

Europäische Bürgerbeauftragte Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerdesache 289/2005/(WP)GG

Empfehlung

**Fall 289/2005/(WP)GG - Geöffnet am 22/02/2005 - Empfehlung vom 27/07/2005 -
Sonderbericht vom 22/02/2005 - Entscheidung vom 01/06/2006**

(In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten
(1))

DIE BESCHWERDE

Der Beschwerdeführer war in Niedersachsen (Deutschland) als Anbieter von Sportwetten tätig. Im Januar 2005 reichte er über seinen Anwalt eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ein, in der er vortrug, dass ihm die deutschen Behörden das weitere Anbieten von Sportwetten verboten und ihn somit an der Gewerbeausübung gehindert hätten. Nach Ansicht des Beschwerdeführers stellte dieses Verhalten der deutschen Behörden einen Verstoß gegen das EU-Recht im Allgemeinen und gegen die Dienstleistungsfreiheit im Besonderen dar.

Der Beschwerdeführer erklärte, dass sein Anwalt am 20. Februar 2004 bei der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin eine Vertrags-verletzungsbeschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Behörden eingereicht habe. Auf seine Nachfrage sei ihm schließlich mitgeteilt worden, dass der Vorgang weder bearbeitet noch nach Brüssel weitergegeben worden war. Daraufhin habe sein Anwalt die Beschwerde direkt an die Kommission geschickt, wo sie unter dem Aktenzeichen 2004/4463 registriert wurde.

Mit Schreiben vom 30. November 2004 erkundigte sich der Anwalt des Beschwerdeführers nach dem Stand der Untersuchung. Nach Aussage des Beschwerdeführers erhielt er keine Antwort.

In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten erhob der Beschwerdeführer im Wesentlichen den Vorwurf, dass die Kommission seine Vertragsverletzungsbeschwerde nicht ordnungsgemäß bearbeitet habe. Er erklärte, dass eine schnelle Reaktion der Kommission dringend geboten sei, da ihm schwerer Schaden entstehe, weil er in seinem Gewerbe behindert werde.



DIE UNTERSUCHUNG

Die Stellungnahme der Kommission

In ihrer Stellungnahme führte die Kommission Folgendes aus:

Bislang (Juni 2005) habe sie sieben Beschwerden gegen Deutschland in Bezug auf Glücksspieltätigkeiten registriert (2003/4350, 2003/5288, 2004/4054, 2004/4463, 2004/4899, 2004/4685 und 2005/4017). Diese Beschwerden beträfen nationale Beschränkungen hinsichtlich der Veranstaltung von Glücksspielen, der Werbung für Glücksspiele und der Gründung von entsprechenden Unternehmen.

Die erste Beschwerde eines Anbieters von Sportwetten sei im April 2003 eingegangen. Die Kommission habe kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da ein EuGH-Urteil in einem ähnlich gelagerten, Italien betreffenden Vorabentscheidungsverfahren ausstand, das als entscheidend für die Bewertung dieser Beschränkung galt. Das EuGH-Urteil vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01 (Gambelli u. a.) habe der Kommission dann tatsächlich eine Richtschnur für die Bewertung solcher Beschwerden geliefert.

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH habe die Kommission seither die Begründetheit und die Verhältnismäßigkeit mehrerer nationaler Verbote von Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten überprüft und am 30. März 2004 in einem Verfahren gegen Dänemark erstmals eine formelle Aufforderung zur Äußerung verschickt.

Was jedoch Beschränkungen vergleichbar denen anbelange, die der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde an die Kommission ansprach, so habe die Kommission auf ihren Sitzungen am 13. Oktober und 14. Dezember 2004 beschlossen, die Entscheidung über die eventuelle Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (2003/4350), Italien (2003/4616) und die Niederlande (2002/5443) zurückzustellen. Diese Beschwerden seien nach wie vor anhängig.

Die Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers sei am 26. April 2004 eingegangen. Mit Schreiben vom 27. Mai 2004 habe die Kommission den Anwalt des Beschwerdeführers von der Registrierung der Beschwerde informiert.

Per Fax vom 30. November 2004 habe der Beschwerdeführer von der Kommission Kopien ihres Schriftwechsels mit den deutschen Behörden erbeten. Die Kommission habe indes weder bezüglich Sportwetten im Allgemeinen noch bezüglich eines Einzelfalls Kontakt mit deutschen Behörden gehabt.

Die Kommission prüfe nach wie vor bestimmte Aspekte in der Beschwerde des Beschwerdeführers. Am 30. Mai 2005 habe sie dem Anwalt des Beschwerdeführers ein Schreiben übermittelt, worin sie sich zum Stand der Dinge äußerte und um eine Kopie der Buchmacherlizenz des Beschwerdeführers bat.

Zu der Forderung des Beschwerdeführers, die Kommission müsse zügig handeln, sei festzustellen, dass die Kommission nicht befugt ist, in Verfahren einzugreifen oder diese zu



beenden oder strafrechtliche Ermittlungen eines Mitgliedstaates zu behindern.

In ihrer „Mitteilung an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht“ (KOM(2002) 141 endg., ABl. C 244 vom 10.10.2002, S. 5) habe die Kommission darauf hingewiesen, dass sie in der Regel binnen eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Eintragung der Beschwerde entscheiden wolle, ob eine Aufforderung zur Äußerung versandt oder ob der Vorgang eingestellt wird. Indes habe sie vorausgesehen, dass diese Bestimmung nicht immer eingehalten werden kann. Dies gelte insbesondere dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Begründetheit der nationalen Maßnahme oder deren Verhältnismäßigkeit (mit Blick auf die Erhaltung der öffentlichen Ordnung) schwierig zu beurteilen sind. Die Kommission habe sich verpflichtet, den Beschwerdeführer in solchen Fällen schriftlich zu unterrichten. Dies sei mit dem Schreiben vom 30. Mai 2005 geschehen.

Die Kommission übermittelte eine Kopie ihres Schreibens vom 30. Mai 2005. Darin nahm sie Bezug auf die Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers, die nach ihren Angaben am 5. April 2004 eingereicht wurde, sowie auf weitere Schreiben des Beschwerdeführers bzw. seines Anwalts vom 15. Juni 2004, 30. November 2004 und 18. April 2005. Die Kommission erklärte, dass sie sich „intensiv“ mit der Beschwerde des Beschwerdeführers sowie anderen Beschwerden in Bezug auf Sportwetten in Deutschland befasse. Zum zeitlichen Rahmen hieß es in dem Schreiben, "dass wegen der besonderen Verfahrensfristen für Untersuchungen der Kommission in Bezug auf Vertragsverletzungen in naher Zukunft wohl noch keine Festlegung des Standpunktes zu erwarten ist."

Die Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen trug der Beschwerdeführer vor, dass die Stellungnahme der Kommission hinsichtlich der Zeiten falsch und unvollkommen sei, da er bereits am 20. Februar 2004 die Beschwerde an die Vertretung der Kommission in Berlin gesandt habe. Diese Beschwerde sei weder bearbeitet noch weitergeleitet worden. Erst auf telefonische Nachfrage bei der Vertretung habe der Anwalt des Beschwerdeführers erfahren, dass die Beschwerde noch in Berlin lag. Damit sei wertvolle Zeit verloren gegangen. Im Übrigen sei nicht zu erkennen, wie die Kommission weiter verfahren und wann sie endlich Deutschland zu einer Stellungnahme auffordern wolle.

Der Beschwerdeführer fügte Kopien zweier Schreiben an die Kommission vom 5. April 2004 und 4. Juli 2005 bei. In seinem Schreiben an die Kommission vom 5. April 2004 wies der Anwalt des Beschwerdeführers darauf hin, dass er die Beschwerde an die Vertretung der Kommission in Berlin bereits am 20. Februar 2004 eingereicht habe.

DIE ENTSCHEIDUNG

1 Einleitende Bemerkung

1.1 Der Beschwerdeführer war in Niedersachsen (Deutschland) als Anbieter von Sportwetten tätig. Im Januar 2005 reichte er über seinen Anwalt eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ein, in der er vortrug, dass ihm die deutschen Behörden das weitere Anbieten von Sportwetten verboten und ihn somit an der Gewerbeausübung gehindert hätten. Nach Ansicht des



Beschwerdeführers stellte dieses Verhalten der deutschen Behörden einen Verstoß gegen das EU-Recht im Allgemeinen und gegen die Dienstleistungsfreiheit im Besonderen dar. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Bearbeitung einer Vertragsverletzungsbeschwerde, die vom Beschwerdeführer 2004 bei der Europäischen Kommission eingereicht und unter dem Aktenzeichen 2004/4463 registriert wurde.

1.2 In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten machte der Beschwerdeführer geltend, dass er seine Vertragsverletzungsbeschwerde bereits am 20. Februar 2004 über seinen Anwalt an die Vertretung der Kommission in Berlin gesandt habe. Auf seine Nachfrage habe er erfahren, dass der Vorgang weder bearbeitet noch nach Brüssel weitergegeben wurde. Daraufhin habe er die Beschwerde mit Schreiben vom 5. April 2004 direkt an die Kommission geschickt.

1.3 Die Kommission ging in ihrer Stellungnahme nicht auf die Aussage des Beschwerdeführers ein, dass seine Vertragsverletzungsbeschwerde bereits am 20. Februar 2004 eingereicht, doch zunächst nicht bearbeitet worden war.

1.4 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Vorwurf, die Kommission habe das Schreiben, das der Beschwerdeführer nach seinen Angaben an ihre Vertretung in Berlin gesandt hatte, nicht ordnungsgemäß bearbeitet, in der an ihn gerichteten Beschwerde vom Januar 2005 deutlich zum Ausdruck gebracht wurde. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdebrief aus einer einzelnen Seite sowie mehreren Anlagen besteht. Daher ist dem Bürgerbeauftragten unverständlich, warum sich die Kommission in ihrer Stellungnahme nicht zu dieser Frage äußerte. Eine diesbezügliche Klärung würde allerdings weitere Untersuchungen erfordern. Dadurch käme es unweigerlich zu einer nochmaligen Verzögerung in einer Angelegenheit, die der Beschwerdeführer als dringend bezeichnet. In Anbetracht der Schlussfolgerungen zu den anderen Aspekten der Beschwerde (siehe Ziffer 2) hält der Bürgerbeauftragte es daher für das Beste, die genannte Frage von der Untersuchung auszunehmen, um sich so rasch wie möglich dem Kern des Problems zuwenden zu können. Natürlich steht es dem Beschwerdeführer frei, den Bürgerbeauftragten durch eine separate Beschwerde erneut damit zu befassen.

1.5 Der Vorwurf des Beschwerdeführers, dass die Kommission sein Schreiben vom 20. Februar 2004 nicht ordnungsgemäß bearbeitet habe, wird daher in der vorliegenden Untersuchung nicht behandelt werden.

2 Vorwurf der Nichtbearbeitung der Vertragsverletzungsbeschwerde

2.1 Der Beschwerdeführer trug vor, dass die Kommission seine Vertragsverletzungsbeschwerde 2004/4463 nicht ordnungsgemäß bearbeitet habe. Mit Schreiben vom 30. November 2004 habe er sich nach dem Bearbeitungsstand erkundigt, jedoch keine Antwort erhalten.

2.2 Die Kommission erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie bislang (Juni 2005) sieben Beschwerden gegen Deutschland in Bezug auf Glücksspieltätigkeiten registriert habe (2003/4350, 2003/5288, 2004/4054, 2004/4463, 2004/4899, 2004/4685 und 2005/4017). Die erste Beschwerde eines Anbieters von Sportwetten sei im April 2003 eingegangen; sie habe jedoch kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da ein EuGH-Urteil in einem ähnlich



gelagerten, Italien betreffenden Vorabentscheidungsverfahren ausstand, das als entscheidend für die Bewertung dieser Beschränkung galt. Das EuGH-Urteil vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01 (Gambelli u. a.) habe der Kommission dann tatsächlich eine Richtschnur für die Bewertung solcher Beschwerden geliefert.

Ferner führte die Kommission aus, sie habe vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH seither die Begründetheit und die Verhältnismäßigkeit mehrerer nationaler Verbote von Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten überprüft und am 30. März 2004 in einem Verfahren gegen Dänemark erstmals eine formelle Aufforderung zur Äußerung verschickt.

Was jedoch Beschränkungen vergleichbar denen anbelange, die der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde an die Kommission ansprach, so habe die Kommission auf ihren Sitzungen am 13. Oktober und 14. Dezember 2004 beschlossen, die Entscheidung über die eventuelle Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (2003/4350), Italien (2003/4616) und die Niederlande (2002/5443) zurückzustellen. Diese Beschwerden seien nach wie vor anhängig.

Per Fax vom 30. November 2004 habe der Beschwerdeführer von der Kommission Kopien ihres Schriftwechsels mit den deutschen Behörden erbeten. Die Kommission habe indes weder bezüglich Sportwetten im Allgemeinen noch bezüglich eines Einzelfalls Kontakt mit deutschen Behörden gehabt.

Die Kommission prüfe nach wie vor bestimmte Aspekte in der Beschwerde des Beschwerdeführers. Am 30. Mai 2005 habe sie dem Anwalt des Beschwerdeführers ein Schreiben übermittelt, worin sie sich zum Stand der Dinge äußerte und um eine Kopie der Buchmacherlizenz des Beschwerdeführers bat.

In ihrer „Mitteilung an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht“ (KOM(2002) 141 endg., ABl. C 244 vom 10.10.2002, S. 5) habe die Kommission darauf hingewiesen, dass sie in der Regel binnen eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Eintragung der Beschwerde entscheiden wolle, ob eine Aufforderung zur Äußerung versandt oder ob der Vorgang eingestellt wird. Dies schließe jedoch nicht die Möglichkeit aus, dass eine Untersuchung länger dauern könne. Dies gelte insbesondere dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Begründetheit der nationalen Maßnahme oder deren Verhältnismäßigkeit (mit Blick auf die Erhaltung der öffentlichen Ordnung) schwierig zu beurteilen sind. Die Kommission habe sich verpflichtet, den Beschwerdeführer in solchen Fällen schriftlich zu unterrichten. Dies sei mit dem Schreiben vom 30. Mai 2005 geschehen.

2.3 Die gute Verwaltungspraxis erfordert es, dass Schreiben von Bürgern innerhalb einer angemessenen Frist beantwortet werden. Im vorliegenden Fall beantwortete die Kommission das Schreiben des Beschwerdeführers vom 30. November 2004 am 30. Mai 2005, d. h. nach sechs Monaten. Soweit dem Bürgerbeauftragten bekannt ist, wurde für diese erhebliche Verzögerung keine Erklärung oder Entschuldigung vorgebracht. Somit stellt das Versäumnis der Kommission, das Schreiben des Beschwerdeführers vom 30. November 2004 innerhalb einer



angemessenen Frist zu beantworten, einen Missstand in der Verwaltungspraxis dar.

2.4 Der Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass sich die Kommission in ihrer „Mitteilung“ aus dem Jahre 2002 verpflichtete, binnen eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Eintragung der Beschwerde zu entscheiden, ob eine Aufforderung zur Äußerung versandt oder ob der Vorgang eingestellt wird. Die dabei verwendete Formulierung („in der Regel“) lässt klar erkennen, dass eine Untersuchung auch länger als ein Jahr dauern kann, sofern dafür stichhaltige Gründe vorliegen, was insbesondere dann der Fall ist, wenn es bei einer Beschwerde um schwierige oder vielschichtige Fragen geht. Wie die Kommission ganz richtig anmerkte, sieht die „Mitteilung“ von 2002 vor, dass der Beschwerdeführer in solchen Fällen schriftlich unterrichtet wird.

Allerdings ist die Unterrichtung des Beschwerdeführers nach Ansicht des Bürgerbeauftragten nur dann wirklich sinnvoll, wenn zumindest eine Begründung dafür gegeben wird, warum die Jahresfrist bei der Bearbeitung der Beschwerde nicht eingehalten werden kann.

In ihrem Schreiben an den Beschwerdeführer vom 30. Mai 2005 erklärte die Kommission jedoch einfach nur, "dass wegen der besonderen Verfahrensfristen für Untersuchungen der Kommission in Bezug auf Vertragsverletzungen in naher Zukunft wohl noch keine Festlegung des Standpunkts der Kommission zu erwarten ist."

Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten ist diese „Erklärung“ offensichtlich unzureichend, da keine konkreten Rechtfertigungsgründe für die Überschreitung der Jahresfrist angegeben werden, die entsprechend der „Mitteilung“ von 2002 „in der Regel“ eingehalten werden sollte. Somit stellt es einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar, dass die Kommission keine hinreichende Begründung dafür gab, warum sie ihre Untersuchung zur Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers nicht binnen eines Jahres abschließen konnte.

2.5 Zur Bearbeitung der Vertragsverletzungsbeschwerde an sich ist zu sagen, dass eine solche Beschwerde entsprechend den Grundsätzen der guten Verwaltungspraxis sorgfältig und ohne ungebührliche Verzögerung zu prüfen ist. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission in ihrer Stellungnahme angab, bestimmte Aspekte in der Beschwerde des Beschwerdeführers nach wie vor zu prüfen. Ferner stellt er fest, dass die Kommission in ihrem Schreiben an den Beschwerdeführer vom 30. Mai 2005 geltend machte, dass sie sich „intensiv“ mit der Beschwerde des Beschwerdeführers sowie anderen Beschwerden in Bezug auf Sportwetten in Deutschland befasse.

Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die ihm übermittelten Informationen diese Angaben nicht bestätigen.

Zunächst ist auf die Aussage der Kommission hinzuweisen, dass ihr das Urteil des Gerichtshof vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01 (Gambelli u. a.) tatsächlich eine Richtschnur für die Bewertung von Beschwerden wie der des Beschwerdeführers geliefert habe. Dieses Urteil wurde aber schon vor mehr als anderthalb Jahren erlassen. Ferner erklärte die Kommission, die Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers betreffe einen Fall, in



dem die Begründetheit der nationalen Maßnahme oder deren Verhältnismäßigkeit (mit Blick auf die Erhaltung der öffentlichen Ordnung) schwierig zu beurteilen sei. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass die Kommission in ihrer Stellungnahme selbst einräumte, weder bezüglich Sportwetten im Allgemeinen noch bezüglich eines Einzelfalls Kontakt mit deutschen Behörden gehabt zu haben. Es ist schwer nachvollziehbar, wie die Kommission die Begründetheit oder Verhältnismäßigkeit der entsprechenden Bestimmungen des deutschen Rechts beurteilen könnte, ohne zumindest die deutschen Behörden um Informationen und Erläuterungen zu ihren Erwägungen hinsichtlich der „öffentlichen Ordnung“ zu ersuchen.

2.6 Unter diesen Umständen ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission die Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers nicht ordnungsgemäß bearbeitet hat.

3 Schlussfolgerung

In Anbetracht dessen richtet der Bürgerbeauftragte gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Status des Bürgerbeauftragten folgenden Empfehlungsentwurf an die Kommission:

Der Empfehlungsentwurf

Die Kommission sollte die Vertragsverletzungsbeschwerde des Beschwerdeführers sorgfältig und ohne ungebührliche Verzögerung bearbeiten.

Die Kommission und der Beschwerdeführer werden von diesem Empfehlungsentwurf in Kenntnis gesetzt. Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten muss die Kommission bis zum 31. Oktober 2005 eine ausführliche Stellungnahme abgeben. Die ausführliche Stellungnahme könnte in der Annahme der Entscheidung des Bürgerbeauftragten und einer Beschreibung der Maßnahmen bestehen, die zur Umsetzung des Empfehlungsentwurfs ergriffen werden.

Straßburg, den 27. Juli 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Beschluss 94/262 des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.