

## Die Universität Hohenheim erforscht das Glücksspiel



### ***Die Forschungsstelle Glücksspiel informiert...***

*(Prof. Siegbert Alber, Generalanwalt am EuGH a. D. und Mitglied der Wissenschaftlichen Leitung der Forschungsstelle Glücksspiel)*

### **Anmerkungen zum Urteil Zeturf**

Am 30. Juni 2011 hat der Gerichtshof sein (22-seitiges) Urteil (mit 84 Randnrn.) in der (französischen) Rechtssache C-212/08 (Zeturf / Premier ministre) verkündet. Im Zusammenhang mit einer Ausschließlichkeitsregelung für Pferdewetten ging es vor allem um die Rechtfertigungsgründe für das Monopol, das zur Bekämpfung der Spielsucht und den betrügerischen und kriminellen Aktivitäten sowie als ein Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums für notwendig erachtet worden war. Es ging zugleich wie in den Fällen Markus Stoß und Carmen Media um die kohärente und systematische Verfolgung der Rechtfertigungsziele. Zugleich war der Vertrieb der Pferdewetten über das Internet mit denen über traditionelle Kanäle zu vergleichen.

### **1. Sachverhalt**

Zeturf verfügt über eine maltesische Zulassung für Glücksspiele. Sie bietet auf ihrer Website u. a. Wetten auf französische Pferderennen an. Sie beantragte 2005 bei der französischen Regierung die Aufhebung einer gesetzlichen Bestimmung, mit der dem (franz.) Pari Mutuel Urbain (i. F: PMU) ein Monopol für die Verwaltung und Veranstaltung von Pferdewetten außerhalb von Rennplätzen übertragen worden war.

### **2. Rechtlicher Rahmen**

Was das nationale Recht anbelangt, so ging es fallbezogen noch um das „alte“ französische Recht mit seiner strengen Reglementierung der Sportwetten. Für Pferdewetten galt demzufolge ein grundsätzliches Verbot. Nur bestimmten (Pferde-) Rennvereinen war die Veranstaltung von Pferdewetten erlaubt. Diesen Rennvereinen war aufgegeben, zur Verwaltung der Wetten einen wirtschaftlichen Interessenverband zu gründen. Dies erfolgte in der Errichtung des PMU. Diesem PMU war ein Monopol für die Annahme von Wetten außerhalb von Rennplät-

zen zugestanden worden. Diese Erlaubnis ermöglichte dem PMU zudem den Abschluss von Wetten über das Internet.

### **3. Antwort des Gerichtshofs**

Auf die vom Staatsrat – der zugleich das höchste französische Verwaltungsgericht ist – dem EuGH gestellten zwei Fragen hat der Gerichtshof in den beiden Ziffern seines Urteilstenors – aus denen sich weitere Einzelheiten des Falles ergeben – geantwortet:

„1. Art. 49 EG ist wie folgt auszulegen:

- a) Ein Mitgliedstaat, der bestrebt ist, ein besonders hohes Niveau des Verbraucherschutzes im Glücksspielsektor zu gewährleisten, kann Grund zu der Annahme haben, dass nur die Gewährung exklusiver Rechte an eine einzige Einrichtung, die von den Behörden genau überwacht wird, ihm erlaubt, die mit diesem Sektor verbundenen Gefahren zu beherrschen und das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, wirksam zu verfolgen;
- b) dem vorlegenden Gericht obliegt es, zu prüfen, ob
  - die nationalen Behörden zu dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt wirklich beabsichtigten, ein solches besonders hohes Schutzniveau sicherzustellen und ob die Schaffung eines Monopols im Hinblick auf dieses angestrebte Schutzniveau tatsächlich als erforderlich angesehen werden konnte, und
  - die staatlichen Kontrollen, denen die Tätigkeit der Einrichtung, der die ausschließlichen Rechte zustehen, grundsätzlich unterliegt, tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise durchgeführt und damit die Ziele verfolgt werden, die diese Einrichtung zu erfüllen hat;
- c) um mit den Zielen der Bekämpfung der Kriminalität und der Verminderung der Gelegenheiten zum Spiel im Einklang zu stehen, muss eine nationale Regelung, mit der ein Monopol im Bereich der Glücksspiele geschaffen wird,
  - auf der Feststellung beruhen, dass die mit dem Spielen verbundenen kriminellen und betrügerischen Tätigkeiten und die Spielsucht in dem betroffenen Mitgliedstaat ein Problem darstellen, dem durch eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten abgeholfen werden könnte, und
  - darf nur eine Werbung erlauben, die maßvoll und strikt auf das begrenzt ist, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken.

2. Bei der Beurteilung der Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit durch ein System, das für die Veranstaltung von Pferdewetten eine Ausschließlichkeitsregelung vorsieht, haben die nationalen Gerichte sämtliche austauschbaren Vertriebskanäle für diese Wetten zu berücksichtigen, es sei denn, die Nutzung des Internets führt dazu, dass die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren über diejenigen hinaus verstärkt werden, die mit den über traditionelle Kanäle vertriebenen Spielen einhergehen. Im Fall einer nationalen Regelung, die gleichermaßen für online angebotene Wetten wie für Wetten gilt, die über traditionelle Vertriebskanäle angeboten werden, ist die Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit unter dem Blickwinkel der Beeinträchtigungen zu beurteilen, die den gesamten in Rede stehenden Sektor treffen“.

### **4. Urteilsbegründung und Fazit**

Das Urteil Zeturf brachte letztlich keine neuen Erkenntnisse, was auch nicht zu erwarten war. Dies erklärt wohl zugleich, warum GA Jääskinen keine Schlussanträge vorgelegt hat, und warum nur eine Kammer mit drei Richtern mit der Rs. befasst worden war.

Der Gerichtshof wiederholte in der Urteilsbegründung viele Formulierungen aus früheren Urteilen und verwies zudem mehrfach auf die vorangegangenen Urteile Markus Stoß und Carmen Media vom 8. September 2010.

Pointiert – und insofern neu – waren die kritischen Bemerkungen zur Einnahmenerzielung aller (nicht gewinn-orientierter) Glücksspielanbieter auch derjenigen, die öffentliche oder karitative Einrichtungen seien. In den Randnrn. 59-61 heißt es dazu, dass bei allen Anbietern – auch denjenigen, die öffentliche oder karitative Einrichtungen seien – ein gewisser Interessenkonflikt zwischen der Notwendigkeit, ihre Einnahmen zu vermehren, und dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, bestehe. Ein öffentlicher oder nicht gewinnorientierter Anbieter werde wie jeder private Anbieter versucht sein, seine Einnahmen zu maximieren und dem Ziel zuwiderzuhandeln, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern. Dies gelte insbesondere dann, wenn die erzielten Einnahmen zur Verwirklichung von Zielen bestimmt seien, die als Gemeinwohlziele anerkannt seien, da der Anbieter ermutigt werde, die aus Glücksspielen fließenden Einnahmen zu erhöhen, um diese Ziele besser erfüllen zu können. Diese Erwägungen gälten umso mehr, wenn der alleinige Anbieter ausschließliche Rechte sowohl an der Veranstaltung von Pferderennen als auch an den auf diese Rennen abgeschlossenen Wetten besitze. Dieser Anbieter befinde sich in einer günstigen Lage, um die Wetttätigkeit durch die Erhöhung der Zahl von Veranstaltungen, auf die Wetten abgeschlossen werden könnten, gegebenenfalls zu steigern (Randnrn. 59-61).

Zur „dynamischen“ Geschäftspolitik des PMU meinte der Gerichtshof in den Randnrn. 67 und 68, er habe bereits entschieden, dass eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten mit dem Ziel in Einklang stehen könne, sie in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgingen, ein Anreiz gegeben werde, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Bei einem Monopol sei nämlich davon auszugehen, dass es vor kriminellen Elementen geschützt und darauf ausgelegt sei, die Verbraucher besser vor übermäßigen Ausgaben und vor Spielsucht zu bewahren. Zur Erreichung dieses Ziels der Lenkung in kontrollierbare Bahnen sei es erforderlich, dass die zugelassenen Veranstalter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu nicht geregelten Tätigkeit bereitstellten, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsmethoden mit sich bringen könne.

Die Ausführungen des Gerichtshofs zum Internet entsprechen seiner bisherigen Rechtsprechung. Der Aussage, die Vergleichbarkeit der Vertriebskanäle hänge von deren Austauschbarkeit aus der Sicht der Spielteilnehmer ab, ist zuzustimmen wie ebenso der Präferenz, dabei den Markt für Pferdewetten in seiner Gesamtheit und unabhängig vom tatsächlich gewählten Vertriebskanal zu betrachten.

Hohenheim, den 4. Juli 2011