

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

19. Juli 2012(*)

„Art. 49 EG – Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs – Gleichbehandlung – Transparenzgebot – Glücksspiele – Spielbanken, Spielhallen und Bingo-Lokale – Pflicht, die vorherige Zustimmung der Gemeinde des Niederlassungsorts einzuholen – Ermessen – Erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks – Rechtfertigungsgründe – Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-470/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Augstākās tiesas Senāts (Lettland) mit Entscheidung vom 6. Dezember 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 14. September 2011, in dem Verfahren

SIA Garkalns

gegen

Rīgas dome

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Richter K. Schieman und L. Bay Larsen sowie der Richterin C. Toader (Berichterstatlerin) und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der lettischen Regierung, vertreten durch I. Kalniņš als Bevollmächtigten,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Kalniņš und I. Rogalski als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 49 EG.
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der SIA Garkalns (im Folgenden: Garkalns), die ihren Sitz in Lettland hat, und dem Rīgas dome (Stadtrat von Riga), der für die Rīgas pilsētas pašvaldības (Stadt Riga in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaft, im Folgenden: Selbstverwaltungskörperschaft) handelt, wegen der Weigerung, Garkalns eine Erlaubnis zur Eröffnung einer Glücksspielstätte in einem Einkaufszentrum in Riga zu erteilen.

Rechtlicher Rahmen

Nationales Recht

- 3 Art. 26 Abs. 1 des lettischen Glücksspiel- und Lotteriegesetzes (azartspēļu un izložu likums, im Folgenden: Glücksspielgesetz) sieht vor, dass zur Eröffnung einer Spielbank, einer Spielhalle oder eines Bingo-Lokals eine besondere Erlaubnis erforderlich ist. Diese Erlaubnis wird Kapitalgesellschaften erteilt, die sich im Besitz einer allgemeinen Erlaubnis zum Betreiben von Spielautomaten, Roulette-, Karten- und Würfelspielen oder Bingospielen befinden.
- 4 Nach Art. 26 Abs. 2 des Glücksspielgesetzes hat der Glücksspielveranstalter zur Erlangung einer besonderen Erlaubnis zur Eröffnung einer Spielbank, einer Spielhalle oder eines Bingo-Lokals einen Antrag beim Aufsichtsamt für Lotterie und Glücksspiel (Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcija) zu stellen, dem verschiedene Unterlagen beizufügen sind, einschließlich einer von der zuständigen Selbstverwaltungskörperschaft ausgestellten Erlaubnis, eine solche Niederlassung zu eröffnen und dort die fraglichen Glücksspiele zu veranstalten.
- 5 Art. 41 Abs. 2 des Glücksspielgesetzes untersagt die Veranstaltung von Glücksspielen:
 - „1. in Behörden;
 2. in Gotteshäusern und Kultstätten;
 3. in Heil- und Bildungseinrichtungen;
 4. in Apotheken, Postämtern und Kreditinstituten;
 5. an Orten, an denen öffentliche Veranstaltungen durchgeführt werden, während deren Durchführung, mit Ausnahme der Veranstaltung von Wetten;
 6. in Bereichen, innerhalb deren nach Maßgabe des vorgesehenen Verfahrens die Veranstaltung von Märkten genehmigt worden ist;
 7. in Geschäften, kulturellen Einrichtungen, Bahnhöfen, Omnibusbahnhöfen, Flugplätzen und Häfen, mit Ausnahme von Spielhallen und Wetträumen in abgetrennten Bereichen, die allein von der Gebäude-Außenseite her durch einen separaten Eingang zugänglich sind;

8. in Bars und Cafés, mit Ausnahme der Veranstaltung von Wetten;
 9. in Studenten-, Arbeiter- und ähnlichen Wohnheimen;
 10. in Wohngebäuden, wenn der Gebäudeeingang zugleich Zugang zu dem Glücksspiel-Lokal wäre.“
- 6 Art. 42 Abs. 3 des Glücksspielgesetzes bestimmt, dass der Rat der zuständigen Selbstverwaltungskörperschaft, wenn Glücksspiele in Räumlichkeiten veranstaltet werden sollen, die nicht von den in Art. 41 Abs. 2 dieses Gesetzes aufgestellten Einschränkungen betroffen sind, in jedem konkreten Einzelfall entscheidet und dabei prüft, ob die Veranstaltung von Glücksspielen an dem jeweiligen Ort nicht eine „erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ zur Folge hat.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 7 Garkalns beantragte bei der Selbstverwaltungskörperschaft die Erlaubnis zur Eröffnung einer Spielhalle in den Räumlichkeiten eines im Stadtgebiet von Riga gelegenen Einkaufszentrums. Mit Beschluss vom 12. Oktober 2006 lehnte der Rīgas dome die Erteilung der beantragten Erlaubnis ab, da er der Ansicht war, dass eine solche Eröffnung die Interessen der Einwohner der Stadt in erheblichem Maße beeinträchtigen würde.
- 8 Garkalns erhob Klage beim Administratīvā rajona tiesa (Verwaltungsgericht). Mit Urteil vom 29. Oktober 2008 wies dieses Gericht die Klage ab.
- 9 Mit Urteil vom 13. April 2010 wurde auch die beim Administratīvā apgabaltiesa (Oberverwaltungsgericht) gegen dieses Urteil eingelegte Berufung zurückgewiesen.
- 10 Das Oberverwaltungsgericht war nämlich der Ansicht, dass die Veranstaltung von Glücksspielen in den vorgesehenen Räumlichkeiten nicht nur die Interessen der Einwohner des betroffenen Stadtviertels erheblich beeinträchtigen würde, sondern auch die Interessen der Einwohner anderer Stadtviertel, da das Einkaufszentrum, das einen regen Publikumsverkehr aufweise, in der Nähe einer Hauptstraße gelegen sei. Der vorgesehene Standort befinde sich nämlich zum einen in unmittelbarer Nähe eines Wohngebiets und zum anderen in ungefähr 500 Meter Entfernung von einer weiterführenden Schule (Sekundarstufe). Der Weigerung der Selbstverwaltungskörperschaft habe daher das Bestreben zugrunde gelegen, zu verhindern, dass das Publikum dazu verleitet werde, die Teilnahme an Glücksspielen den übrigen Freizeitangeboten vorzuziehen.
- 11 Garkalns legte beim vorlegenden Gericht Kassationsbeschwerde gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ein. Sie machte u. a. geltend, das Oberverwaltungsgericht habe Art. 42 Abs. 3 des Glücksspielgesetzes nicht zutreffend ausgelegt.
- 12 Zur Stützung ihrer Kassationsbeschwerde machte Garkalns unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Slg. 2010, I-4695, Randnrn. 50 und 51), u. a. geltend, ein Mitgliedstaat dürfe zwar ein im Glücksspielsektor erforderliches Schutzniveau bestimmen, das staatliche Ermessen dürfe jedoch nicht die Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen. Das System der Genehmigung von Glücksspielen habe daher auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien zu beruhen.

- 13 Der Rīgas dome beantragt, die Kassationsbeschwerde zurückzuweisen, und weist darauf hin, dass der angefochtene Beschluss im Einklang mit der Praxis der Selbstverwaltungskörperschaft stehe, keine Erlaubnis zu erteilen, um so die Anzahl der Glücksspielstätten in Riga zu verringern.
- 14 Das vorlegende Gericht ist zwar der Ansicht, dass der unpräzise Wortlaut von Art. 42 Abs. 3 des Glücksspielgesetzes einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das sich daraus ergebende Transparenzgebot darstellen könne, stellt sich jedoch die Frage, ob eine solche Rechtsvorschrift nicht erforderlich ist, um den lokalen Behörden eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Regelung über die Veranstaltung von Glücksspielen und bei der Planung der territorialen und sozialen Entwicklung der Selbstverwaltungskörperschaft einzuräumen, was bei rigideren gesetzlichen Kriterien nicht möglich wäre.
- 15 Der Augstākās tiesas Senāts hat daraufhin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind Art. 49 EG und das damit verknüpfte Transparenzgebot dahin auszulegen, dass eine zulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs vorliegt, wenn in einem im Voraus öffentlich bekannt gemachten Gesetz ein unbestimmter Rechtsbegriff wie der der „erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ verwendet wird, der in jedem Einzelfall anhand von Auslegungsleitlinien zu konkretisieren ist, aber zugleich eine gewisse Flexibilität bei der Beurteilung einer Beeinträchtigung der Freiheit erlaubt?

Zur Vorlagefrage

Zur Zulässigkeit

- 16 Die lettische Regierung stellt die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens in Frage, weil der Ausgangsrechtsstreit mit keinem seiner Elemente über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweise. In Ermangelung eines grenzüberschreitenden Elements sei die Vorlagefrage hypothetisch und weise keinen Bezug zum Unionsrecht auf.
- 17 Insoweit ist daran zu erinnern, dass es nach ständiger Rechtsprechung ausschließlich Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts ist, das die Verantwortung für die zu erlassende gerichtliche Entscheidung zu übernehmen hat, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls sowohl zu beurteilen, ob eine Vorabentscheidung erforderlich ist, damit es sein Urteil erlassen kann, als auch, ob die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen erheblich sind. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen (Urteil vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 24).
- 18 Folglich spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen zum Unionsrecht. Der Gerichtshof kann ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts nur zurückweisen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm

vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteil vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez, C-570/07 und C-571/07, Slg. 2010, I-4629, Randnr. 36).

- 19 Dies ist im vorliegenden Verfahren jedoch nicht der Fall. Der Vorlagebeschluss beschreibt nämlich den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen des Ausgangsrechtsstreits hinreichend, und die Angaben des vorlegenden Gerichts ermöglichen es, die Reichweite der Vorlagefrage zu bestimmen.
- 20 Im vorliegenden Fall steht zwar fest, dass Garkalns ein in Lettland gegründetes lettisches Unternehmen ist und sämtliche Elemente des Ausgangsrechtsstreits innerhalb dieses einzigen Mitgliedstaats liegen. Dennoch kann die Antwort des Gerichtshofs, wie aus der Rechtsprechung hervorgeht, dem vorlegenden Gericht auch unter derartigen Umständen von Nutzen sein, insbesondere dann, wenn sein nationales Recht vorschreiben sollte, dass einem inländischen Staatsangehörigen die gleichen Rechte zustehen, die einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats in der gleichen Lage kraft Unionsrecht zustünden (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 39, und Urteil vom 10. Mai 2012, Duomo Gpa, C-357/10 bis C-359/10, Randnr. 28).
- 21 Außerdem kann zwar eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige, die unterschiedslos anwendbar ist, im Allgemeinen nur dann unter die Bestimmungen über die vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten fallen, wenn sie für Sachlagen gilt, die eine Verbindung zum Handel zwischen den Mitgliedstaaten aufweisen, doch lässt sich keineswegs ausschließen, dass Anbieter, die in anderen Mitgliedstaaten als der Republik Lettland ansässig sind, Interesse daran hatten oder haben, im lettischen Hoheitsgebiet Glücksspielstätten zu eröffnen (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 22 Unter diesen Umständen ist das Vorabentscheidungsersuchen als zulässig anzusehen.

Zur Bestimmung der auszulegenden Vorschriften des Unionsrechts

- 23 Die lettische Regierung hat Zweifel an der Relevanz der in der Vorlagefrage enthaltenen Bezugnahme auf Art. 49 EG geäußert und macht geltend, dass auf einen Sachverhalt, wie er im Ausgangsverfahren in Rede stehe, allein Art. 43 EG Anwendung finde.
- 24 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass Tätigkeiten, die darin bestehen, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Geldspiel zu ermöglichen, nach ständiger Rechtsprechung Dienstleistungen im Sinne von Art. 49 EG darstellen (Urteil vom 8. September 2010, Stoß u. a., C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Slg. 2010, I-8069, Randnr. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 25 Daher können Leistungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in den Anwendungsbereich von Art. 49 EG fallen, es sei denn, dass Art. 43 EG Anwendung findet.
- 26 Bei der Abgrenzung des jeweiligen Geltungsbereichs der Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit muss festgestellt werden, ob der Wirtschaftsteilnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem er die fragliche Dienstleistung anbietet, niedergelassen ist oder nicht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 1995, Gebhard, C-55/94, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 22). Ist er in dem Mitgliedstaat, in dem er diese Dienstleistung anbietet, niedergelassen, so fällt er in den Geltungsbereich des Grundsatzes der

Niederlassungsfreiheit, wie er in Art. 43 EG definiert ist. Ist der Wirtschaftsteilnehmer dagegen nicht im Empfängermitgliedstaat niedergelassen, so ist er ein grenzüberschreitender Dienstleister, der unter den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 49 EG fällt (vgl. Urteil *Duomo Gpa*, Randnr. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 27 In diesem Zusammenhang impliziert der Begriff der Niederlassung, dass der Wirtschaftsteilnehmer seine Dienstleistungen in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Niederlassung im Empfängermitgliedstaat aus anbietet. „Dienstleistungen“ im Sinne von Art. 49 EG sind dagegen alle Dienstleistungen, die nicht in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Niederlassung im Empfängermitgliedstaat aus angeboten werden (vgl. Urteil *Duomo Gpa*, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Aus der Rechtsprechung geht auch hervor, dass der EG-Vertrag keine Vorschrift enthält, die eine abstrakte Bestimmung der Dauer oder Häufigkeit ermöglicht, ab der die Erbringung einer Dienstleistung oder einer bestimmten Art von Dienstleistung nicht mehr als eine Dienstleistungserbringung angesehen werden kann, so dass der Begriff „Dienstleistung“ im Sinne des Vertrags Dienstleistungen ganz unterschiedlicher Art umfassen kann, einschließlich solcher, deren Erbringung sich über einen längeren Zeitraum, bis hin zu mehreren Jahren, erstreckt (vgl. Urteil *Duomo Gpa*, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass eine Bestimmung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende grundsätzlich in den Anwendungsbereich sowohl von Art. 43 EG als auch von Art. 49 EG fallen kann.
- 30 Jedenfalls ist darauf hinzuweisen, dass in einem Verfahren nach Art. 267 AEUV, der auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, die Würdigung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts fällt (Urteil *Stoß u. a.*, Randnr. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Es ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls zu bestimmen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation unter Art. 43 EG oder unter Art. 49 EG fällt.
- 32 Da das vorlegende Gericht die Vorlagefrage auf der Grundlage von Art. 49 EG formuliert hat, ist sie im Hinblick auf diesen Artikel zu prüfen.

Zur Beantwortung der Frage

- 33 Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Vorlagefrage wissen, ob Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die den lokalen Behörden ein weites Ermessen einräumt, indem sie es ihnen ermöglicht, die Erlaubnis zur Eröffnung einer Spielbank, einer Spielhalle oder eines Bingo-Lokals aufgrund einer „erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ zu versagen.
- 34 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren streitige, die die Ausübung von Tätigkeiten im Glücksspielsektor ohne eine von den Verwaltungsbehörden im Voraus erteilte Genehmigung verbietet, eine Beschränkung des in Art. 49 EG verbürgten freien Dienstleistungsverkehrs darstellt (vgl. in diesem Sinne u. a.

Urteil vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnr. 42).

- 35 Im vorliegenden Fall ist allerdings zu prüfen, ob eine solche Beschränkung im Rahmen der Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die in den nach Art. 55 EG auf diesem Gebiet anwendbaren Art. 45 EG und 46 EG ausdrücklich vorgesehen sind, zulässig oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 55, und Beschluss vom 28. Oktober 2010, Bejan, C-102/10, Randnr. 44).
- 36 Insoweit hat der Gerichtshof 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 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 (Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Die von den Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Beschränkungen müssen jedoch den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen und dürfen nicht diskriminierend angewandt werden. Somit 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, Randnrn. 59 bis 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 So hat der Gerichtshof in diesem besonderen Bereich wiederholt entschieden, dass die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen verfügen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und dass – sofern die nach seiner Rechtsprechung bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind – es Sache jedes Mitgliedstaats ist, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten 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., Randnr. 76, und vom 8. September 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Slg. 2010, I-8149, Randnr. 46).
- 39 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger 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 können (vgl. in diesem Sinne Urteil Carmen Media Group, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Im vorliegenden Fall ist unstrittig, dass das mit der fraglichen nationalen Regelung verfolgte Ziel, insbesondere der Schutz der Anwohner und der potenziellen Verbraucher gegen die mit Glücksspielen verbundenen Gefahren, geeignet ist, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darzustellen, der die Beschränkung des freien Verkehrs der streitigen Dienstleistungen rechtfertigen kann.

- 41 Daher ist zu prüfen, ob die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die im Ausgangsverfahren streitige nationale Regelung geeignet ist, die Erreichung des Ziels des Schutzes der Verbraucher gegen die mit Glücksspielen verbundenen Gefahren zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 42 Zudem muss ein System der Genehmigung von Glücksspielen, damit es dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem daraus folgenden Transparenzgebot genügt, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (vgl. in diesem Sinne Urteil Sporting Exchange, Randnr. 50).
- 43 Um eine Nachprüfung zu ermöglichen, ob die Genehmigungsverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind, ist es im Übrigen erforderlich, dass die zuständigen Behörden jede ihrer Entscheidungen auf eine öffentlich zugängliche Argumentation stützen, in der genau angegeben wird, aus welchen Gründen eine Genehmigung gegebenenfalls versagt wurde.
- 44 Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es den nationalen Gerichten obliegt, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. in diesem Sinne Urteil Carmen Media Group, Randnr. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 45 Wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, räumt im vorliegenden Fall die in Rede stehende nationale Regelung, indem sie es ermöglicht, eine Erlaubnis zur Eröffnung einer Glücksspielstätte aufgrund einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks zu versagen, den Verwaltungsbehörden unbestreitbar ein weites Ermessen ein, insbesondere bei der Beurteilung der Art der so zu schützenden Interessen.
- 46 Ein Ermessen wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende könnte gerechtfertigt sein, wenn die nationale Regelung selbst zum Ziel hätte, tatsächlich dem Anliegen zu entsprechen, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen oder die Ruhe der Anwohner oder ganz allgemein die öffentliche Ordnung zu gewährleisten, indem sie zu diesem Zweck den lokalen Behörden eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Regelung über die Veranstaltung von Glücksspielen einräumt.
- 47 Zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung hat daher das vorlegende Gericht insbesondere zu prüfen, ob der Staat eine strikte Kontrolle über Glücksspieltätigkeiten ausübt, ob mit der Weigerung der lokalen Behörden, die Eröffnung neuer Niederlassungen dieser Art zu genehmigen, tatsächlich das angeführte Ziel des Verbraucherschutzes verfolgt wird und ob das Kriterium der „erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ in nicht diskriminierender Weise angewandt wird.
- 48 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen nicht entgegensteht, die den lokalen Behörden ein weites Ermessen einräumt, indem sie es ihnen ermöglicht, eine Erlaubnis zur Eröffnung einer Spielbank, einer Spielhalle oder eines Bingo-

Lokals aufgrund einer „erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ zu versagen, sofern diese Regelung tatsächlich zum Ziel hat, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen oder die öffentliche Ordnung zu gewährleisten, und sofern das Ermessen der zuständigen Behörden auf eine transparente Weise ausgeübt wird, die eine Nachprüfung ermöglicht, ob die Genehmigungsverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Kosten

- 49 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. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen nicht entgegensteht, die den lokalen Behörden ein weites Ermessen einräumt, indem sie es ihnen ermöglicht, eine Erlaubnis zur Eröffnung einer Spielbank, einer Spielhalle oder eines Bingo-Lokals aufgrund einer „erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ zu versagen, sofern diese Regelung tatsächlich zum Ziel hat, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen oder die öffentliche Ordnung zu gewährleisten, und sofern das Ermessen der zuständigen Behörden auf eine transparente Weise ausgeübt wird, die eine Nachprüfung ermöglicht, ob die Genehmigungsverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Lettisch.