

URTEIL DES GERICHTSHOFES

21. September 1999 (1)

„Freier Dienstleistungsverkehr — Ausschließliches Recht zum Betrieb von
Geldspielautomaten“

In der Rechtssache C-124/97

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom
Vaasan Hovioikeus (Finnland) in
dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

Markku Juhani Läärä,

Cotswold Microsystems Ltd,

Oy Transatlantic Software Ltd

gegen

Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä),

Suomen valtio (Finnischer Staat)

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Urteils des
Gerichtshofes vom 24. März 1994 in der
Rechtssache C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039) sowie der Artikel 30, 36, 56, 59 EG-
Vertrag (nach Änderung jetzt

Artikel 28 EG, 30 EG, 46 EG und 49 EG) und des Artikels 60 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten und der Sechsten Kammer P. J. G. Kapteyn in
Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet
(Berichterstatter) und P. Jann sowie der Richter C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward,
H. Ragnemalm, L. Sevón und M. Wathelet,

Generalanwalt: A. La Pergola

Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Herrn Läärä und der Oy Transatlantic Software Ltd, vertreten durch Rechtsanwalt
P. Kiviluoto, Jyväskylä,

— der Cotswold Microsystems Ltd, vertreten durch Professor H. T. Klami, Universität
Helsinki,

— der finnischen Regierung, vertreten durch T. Pynnä, Rechtsberaterin im Ministerium
für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch den Directeur d'administration J.
Devadder, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und
Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwälte P.

der Artikel 30, 36, 56, 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG, 30 EG, 46 EG und 49 EG) und Artikel 60 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG) zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob eine nationale Regelung mit diesen Bestimmungen vereinbar ist, die einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung das Recht vorbehält, in dem betreffenden Mitgliedstaat Geldspielautomaten zu betreiben.

2. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Herrn Läärä, der Oy Transatlantic Software Ltd, einer Gesellschaft finnischen Rechts (nachstehend: TAS), und der Cotswold Microsystems Ltd, einer Gesellschaft englischen Rechts (nachstehend CMS), den Berufungsklägern des Ausgangsverfahrens, und dem Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) (Bezirksstaatsanwaltschaft Jyväskylä) und dem finnischen Staat wegen des Betriebs von Geldspielautomaten in Finnland.

Die nationale Regelung

3. In Finnland dürfen nach § 1 Absatz 1 Arpajaislaki (1.9.1965/491)(Gesetz Nr. 491 vom 1. September 1965 über Glücksspiele in der im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Fassung) Glücksspiele nur mit behördlicher Erlaubnis und mit dem Ziel veranstaltet werden, Mittel für wohltätige oder andere gemeinnützige Zwecke im Sinne des genannten Gesetzes zu erlangen. Nach § 1 Absatz 2 Arpajaislaki gelten als Glücksspiele im Sinne dieses Gesetzes u.a. der Spielbankbetrieb, Spiele an Geldspielautomaten oder anderen Spieleinrichtungen oder Spiele, bei denen der Spieler gegen einen Geldeinsatz Geld, Waren, andere geldwerte Leistungen oder in solche eintauschbare Jetons gewinnen kann.

4. Nach § 3 Arpajaislaki kann einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung von den Behörden die Erlaubnis erteilt werden, Geldspielautomaten und andere Spieleinrichtungen, die gegen ein Entgelt benutzt werden können, aufzustellen oder eine Spielbank zu betreiben, um Mittel für verschiedene in dieser Bestimmung aufgeführte gemeinnützige Zwecke zu erlangen. Für diese Tätigkeiten kann für ein und denselben Zeitraum nur eine Erlaubnis erteilt werden.

5. Diese Erlaubnis wurde gemäß § 1 Absatz 3 Raha-automaattiasetus (29.12.1967/676)(Verordnung Nr. 676 vom 29. Dezember 1967 über Geldspielautomaten in der im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Fassung) der Raha-automaattiyhdistys (Vereinigung für den Betrieb von Geldspielautomaten, nachstehend: RAY) erteilt. Gemäß § 6 der genannten Verordnung hat die RAY, um ihr Ziel, nämlich die Beschaffung von Mitteln für die in § 3 Arpajaislaki genannten Zwecke, zu erreichen, das Recht, Geldspielautomaten, die gegen ein Entgelt benutzt werden können, aufzustellen, eine Spielbank zu betreiben sowie Spiel- und Unterhaltungsautomaten herzustellen und zu verkaufen. Die §§ 29 ff. dieser Verordnung regeln im einzelnen, wie der Nettoertrag der Tätigkeiten der RAY, dessen Betrag in den staatlichen Haushaltsplan eingestellt wird, an das Sozial- und Gesundheitsministerium abzuführen und anschließend zwischen den Organisationen und Stiftungen, die den vorgenannten Zwecken dienen, aufzuteilen ist.

6. Nach § 6 Absatz 1 Arpajaislaki kann, wer ohne Erlaubnis Glücksspiele veranstaltet, für die eine behördliche Erlaubnis erforderlich ist, zu einer Geldstrafe oder zu einer Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten verurteilt werden. Nach Kapitel 2 § 16 Rikoslaki (13.5.1932/143)(finnisches Strafgesetz in der Fassung des Gesetzes Nr. 143 vom 13. Mai 1932) kann eine Sache, die dem Täter oder einer Person gehört, für die oder mit deren Zustimmung die Tat begangen worden ist, oder die bei der Begehung der Tat verwendet oder ausschließlich dafür hergestellt worden ist, eingezogen werden.

Der Ausgangsrechtsstreit

7. Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, übertrug die CMS der TAS, deren Vorstandsvorsitzender Herr Läärä ist, den Betrieb sogenannter AWP-Geldspielautomaten des Typs Golden Shot in Finnland, die nach dem Vertrag zwischen den beiden Unternehmen Eigentum der CMS bleiben sollten. In diesen Apparaten rotieren mehrere Scheiben mit Abbildungen von Früchten. Kommen die Scheiben zum Stillstand, sei es von selbst oder weil

Vlaemminck und L. Van den Hende, Gent,

- der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder und Regierungsdirektor C.-D. Quassowski, beide Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch Abogado del Estado L. Pérez de Ayala Becerril, als Bevollmächtigten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch A. Bos, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch Botschafter F. Cede, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für Gemeinschaftsangelegenheiten, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, A. Cortesão Seíça Neves, Mitglied desselben Dienstes, und J. Ramos Alexandre, Generalinspekteur für Glücksspiele, Wirtschaftsministerium, als Bevollmächtigte,
- der schwedischen Regierung, vertreten durch E. Brattgård, Ministerialrat in der Abteilung für Außenhandel des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins als Bevollmächtigten, Beistand: Barrister M. Brealey,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater A. Caeiro und durch K. Leivo, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Herrn Läärä und der Oy Transatlantic Software Ltd, vertreten durch Rechtsanwalt P. Kiviluoto, der Cotswold Microsystems Ltd, vertreten durch H. T. Klami, der finnischen Regierung, vertreten durch T. Pynnä, der belgischen Regierung, vertreten durch Rechtsanwälte P. Vlaemminck und L. Van Den Hende, der deutschen Regierung, vertreten durch E. Röder, der spanischen Regierung, vertreten durch M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, als Bevollmächtigte, der irischen Regierung, vertreten durch M. Finlay, SC, der luxemburgischen Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt K. Manhaeve, Luxemburg, der niederländischen Regierung, vertreten durch M. A. Fierstra, beigeordneter Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Fernandes und A. Cortesão Seíça Neves, der schwedischen Regierung, vertreten durch L. Nordling, Rättschef im Rechtssekretariat (EU), Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, im Beistand von M. Brealey, und der Kommission, vertreten durch A. Caeiro und K. Leivo, in der Sitzung vom 30. Juni 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. März 1999,

folgendes

Urteil

1. Das Vaasan Hovioikeus hat mit Beschluß vom 21. März 1997, beim Gerichtshof eingegangen am 25. März 1997, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) drei Fragen nach der Auslegung des Urteils des Gerichtshofes vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039; nachstehend: Urteil Schindler) sowie

der Spieler auf eine Taste gedrückt hat, und entspricht die Reihenfolge der Bilder einer in der Gewinn­tabelle aufgeführten Folge, schüttet der Apparat an den Spieler einen Einzelgewinn bis zu 200 FIM (bei einem Einsatz zwischen 1 und 5 FIM) aus.

8. Herr Läärä wurde als Verantwortlicher der TAS vor dem Jyväskylä Käräjäoikeus angeklagt, weil er diese Apparate in Finnland aufgestellt hatte, ohne im Besitz einer Erlaubnis zu sein. Unterstützt von der TAS und der CMS, die in dem Verfahren vorgeladen wurden, machte Herr Läärä geltend, daß der Tatbestand der ihm zur Last gelegten Zuwiderhandlung nicht erfüllt sei, weil die Gewinnchancen bei den Golden Shot-Apparaten nicht in erster Linie vom Zufall abhingen, sondern im wesentlichen von der Geschicklichkeit des Spielers, so daß diese Apparate nicht als Glücksspiele angesehen werden könnten. Außerdem verstoße die finnische Regelung gegen die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr. Das Käräjäoikeus folgte dieser Argumentation jedoch nicht, sondern verurteilte den Angeklagten zu einer Geldstrafe und ordnete die Einziehung der Apparate an.

9. Die Betroffenen legten hiergegen Rechtsmittel zum Vaasan Hovioikeus ein, das beschlossen hat, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist das Urteil des Gerichtshofes vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92, Schindler, dahin auszulegen, daß der darin entschiedene Fall als mit dem vorliegenden Fall vergleichbar anzusehen ist (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 283/81, C.I.L.F.I.T.), und sind die Bestimmungen des EG-Vertrags in der vorliegenden Sache ebenso auszulegen wie in der erstgenannten?

Für den Fall daß die erste Frage ganz oder teilweise zu verneinen ist, werden folgende zusätzliche Fragen gestellt:

2. Sind die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr (Artikel 30, 59 und 60) auch auf Spielautomaten der im vorliegenden Fall streitigen Art anwendbar?

3. Für den Fall, daß die zweite Frage zu bejahen ist:

a) Verboten es die Artikel 30, 59 oder 60 oder eine andere Bestimmung des EG-Vertrags, daß Finnland den Betrieb der fraglichen Spielautomaten durch die Gewährung eines ausschließlichen Rechts für die Raha-automaattiyhdistys beschränkt, obwohl diese Beschränkung in gleicher Weise für inländische wie für ausländische Veranstalter von Glücksspielen gilt?

b) Fällt diese Beschränkung in Anbetracht der Erwägungen, die in dem Gesetz über Glücksspiele oder den Gesetzesmaterialien hierzu angeführt werden, oder aus anderen Gründen unter einen der in den Artikeln 36 und 56 oder in einer anderen Bestimmung des EG-Vertrags genannten Rechtfertigungsgründe, und kann es für die Beantwortung der Frage eine Rolle spielen, wie groß der an den Spielautomaten gewonnene Preis sein kann und ob die Gewinnchancen auf Zufall oder auf Geschicklichkeit beruhen?

10. Mit seinen drei Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob im Licht des Urteils Schindler die Artikel 30, 59 und 60 EG-Vertrag dahin auszulegen sind, daß sie einer nationalen Regelung wie der finnischen, die nur einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung das ausschließliche Recht zum Betrieb von Geldspielautomaten gewährt, unter Berücksichtigung der zu ihrer Rechtfertigung angeführten Gründe des Allgemeininteresses nicht entgegenstehen.

11. Herr Läärä, die TAS und die CMS machen geltend, daß der im Ausgangsverfahren streitige Betrieb der Geldspielautomaten u. a. wegen der geringen Höhe der Einsätze und

Gewinne sowie des Hauptzwecks der Apparate, nämlich der auf der Geschicklichkeit des Spielers beruhenden Unterhaltung, mit der Durchführung großer Lotterien, um die es im Urteil Schindler gegangen sei, in keiner Weise zu vergleichen sei. Das der RAY verliehene ausschließliche Recht stehe vor allem deswegen im Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrages über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und dem Wettbewerb, weil die am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die zur Rechtfertigung dieses Rechts angeführt würden, nicht wirklich verfolgt würden und durch weniger einschneidende Maßnahmen wie eine Regelung mit den erforderlichen Auflagen für die Betreiber erreicht werden könnten.

12. Die finnische, die belgische, die deutsche, die spanische, die irische, die luxemburgische, die niederländische, die österreichische, die portugiesische und die schwedische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission sind dagegen der Ansicht, daß die Bestimmungen des Vertrages einer Regelung nicht entgegenstünden, die wie die finnische ein ausschließliches Recht zum Betrieb von Geldspielautomaten verleihe, sofern sie durch Erwägungen gerechtfertigt sei, die denen des Gerichtshofes im Urteil Schindler entsprächen. Für die genannten Regierungen sind die im Ausgangsverfahren streitigen Spiele, die gegen Bezahlung die Möglichkeit von Geldgewinnen böten, Glücksspiele, die mit den Lotterien vergleichbar seien, zu denen der Gerichtshof festgestellt habe, daß es den Mitgliedstaaten zukomme, nach Maßgabe ihrer soziokulturellen Besonderheiten zu beurteilen, ob eine Beschränkung der Lotterien oder sogar deren Verbot zum Schutz der Sozialordnung erforderlich sei.

13. Der Gerichtshof hat in Randnummer 60 des Urteils Schindler auf die sittlichen, religiösen oder kulturellen Erwägungen verwiesen, die in allen Mitgliedstaaten zu Lotterien ebenso wie zu den anderen Glücksspielen angestellt werden. Die nationalen Regelungen sind allgemein darauf gerichtet, die Ausübung von Glücksspielen zu begrenzen oder sogar zu verbieten und zu verhindern, daß sie zu einer Quelle persönlichen Gewinns werden. Zudem erhöhen die Lotterien angesichts der Höhe der Beträge, die durch sie eingenommen werden können, und der Höhe der Gewinne, die sie den Spielern bieten können, vor allem wenn sie in größerem Rahmen veranstaltet werden, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten. Außerdem verleiten sie zu Ausgaben, die schädliche persönliche und soziale Folgen haben können. Schließlich ist, ohne daß dies allein als sachliche Rechtfertigung angesehen werden könnte, nicht ohne Bedeutung, daß Lotterien in erheblichem Maße zur Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie sozialer oder karitativer Werke, des Sports oder der Kultur beitragen können.

14. Nach Randnummer 61 dieses Urteils rechtfertigen diese Besonderheiten es, daß die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen verfügen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich bezüglich der Art und Weise der Veranstaltung von Lotterien, der Höhe der Einsätze sowie der Verwendung der dabei erzielten Gewinne aus dem Schutz der Spieler und allgemeiner nach Maßgabe der soziokulturellen Besonderheiten jedes Mitgliedstaats aus dem Schutz der Sozialordnung ergeben. Somit kommt den Staaten nicht nur die Beurteilung der Frage zu, ob eine Beschränkung der Tätigkeiten im Lotteriewesen erforderlich ist, sondern sie dürfen diese auch verbieten, sofern diese Beschränkungen nicht diskriminierend sind.

15. Auch wenn das Urteil Schindler die Veranstaltung von Lotterien betrifft, gelten diese Erwägungen, wie sich im übrigen aus Randnummer 60 dieses Urteils ergibt, auch für die anderen Glücksspiele mit vergleichbaren Merkmalen.

16. Allerdings hat der Gerichtshof im Urteil vom 26. Juni 1997 in der Rechtssache C-368/95 (Familiapress, Slg. 1997, I-3689) bestimmte Spiele den Lotterien mit den im Urteil Schindler untersuchten Merkmalen nicht gleichgestellt. Es handelte sich dabei um Preisausschreiben in Zeitschriften in Form von Kreuzworträtseln oder anderen Rätseln, die Lesern, die die richtigen Antworten eingesandt hatten, im Rahmen einer Verlosung die Möglichkeit von Gewinnen boten. Wie der Gerichtshof insbesondere in Randnummer 23 dieses Urteils festgestellt hat, stellen solche Spiele, die nur in kleinem Rahmen veranstaltet werden und bei denen weniger auf dem Spiel steht, keine unabhängige wirtschaftliche

Betätigung dar, sondern nur einen Gesichtspunkt des redaktionellen Inhalts eine Zeitschrift unter anderen.

17. In der vorliegenden Rechtssache geht es dagegen nach den Feststellungen des nationalen Gerichts um ein Glücksspiel. Die betreffenden Apparate bieten gegen ein speziell für ihre Benutzung bestimmtes Entgelt die Chance eines Geldgewinns. Die relativ geringe Höhe der Einsätze und Gewinne, die von den Klägern des Ausgangsverfahrens geltend gemacht wird, verhindert, wie die meisten am vorliegenden Verfahren beteiligten Regierungen betont haben, keineswegs, daß insbesondere aufgrund der Zahl der in Betracht kommenden Spieler und der Neigung der meisten von diesen, wegen der Kürze des Spiels und seines Fortsetzungscharakters sehr viele Spiele hintereinander zu spielen, durch den Betrieb dieser Apparate erhebliche Beträge eingenommen werden können.

18. Somit sind Spiele, die gegen ein Entgelt an Spielautomaten wie den im Ausgangsverfahren streitigen gespielt werden, als Glücksspiele anzusehen, die mit den Lotterien im Sinne des Urteils Schindler vergleichbar sind.

19. Die vorliegende Rechtssache unterscheidet sich von der Rechtssache Schindler jedoch in verschiedener Hinsicht.

20. Zunächst waren die im Urteil Schindler streitigen Tätigkeiten im Lotteriewesen keine Tätigkeiten, die „Waren“ betreffen und als solche unter Artikel 30 EWG-Vertrag fallen, sondern vielmehr „Dienstleistungen“ im Sinne des EG-Vertrags (Urteil Schindler, Randnrn. 24 und 25). Dagegen stellen die Geldspielautomaten als solche Waren dar, die unter Artikel 30 EG-Vertrag fallen können.

21. Sodann war nach der im Urteil Schindler streitigen nationalen Regelung — von einigen dort festgelegten Ausnahmen abgesehen — die Veranstaltung von Lotterien in dem betreffenden Mitgliedstaat untersagt, während die in dem vorliegenden Verfahren streitige Regelung die Benutzung von Geldspielautomaten nicht verbietet, sondern deren Betrieb einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung, die im Besitz einer behördlichen Erlaubnis ist (nachstehend: zugelassene öffentlich-rechtliche Vereinigung), vorbehält.

22. Schließlich könnten, wie in einigen beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen vorgetragen worden ist, andere Bestimmungen des Vertrages wie die über das Niederlassungsrecht und den Wettbewerb auf eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige Anwendung finden.

23. Bezüglich des letzten Punktes hat sich das vorliegende Gericht jedoch darauf beschränkt, in seiner dritten Frage neben den Artikeln 30, 36, 59 und 60 EG-Vertrag auf jede „andere Bestimmung des EG-Vertrags“ hinzuweisen, ohne diesen Hinweis in den Gründen oder im Tenor seines Beschlusses näher zu erläutern. Der Gerichtshof ist daher nicht in der Lage, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob andere Bestimmungen des Vertrages als die über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen.

24. Die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Warenverkehr können, wie in Randnummer 20 festgestellt worden ist, auf Geldspielautomaten Anwendung finden, die Waren sind, die Gegenstand von Ein- oder Ausfuhren sein können. Zwar sind diese Apparate dazu bestimmt, der Allgemeinheit zur entgeltlichen Benutzung zur Verfügung gestellt zu werden. Wie der Generalanwalt in Nummer 19 seiner Schlußanträge jedoch festgestellt hat, kann eine Ware, die mit dem Ziel der Erbringung einer Dienstleistung eingeführt worden ist, nicht allein aus diesem Grund den Vorschriften über den freien Warenverkehr entzogen sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-158/94, Kommission/Italien, Slg. 1997, I-5789, Randnrn. 15 bis 20).

25. Eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige ist geeignet, den freien Warenverkehr zu behindern, wenn die zugelassene öffentlich-rechtliche Vereinigung

von Gesetzes wegen der einzige mögliche Betreiber von Geldspielautomaten ist, die gegen Entgelt benutzt werden können, und das Recht hat, solche Apparate herzustellen.

26. Der Gerichtshof kann jedoch in Ermangelung hinreichend genauer Angaben zu den tatsächlichen Auswirkungen der streitigen Regelung auf die Einfuhr von Geldspielautomaten im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht zu der Frage Stellung nehmen, ob Artikel 30 EG-Vertrag der Anwendung einer solchen Regelung entgegensteht.

27. Die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr finden, wie der Gerichtshof im Urteil Schindler bezüglich der Veranstaltung von Lotterien festgestellt hat, auf eine Tätigkeit Anwendung, die die Möglichkeit bietet, gegen ein Entgelt an einem Glücksspiel teilzunehmen. Somit fällt eine solche Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Artikels 59 EG-Vertrag, wenn wenigstens einer der Dienstleistenden in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Dienstleistung angeboten wird, ansässig ist.

28. Wie auch das vorlegende Gericht festgestellt hat, enthält eine nationale Regelung über Geldspielautomaten wie die finnische keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, da jedem anderen als der zugelassenen öffentlich-rechtlichen Vereinigung der Betrieb dieser Apparate untersagt ist. Sie trifft insoweit unterschiedslos sowohl die in Finnland als auch die in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, die möglicherweise an einer solchen Tätigkeit interessiert sind.

29. Soweit eine solche Regelung jedoch die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar daran hindert, selbst Geldspielautomaten der Allgemeinheit zur entgeltlichen Benutzung zur Verfügung zu stellen, stellt sie eine Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs dar.

30. Somit ist zu prüfen, ob diese Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs aufgrund von im EG-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen zulässig ist oder nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann.

31. Die Artikel 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG) und 56 EG-Vertrag, die im vorliegenden Fall aufgrund von Artikel 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 55 EG) anwendbar sind, lassen Einschränkungen zu, die durch den Zusammenhang mit der — auch zeitlich begrenzten — Ausübung öffentlicher Gewalt oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Slg. 1991, I-4007, Randnrn. 13 bis 15) sind Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr aufgrund unterschiedslos anwendbarer nationaler Maßnahmen nur zulässig, wenn diese durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Zieles zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das zur Erreichung dieses Zieles Erforderliche hinausgehen.

32. Nach den Angaben im Vorlagebeschluß und in den Erklärungen der finnischen Regierung zielt die im Ausgangsverfahren streitige Regelung darauf ab, die Ausnutzung der Spielleidenschaft der Menschen zu begrenzen, die Risiken von Betrug und anderen Straftaten als Folge der entsprechenden Tätigkeiten zu vermeiden und diese Tätigkeiten nur zuzulassen, um Mittel für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu erlangen.

33. Wie der Gerichtshof in Randnummer 58 des Urteils Schindler festgestellt hat, sind diese Gründe in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Sie beziehen sich auf den Schutz der Empfänger der Dienstleistung und, allgemeiner, der Verbraucher sowie auf den Schutz der Sozialordnung. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, daß diese Gründe zu denjenigen gehören, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können (vgl. Urteile vom 18. Januar 1979 in den Rechtssachen 110/78 und 111/78, *Van Wesemael u. a.*, Slg. 1979, 35, Randnr. 28, vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 220/83, *Kommission/Frankreich*, Slg. 1986, 3663, Randnr. 20, und vom 24. Oktober 1978 in der

Rechtssache 15/78, *Société générale alsacienne de banque*, Slg. 1978, 1971, Randnr. 5). Wie in Randnummer 31 festgestellt, müssen die aus diesen Gründen gerechtfertigten Maßnahmen geeignet sein, die Verwirklichung der mit ihnen angestrebten Ziele zu gewährleisten, und dürfen nicht über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche hinausgehen.

34. Wie in Randnummer 21 ausgeführt, unterscheidet sich die finnische Regelung von der im Urteil Schindler streitigen u. a. dadurch, daß sie die Benutzung der Geldspielautomaten nicht verbietet, sondern deren Betrieb einer zugelassenen öffentlich-rechtlichen Vereinigung vorbehält.

35. Die Entscheidung, wie weit ein Mitgliedstaat in seinem Gebiet den Schutz bei Lotterien und anderen Glücksspielen ausdehnen will, ist jedoch dem Ermessen der staatlichen Stellen überlassen, das der Gerichtshof in Randnummer 61 des Urteils Schindler diesen zugebilligt hat. Diesen kommt nämlich die Beurteilung zu, ob es im Rahmen des angestrebten Zieles notwendig ist, derartige Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten oder nur einzuschränken und dazu mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen.

36. Somit kann allein der Umstand, daß ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluß auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben. Diese sind allein im Hinblick auf die von den nationalen Stellen des betreffenden Staates verfolgten Ziele und das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.

37. Die Tatsache, daß die im vorliegenden Verfahren streitigen Spiele nicht vollständig verboten sind, genügt entgegen der Ansicht der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht, um nachzuweisen, daß die nationale Regelung die am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die in ihr aufgeführt werden und die in ihrer Gesamtheit zu würdigen sind, nicht wirklich zu erreichen sucht. Eine begrenzte Erlaubnis dieser Spiele im Rahmen eines Ausschließlichkeitsrechts, die den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, die Risiken eines solchen Betriebs im Hinblick auf Betrug und andere Straftaten auszuschalten und die sich daraus ergebenden Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden, dient auch der Verwirklichung dieser Ziele.

38. Gleiches gilt für den Umstand, daß die verschiedenen Betriebe, in denen die Geldautomaten aufgestellt sind, von der zugelassenen öffentlich-rechtlichen Vereinigung einen Teil der Einnahmen erhalten.

39. Was die Frage betrifft, ob es zur Erreichung dieser Ziele besser wäre, eine Regelung mit den erforderlichen Auflagen für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu erlassen, statt einer zugelassenen öffentlich-rechtlichen Vereinigung ein ausschließliches Betriebsrecht zu gewähren, so liegt diese Entscheidung im Ermessen der Mitgliedstaaten, allerdings unter dem Vorbehalt, daß sie im Hinblick auf das angestrebte Ziel nicht unverhältnismäßig erscheint.

40. Aus der Verordnung über die Geldspielautomaten ergibt sich hierzu insbesondere, daß die RAY, die die einzige Vereinigung ist, die eine Erlaubnis zum Betrieb dieser Apparate besitzt, eine Vereinigung des öffentlichen Rechts ist, deren Tätigkeiten unter staatlicher Aufsicht ausgeübt werden und die, wie in Randnummer 5 festgestellt worden ist, den zu verteilenden Nettoertrag, der sich aus dem Betrieb der Geldspielautomaten ergibt, an den Staat abzuführen hat.

41. Zwar könnte der Staat die Beträge, die ihm auf diese Weise zu gemeinnützigen Zwecken zufließen, auch auf andere Weise erhalten, z. B. durch die Besteuerung der Tätigkeiten, deren Ausübung den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern im Rahmen einer Regelung ohne Ausschließlichkeitscharakter erlaubt wird, doch stellt die Verpflichtung der zugelassenen öffentlich-rechtlichen Vereinigung zur Abführung der Erträge aus ihrer Betriebstätigkeit eine deutlich wirksamere Maßnahme dar, um angesichts der Risiken von

Betrug und anderen Straftaten die aus diesen Tätigkeiten resultierenden Gewinne streng zu begrenzen.

42. Folglich ist die finnische Regelung über den Betrieb von Geldspielautomaten, soweit sie nur einer einzigen öffentlich-rechtlichen Vereinigung das ausschließliche Recht zum Betrieb der Automaten verleiht und damit den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigt, im Hinblick auf die von ihr verfolgten Ziele nicht unverhältnismäßig.

43. Somit ist auf die Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr einer nationalen Regelung wie der finnischen, die nur einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung das ausschließliche Recht zum Betrieb von Geldspielautomaten gewährt, unter Berücksichtigung der am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die die Regelung rechtfertigen, nicht entgegenstehen.

Kosten

44. Die Auslagen der finnischen, der belgischen, der deutschen, der spanischen, der irischen, der luxemburgischen, der niederländischen, der österreichischen, der portugiesischen und der schwedischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER RICHTSHOF

auf die ihm vom Vaasan Hovioikeus mit Beschluß vom 21. März 1997 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr stehen einer nationalen Regelung wie der finnischen, die nur einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung das ausschließliche Recht zum Betrieb von Geldspielautomaten gewährt, unter Berücksichtigung der am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die die Regelung rechtfertigen, nicht entgegen.

Kapteyn
Puissochet
Jann

Gulmann
Murray
Edward

Ragnemalm
Sevón
Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. September 1999.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

1: Verfahrenssprache: Finnisch