörde oder Gericht), der Eingriffsbefugnisse, der damit jeweils verbundenen Stigmatisierung und der prozessualen Stellung (z. B. Beweislastumkehr) knüpfen, entgegen?
4. Für den Fall, dass eine dieser drei ersten Fragen zu bejahen ist: Steht Art. 56 AEUV und/oder die Art. 15 bis 17 der Charta und/oder Art. 50 der Charta einer Bestrafung von Personen, die in einer der in § 2 Abs. 1 Z 1 und § 2 Abs. 2 GSpG genannten Nahebeziehung zu einem Glücksspielautomaten stehen, und/oder einer Beschlagnahme bzw. Einziehung dieser Geräte und/oder einer Schließung des gesamten Unternehmens solcher Personen entgegen?

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs*

- 20 Die österreichische Regierung rügt die Unzuständigkeit des Gerichtshofs und führt hierzu aus, dass die Vorlagefragen einen rein innerstaatlichen Sachverhalt betreffen und keinerlei Bezug zum Unionsrecht aufwiesen, da im vorliegenden Fall kein grenzüberschreitendes Element erkennbar sei.
- 21 Was die Auslegung von Art. 56 AEUV betrifft, so ist richtig, dass der Gerichtshof, wenn ein Rechtsstreit mit keinem Element über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweist, prüfen muss, ob er dafür zuständig ist, sich zu dieser Bestimmung zu äußern (vgl. in diesem Sinne Urteil *Duomo Gpa u. a.*, C-357/10 bis C-359/10, EU:C:2012:283, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 22 Wie sich aber aus der Vorlageentscheidung ergibt, hat die Bezirkshauptmannschaft Perg am 12. Juni 2012 auch gegenüber Autoart als vermeintlicher Eigentümerin der beschlagnahmten Geräte Bescheide erlassen, mit denen die vorläufige Beschlagnahme bestätigt wurde.
- 23 Die Existenz der in der Tschechischen Republik ansässigen Autoart im Rahmen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten zeigt somit jedenfalls, dass diese Streitigkeiten keinen rein innerstaatlichen Sachverhalt betreffen.
- 24 Mithin ist festzustellen, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der Vorlagefragen zuständig ist.

#### *Zur Zulässigkeit*

- 25 Die österreichische Regierung trägt außerdem vor, dass das Vorabentscheidungsersuchen als unzulässig zurückzuweisen sei, da die Vorlageentscheidung den sachlichen Rahmen nicht hinreichend darlege, um dem Gerichtshof eine sachdienliche Antwort zu ermöglichen.
- 26 In diesem Zusammenhang genügt der Hinweis darauf, dass nach ständiger Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Er kann die Entscheidung über die Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil Melki und Abdeli, C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist eine dem nationalen Gericht dienliche Auslegung des Unionsrechts nur möglich, wenn dieses die Sach- und Rechtslage, in der sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen, auf denen diese Fragen beruhen, erläutert. Außerdem muss die Vorlageentscheidung die genauen Gründe angeben, aus denen dem nationalen Gericht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts fraglich und die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof erforderlich erscheint (Urteil Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Im vorliegenden Fall beschreibt die Vorlageentscheidung den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten hinreichend, und die Angaben des vorlegenden Gerichts ermöglichen es, die Reichweite der Vorlagefragen zu bestimmen.
- 29 Unter diesen Umständen ist das Vorabentscheidungsersuchen als zulässig anzusehen.

#### *Zur Anwendbarkeit der Charta*

- 30 Die Regierungen Österreichs, Belgiens, der Niederlande und Polens halten die Charta im Rahmen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten für nicht anwendbar, da im nicht harmonisierten Bereich der Glücksspiele die einschlägigen nationalen Regelungen keine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellten.
- 31 Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Anwendungsbereich der Charta, was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, in Art. 51 Abs. 1 der Charta definiert ist. Danach gilt diese für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (Urteil Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17).

- 32 Diese Bestimmung der Charta bestätigt also die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Frage, inwieweit das Handeln der Mitgliedstaaten den Anforderungen genügen muss, die sich aus den in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechten ergeben (Urteil Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, Rn. 18).
- 33 Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich im Wesentlichen, dass die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung finden. Insoweit hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass er eine nationale Rechtsvorschrift nicht im Hinblick auf die Charta beurteilen kann, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt. Sobald dagegen eine solche Vorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, hat der im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens angerufene Gerichtshof dem vorlegenden Gericht alle Auslegungshinweise zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten beurteilen zu können, deren Wahrung er sichert (Urteil Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, Rn. 19).
- 34 Da folglich die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte (Urteil Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, Rn. 21).
- 35 Wie der Gerichtshof hierzu bereits entschieden hat, ist, wenn ein Mitgliedstaat sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, diese im Unionsrecht vorgesehene Rechtfertigung im Licht der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der nunmehr durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen. Die vorgesehenen Ausnahmen können daher für die betreffende nationale Regelung nur dann gelten, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (vgl. in diesem Sinne Urteil ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 43).
- 36 Erweist sich eine nationale Regelung als geeignet, die Ausübung einer oder mehrerer durch den Vertrag garantierter Grundfreiheiten zu beschränken, können nach dieser Rechtsprechung die im Unionsrecht vorgesehenen Ausnahmen somit für die betreffende Regelung nur insoweit als Rechtfertigung dieser Beschränkung gelten, als den Grundrechten, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, Genüge getan wird. Diese Verpflichtung zur Beachtung der Grundrechte fällt offensichtlich in den Geltungsbereich des Unionsrechts und folglich der Charta. Nimmt ein Mitgliedstaat im Unionsrecht vorgesehene Ausnahmen in Anspruch, um eine Beschränkung einer durch den Vertrag garantierten Grundfreiheit zu rechtfertigen, muss dies daher, wie die Generalanwältin in Nr. 46 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, als „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta angesehen werden.
- 37 Die Vorlagefragen sind im Licht dieser Erwägungen zu beantworten.

*In der Sache*

Zur ersten Frage

- 38 Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 56 AEUV sowie 15 bis 17 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen.

– Prüfung anhand von Art. 56 AEUV

- 39 Eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Betrieb von Glücksspielautomaten ohne vorab erteilte behördliche Erlaubnis verbietet, stellt eine Beschränkung des durch Art. 56 AEUV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs dar (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil *Placanica* u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 42).
- 40 Allerdings ist zu prüfen, 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 (Urteil *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein (vgl. in diesem Sinne Urteil *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Im vorliegenden Fall gehören die angeführten Ziele der in den Ausgangsverfahren fraglichen österreichischen Regelung, d. h. die Spieler zu schützen, indem das Angebot von Glücksspielen begrenzt wird, und Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, indem diese im Rahmen einer kontrollierten Expansion reguliert werden, zu den Zielen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Beschränkungen von Grundfreiheiten auf dem Gebiet des Glücksspiels rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil *Costa und Cifone*, C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Weiters ist darauf hinzuweisen, dass die von den Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs insoweit aufgestellten Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung erfüllen müssen. Danach ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, Rn. 59 bis 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, kann keinen Einfluss auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben. Diese sind allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaats verfolgten Ziele und auf das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen (Urteil *HIT und HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 45 Im besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen verfügen die staatlichen Stellen nämlich über ein ausreichendes Ermessen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Soweit die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Voraussetzungen im Übrigen beachtet werden, ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Tätigkeiten in Bezug auf Spiele und Wetten 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 *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. 76, sowie *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, Rn. 46).

- 46 Außerdem steht fest, dass 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 (Urteil Stanleybet International u. a., C-186/11 und C-209/11, EU:C:2013:33, Rn. 45).
- 47 Für die Feststellung, welche Ziele mit der nationalen Regelung tatsächlich verfolgt werden, ist jedoch im Rahmen einer Rechtssache, mit der der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV befasst worden ist, das vorliegende Gericht zuständig (vgl. in diesem Sinne Urteil Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 51).
- 48 Außerdem hat das vorliegende Gericht unter Berücksichtigung der Hinweise des Gerichtshofs zu prüfen, ob die durch den betreffenden Mitgliedstaat auferlegten Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. Urteil Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 50).
- 49 Insbesondere muss es sich – vor allem im Licht der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung – vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, die Tätigkeiten in diesem Bereich zu begrenzen und die mit diesen Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen (vgl. Urteil Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 50 und 56).
- 50 Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, obliegt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (vgl. Urteil Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Jedoch lässt sich aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen (vgl. in diesem Sinne Urteil Stoß u. a., EU:C:2010:504, Rn. 72).
- 52 Folglich muss das nationale Gericht eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen eine restriktive Regelung, wie sie in den Ausgangsverfahren in Rede steht, erlassen worden ist und durchgeführt wird.
- 53 Im vorliegenden Fall haben die nationalen Behörden nach Ansicht des vorliegenden Gerichts nicht nachgewiesen, dass die Kriminalität und/oder die Spielsucht im präjudiziellen Zeitraum tatsächlich ein erhebliches Problem darstellten.
- 54 Das Gericht scheint ferner anzunehmen, dass das wahre Ziel der fraglichen restriktiven Regelung nicht in der Kriminalitätsbekämpfung und dem Spielerschutz liegt, sondern in einer bloßen Maximierung der Staatseinnahmen, obwohl der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass das Ziel, die Einnahmen der Staatskasse zu maximieren, für sich allein eine solche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen kann (vgl. Urteil Dickinger und Ömer, EU:C:2011:582, Rn. 55). Diese Regelung erscheine, so das Gericht, jedenfalls unverhältnismäßig, da sie nicht geeignet sei, die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs geforderte Kohärenz zu garantieren, und über das hinausgehe, was zur Erreichung der angeführten Ziele erforderlich sei.

55 Sollte das vorliegende Gericht bei dieser Auffassung bleiben, müsste es zu dem Ergebnis kommen, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

56 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, sofern diese Regelung nicht wirklich das Ziel des Spielerschutzes oder der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt und nicht tatsächlich dem Anliegen entspricht, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern oder die mit diesen Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen.

– Prüfung anhand der Art. 15 bis 17 der Charta

57 Eine im Hinblick auf Art. 56 AEUV restriktive nationale Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende kann auch die Berufsfreiheit, die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht, wie sie in den Art. 15 bis 17 der Charta niedergelegt sind, einschränken.

58 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss eine solche Einschränkung, damit sie zulässig ist, gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Freiheiten und Rechte achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darf sie außerdem nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.

59 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 63 bis 70 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, ist unter Umständen wie denen der Ausgangsverfahren eine nicht gerechtfertigte oder im Hinblick auf den in Art. 56 AEUV verankerten freien Dienstleistungsverkehr unverhältnismäßige Einschränkung auch nicht nach Art. 52 Abs. 1 der Charta in Bezug auf deren Art. 15 bis 17 zulässig.

60 Folglich erfasst im vorliegenden Fall eine Prüfung der Einschränkung, die die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung in Bezug auf Art. 56 AEUV darstellt, auch mögliche Einschränkungen der Ausübung der in den Art. 15 bis 17 der Charta vorgesehenen Rechte und Freiheiten, so dass es keiner getrennten Prüfung in dieser Hinsicht bedarf.

Zur zweiten und zur dritten Frage

61 Die zweite und die dritte Frage sind dem Gerichtshof nur für den Fall vorgelegt worden, dass die erste Frage verneint wird.

62 Unter Berücksichtigung der Antwort auf die erste Frage brauchen die zweite und die dritte Frage nicht beantwortet zu werden.

Zur vierten Frage

63 Mit seiner vierten Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 56 AEUV sowie 15 bis 17 und 50 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie Sanktionen wie denen entgegenstehen, die in der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung vorgesehen sind und zu denen die Einziehung und Vernichtung der Glücksspielautomaten sowie die Schließung des Betriebs gehören, in dem diese Automaten öffentlich zugänglich gemacht worden sind.

64 Im Kontext der Ausgangsverfahren ist jedoch festzustellen, dass der Verstoß eines Wirtschaftsteilnehmers gegen eine Regelung im Glücksspielbereich nicht zu Sanktionen führen kann, wenn diese Regelung mit Art. 56 AEUV nicht vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteile *Placanica* u. a., EU:C:2007:133, Rn. 63 und 69, sowie *Dickinger und Ömer*, EU:C:2011:582, Rn. 43).

## Kosten

- <sup>65</sup> Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, sofern diese Regelung nicht wirklich das Ziel des Spielerschutzes oder der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt und nicht tatsächlich dem Anliegen entspricht, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern oder die mit diesen Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen.**

Unterschriften