

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

14. Oktober 2021(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Dienstleistungsverkehr – Art. 56 AEUV – Glücksspiel – Zugänglichmachen von verbotenen Ausspielungen – Sanktionen – Verhältnismäßigkeit – Mindestgeldstrafen – Kumulation – Fehlende Höchstgrenze – Ersatzfreiheitsstrafe – Proportionaler Beitrag zu den Kosten des Verfahrens – Art. 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“

In der Rechtssache C-231/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) mit Entscheidung vom 27. April 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Juni 2020, in dem Verfahren

MT

gegen

Landespolizeidirektion Steiermark

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer A. Arabadjiev in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer, der Richterin I. Ziemele (Berichterstatlerin) sowie der Richter T. von Danwitz, P. G. Xuereb und A. Kumin,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von MT, vertreten durch die Rechtsanwälte P. Ruth und D. Pinzger,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch A. Posch und J. Schmoll als Bevollmächtigte,
- der belgischen Regierung, vertreten durch L. Van den Broeck und M. Jacobs als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck, advocaat, und M. Thibault, avocate,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch B. R. Kissné, M. Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch P. Barros da Costa, A. Silva Coelho und L. Inez Fernandes als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Braun, L. Malferrari und L. Armati als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 56 AEUV und Art. 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen MT und der Landespolizeidirektion Steiermark (Österreich) über Sanktionen, die gegen MT wegen unternehmerischer Zugänglichmachung verbotener Ausspielungen verhängt wurden.

Rechtlicher Rahmen

GSpG

- 3 Das Glücksspielgesetz (Bundesgesetz zur Regelung des Glücksspielwesens) vom 28. November 1989 (BGBl. Nr. 620/1989) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: GSpG) bestimmt in seinem § 2 („Ausspielungen“):

„(1) Ausspielungen sind Glücksspiele,

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

...

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

...“

- 4 § 52 GSpG („Verwaltungsstrafbestimmungen“) bestimmt:

„(1) Es begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Behörde in den Fällen der Z 1 mit einer Geldstrafe von bis zu 60 000 Euro und in den Fällen der Z 2 bis 11 mit bis zu 22 000 Euro zu bestrafen,

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

...

(2) Bei Übertretung des Abs. 1 Z 1 mit bis zu drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen ist für jeden Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe in der Höhe von 1 000 Euro bis zu 10 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, bei Übertretung mit mehr als drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen für jeden Glücksspielautomaten oder

anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 6 000 Euro bis zu 60 000 Euro zu verhängen.“

VStG

- 5 In § 9 („Besondere Fälle der Verantwortlichkeit“) des Verwaltungsstrafgesetzes (BGBl. Nr. 52/1991) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: VStG) heißt es:

„(1) Für die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften durch juristische Personen ... ist, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen und soweit nicht verantwortliche Beauftragte (Abs. 2) bestellt sind, strafrechtlich verantwortlich, wer zur Vertretung nach außen berufen ist.

...

(7) Juristische Personen ... sowie die in Abs. 3 genannten natürlichen Personen haften für die über die zur Vertretung nach außen Berufenen oder über einen verantwortlichen Beauftragten verhängten Geldstrafen, sonstige in Geld bemessene Unrechtsfolgen und die Verfahrenskosten zur ungeteilten Hand.“

- 6 § 16 VStG („Ersatzfreiheitsstrafe“) sieht vor:

„(1) Wird eine Geldstrafe verhängt, so ist zugleich für den Fall ihrer Uneinbringlichkeit eine Ersatzfreiheitsstrafe festzusetzen.

(2) Die Ersatzfreiheitsstrafe darf das Höchstmaß der für die Verwaltungsübertretung angedrohten Freiheitsstrafe und, wenn keine Freiheitsstrafe angedroht und nicht anderes bestimmt ist, zwei Wochen nicht übersteigen. Eine Ersatzfreiheitsstrafe von mehr als sechs Wochen ist nicht zulässig. Sie ist ohne Bedachtnahme auf § 12 nach den Regeln der Strafbemessung festzusetzen.

...“

- 7 In § 19 VStG („Strafbemessung“) heißt es:

„(1) Grundlage für die Bemessung der Strafe sind die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat.

...“

- 8 § 20 VStG („Außerordentliche Milderung der Strafe“) bestimmt:

„Überwiegen die Milderungsgründe die Erschwerungsgründe beträchtlich oder ist der Beschuldigte ein Jugendlicher, so kann die Mindeststrafe bis zur Hälfte unterschritten werden.“

- 9 § 64 VStG („Kosten des Strafverfahrens“) sieht vor:

„(1) In jedem Straferkenntnis ist auszusprechen, dass der Bestrafte einen Beitrag zu den Kosten des Strafverfahrens zu leisten hat.

(2) Dieser Beitrag ist für das Verfahren erster Instanz mit 10 % der verhängten Strafe, mindestens jedoch mit 10 Euro zu bemessen; bei Freiheitsstrafen ist zur Berechnung der Kosten ein Tag Freiheitsstrafe gleich 100 Euro anzurechnen. ...

...“

Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz

- 10 § 38 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (BGBl. I Nr. 33/2013) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung sieht die Anwendung der Bestimmungen u. a. des VStG auf das Verfahren über Beschwerden in Verwaltungsstrafsachen vor.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 11 Vom 30. April bis zum 3. Mai 2016 machte die von MT vertretene Gesellschaft zehn Glücksspielautomaten unternehmerisch in einem bestimmten Lokal zugänglich. Die in Rede stehende Veranstalterin der Glücksspiele ist eine Gesellschaft mit Sitz in der Slowakei.
- 12 Mit Straferkenntnis wurde der Revisionswerber des Ausgangsverfahrens gemäß § 9 VStG als für die von dieser Gesellschaft begangenen Übertretungen des § 52 Abs. 1 Z 1 drittes Tatbild GSpG verantwortlich befunden. Nach § 52 Abs. 2 VStG verhängte die Verwaltungsstrafbehörde gegen ihn pro Übertretung eine Verwaltungsstrafe in Höhe von 10 000 Euro und nach § 16 VStG, der nach § 38 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung auf das Verfahren über Beschwerden in Verwaltungsstrafsachen anwendbar ist, eine Ersatzfreiheitsstrafe von drei Tagen, d. h. insgesamt – für zehn Glücksspielautomaten – eine Geldstrafe von 100 000 Euro und eine Ersatzfreiheitsstrafe von 30 Tagen. Außerdem schrieb sie ihm gemäß § 64 Abs. 2 VStG die Zahlung eines Beitrags zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 10 000 Euro vor.
- 13 Gegen dieses Straferkenntnis wurde Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich) erhoben, die abgewiesen wurde.
- 14 Der Revisionswerber des Ausgangsverfahrens legte gegen dieses Erkenntnis beim Verwaltungsgerichtshof (Österreich) eine erste Revision ein. Letzterer bestätigte dieses Erkenntnis hinsichtlich des Schuldspruchs, hob es aber hinsichtlich des Strafausspruchs auf.
- 15 Nach Zurückverweisung der Sache setzte das Landesverwaltungsgericht Steiermark für jede Übertretung die verhängte Geldstrafe auf 4 000 Euro herab und legte eine Ersatzfreiheitsstrafe von einem Tag fest, d. h. insgesamt für die zehn Glücksspielautomaten eine Geldstrafe von 40 000 Euro und eine Ersatzfreiheitsstrafe von zehn Tagen. Außerdem schrieb es einen Beitrag zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 4 000 Euro vor.
- 16 Der Revisionswerber des Ausgangsverfahrens erhob gegen diese Strafbemessung erneut Revision an das vorlegende Gericht.
- 17 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass im Rahmen des bei ihm anhängigen Revisionsverfahrens das Landesverwaltungsgericht Steiermark in erster Instanz die Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die in Rede stehende Monopolregelung geprüft habe, indem es eine umfassende Beurteilung anhand der vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien vorgenommen habe und zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Bestimmungen des GSpG, nach denen die Veranstaltung von Automatenglücksspielen ohne die erforderliche Konzession strafbar sei, nicht gegen das Unionsrecht verstießen.
- 18 Das vorlegende Gericht weist jedoch darauf hin, dass seine Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Sanktion davon abhängt, ob die Bestimmungen des GSpG in Verbindung mit denen des VStG, die vom Landesverwaltungsgericht Steiermark für die Strafbemessung anzuwenden seien, mit Art. 56 AEUV und gegebenenfalls mit Art. 49 Abs. 3 der Charta vereinbar seien.
- 19 Unter diesen Umständen hat der Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Hat das nationale Gericht in einem Strafverfahren, das zum Schutz einer Monopolregelung geführt wird, die von ihm anzuwendende Strafsanktionsnorm im Licht der Dienstleistungsfreiheit zu prüfen, wenn es bereits zuvor die Monopolregelung entsprechend den Vorgaben des Gerichtshofs geprüft hat und diese Prüfung ergeben hat, dass die Monopolregelung gerechtfertigt ist?
 2. Für den Fall der Bejahung der ersten Frage:
 - a) Ist Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem

GSpG zwingend die Verhängung einer Geldstrafe pro Glücksspielautomat ohne absolute Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen vorsieht?

- b) Ist Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Verhängung einer Mindeststrafe in der Höhe von 3 000 Euro pro Glücksspielautomat zwingend vorsieht?
- c) Ist Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe pro Glücksspielautomat ohne absolute Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen vorsieht?
- d) Ist Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche im Fall der Bestrafung wegen des unternehmerischen Zugänglichmachens verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Vorschreibung eines Beitrags zu den Kosten des Strafverfahrens in der Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen vorsieht?

3. Für den Fall der Verneinung der ersten Frage:

- a) Ist Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem GSpG zwingend die Verhängung einer Geldstrafe pro Glücksspielautomat ohne absolute Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen vorsieht?
- b) Ist Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Verhängung einer Mindeststrafe in der Höhe von 3 000 Euro pro Glücksspielautomat zwingend vorsieht?
- c) Ist Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche für das unternehmerische Zugänglichmachen verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe pro Glücksspielautomat ohne absolute Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen vorsieht?
- d) Ist Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Norm entgegensteht, welche im Fall der Bestrafung wegen des unternehmerischen Zugänglichmachens verbotener Ausspielungen nach dem GSpG die Vorschreibung eines Beitrags zu den Kosten des Strafverfahrens in der Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen vorsieht?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

Zur Zulässigkeit

- 20 Der Revisionswerber des Ausgangsverfahrens macht geltend, die erste Frage sei hypothetisch, da das vorlegende Gericht im Rahmen des Ausgangsverfahrens entgegen dem, was der Wortlaut dieser Frage nahelege, die fragliche Monopolregelung nicht selbst anhand der vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien geprüft habe.
- 21 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen der mit Art. 267 AEUV eingerichteten Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten allein Sache des nationalen Gerichts ist, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die

Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der Fragen zu beurteilen, die es dem Gerichtshof vorlegt. Betreffen die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteile vom 13. November 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, Rn. 20, und vom 2. April 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Folglich gilt für Fragen, die das Unionsrecht betreffen, eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten 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 (Urteile vom 13. November 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, Rn. 21, und vom 2. April 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Im vorliegenden Fall weist das vorlegende Gericht, wie in Rn. 17 des vorliegenden Urteils ausgeführt, darauf hin, dass das Landesverwaltungsgericht Steiermark im ersten Rechtszug die Vereinbarkeit der Bestimmungen des GSpG, die die Strafbarkeit der Veranstaltung von Automatenglücksspielen ohne die erforderliche Konzession vorsehen, mit dem Unionsrecht geprüft habe. In Anbetracht dieser Feststellung, die der Gerichtshof im Rahmen eines auf Art. 267 AEUV gestützten Verfahrens nicht in Frage zu stellen hat, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es im Rahmen seiner Prüfung der Rechtmäßigkeit der dem Revisionswerber des Ausgangsverfahrens in Anwendung der Bestimmungen des GSpG in Verbindung mit jenen des VStG auferlegten Sanktion diese Sanktion speziell anhand von Art. 56 AEUV zu prüfen hat. Es lässt sich daher nicht bestreiten, dass die Vereinbarkeit der vom vorlegenden Gericht zu treffenden Entscheidung mit dem Unionsrecht von der Beantwortung der Vorlagefrage abhängt, die somit keinen hypothetischen Charakter hat.

24 Folglich ist die erste Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

25 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass das nationale Gericht, das mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer wegen Verstoßes gegen das Glücksspielmonopol verhängten Sanktion befasst ist, in einem Verfahren über die Verhängung von Sanktionen wegen eines solchen Verstoßes speziell prüfen muss, ob die in der anwendbaren Regelung vorgesehenen Sanktionen mit Art. 56 AEUV vereinbar sind, wenn bereits entschieden wurde, dass die Einführung eines solchen Monopolsystems mit dieser Bestimmung vereinbar ist.

26 Die österreichische und die belgische Regierung sowie im Wesentlichen auch die ungarische Regierung tragen vor, dass die nationalen Sanktionsvorschriften, mit denen die Einhaltung des Monopols sichergestellt werden solle, nicht gesondert im Hinblick auf Art. 56 AEUV geprüft zu werden brauchten, da diese grundsätzlich bereits im Rahmen der Gesamtwürdigung der Umstände des Erlasses und der Durchführung der in Rede stehenden beschränkenden Regelung geprüft worden seien. Dagegen machen die portugiesische Regierung, die Europäische Kommission und im Wesentlichen auch MT geltend, dass solche Regeln gesondert anhand dieser Bestimmung und insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen seien.

27 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Bezug auf Regelungen eines Mitgliedstaats, die die Ausübung einer Tätigkeit im Glücksspielsektor in diesem Staat u. a. von der Verpflichtung, sich eine Konzession und eine polizeiliche Genehmigung zu verschaffen, abhängig machen und die strafrechtliche Sanktionen für den Fall vorsehen, dass die fraglichen Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, bereits entschieden hat, dass gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung, darunter auch für die in diesen Vorschriften vorgesehenen Sanktionen, namentlich zu prüfen ist, ob die Beschränkung geeignet ist, die Verwirklichung des von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemachten Ziels oder der von ihm geltend gemachten Ziele zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04

und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 40 und 49). Auf dieses Erfordernis hat der Gerichtshof in der Folge wiederholt hingewiesen (Urteile vom 8. September 2010, Stoß u. a., C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, EU:C:2010:504, Rn. 93, vom 28. Februar 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, Rn. 22, sowie Beschluss vom 18. Mai 2021, Fluctus u. a., C-920/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:395, Rn. 29).

- 28 Daher hat das nationale Gericht, das mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer wegen Verstoßes gegen das Glücksspielmonopol verhängten Sanktion befasst ist, speziell zu prüfen, ob diese Beschränkung mit Art. 56 AEUV vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 33), auch wenn bereits entschieden wurde, dass die übrigen Beschränkungen im Zusammenhang mit der Errichtung dieses Monopols mit dieser Bestimmung vereinbar sind.
- 29 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht zwar hervor, dass das nationale Gericht im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer beschränkenden Regelung mit Art. 56 AEUV eine Gesamtwürdigung nicht nur der Umstände vornehmen muss, unter denen diese Regelung erlassen worden ist, sondern auch jener, unter denen sie durchgeführt wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, Rn. 31, sowie vom 14. Juni 2017, Online Games u. a., C-685/15, EU:C:2017:452, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung), was zwangsläufig das speziell in dieser Regelung vorgesehene Sanktionssystem einschließt, auf dessen Grundlage die Sanktionsentscheidung erlassen wurde.
- 30 Das vorliegende Gericht hat hierzu ausgeführt, dass das Landesverwaltungsgericht Steiermark im Rahmen des Ausgangsverfahrens in Anbetracht der vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien der Ansicht gewesen sei, dass die Bestimmungen des GSpG, nach denen die Veranstaltung von Automatenglücksspielen ohne erforderliche Konzession strafbar ist, nicht unionsrechtswidrig seien.
- 31 Die österreichische Regierung hat ihrerseits darauf hingewiesen, dass das Ergebnis, zu dem das Landesverwaltungsgericht Steiermark gelangt sei, der ständigen Judikatur der österreichischen Höchstgerichte entspreche, die im Rahmen einer solchen Prüfung systematisch die der effizienten Bekämpfung des illegalen Glücksspiels dienenden Strafbestimmungen des § 52 GSpG berücksichtigt hätten.
- 32 Zum einen hat das vorliegende Gericht jedoch nicht angegeben, ob sich diese Beurteilung speziell auf diese Bestimmung bezogen hat. Zum anderen ergibt sich jedenfalls aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten, dass die gegen den Revisionswerber des Ausgangsverfahrens verhängten Sanktionen nicht nur auf der Grundlage von § 52 GSpG, sondern auch auf der Grundlage der im Verwaltungsstreitverfahren anwendbaren §§ 16 und 64 VStG festgesetzt wurden, die gleichzeitig mit jedem Straferkenntnis die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe und die Vorschreibung eines Beitrags zu den Kosten des Verwaltungsstrafverfahrens vorsehen.
- 33 Zu dem Umstand, dass sie nicht im GSpG, sondern in den allgemeinen Bestimmungen des VStG vorgesehen sind, ist darauf hinzuweisen, dass solche Sanktionen in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Methoden für deren Bestimmung mit dem Unionsrecht vereinbar sein und die durch dieses Recht garantierten Grundfreiheiten beachten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 68, vom 20. Dezember 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 61, sowie vom 11. Februar 2021, K. M. [Gegen den Kapitän eines Schiffs verhängte Sanktionen], C-77/20, EU:C:2021:112, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Daher ist das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sanktionssystem im Hinblick auf Art. 56 AEUV gesondert zu prüfen.
- 35 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass das nationale Gericht, das mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer wegen Verstoßes gegen das Glücksspielmonopol verhängten Sanktion befasst ist, in einem Verfahren über die Verhängung von Sanktionen wegen eines solchen Verstoßes speziell prüfen muss, ob die in der anwendbaren Regelung vorgesehenen Sanktionen unter Berücksichtigung der konkreten Methoden für deren Bestimmung mit Art. 56 AEUV vereinbar sind.

Zur zweiten Frage

- 36 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die im Fall der unternehmerischen Zugänglichmachung verbotener Ausspielungen Folgendes zwingend vorsieht:
- die Festsetzung einer Mindestgeldstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen;
 - die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtdauer der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen, und
 - einen Beitrag zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen.
- 37 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegung von Sanktionen im Bereich der Glücksspiele zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, dass aber das Unionsrecht dieser Zuständigkeit nach ständiger Rechtsprechung Schranken setzt, da solche Regelungen die durch das Unionsrecht garantierten Grundfreiheiten nicht beschränken dürfen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Juli 2010, Sjöberg und Gerdin, C-447/08 und C-448/08, EU:C:2010:415, Rn. 49, sowie vom 19. November 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind alle Maßnahmen, die die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen, als Beschränkungen dieser Freiheit zu verstehen (Urteil vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 39 Insoweit ist eine nationale Regelung wie die des Ausgangsverfahrens, die vorsieht, dass im Fall der Nichteinhaltung von Verpflichtungen, die für sich genommen den freien Dienstleistungsverkehr beschränken, gegen den Erbringer von Dienstleistungen Sanktionen verhängt werden, geeignet, die Ausübung dieser Freiheit weniger attraktiv zu machen, und stellt somit eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 33 und 34).
- 40 Gleichwohl können nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, zulässig sein, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Der Gerichtshof hat im Übrigen klargestellt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Jedoch müssen die von ihnen vorgeschriebenen Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juli 2010, Sjöberg und Gerdin, C-447/08 und C-448/08, EU:C:2010:415, Rn. 39).
- 42 Zudem ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wenn sich ein Mitgliedstaat auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, diese im Unionsrecht vorgesehene Rechtfertigung im Licht der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der nunmehr durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen. Die vorgesehenen Ausnahmen können daher für die betreffende nationale Regelung nur dann gelten, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Hierzu ist erstens festzustellen, dass – soweit das Unionsrecht die Mitgliedstaaten ermächtigt, von Art. 56 AEUV abzuweichen und Beschränkungen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen

aufzuerlegen, und sofern diese Beschränkungen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, – davon auszugehen ist, dass die Verhängung von verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen zur Durchsetzung dieser Beschränkungen denselben zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entspricht wie die genannten Beschränkungen.

- 44 Zweitens ist festzustellen, dass die Verhängung von verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen wegen Verstoßes gegen eine die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen beschränkende Regelung grundsätzlich die Einhaltung dieser Regelung zu gewährleisten vermag und daher geeignet ist, die Erreichung des hiermit verfolgten Ziels zu gewährleisten.
- 45 Außerdem muss drittens die Härte der verhängten Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Taten entsprechen, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung), wobei sich eine solche Anforderung insbesondere aus dem in Art. 49 Abs. 3 der Charta verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. März 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 55).
- 46 Was als Erstes die Verhängung einer Mindestgeldstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten betrifft, ist nicht ersichtlich, dass eine solche Sanktion für sich genommen im Hinblick auf die Schwere der fraglichen Taten unverhältnismäßig wäre, da, wie die österreichische Regierung ausführt, von illegalem Automatenglücksspiel, das sich behördlichen Kontrollen naturgemäß entzieht und in welchem Bereich die zum Spielerschutz getroffenen gesetzlichen Vorkehrungen nicht überprüft werden können, eine besonders hohe Sozialschädlichkeit ausgehen kann, wobei der Gerichtshof bereits darauf hingewiesen hat, dass die Ausspielungen zu Ausgaben verleiten, die schädliche persönliche und soziale Folgen haben können (Urteil vom 24. März 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, Rn. 60, vgl. ebenfalls in diesem Sinne Urteile vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 47, vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, Rn. 27, sowie vom 15. September 2011, Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 45).
- 47 Was die Höhe dieser Mindestgeldstrafe angeht, ist es Sache des nationalen Gerichts, bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Sanktion das Verhältnis zwischen der Höhe der möglichen Geldstrafe und dem wirtschaftlichen Gewinn aus der begangenen Tat zu berücksichtigen, um die Verantwortlichen von der Begehung einer solchen Tat abzuschrecken (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Februar 2021, K. M. [Gegen den Kapitän eines Schiffs verhängte Sanktionen], C-77/20, EU:C:2021:112, Rn. 49). Es muss sich jedoch unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls vergewissern, dass der auf diese Weise festgesetzte Mindestbetrag nicht außer Verhältnis zu diesem Vorteil steht.
- 48 Zu dem Umstand, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung keine Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen vorsieht, ist festzustellen, dass zwar die Festsetzung einer Mindestgeldstrafe in Verbindung mit der Kumulation von Geldstrafen ohne Höchstgrenze, wenn die Tat mehrere nicht bewilligte Glücksspielautomaten betrifft, zur Verhängung finanzieller Sanktionen in erheblicher Höhe führen kann.
- 49 Wie jedoch sowohl das vorliegende Gericht, das sich auf die Erläuterungen zur Regierungsvorlage stützt, mit der die in § 52 Abs. 2 GSpG genannten Strafhöhen eingeführt wurden, als auch die österreichische und die belgische Regierung sowie die Kommission ausgeführt haben, ermöglicht es eine solche Maßnahme u. a., dem durch die geahndeten Taten erzielbaren wirtschaftlichen Nutzen zu begegnen und so das illegale Angebot zunehmend unattraktiv zu machen, so dass sie als solche nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Es ist jedoch auch Sache des nationalen Gerichts, sich zu vergewissern, dass die Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen nicht außer Verhältnis zu diesem Vorteil steht.

- 50 Was als Zweites die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe betrifft, ist ebenfalls nicht ersichtlich, dass die Verhängung einer solchen Sanktion an sich im Hinblick auf Art und Schwere der in Rede stehenden Taten unverhältnismäßig wäre, da sie, wie die österreichische Regierung ausführt, gewährleisten soll, dass diese Taten im Fall der Uneinbringlichkeit der Geldstrafe wirksam geahndet werden können.
- 51 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Verhängung einer solchen Sanktion in jedem Einzelfall durch stichhaltige Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein muss (vgl. in diesem Sinne EGMR, 19. Januar 2021, Lacatus/Schweiz, CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, § 110), da diese angesichts der daraus resultierenden Folgen für die betroffene Person besonders schwerwiegend ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die Ersatzfreiheitsstrafe bei Verwaltungsübertretungen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden pro Übertretung höchstens zwei Wochen betragen darf.
- 53 Insoweit ist festzustellen, dass – wenn jeder Glücksspielautomat oder Eingriffsgegenstand die Verhängung einer solchen Ersatzfreiheitsstrafe nach sich ziehen kann und die anwendbare Regelung keine Höchstgrenze der Gesamtdauer der zulässigen Ersatzfreiheitsstrafen vorsieht – die Kumulation solcher Sanktionen zur Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe von erheblicher Dauer führen kann, die möglicherweise nicht der Schwere der festgestellten Übertretungen entspricht, für die die geltende Regelung nur Geldstrafen vorsieht. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob dies im Hinblick auf die Dauer der tatsächlich verhängten Ersatzfreiheitsstrafe der Fall ist.
- 54 In diesem Zusammenhang hat die österreichische Regierung ausgeführt, dass eine allgemeine Untergrenze für Ersatzfreiheitsstrafen nicht bestehe, da eine solche Strafe der verhängten Geldstrafe entsprechen müsse.
- 55 Ein solcher Umstand kann jedoch nicht ausschlaggebend sein, da eine Ersatzfreiheitsstrafe nicht allein dadurch im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen kann, dass mitgliedstaatliche Behörden sie nach freiem Ermessen herabsetzen können (vgl. entsprechend Urteil vom 3. März 2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, Rn. 53).
- 56 Was als Drittes die Vorschreibung eines Beitrags zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Gerichtsgebühren grundsätzlich zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Gerichtssystems beitragen, da sie eine Finanzierungsquelle für die gerichtliche Tätigkeit der Mitgliedstaaten darstellen (Urteil vom 30. Juni 2016, Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-206/15, EU:C:2016:499, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Vorschreibung eines solchen Beitrags an sich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.
- 57 Es ist indes Sache des vorlegenden Gerichts, sich zu vergewissern, dass ein solcher Beitrag zu den Kosten, da er auf der Grundlage eines Prozentsatzes der Höhe der verhängten Geldstrafe vorgeschrieben wird, bei der konkreten Festsetzung seiner Höhe und angesichts der fehlenden Höchstgrenze dieser Geldstrafe im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten eines solchen Verfahrens weder überhöht ist noch das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf Zugang zu den Gerichten verletzt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a., C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 48).
- 58 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die im Fall der unternehmerischen Zugänglichmachung verbotener Ausspielungen Folgendes zwingend vorsieht:
- die Festsetzung einer Mindestgeldstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen, sofern der Gesamtbetrag der verhängten Geldstrafen nicht außer Verhältnis zu dem durch die geahndeten Taten erzielbaren wirtschaftlichen Vorteil steht;

- die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtdauer der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen, sofern die Dauer der tatsächlich verhängten Ersatzfreiheitsstrafe im Hinblick auf die Schwere der festgestellten Taten nicht übermäßig lang ist, und
- einen Beitrag zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen, sofern dieser Beitrag im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten eines solchen Verfahrens weder überhöht ist noch das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf Zugang zu den Gerichten verletzt.

Zur dritten Frage

59 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die dritte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

60 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass das nationale Gericht, das mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer wegen Verstoßes gegen das Glücksspielmonopol verhängten Sanktion befasst ist, in einem Verfahren über die Verhängung von Sanktionen wegen eines solchen Verstoßes speziell prüfen muss, ob die in der anwendbaren Regelung vorgesehenen Sanktionen unter Berücksichtigung der konkreten Methoden für deren Bestimmung mit Art. 56 AEUV vereinbar sind.**
2. **Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die im Fall der unternehmerischen Zugänglichmachung verbotener Ausspielungen Folgendes zwingend vorsieht:**
 - **die Festsetzung einer Mindestgeldstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtsumme der verhängten Geldstrafen, sofern der Gesamtbetrag der verhängten Geldstrafen nicht außer Verhältnis zu dem durch die geahndeten Taten erzielbaren wirtschaftlichen Vorteil steht;**
 - **die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe für jeden nicht bewilligten Glücksspielautomaten ohne Höchstgrenze der Gesamtdauer der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen, sofern die Dauer der tatsächlich verhängten Ersatzfreiheitsstrafe im Hinblick auf die Schwere der festgestellten Taten nicht übermäßig lang ist, und**
 - **einen Beitrag zu den Kosten des Verfahrens in Höhe von 10 % der verhängten Geldstrafen, sofern dieser Beitrag im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten eines solchen Verfahrens weder überhöht ist noch das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf Zugang zu den Gerichten verletzt.**

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Deutsch.