URTEIL DES GERICHTSHOFES

24. März 1994 *

In der Rechtssache C-275/92

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Her Majesty's Customs and Excise

gegen

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30, 36, 56 und 59 EWG-Vertrag

* Verfahrenssprache: Englisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida und M. Díez de Velasco, der Richter C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (Berichterstatter), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn und J. Murray,

Generalanwalt: C. Gulmann
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Gerhart und Jörg Schindler, vertreten durch Barrister Mark Brealey,

— der belgischen Regierung, vertreten durch den Directeur d'administration Jan Devadder, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, und Rechtsanwalt P. Vlaemminck, Gent,

— der dänischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater Jørgen Molde, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch Paredros Vassileios Kontolaimos und Ioannis Chalkias, Juristischer Beratungsdienst des Staates, als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch Alberto Navarro González, Director general de coordinación jurídica e institucional communitaria, und Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado del servicio jurídico ante el Tribunal de Justicia, als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung, vertreten durch Philippe Pouzoulet, Sous-directeur à la direction des affaires juridiques, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, und Hélène Duchène, Secrétaire des Affaires étrangères, als Bevollmächtigte,

— der luxemburgischen Regierung, vertreten durch Charles Elsen, Premier Conseiller du gouvernement, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt René Diederich, Luxemburg,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater A. Bos, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Sue Cochrane, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: David Pannick, QC, Bar of England and Wales,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Richard Wainwright und den zum Juristischen Dienst der Kommission abgeordneten britischen Beamten Arnold Ridout als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Beklagten, der belgischen Regierung, der Bundesregierung, der griechischen Regierung, der spanischen Regierung, der französischen Regierung, der irischen Regierung, vertreten durch

Senior Counsel Mary Finlay als Bevollmächtigte, der luxemburgischen Regierung, der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater J. W. de Zwaan, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der portugiesischen Regierung, vertreten durch Luis Fernandes, Director do serviço de assuntos jurídicos da direcção geral das Comunidades Europeias, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, und Rogério Leitão, Professor am Institut für Europäischen Studien der Universität Lusíada, als Bevollmächtigte, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, und Barrister Stephan Richards, sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in der Sitzung vom 22. September 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Dezember 1993,

folgendes

Urteil

1 Der High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) hat mit Beschluß vom 3. April 1992, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Juni 1992, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag sechs Fragen nach der Auslegung der Artikel 30,36,56 und 59 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob nationale Rechtsvorschriften, die die Durchführung bestimmter Lotterien im Gebiet eines Mitgliedstaats verbieten, mit den genannten Vorschriften vereinbar sind.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen den Commissioners of Customs and Excise (Ministerialabteilung für Zölle und Verbrauchsteuern, im folgenden: Kläger des Ausgangsverfahrens) und Gerhart und Jörg Schindler (im folgenden: Beklagte) wegen der Versendung von Werbematerial und Anmeldeformularen für eine in der Bundesrepublik Deutschland veranstaltete Lotterie an britische Staatsangehörige.

3 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens üben die selbständige Tätigkeit von Bevollmächtigten der Süddeutschen Klassenlotterie (SKL) aus, einer öffentlichen Einrichtung, die sogenannte „Klassen"-Lotterien im Namen von vier deutschen Bundesländern veranstaltet. Die Tätigkeit der Beklagten besteht in der Förderung der Lotterien der SKL und zweifellos im Verkauf der Lose für diese Lotterien.

4 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens versandten daher von den Niederlanden aus Briefe an britische Staatsangehörige. Jeder Brief enthielt ein Schreiben, mit dem der Empfänger zur Teilnahme an der 87. Ausspielung der SKL aufgefordert wurde, Anmeldeformulare für die Teilnahme an dieser Lotterie und einen vorgedruckten Rückumschlag.

5 Diese Sendungen wurden von dem Kläger des Ausgangsverfahrens im Postamt Dover angehalten und mit der Begründung beschlagnahmt, sie seien unter Verstoß gegen Section 1 Ziffer ii des Revenue Act 1898 (Abgabengesetz von 1898) in Verbindung mit Section 2 des Lotteries and Amusements Act 1976 (Lotterie- und Vergnügungsgesetz 1976) in ihrer vor dem National Lottery etc. Act 1993 (Gesetz über die Staatliche Lotterie u. a. von 1993) geltenden Fassung eingeführt worden.

6 Section 1 des Abgabengesetzes von 1898 bestimmt in seiner damals geltenden Fassung:

„Die Einfuhr der folgenden Gegenstände ist untersagt:

(i) ...

(ii) Werbematerial oder andere Mitteilungen über oder betreffend die Ziehung oder beabsichtigte Ziehung einer Lotterie, die nach Ansicht der Commissioners of Customs and Excise entgegen einem Gesetz über Lotterien zum Zweck der Veröffentlichung in das Vereinigte Königreich eingeführt wird."

7 Nach Section 1 des Lotterie- und Vergnügungsgesetzes von 1976 sind Lotterien, die keine Glücksspiele im Sinne der britischen Rechtsvorschriften über Glücksspiele sind (siehe insbesondere den Gaming Act 1968 — Gesetz über Glücksspiele von 1968), d. h. die vom Zufall bestimmte Verteilung von Gewinnen in Form von Sachwerten oder Geld, für die das Kapital von den Teilnehmern aufgebracht wird, verboten. Das Gesetz läßt jedoch als Ausnahme von diesem Verbot bestimmte Formen der Lotterie, im wesentlichen kleine Lotterien zu uneigennützigen Zwecken, zu.

8 Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, war die 87. Ausspielung der SKL nach diesen Bestimmungen verboten.

9 Section 2 des Gesetzes von 1976 lautet in seiner damals geltenden Fassung:

„... jeder, der im Zusammenhang mit einer in Großbritannien oder anderenorts veranstalteten oder geplanten Lotterie

...

(d) Lose oder Werbematerial für die Lotterie zum Zweck des Verkaufs oder der Verteilung nach Großbritannien bringt oder jemanden auffordert, sie dorthin zu versenden, oder

(e) Geld oder Wertgegenstände, die er für den Verkauf oder die Verteilung eines Loses oder einer Beteiligung an der Lotterie erhalten hat, oder ein Dokument, in dem der Verkauf oder die Verteilung oder die Identität des Inhabers eines Loses oder einer Beteiligung an der Lotterie verzeichnet ist, aus Großbritannien versendet oder zu versenden versucht, oder

(f) ...

(g) jemanden veranlaßt, eine der genannten Handlungen vorzunehmen oder dies versucht,

[macht] sich einer Zuwiderhandlung schuldig."

10 Vor dem High Court of Justice, den der Kläger des Ausgangsverfahrens wegen Feststellung, daß die Beschlagnahme der Sendungen rechtsgültig war, angerufen hatte, machten die Beklagten geltend, daß Section 1 Ziffer ii des Abgabengesetzes von 1898 und Section 2 des Lotterie- und Vergnügungsgesetzes von 1976 mit Artikel 30 EWG-Vertrag oder zumindest mit Artikel 59 EWG-Vertrag unvereinbar seien, da es nach den genannten Gesetzesvorschriften verboten sei, Lose, Schreiben und Anmeldeformulare im Zusammenhang mit einer in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig veranstalteten Lotterie in einen Mitgliedstaat einzuführen.

11 Der Kläger des Ausgangsverfahrens wendet dagegen folgendes ein: Weder Lose noch Werbematerial für eine Lotterie seien „Waren" im Sinne des EWG-Vertrags; weder Artikel 30 noch Artikel 59 EWG-Vertrag gälten für das in den britischen Rechtsvorschriften geregelte Einfuhrverbot, denn die britischen Rechtsvorschriften beträfen alle großen Lotterien unabhängig von ihrer Herkunft; jedenfalls sei dieses Verbot durch das Anliegen des Vereinigten Königreichs, die Lotterien aus Gründen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung zu beschränken, gerechtfertigt.

12 Der High Court of Justice hält für eine Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits die Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften für erforderlich und hat deshalb dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Sind Lose oder Werbematerial für eine Lotterie, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig veranstaltet wird, Waren im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag?

2) Wenn ja, gilt Artikel 30 für das Verbot der Einfuhr von Losen oder Werbematerial für große Lotterien durch das Vereinigte Königreich, obwohl die Beschränkungen für die Veranstaltung solcher Lotterien innerhalb des Vereinigten Königreichs nach dessen Recht ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und unabhängig davon gelten, ob die Lotterie innerhalb oder von außerhalb des Vereinigten Königreichs veranstaltet wird?

3) Wenn ja, bilden die vom Vereinigten Königreich angeführten Gründe der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung berechtigte Erwägungen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sittlichkeit, die die beanstandeten Beschränkungen unter den Umständen des vorliegenden Falles entweder nach Artikel 36 oder auf andere Weise rechtfertigen?

4) Stellt die Bereitstellung von Losen oder die Versendung von Werbematerial für eine Lotterie, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig veranstaltet wird, eine Dienstleistung im Sinne von Artikel 59 EWG-Vertrag dar?

5) Wenn ja, gilt Artikel 59 für das Verbot der Einfuhr von Losen oder Werbematerial für große Lotterien durch das Vereinigte Königreich, obwohl die Beschränkungen für die Veranstaltung solcher Lotterien innerhalb des Vereinigten Königreichs nach dessen Recht ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und unabhängig davon gelten, ob die Lotterie innerhalb oder von außerhalb des Vereinigten Königreichs veranstaltet wird?

6) Wenn ja, bilden die vom Vereinigten Königreich angeführten Gründe der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung berechtigte Erwägungen der öffentlichen

Ordnung oder der öffentlichen Sittlichkeit, die die beanstandeten Beschränkungen unter den Umständen des vorliegenden Falles entweder nach Artikel 56 in Verbindung mit Artikel 66 oder auf andere Weise rechtfertigen?

13 Das vorlegende Gericht stellt unter Berücksichtigung des Vorbringens der Parteien des Ausgangsverfahrens und der Gründe seines Vorlagebeschlusses die Frage, ob die Artikel 30 und 59 EWG-Vertrag den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die wie die britischen Rechtsvorschriften, von Ausnahmen abgesehen, Lotterien im Gebiet dieses Mitgliedstaats und folglich die Einfuhr von Unterlagen, die den in diesem Gebiet wohnenden Personen die Teilnahme an ausländischen Lotterien ermöglichen sollen, verbieten.

14 Mit der ersten und der vierten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Einfuhr von Werbematerial und Losen in einen Mitgliedstaat, um die in diesem Staat wohnenden Personen an einer in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterie teilnehmen zu lassen, eine Einfuhr von Waren darstellt und unter Artikel 30 EWG-Vertrag fällt oder ob diese Tätigkeit zu den Dienstleistungen gehört und daher in den Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag fällt.

15 Somit sind diese beiden Fragen zusammen zu prüfen.

Zur ersten und zur vierten Frage

16 Zur Frage der Anwendbarkeit der Artikel 30 und 59 EWG-Vertrag trägt eine erste Gruppe von Regierungen, zu der die belgische, die deutsche, die irische, die luxemburgische und die portugiesische Regierung gehören, vor, daß Lotterieveranstaltungen nicht zum „Wirtschaftsleben" im Sinne des EWG-Vertrags gehörten.

Lotterien seien in den Mitgliedstaaten herkömmlicherweise verboten oder würden ausschließlich aus Gründen des Allgemeininteresses unmittelbar vom Staat oder unter seiner Kontrolle veranstaltet. Den Lotterien liege kein wirtschaftliches Leistungsverhältnis zugrunde, da sie auf dem Zufall beruhten. Schließlich seien Lotterien Erholung oder Spiel und keine wirtschaftliche Tätigkeit. Nach Ansicht der belgischen und der luxemburgischen Regierung ergibt sich außerdem aus der Richtlinie 75/368/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für einige Tätigkeiten (aus ISIC-Hauptgruppe 01 bis ISIC-Hauptgruppe 85), insbesondere Übergangsmaßnahmen für diese Tätigkeiten (ABl. L 167, S. 22), daß Lotterien vom Anwendungsbereich des EWG-Vertrags ausgeschlossen seien, es sei denn, daß sie von Privaten zu Erwerbszwecken durchgeführt würden.

17 Eine zweite Gruppe von Regierungen, zu der die spanische und die französische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs gehören, und die Kommission machen geltend, daß die Tätigkeit, die in der Veranstaltung von Lotterien bestehe, eine „Dienstleistung" im Sinne des Artikels 60 EWG-Vertrag sei. Diese Tätigkeit betreffe Leistungen, die dem Veranstalter der Lotterie oder den Teilnehmern an dieser Lotterie in der Regel gegen Entgelt erbracht würden und nicht unter die Vorschriften über den freien Warenverkehr fielen.

18 Schließlich vertreten die Beklagten des Ausgangsverfahrens die Ansicht, daß ihre Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag falle. Das Werbematerial und die Unterlagen, in denen die Ziehung einer Lotterie angekündigt würde oder die diese Ziehung beträfen, seien „Waren" im Sinne des Vertrages, d. h. nach der Definition des Gerichtshofes im Urteil vom 11. Juli 1985 in den verbundenen Rechtssachen 60/84 und 61/84 (Cinéthèque, Slg. 1985, 2605) körperliche Gegenstände, die hergestellt worden seien.

19 Zu der Auffassung einiger Regierungen, Lotterien gehörten nicht zum „Wirtschaftsleben" im Sinne des Vertrages, ist darauf hinzuweisen, daß Einfuhren von Waren oder entgeltliche Dienstleistungen (vgl. zum letztgenannten Punkt Urteile

vom 14. Juli 1976 in der Rechtssache 13/76, Doña, Slg. 1976, 1331, Randnr. 12, und vom 5. Oktober 1988 in der Rechtssache 196/87, Steymann, Slg. 1988, 6159, Randnr. 10) als Teil des „Wirtschaftslebens" im Sinne des Vertrages anzusehen sind.

20 Somit ist nur zu prüfen, ob Lotterien in den Anwendungsbereich einer der beiden im Vorlagebeschluß genannten Vertragsvorschriften fallen.

21 Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob Lotterien nicht zumindest teilweise unter Artikel 30 EWG-Vertrag fallen, wenn sie mit der Versendung und Verteilung großer Mengen körperlicher Gegenstände wie Briefe, Werbeprospekte oder Lose — im vorliegenden Fall in einem anderen Mitgliedstaat — verbunden sind.

22 Zwar beschränkt sich die Tätigkeit der Beklagten des Ausgangsverfahrens anscheinend auf die Versendung von Werbematerial und Anmeldeformularen, möglicherweise von Losen, im Namen eines Lotterieveranstalters, der SKL. Solche Tätigkeiten sind jedoch nur die konkreten Einzelheiten der Veranstaltung oder des Ablaufs einer Lotterie und können im Hinblick auf den Vertrag nicht losgelöst von der Lotterie betrachtet werden, auf die sie sich beziehen. Die Einfuhr und die Verteilung von Gegenständen sind kein Selbstzweck, sondern sollen den Personen, die in den Mitgliedstaaten wohnen, in die diese Gegenstände eingeführt und in denen sie verteilt werden, die Teilnahme an der Lotterie ermöglichen.

23 Der von den Beklagten angeführte Umstand, daß im Ausgangsrechtsstreit die Bevollmächtigten der SKL körperliche Gegenstände für die Werbung und den Verkauf dieser Lotterie nach Großbritannien versandten und die hergestellten körperlichen Gegenstände Waren im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes waren, genügt nicht, um in ihrer Tätigkeit lediglich eine Ausfuhr oder Einfuhr zu sehen.

24 Die Tätigkeiten im Lotteriewesen sind somit keine Tätigkeiten, die „Waren" betreffen und als solche unter Artikel 30 EWG-Vertrag fallen.

25 Diese Tätigkeiten sind vielmehr als „Dienstleistungen" im Sinne des Vertrages anzusehen.

26 Nach Artikel 60 Absatz 1 EWG-Vertrag sind

„Dienstleistungen ... Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen".

27 Im vorliegenden Fall geht es um Leistungen, die der Veranstalter der Lotterie erbringt, indem er die Käufer von Losen an einem Glücksspiel, das ihnen eine Gewinnchance eröffnet, teilnehmen läßt und zu diesem Zweck die Einsammlung der Einsätze, die Veranstaltung der vom Zufall bestimmten Ziehungen sowie die Festsetzung und die Auszahlung der Preise oder Gewinne sicherstellt.

28 Diese Leistungen werden in der Regel gegen ein Entgelt erbracht, das in dem Preis für das Los besteht.

29 Die betreffenden Leistungen sind grenzüberschreitende Leistungen, wenn sie wie im Ausgangsrechtsstreit in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden als in dem, in dem der Veranstalter der Lotterie niedergelassen ist.

30 Schließlich richten sich die Lotterien weder nach den Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr, wie unter Randnummer 24 dieses Urteils bereits festgestellt worden ist, noch nach den Vorschriften über die Freizügigkeit, die nur den Ortswechsel von Personen betreffen, noch nach den Regeln über den freien Kapitalverkehr, der nur die Bewegungen von Kapital betrifft, nicht aber die Gesamtheit der für die wirtschaftlichen Tätigkeiten erforderlichen Zahlungen (vgl. Urteil vom 23. November 1978 in der Rechtssache 7/78, Thomson u. a., Slg. 1978, 2247).

31 Zwar unterliegen die Lotterien, wie einige Mitgliedstaaten ausgeführt haben, einer besonders strengen Regelung und einer genauen behördlichen Kontrolle in den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Sie sind jedoch in diesen Staaten gleichwohl nicht völlig verboten. Sie werden im Gegenteil in großem Umfang betrieben. So sind Lotterien in Großbritannien zwar grundsätzlich verboten, doch sind dort kleine, zu uneigennützigen Zwecken veranstaltete Lotterien sowie die staatliche Lotterie seit dem dazu erlassenen Gesetz von 1993 erlaubt.

32 Somit können Lotterien nicht als Tätigkeiten angesehen werden, die wegen ihrer Schädlichkeit in allen Mitgliedstaaten verboten sind und im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in die Nähe von Tätigkeiten gerückt werden könnten, die sich auf unerlaubte Erzeugnisse beziehen (vgl. für Betäubungsmittel Urteil vom 28. Februar 1984 in der Rechtssache 294/82, Einberger, Slg. 1984, 1177), auch wenn, wie die belgische und die luxemburgische Regierung angeführt haben, Spielverträge nach dem Recht einiger Mitgliedstaaten als nichtig behandelt werden können. Lotterien mögen für sittlich zumindest fragwürdig gehalten werden, doch ist es nicht Sache des Gerichtshofes, die Beurteilung, die der Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten vorgenommen hat, in denen diese Tätigkeit rechtmäßig ausgeübt wird, durch seine eigene Beurteilung zu ersetzen (Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Slg. 1991, I-4685, Randnr. 20).

33 Einige Regierungen weisen darauf hin, daß die Lotteriegewinne zufällig seien. Die gewöhnlichen Tätigkeiten im Rahmen einer Lotterie bestehen aber in der Zahlung

eines Betrags durch einen Spieler, der auf einen Gewinn oder einen Preis als Gegenleistung hofft. Die Zufallsabhängigkeit dieser Gegenleistung nimmt dem Austausch nicht seinen wirtschaftlichen Charakter.

34 Richtig ist auch, daß eine Lotterie ebenso wie der Amateursport für die an ihr teilnehmenden Spieler Unterhaltungscharakter haben kann. Dieses spielerische Element nimmt der Lotterie jedoch nicht den Charakter einer Dienstleistung. Lotterien verschaffen nicht nur den Spielern, wenn auch nicht immer einen Gewinn, so doch zumindest eine Gewinnchance, sondern erbringen auch einen Gewinn für den Veranstalter. Sie werden nämlich von Privatpersonen oder von der öffentlichen Hand mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben, da in der Regel nicht die Gesamtheit der von den Spielern eingesetzten Beträge wieder in Form von Gewinnen oder Preisen ausgeschüttet wird.

35 Zwar dürfen in vielen Mitgliedstaaten die durch eine Lotterie erzielten Gewinne nach dem Gesetz nur für bestimmte Zwecke, namentlich solche von Allgemeininteresse, verwendet werden oder müssen sogar dem Staatshaushalt zugeführt werden, doch ändern diese Vorschriften über die Verwendung der Gewinne nichts an der Natur der betreffenden Tätigkeit und nehmen ihr nicht den wirtschaftlichen Charakter.

36 Wenn schließlich die Richtlinie 75/368 Tätigkeiten im Lotteriewesen, die nicht von Privatpersonen zu Erwerbszwecken ausgeübt werden, von ihrem Anwendungsbereich ausschließt, spricht sie damit diesen Tätigkeiten nicht den Charakter von „Dienstleistungen" ab. Diese Richtlinie soll lediglich die Ausübung der in ihr aufgeführten selbständigen Tätigkeiten durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten vorübergehend erleichtern. Weder bezweckt noch bewirkt sie also den Ausschluß der Lotterien vom Anwendungsbereich der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag, wozu der Richtliniengeber ohnehin nicht befugt gewesen wäre.

37 Somit ist auf die erste und die vierte Vorlagefrage zu antworten, daß die Einfuhr von Werbematerial und Losen in einen Mitgliedstaat, um die in diesem Staat wohnenden Personen an einer in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterie

teilnehmen zu lassen, zu den „Dienstleistungen" im Sinne des Artikels 60 EWG-Vertrag gehört und folglich in den Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag fällt.

Zur zweiten und zur dritten Frage

38 Aus dem Wortlaut der zweiten und der dritten Vorlagefrage ergibt sich, daß sie nur für den Fall gestellt worden sind, daß die im Ausgangsverfahren streitige Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag fällt. Da dies nicht der Fall ist, brauchen diese Fragen nicht beantwortet zu werden.

Zur fünften Frage

39 Mit der fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nationale Rechtsvorschriften, die wie die britischen Lotterievorschriften, von den dort festgelegten Ausnahmen abgesehen, die Durchführung von Lotterien auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats verbieten, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen.

40 Nach Ansicht der Kommission und der Beklagten des Ausgangsverfahrens beschränken solche Rechtsvorschriften, die in der Praxis diskriminierend seien, jedenfalls den freien Dienstleistungsverkehr.

41 Die spanische, die französische und die griechische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs räumen ein, daß solche Rechtsvorschriften eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen könnten, auch wenn sie unterschiedslos gälten.

42 Nach Ansicht der belgischen und der luxemburgischen Regierung stellen Rechtsvorschriften wie die britischen keine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar, da sie unterschiedslos gälten.

43 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12) können nationale Rechtsvorschriften selbst bei unterschiedsloser Geltung unter Artikel 59 EWG-Vertrag fallen, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern.

44 Es genügt die Feststellung, daß dies auf nationale Rechtsvorschriften wie die britischen Lotterievorschriften zutrifft, die die Lotterieveranstalter aus anderen Mitgliedstaaten ohne Ausnahme daran hindern, im Gebiet des Mitgliedstaats, der diese Rechtsvorschriften erlassen hat, unmittelbar oder durch selbständige Bevollmächtigte ihre Lotterien zu fördern oder Lose zu verkaufen.

45 Somit ist auf die fünfte Vorlagefrage zu antworten, daß nationale Rechtsvorschriften, die wie die britischen Lotterievorschriften, von den dort festgelegten Ausnahmen abgesehen, die Durchführung von Lotterien auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats verbieten, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen.

Zur sechsten Frage

46 Mit der sechsten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr Rechtsvorschriften wie den britischen Lotterievorschriften unter Berücksichtigung der Anliegen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung, die diese Vorschriften rechtfertigen, entgegenstehen.

47 Zunächst ist festzustellen, daß Rechtsvorschriften wie die britischen, wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthalten und deshalb als unterschiedslos anwendbar anzusehen sind.

48 Es steht nämlich außer Frage, daß ein Verbot, wie es die britischen Rechtsvorschriften vorsehen, das die Veranstaltung großer Lotterien und insbesondere die Werbung für Lose solcher Lotterien und deren Verteilung betrifft, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Veranstalters der Lotterie oder seiner Bevollmächtigten und unabhängig davon gilt, in welchem Mitgliedstaat oder in welchen Mitgliedstaaten der Veranstalter oder seine Bevollmächtigten niedergelassen sind. Durch das Verbot erfolgt keine Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit der betreffenden Wirtschaftsteilnehmer oder nach dem Mitgliedstaat, in dem diese niedergelassen sind.

49 Nach Ansicht der Kommission und der Beklagten des Ausgangsverfahrens sind Rechtsvorschriften wie die britischen Lotterievorschriften jedoch in der Praxis diskriminierend. Zwar seien danach große Lotterien im britischen Staatsgebiet in scheinbar nichtdiskriminierender Weise verboten, doch erlaubten solche Vorschriften zum einen die gleichzeitige Veranstaltung mehrerer kleinerer Lotterien durch ein und dieselbe Person, was einer großen Lotterie gleichkomme, und zum anderen die Veranstaltung von Glücksspielen wie Fußballtoto oder „Bingo", die von ihrer Natur und ihrer Größe her großen Lotterien vergleichbar seien.

50 Das im Ausgangsverfahren streitige Verbot betrifft zwar nicht alle Arten von Lotterien, da Lotterien bis zu einer bestimmten Größe, die zu uneigennützigen Zwekken veranstaltet werden, im Inland zugelassen sind, und ist auch im größeren Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften über Glücksspiele zu sehen, die bestimmte, lotterieähnliche Spielformen wie Fußballtoto oder das Spiel „Bingo" zulassen.

51 Aber selbst wenn es bei den im Vereinigten Königreich zugelassenen Spielen zu Einsätzen in einer Höhe kommen kann, die mit denen bei großen Lotterien vergleichbar sind, und auch bei ihnen der Zufall eine bedeutende Rolle spielt, unterscheiden sich diese Spiele hinsichtlich ihres Gegenstands, ihrer Regeln sowie der Einzelheiten ihrer Durchführung doch von den großen Lotterien, die bis zum Erlaß des Gesetzes vom 1993 über die Staatliche Lotterie in anderen Mitgliedstaaten bestanden. Ihre Lage ist somit eine andere als die der nach den britischen Rechtsvorschriften verbotenen Lotterien, und sie können diesen entgegen der Ansicht der Kommission und der Beklagten des Ausgangsverfahrens nicht gleichgestellt werden.

52 Rechtsvorschriften wie die britischen können unter diesen Umständen nicht als diskriminierend angesehen werden.

53 Somit ist zu untersuchen, ob Artikel 59 EWG-Vertrag solchen Rechtsvorschriften entgegensteht, die zwar nicht diskriminierend sind, gleichwohl aber, wie in Randnummer 45 dieses Urteils festgestellt, den freien Dienstleistungsverkehr beschränken.

54 Alle Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, sind der Ansicht, daß Rechtsvorschriften wie die streitigen mit Artikel 59 EWG-Vertrag vereinbar seien. Diese Rechtsvorschriften müßten aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses wie des Verbraucherschutzes, der Verbrechensbekämpfung, des Schutzes der öffentlichen Sittlichkeit, der Begrenzung der Nachfrage nach Glücksspielen sowie der Finanzierung von im Allgemeininteresse liegenden Tätigkeiten als gerechtfertigt angesehen werden. Außerdem seien Rechtsvorschriften dieser Art im Hinblick auf die von ihnen verfolgten Ziele verhältnismäßig.

55 Die Kommission meint dagegen, daß ein Lotterieverbot wie im britischen Recht, auch wenn es auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses beruhe, mit Artikel 59 EWG-Vertrag nicht vereinbar sei, da die Ziele, die es verfolge, mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden könnten.

56 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens tragen vor, daß die zur Rechtfertigung des streitigen Verbots angeführten Gründe keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses seien, da Rechtsvorschriften wie die britischen für Glücksspiele der gleichen Art wie die großen Lotterien kein entsprechendes Verbot enthielten.

57 Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts verfolgten die britischen Rechtsvorschriften in ihrer vor dem Gesetz von 1993 zur Einführung der Staatlichen Lotterie geltenden Fassung folgende Ziele: Sie sollten Straftaten verhindern und sicherstellen, daß die Spieler fair behandelt werden, eine Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen, die im Übermaß betrieben mit sozialschädlichen Folgen verbunden sind, verhindern und dafür sorgen, daß Lotterien nicht zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken veranstaltet werden können, sondern ausschließlich zu wohltätigen oder sport- oder kulturfördernden Zwecken.

58 Diese Gründe, die in ihrer Gesamtheit zu würdigen sind, beziehen sich auf den Schutz der Empfänger der Dienstleistung und, allgemeiner, der Verbraucher sowie den Schutz der Sozialordnung. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, daß diese Gründe zu denjenigen gehören, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können (Urteile vom 18. Januar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 110/78 und 111/78, Van Wesemael, 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).

59 Angesichts der ganz besonderen Natur der Lotterien, die von vielen Mitgliedstaaten betont worden ist, sind diese Gründe geeignet, Beschränkungen bis hin zum Verbot von Lotterien im Gebiet eines Mitgliedstaats im Hinblick auf Artikel 59 EWG-Vertrag zu rechtfertigen.

60 Zunächst einmal können nämlich die sittlichen, religiösen oder kulturellen Erwägungen, die in allen Mitgliedstaaten zu Lotterien ebenso wie zu den anderen Glücksspielen angestellt werden, nicht außer Betracht bleiben. Sie 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. Sodann ist festzustellen, daß 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 erhöhen. 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.

61 Diese Besonderheiten rechtfertigen 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.

62 Wenn ein Mitgliedstaat die Veranstaltung großer Lotterien, insbesondere die Werbung für Lose solcher Lotterien und deren Verteilung in seinem Gebiet verbietet, kann das Verbot, Werbematerial einzuführen, um die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats an solchen in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterien teilnehmen zu lassen, nicht als eine Maßnahme angesehen werden, die den freien Dienstleistungsverkehr in nicht gerechtfertigter Weise beschränkt. Ein solches Einfuhrverbot ist nämlich für den Schutz, den dieser Mitgliedstaat in seinem Gebiet im Lotteriewesen sicherstellen will, erforderlich.

63 Somit ist auf die sechste Vorlagefrage zu antworten, daß die Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr Rechtsvorschriften wie den

britischen Lotterievorschriften unter Berücksichtigung der Anliegen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung, die diese Vorschriften rechtfertigen, nicht entgegenstehen.

Kosten

64 Die Auslagen der belgischen, der dänischen, der deutschen, der griechischen, der spanischen, der französischen, der irischen. der niederländischen, der portugiesischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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 GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) mit Beschluß vom 3. April 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Die Einfuhr von Werbematerial und Losen in einen Mitgliedstaat, um die in diesem Staat wohnenden Personen an einer in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterie teilnehmen zu lassen, gehört zu den „Dienstleistungen" im Sinne des Artikels 60 EWG-Vertrag und fällt folglich in den Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag.

2) Nationale Rechtsvorschriften, die wie die britischen Lotterievorschriften, von den dort festgelegten Ausnahmen abgesehen, die Durchführung von Lotterien auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats verbieten, stellen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar.

3) Die Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr stehen Rechtsvorschriften wie den britischen Lotterievorschriften unter Berücksichtigung der Anliegen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung, die diese Vorschriften rechtfertigen, nicht entgegen.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. März 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

O. Due