

LINDMAN

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)  
13. November 2003 \*

In der Rechtssache C-42/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom finnischen Ålands förvaltningsdomstol in dem bei diesem von

**Diana Elisabeth Lindman**

anhängig gemachten Verfahren vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 49 EG

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer C. W. A. Timmermans in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. A. O. Edward (Berichterstatte) und P. Jann,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl,  
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

\* Verfahrenssprache: Schwedisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- von Frau Lindman, die sich selbst vertritt,
  
- der finnischen Regierung, vertreten durch E. Bygglin als Bevollmächtigte,
  
- der belgischen Regierung, vertreten durch A. Snoecx als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck, avocat,
  
- der dänischen Regierung, vertreten durch J. Molde als Bevollmächtigten,
  
- der norwegischen Regierung, vertreten durch G. Hansson Bull und H. Klem als Bevollmächtigte,
  
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. Lyal und K. Simonsson als Bevollmächtigte,
  
- der Überwachungsbehörde der EFTA, vertreten durch E. Wright und V. Kronenberger als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der finnischen Regierung, vertreten durch E. Bygglin, der belgischen Regierung, vertreten durch P. De Wael als Bevollmächtigten, der Kommission, vertreten durch K. Simonsson, und der Überwachungsbehörde der EFTA, vertreten durch E. Wright, in der Sitzung vom 23. Januar 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 10. April 2003

folgendes

### Urteil

- 1 Mit Beschluss vom 5. Februar 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 15. Februar 2002, hat der Ålands förvaltningsdomstol gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Auslegung von Artikel 49 EG zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen Frau Lindman und dem Skatterättelsenämnd (Beschwerdeausschuss in Steuersachen) wegen der Zurückweisung durch diesen Ausschuss der Beschwerde, die sie erhoben hatte, um eine Herabsetzung der Besteuerung zu erreichen, der der Betrag unterzogen worden war, den sie bei ihrer Teilnahme an einer in Schweden veranstalteten Lotterie gewonnen hatte.

## Rechtlicher Rahmen

### A — *Gemeinschaftsrecht*

- 3 Artikel 49 Absatz 1 EG bestimmt:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.“

### B — *Nationales Recht*

- 4 Nach § 1 des Lotteriskattelag (552/1992) (Lotteriesteuergesetz) ist die Lotteriesteuer für in Finnland veranstaltete Spiele an den Staat zu entrichten. Nach § 2 dieses Gesetzes sind Lotterien Glücksspiele. Gemäß § 3 des Gesetzes ist der Veranstalter der Lotterie steuerpflichtig.
- 5 § 85 des Inkomstskattelag (1535/1992) (Einkommensteuergesetz) bestimmt: „Gewinne aus den in § 2 des Lotteriskattelag genannten Lotterien unterliegen nicht der Einkommensteuer ...“ Aus den Akten ergibt sich, dass die Nichtsteuerbarkeit nur für die Lotterien nach § 2 des Lotteriskattelag gilt, die nur die in Finnland veranstalteten Spiele umfassen.

## C — Die besondere Regelung der Åland-Inseln

- 6 Nach dem Självstyrelselag (1144/1991) för Åland (Autonomiegesezt für die Provinz Åland) fällt die Regelung der Lotterien und anderer Glücksspiele unter die Gesetzgebungskompetenz der Provinz Åland. Die Veranstaltung von Lotterien unterliegt einer Genehmigung der Provinzregierung, deren Modalitäten durch das Landskapslag om lotterier (Provinzialgesetz über Lotterien, *Ålands författningssamling* 10/1966) festgelegt werden. Die Veranstaltung von Lotterien wird durch dieses Gesetz geregelt. Die Genehmigung zur Veranstaltung von Lotterien und anderen Glücksspielen nach § 3 des Landskapslag om lotterier kann einer durch eine Provinzialverordnung errichteten öffentlich-rechtlichen Vereinigung erteilt werden. Der Ertrag aus der Tätigkeit der Vereinigung ist in den Haushalt der Provinz Åland einzustellen und dazu zu verwenden, Vorhaben zum Wohl der Allgemeinheit oder von allgemeinem Interesse sowie Vorhaben, die als nützlich für die Tätigkeit und die Ziele der Vereinigung gelten können, zu fördern.

### Das Ausgangsverfahren und die Vorlagefrage

- 7 Frau Lindman, eine finnische Staatsangehörige, wohnt in der Gemeinde Saltvik auf den Åland-Inseln (Finnland). Am 7. Januar 1998 gewann sie 1 000 000 SEK bei der Ziehung einer Lotterie der Gesellschaft AB Svenska Spel, die in Stockholm (Schweden) stattfand. Sie hatte ihren Gewinnschein bei einem Aufenthalt in Schweden gekauft.
- 8 Dieser Lotteriegewinn wurde im Rahmen der Einkommensteuer für das Jahr 1998 als steuerbares Erwerbseinkommen angesehen und unterlag der dem finnischen Staat zukommenden Staatssteuer, der Kommunalsteuer für die Gemeinde Saltvik, der Kirchensteuer für die Kirchengemeinde und einem nach dem Sjukförsäkringslag (Krankenversicherungsgesetz) erhobenen zusätzlichen Krankenversicherungsbeitrag.

- 9 Frau Lindman erhob Beschwerde beim Skatterättelsenämnd von Åland, um die Berichtigung ihrer Besteuerung zu erreichen. Diese Beschwerde wurde am 22. Mai 2000 mit der Begründung zurückgewiesen, dass § 85 des Inkomstskattelag nicht die Besteuerung von Gewinnen aus ausländischen Lotterien in Finnland verbiete.
- 10 Frau Lindman legte daraufhin ein Rechtsmittel beim Ålands förvaltningsdomstol ein, um die Abänderung der ablehnenden Entscheidung des Skatterättelsenämnd zu erreichen, und machte geltend, dass die Besteuerung des in Schweden gewonnenen Betrages aufgehoben werden müsse, hilfsweise, dass dieser Betrag nicht als Erwerbseinkommen, sondern als Kapitaleinkommen zu besteuern sei, was einen niedrigeren Steuersatz bedeute.
- 11 Der Ålands förvaltningsdomstol meint, dass die Besteuerung der Gewinne aus im Ausland veranstalteten Lotterien als Erwerbs- oder Kapitaleinkommen möglicherweise als eine besondere, auf den Ort des Ursprungs der Dienstleistung gestützte Regel angesehen werden könne.
- 12 Da der Ålands förvaltningsdomstol der Auffassung ist, dass die Auslegung des Gemeinschaftsrechts für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits erforderlich sei, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Verwehrt Artikel 49 EG einem Mitgliedstaat die Anwendung von Vorschriften, nach denen Lotteriegewinne aus Lotterien, die in anderen Mitgliedstaaten veranstaltet werden, bei der Einkommenbesteuerung als steuerbare Einkünfte des Gewinners behandelt werden, während Lotteriegewinne aus Lotterien, die in dem betreffenden Mitgliedstaat veranstaltet werden, von der Einkommensteuer befreit sind?“

## Rechtliche Ausführungen

### *Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen*

- 13 Frau Lindman macht geltend, dass die finnische Regelung diskriminierend sei, da sie nicht einkommensteuerpflichtig gewesen wäre, wenn sie in Schweden gewohnt hätte oder wenn der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Betrag bei einer finnischen Lotterie gewonnen worden wäre.
  
- 14 Die finnische, die belgische, die dänische und die norwegische Regierung sind der Auffassung, dass die finnische Regelung mit Artikel 49 EG vereinbar sei. Gestützt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92, Schindler, Slg. 1994, I-1039, vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Läärä u. a., Slg. 1999, I-6067, und vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-7289) tragen sie insoweit vor, dass die Besteuerung von Glücksspielen nur ein spezifischer Aspekt der Gesamtregelung der Glücksspiele sei, ein Bereich, in dem die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen verfügten. Nach Ansicht dieser Regierungen sind die eventuellen Einschränkungen durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt, die insofern mit der Bekämpfung der schädlichen Folgen von Glücksspielen in der Weise zusammenhängen, als die Öffentlichkeit einen Anreiz zur Teilnahme an solchen Lotterien hätte, wenn ausländische Lotteriegewinne nicht steuerbar wären.
  
- 15 Im Einzelnen macht die finnische Regierung geltend, dass die Besteuerung von Gewinnen aus Glücksspielen, die außerhalb Finnlands veranstaltet würden, damit zu erklären sei, dass es unmöglich sei, in diesem Mitgliedstaat die ausländischen Unternehmen zu besteuern, die vom Ausland her Glücksspiele anböten. Andernfalls würden sich die in Finnland Steuerpflichtigen und die Veranstalter von Glücksspielen einen Steuervorteil unabhängig davon teilen, ob die Einkünfte im Ursprungsland im öffentlichen Interesse verwendet würden oder ob mit den Vorschriften in diesem Mitgliedstaat die Ziele des Verbraucherschutzes und der Prävention gesellschaftlichen Schadens berücksichtigt würden.

- 16 Die Kommission und die Überwachungsbehörde der EFTA sind der Ansicht, dass die Besteuerung der Lotteriegewinne in einem Mitgliedstaat nur dann gegen Artikel 49 EG verstoße und nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden könne, wenn es sich um in anderen Mitgliedstaaten veranstaltete Lotterien handle.
- 17 Die Kommission trägt gestützt auf das Urteil vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-283/95 (Fischer, Slg. 1998, I-3369) vor, dass nach dem Grundsatz der steuerlichen Neutralität ein Mitgliedstaat den Gewinner eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig veranstalteten Glücksspiels nicht weniger günstig behandeln dürfe als denjenigen, der bei einem in ersterem Mitgliedstaat veranstalteten Glücksspiel gewonnen habe.

*Antwort des Gerichtshofes*

- 18 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die direkten Steuern zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, dass diese ihre Befugnisse in diesem Bereich jedoch unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts ausüben müssen (Urteile vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-80/94, Wielockx, Slg. 1995, I-2493, Randnr. 16, vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-264/96, ICI, Slg. 1998, I-4695, Randnr. 19, vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-311/97, Royal Bank of Scotland, Slg. 1999, I-2651, Randnr. 19, vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-35/98, Verkooijen, Slg. 2000, I-4071, Randnr. 32, und vom 3. Oktober 2002 in der Rechtssache C-136/00, Danner, Slg. 2002, I-8147, Randnr. 28).
- 19 Wie der Gerichtshof bereits zu der Veranstaltung von Lotterien festgestellt hat, finden die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr auf eine Tätigkeit Anwendung, die darin besteht, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Glücksspiel zu ermöglichen (vgl. Urteil Schindler, Randnr. 19). Daher fällt eine solche Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Artikels 49 EG, wenn zumindest einer der Dienstleistenden in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Dienstleistung angeboten wird. Der Fall ist daher unter dem Blickwinkel des freien Dienstleistungsverkehrs zu prüfen.

- 20 Nach ständiger Rechtsprechung verbietet Artikel 49 EG nicht nur jede Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch jede Beschränkung und jede Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs, selbst wenn sie unterschiedslos für inländische wie für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende gelten (vgl. Urteil vom 13. Februar 2003 in der Rechtssache C-131/01, Kommission/Italien, Slg. 2003, I-1659, Randnr. 26).
- 21 Es steht fest, dass im Ausgangsverfahren die ausländischen Lotterien einer steuerlichen Behandlung unterzogen werden, die sich von der den finnischen Lotterien zugute kommenden Behandlung unterscheidet, und dass sie sich in einer unvorteilhaften Lage diesen gegenüber befinden. Nach dem Lotteriskattelag werden nämlich nur die Gewinne aus in Finnland nicht genehmigten Glücksspielen als steuerbare Einkünfte angesehen, während die Gewinne aus in Finnland veranstalteten Glücksspielen keine steuerbaren Einkünfte sind. Die finnische Regierung hat im Übrigen anerkannt, dass das Bestehen solcher Vorschriften bewirkt, dass ein finnischer Steuerpflichtiger die Teilnahme an einer in Finnland veranstalteten Lotterie der an einer Lotterie, die in einem anderen Mitgliedstaat stattfindet, vorzieht.
- 22 Entgegen dem Vorbringen dieser Regierung nimmt der Umstand, dass die in Finnland ansässigen Erbringer solcher Spiele als Veranstalter von Glücksspielen steuerpflichtig sind, den finnischen Vorschriften nicht ihren offensichtlich diskriminierenden Charakter, denn diese Steuer entspricht nicht der Einkommensteuer, von der die aus der Teilnahme an den in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien stammenden Gewinne der Steuerpflichtigen betroffen sind.
- 23 Die finnische Regierung räumt ein, dass die nationalen Vorschriften diskriminierend sind, meint aber, dass sie durch zwingende Gründe des Gemeinwohls wie die Prävention von Missbräuchen und Betrugstaten, die Verringerung des durch das Spiel verursachten gesellschaftlichen Schadens, die Finanzierung gemeinnütziger Tätigkeiten oder die Wahrung der Rechtssicherheit gerechtfertigt seien.

- 24 Die norwegische Regierung beruft sich zur Rechtfertigung auch auf die Notwendigkeit, die schädlichen Folgen der Abhängigkeit vom Spiel zu bekämpfen, die unter die öffentliche Gesundheit fielen. So gebe es Rehabilitationszentren und andere Möglichkeiten zur Behandlung von Spielern, und das Spiel schaffe soziale Probleme wie die Entziehung der finanziellen Mittel für die Familie der vom Spiel abhängigen Person, Scheidungen und Selbstmorde.
- 25 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtfertigungsgründe, die von einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden können, von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen beschränkenden Maßnahme begleitet werden müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165, und vom 26. November 2002 in der Rechtssache C-100/01, Oteiza Olazabal, Slg. 2002, I-10981).
- 26 Im Ausgangsverfahren weisen die dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten kein Element statistischer oder sonstiger Natur auf, das einen Schluss auf die Schwere der Gefahren, die mit dem Betreiben von Glücksspielen verbunden sind, oder gar auf einen besonderen Zusammenhang zwischen solchen Gefahren und der Teilnahme der Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats an in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien zuließe.
- 27 Daher ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Artikel 49 EG den Vorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach denen Gewinne aus in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien als steuerbare Einkünfte des Gewinners behandelt werden, während Gewinne aus in dem betreffenden Mitgliedstaat veranstalteten Lotterien nicht steuerbar sind.

## Kosten

- 28 Die Auslagen der finnischen, der belgischen, der dänischen und der norwegischen Regierung sowie der Kommission und der Überwachungsbehörde der EFTA, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben 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 (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Ålands förvaltningsdomstol mit Beschluss vom 5. Februar 2002 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

**Artikel 49 EG steht Vorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, nach denen die Gewinne aus in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien als steuerbare Einkünfte des Gewinners behandelt werden, während Gewinne aus in dem betreffenden Mitgliedstaat veranstalteten Lotterien nicht steuerbar sind.**

Timmermans

Edward

Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. November 2003.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

V. Skouris