



Ausarbeitung

**Zur Unionsrechtskonformität von Artikel 56a des maltesischen
Gaming Act (Bill No. 55)**

Zur Unionsrechtskonformität von Artikel 56a des maltesischen Gaming Act (Bill No. 55)

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 038/23
Abschluss der Arbeit: 11. August 2023 (zugl. letzter Zugriff auf Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Überblick über die Regelungen der EuGVVO | 6 |
| 3. | Allgemein zur Auslegung des Ordre-public-Vorbehalts aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO | 10 |
| 3.1. | Rückgriff auf den Ordre Public als Ausnahme und Kontrollkompetenz des EuGH | 11 |
| 3.2. | Beschränkung auf rechtliche Gründe | 14 |
| 3.3. | Berücksichtigung einer Rechtsbehelfseinlegung im Erststaat | 14 |
| 3.4. | Unionsrechtliche Begrenzung und inhaltliche Aufladung des Ordre Public („Unionisierung“) | 15 |
| 3.5. | Mitgliedstaatliche Darlegungsanforderungen | 19 |
| 3.6. | Zwischenergebnis | 19 |
| 4. | Bewertung der Bill No. 55 anhand der für Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO entwickelten Auslegungsmaßstäbe | 20 |
| 4.1. | Konkrete Ausgestaltung des Art. 56a Gaming Act | 20 |
| 4.1.1. | Festlegung des Inhalts des Ordre Public durch den Gesetzgeber | 20 |
| 4.1.2. | Konkrete Ausgestaltung des Art. 56a Gaming Act als Verstoß gegen die restriktive Auslegung des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO? | 21 |
| 4.2. | Maltesischer Ordre Public im Bereich des Glücksspielrechts und etwaige Unionisierung | 22 |
| 4.2.1. | Gegen maltesisches Glücksspielrecht verstoßende EU-ausländische Entscheidungen als offensichtliche Ordre-public-Verstöße? | 23 |
| 4.2.2. | Unionsrechtliche Begrenzung des Art. 18 der maltesischen Verfassung? | 24 |
| 4.3. | Mitgliedstaatliche Darlegungsanforderungen | 26 |
| 5. | Ergebnis | 27 |

1. Einleitung

Am 16. Juni 2023 trat in der Republik Malta der Gaming Amendment Act (2023), die sogenannte Bill No. 55, in Kraft.¹ Diese bestimmt in ihrem Artikel 2, dass in den Gaming Act aus dem Jahr 2018 folgender Artikel 56a eingefügt wird:

„Unbeschadet der Bestimmungen der Zivilprozessordnung oder anderer Gesetze gilt als Grundsatz der öffentlichen Ordnung:

(a) Klagen gegen einen Lizenzinhaber und/oder gegenwärtige oder frühere leitende Angestellte und/oder Schlüsselpersonen eines Lizenzinhabers im Zusammenhang mit der Erbringung einer Glücksspieldienstleistung oder gegen einen Spielteilnehmer wegen des Erhalts solcher Glücksspieldienstleistungen sind ausgeschlossen, wenn sie:

(i) der Rechtmäßigkeit der Erbringung von Glücksspieldienstleistungen in oder von Malta aus aufgrund einer behördlichen Lizenz oder der Rechtmäßigkeit einer rechtlichen oder natürlichen Verbindlichkeit, die aus der Erbringung solcher Glücksspieldienstleistungen resultiert, entgegensteht oder diese untergräbt; und

(ii) sich auf eine zugelassene Tätigkeit bezieht, die gemäß diesem Gesetz oder anderer anwendbarer Regelungsinstrumente rechtmäßig ist.

(b) Das Gericht hat die Anerkennung und/oder Vollstreckung ausländischer Urteile und/oder Entscheidungen, die aufgrund einer Klage der in Unterartikel (a) genannten Art ergangen sind, in Malta zu verweigern.“²

Ausweislich der Gesetzesbegründung³ soll mit dieser Gesetzesänderung die „seit langem bestehende öffentlichen Politik“ („longstanding public policy“) Malτας kodifiziert werden, die darin

1 Act No. XXI of 2023 – Gaming (Amendment) Act, 2023, Government Gazette of Malta No. 21,071 vom 16. Juni 2023, abrufbar unter <https://legislation.mt/eli/act/2023/21/eng>.

2 Übersetzung mithilfe eines maschinellen Tools durch den Fachbereich Europa. Im Original lautet der Gesetzestext: „Notwithstanding any provision of the Code of Organization and Civil Procedure or of any other law, as a principle of public policy: (a) No action shall lie against a licenceholder and, or current and, or former officers and, or key persons of a licence holder for matters relating to the provision of a gaming service, or against a player for the receipt of such gaming service, if such action: (i) conflicts with or undermines the legality of the provision of gaming services in or from Malta by virtue of a licence issued by the Authority, or the legality of any legal or natural obligation resulting from the provision of such gaming services; and (ii) relates to an authorised activity which is lawful in terms of the Act and other applicable regulatory instruments. (b) The Court shall refuse recognition and, or enforcement in Malta of any foreign judgment and, or decision given upon an action of the type mentioned in sub-article (a)“.

3 Abrufbar unter <https://parlament.mt/media/121901/bill-55-gaming-amendment-bill.pdf>, Übersetzung durch den Fachbereich Europa. Im Original lautet die Gesetzesbegründung: „The object and reason of this Bill is to codify in law the longstanding public policy of Malta encouraging the establishment of gaming operators in Malta who offer the local and cross-border supply of their services in a manner compliant with local legislation, in an effort to encourage private enterprise in line with article 18 of the Constitution of Malta.“

bestehe, die Niederlassung von Glücksspielbetreibern in Malta zu fördern, welche ihre Dienstleistungen sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend im Einklang mit der maltesischen Gesetzgebung anbieten. Dies geschehe in dem Bemühen um eine Förderung des privaten Unternehmertums im Einklang mit Art. 18 der maltesischen Verfassung.⁴

Die Reform des Gaming Act, insbesondere das in Art. 56a Buchst. b normierte Anerkennungs- und Vollstreckungsverbot der in Art. 56a Buchst. a Gaming Act näher definierten EU-ausländischen Entscheidungen, hat Relevanz für die justiziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in Zivilsachen. Nach Art. 81 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beruht diese Zusammenarbeit auf dem **Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung** (gerichtlicher) Entscheidungen. Nach diesem Grundsatz sind die Mitgliedstaaten der EU (Mitgliedstaaten) grundsätzlich verpflichtet, Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten in ihrer eigenen Rechtsordnung Rechtswirkung zu verleihen, sie also anzuerkennen und ggf. zu vollstrecken, also in ihre Rechtsordnung zu integrieren (im Folgenden zusammenfassend: „Integration in die Rechtsordnung“).⁵ Die Relevanz der Bill No. 55 für diese justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen lässt sich etwa durch einen Verweis auf Entscheidungen deutscher und österreichischer Gerichte veranschaulichen, in denen (häufig maltesische) Glücksspielanbieter zur Rückerstattung verlorener Einsätze an Teilnehmer von Online-Glücksspielen verurteilt wurden. Mit der Argumentation, das Anbieten von Online-Glücksspielen verstoße gegen den vormaligen⁶ § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag⁷ und damit ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB, hatten verschiedene deutsche Oberlandesgerichte eine Verpflichtung der Glücksspielanbieter zur Rückerstattung der von den Spielteilnehmern geleisteten Einsätze nach deutschem Bereicherungsrecht bejaht.⁸ Sofern diese Entscheidungen von Art. 56a Buchst. a Gaming Act erfasst

-
- 4 Nach dieser Bestimmung fördert der Staat das private Unternehmertum. Art. 18 lautet im Original: „The State shall encourage private economic enterprise“. Die maltesische Verfassung ist abrufbar unter <https://legislation.mt/eli/const/eng>.
- 5 Vgl. zur Annäherung an einen allgemeinen Begriff der Anerkennung etwa: *Kloska*, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Europäischen Strafrecht, S. 33 ff.; *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 49 ff.
- 6 Zwischenzeitlich ist der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021)) vom 29. Oktober 2020, [GVBl. 2021. S. 97, 288](#) in Kraft getreten, der in seinen § 4 Abs. 4, §§ 4a ff., §§ 22a ff. unter besonderen Voraussetzungen die Erlaubnisfähigkeit auch von Online-Glücksspielen auch in der Bundesrepublik Deutschland vorsieht. Zu dieser Neuregelung *Brüning/Thomsen*, Das Online-Glücksspiel nach dem Glücksspiel-Staatsvertrag 2021, NVwZ 2021, S. 11. Aus diesem Grund dürfte die dieser Ausarbeitung zugrundeliegende Problematik in Zukunft an praktischer Relevanz verlieren. Sofern maltesischen Anbietern von Online-Glücksspielen eine Erlaubnis nach den Art. 4 ff. Glücksspielstaatsvertrag (2021) erteilt wurde, verstößt das Anbieten ihrer Dienstleistung nicht länger gegen ein Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB. Aus diesem Grund ist ein Anspruch der Spielteilnehmer auf Rückzahlung ihres Einsatzes nach § 812 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BGB nicht gegeben.
- 7 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011, [GVBl. 2012 S. 318, 319, 392](#).
- 8 OLG München, Beschluss vom 20. September 2022, 18 U 538/22; OLG Braunschweig, Urteil vom 23. Februar 2023, 9 U 3/22; OLG Karlsruhe, Urteil vom 6. April 2023, 14 U 256/21.

sind, wären maltesische Gerichte – ausgehend vom Wortlaut des Art. 56a Buchst. b Gaming Act – verpflichtet, ihre Integration in die maltesische Rechtsordnung zu verweigern.

Die Unionsrechtskonformität des Art. 56a Gaming Act wird verschiedentlich bezweifelt. Derzeit prüft die Kommission diese Frage auf eine entsprechende Anfrage aus dem Europäischen Parlament und hat die maltesischen Behörden hierzu um nähere Informationen ersucht.⁹ In der deutschen Tagespresse etwa wird argumentiert, mit der Reform des Gaming Act verstoße Malta gegen den unionsrechtlichen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, wie er im Sekundärrecht in Art. 36 ff. VO (EU) 1215/2012 (Brüssel Ia-Verordnung, im Folgenden EuGVVO)¹⁰ konkretisiert sei.¹¹

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt, die Vereinbarkeit der Bill No. 55 mit der EuGVVO¹² zu prüfen und die Gründe für eine etwaige Unvereinbarkeit darzulegen. Hierzu wird zunächst ein Überblick über die Regelungssystematik der EuGVVO gegeben (Ziff. 2.). Dann wird der Gehalt der hinsichtlich der Frage der Unionsrechtskonformität der Bill No. 55 wohl maßgeblichen Ordre-public-Klausel aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO analysiert (Ziff. 3.). Auf dieser Grundlage werden unter Ziff. 4 die gegen die Vereinbarkeit der Bill No. 55 mit der EuGVVO bestehenden Bedenken dargelegt. Bereits an dieser Stelle sei angemerkt, dass einer **abschließende Klärung** der Vereinbarkeit der Bill No. 55 mit der EuGVVO jedoch nur durch den für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts alleinzuständigen **Gerichtshof der Europäischen Union** (EuGH) erfolgen kann (vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)).

2. Überblick über die Regelungen der EuGVVO

Die im Jahr 2015 in Kraft getretene EuGVVO ersetzt die sog. Brüssel I-Verordnung¹³ aus dem Jahr 2001 (vgl. Art. 80 EuGVVO). Diese wiederum hatte das Brüsseler Übereinkommen (EuGVÜ)¹⁴ aus

9 Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-001722/2023 an die Kommission vom 30.05.2023 gem. Artikel 138 der Geschäftsordnung durch Sabine Verheyen (PPE), sowie die Antwort von Didier Reynders im Namen der Europäischen Kommission vom 17.07.2023, beides abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001722_DE.html.

10 Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 351, 20. Dezember 2012, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#)).

11 Vgl. nur [FAZ-Artikel](#) vom 18. Juni 2023, Wie mit Maltas Hilfe das deutsche Glücksspielrecht umgangen wird.

12 Hierauf beschränkt sich die Begutachtung. Es findet keine Prüfung sonstigen Unionsrechts statt.

13 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 12, 16. Januar 2001, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#)).

14 Übereinkommen von Brüssel von 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, [ABl. L, 31.12.1972, S. 32](#).

dem Jahr 1968 – ein auf Grundlage des vormaligen Art. 220 EWG-Vertrag geschlossener völkerrechtlicher Vertrag – abgelöst und dessen Regelungsgehalt vergemeinschaftet.¹⁵

Die EuGVVO konkretisiert den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und soll so der Verwirklichung des in Art. 81 Abs. 1 AEUV ausgegebenen Ziels dienen, zwischen den Mitgliedstaaten eine justizielle Zusammenarbeit zu entwickeln.¹⁶ Sie soll die unionsweite „Urteilsfreizügigkeit“¹⁷ im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) als Grundlage des EU-Binnenmarktes fördern.¹⁸

In ihrem Kapitel 1 (Art. 1-3) regelt die EuGVVO ihren Anwendungsbereich und definiert die im Folgenden verwendeten Begrifflichkeiten; das Kapitel 2 (Art. 4-35) grenzt die Zuständigkeiten mitgliedstaatlicher Gerichte für das Erkenntnisverfahren im Fall grenzüberschreitender Sachverhalte voneinander ab; **Kapitel 3** (Art. 36-57) befasst sich mit der **gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung** von Entscheidungen der Gerichte anderer Mitgliedstaaten; Kapitel 4 (Art. 58-60) enthält Sonderregelungen hinsichtlich der Vollstreckbarkeit öffentlicher Urkunden und gerichtlicher Vergleiche; Kapitel 5 (Art. 61-65) enthält allgemeine Vorschriften, Kapitel 6 (Art. 66) Übergangsvorschriften; Kapitel 7 (Art. 67-73) bestimmt das Verhältnis der EuGVVO zu weiteren Rechtsinstrumenten, u.a. in Art. 68 die Ersetzung des EuGVÜ; das Kapitel 8 (Art. 74-81) schließlich enthält Schlussbestimmungen.

Das angesichts des Regelungsgehalts des Art. 56a Gaming Act hier näher interessierende Kapitel 3 der EuGVVO bestimmt insbesondere Folgendes:¹⁹

Nach Art. 36 Abs. 1 EuGVVO und Art. 39 EuGVVO werden gerichtliche Entscheidungen eines Mitgliedstaats (im Folgenden: Erststaat) anerkannt und vollstreckt, ohne dass es hierzu eines vorgeschalteten besonderen Anerkennungsverfahrens bzw. einer Vollstreckbarerklärung (sog.

-
- 15 Zur Entstehungsgeschichte der EuGVVO im Überblick *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 433 f. sowie umfassend *Hardung*, Die europäische Titelfreizügigkeit, 2020, S. 36 ff., 73 ff.; *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 31 ff.
 - 16 Die Verordnung stützt sich hierfür insbesondere auf dem Kompetenztitel aus Art. 81 Abs. 2 Buchst. a AEUV. Statt vieler *Rossi*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 81 AEUV, Rn. 19 f.
 - 17 *Hess*, Urteilsfreizügigkeit und ordre public-Vorbehalt bei Verstößen gegen Verfahrensgrundrechte und Marktfreiheiten, IPRax 2001, 301; *Renfert*, Über die Europäisierung der ordre public Klausel, 2003, S. 99. Vom „freien Verkehr gerichtlicher Entscheidungen“ spricht auch Erwägungsgrund ErwG 1 der EuGVVO.
 - 18 ErwG 3-5 der EuGVVO. Aus der Literatur umfassend *Hardung*, Die europäische Titelfreizügigkeit, 2020, S. 16 ff. sowie etwa *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 18 ff., 31 ff.; *Kohler*, Vertrauen und Kontrolle im europäischen Justizraum für Zivilsachen, ZEuS 2016, 135 (137); *Martiny*, in: *Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe*, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 539, 542.
 - 19 Hierzu im Überblick auch *Ulrici*, Anerkennung und Vollstreckung nach Brüssel Ia, JZ 2016, S. 127 und umfassend *Hardung*, Die europäische Titelfreizügigkeit, 2020, S. 84 ff.

Exequaturverfahren) im ersuchten bzw. Vollstreckungsstaat (im Folgenden: Zweitstaat) bedarf.²⁰ Dies wird in Erwägungsgrund (ErwG) 26 EuGVVO insbesondere mit dem zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden **gegenseitigen Vertrauen** in die Rechtspflege innerhalb der EU begründet.²¹ Unter der **Anerkennung** der EU-ausländischen Entscheidung ist deren Verbindlicherklärung in der Rechtsordnung des Zweitstaats zu verstehen: „Die Anerkennung erklärt die [rechtsordnungsfremde] Erstentscheidung als für die Rechtsordnung des anerkennenden und vollstreckenden Mitgliedstaats verbindlich.“²² Ob sich der Anerkennung eine **Vollstreckung** der anerkannten Entscheidung anschließt, richtet sich nach dem Inhalt der jeweiligen Entscheidung.²³

Da es gemäß Art. 36, 39 EuGVVO keine speziellen Anerkennungs- und Vollstreckungsverfahren gibt, kann die Integration einer EU-ausländischen Entscheidung grundsätzlich nicht von Amts wegen, sondern nur auf Antrag des jeweils Berechtigten verweigert werden.²⁴ Die EuGVVO listet die in Betracht kommenden **Anerkennungsverweigerungsgründe in Art. 45 EuGVVO abschließend** auf.²⁵ Hierzu zählen neben Gewährleistungen zur Wahrung der Verteidigungsrechte des Beklagten (Art. 45 Abs. 1 Buchst. b EuGVVO) auch Verweigerungsmöglichkeiten bei Unvereinbarkeiten der zu vollstreckenden Entscheidung mit bestimmten früheren Entscheidungen (Art. 45 Abs. 1 Buchst. c und d EuGVVO) bzw. den Regelungen der EuGVVO selbst (Art. 45 Abs. 1 Buchst. e EuGVVO). Insbesondere sieht **Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO** einen sog. **Ordre-public-Vorbehalt** vor. Danach wird die Anerkennung versagt, wenn diese der öffentlichen Ordnung (dem **Ordre Public**) des Zweitstaats **offensichtlich widersprechen** würde.

Die Anerkennungsverweigerungsgründe gelten gemäß Art. 46 EuGVVO ebenso für die **Vollstreckungsverweigerung** (Anerkennungs- und Vollstreckungsverweigerungsgründe im Folgenden zusammenfassend: „Kooperationsverweigerungsgründe“). Hinsichtlich der Frage, ob auch die Vollstreckungsverweigerungsgründe aus Art. 45, 46 EuGVVO abschließenden Charakter haben, ist Art. 41 EuGVVO zu beachten. Danach gilt für die Modalitäten der Vollstreckung grundsätzlich

20 Die Abschaffung des Exequaturverfahrens wurde erst durch die EuGVVO geregelt und geht insoweit über die Brüssel I-Verordnung aus dem Jahr 2001 hinaus, als da diese in ihrem Art. 31 als Voraussetzung der Vollstreckbarkeit in einem anderen Mitgliedstaat noch die positive Erteilung einer Vollstreckungsklausel durch ebendiesen Zweitstaat vorsah. Zu dieser grundlegenden Neuerung *Mankowski* in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 39 Brüssel Ia-VO, Rn. 1; vgl. auch ErwG 2 der EuGVVO.

21 Siehe auch bereits ErwG 17 der Brüssel I-Verordnung, wo mit dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten eine „fast automatisch“ erfolgende Vollstreckbarkeitserklärung gerechtfertigt wurde. Umfassend zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen *Kullak*, Vertrauen in Europa, 2020, S. 76 ff.; *Lenaerts* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 287; *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 432 ff., 622 ff.

22 *Schwarz*, Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2016, S. 265.

23 Vgl. *Schwarz*, Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2016, S. 266.

24 Vgl. *Leible* in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 45 Brüssel Ia-VO, Rn. 3, der allerdings etwa im Fall „massiver Verstöße gegen den allgemeinen ordre public“ wegen „unmittelbarer Beeinträchtigungen der besonderen Staatsinteressen“ eine amtswegige Prüfung annimmt; *Gottwald*, in: Rauscher/Krüger, MüKo ZPO, 6. Aufl. 2022, Brüssel Ia-VO Art. 45 Rn. 3.

25 Vgl. auch ErwG 30 Satz 2 EuGVVO.

das nationale Recht des Zweitstaats (vgl. Art. 41 Abs. 1 EuGVVO), wobei Art. 41 Abs. 2 EuGVVO bestimmt, dass die nationalen Vollstreckungsverweigerungsgründe (nur) soweit gelten, als sie nicht mit den Vollstreckungsverweigerungsgründen aus Art. 45 EuGVVO unvereinbar sind. In ErwG 30 Satz 1 EuGVVO heißt es dazu, dass eine Partei, die die Vollstreckung einer EU-ausländischen Entscheidung anfecht, so weit wie möglich im Einklang mit dem Rechtssystem des Zweitstaats in der Lage sein sollte, im selben Verfahren außer den in dieser Verordnung genannten Versagungsgründen auch die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen geltend zu machen. Hieraus wird in der Literatur abgeleitet, dass die in der EuGVVO normierten Vollstreckungsverweigerungsgründe nicht vollständig abschließend sind. Vielmehr kommen nach Literatureinschätzung zusätzlich nationale Vollstreckungsverweigerungsgründe in Betracht, sofern diese für inländische und EU-ausländische Entscheidungen gleichermaßen gelten und sofern sie zudem den Vollstreckungsverweigerungsgründen der EuGVVO inhaltlich nicht widersprechen.²⁶ Hinsichtlich der Vollstreckungsverweigerung ist nach Literatureinschätzung also nur insoweit von einer abschließenden Regelung auszugehen, als nationale Versagungsgründe sich sachlich mit denen des Art. 45 Abs. 1 EuGVVO überschneiden.²⁷ Soweit nationale Vollstreckungsverweigerungsgründe Sachmaterien des **Art. 45 EuGVVO** betreffen, hat diese unionsrechtliche Bestimmung **Vorrang**: Solche Gründe dürfen die Wertung des Art. 45 EuGVVO nicht aufheben, nicht durchbrechen und nicht konterkarieren.²⁸

Hinsichtlich der **Beurteilung der Unionsrechtskonformität von Art. 56a Gaming Act** dürfte sich an dieser Stelle bereits Folgendes festhalten lassen: Art. 56 Buchst. b Gaming Act normiert einen Anerkennungsverweigerungstatbestand, dessen Unionsrechtskonformität sich folglich an den abschließenden Verweigerungsgründen aus Art. 45 EuGVVO messen lassen muss. (Auch) soweit Art. 56a Buchst. b Gaming Act zudem einen Vollstreckungsverweigerungstatbestand normiert, spricht insbesondere die auf die maltesische „public policy“ rekurrierende Gesetzesbegründung dafür, dass Art. 56a Buchst. b Gaming Act als legislative Konkretisierung des maltesischen Ordre Public zu verstehen ist und sich damit **im sachlichen Regelungsbereich des Ordre Public** aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO bewegt. Davon ausgehend und vorbehaltlich abweichender zusätzlicher Informationen bzw. Begründungen seitens Malta dürfte es für die Unionsrechtskonformität von Art. 56a Buchst. b Gaming Act daher sowohl hinsichtlich der Anerkennung als auch Vollstreckung entscheidend darauf ankommen, ob die Integration der von dieser Norm erfassten EU-ausländischen Entscheidungen zu einem **offensichtlichen Verstoß gegen den maltesischen Ordre Public** führen würde.

26 Mankowski, in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 41 Brüssel Ia-VO, Rn. 30 ff. sowie Rn. 46 ff. zu statthaften nationalen Vollstreckungsverweigerungsgründen; Neumayr, in: Vorwerk/Wolf, BeckOK ZPO, 49. Ed. 1.7.2023, Art. 41 Brüssel Ia-VO, Rn. 13.

27 Vgl. Leible, in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 45 Brüssel Ia-VO, Rn. 2, mit einer Einordnung zur auf die Brüssel I-VO bezogenen Rechtsprechung, in der der EuGH den abschließenden Charakter auch der Vollstreckungsverweigerungsgründe feststellte (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Oktober 2011, Rs. C-139/10, Prism Investments, Rn. 33, 43; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 46).

28 Mankowski, in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 41 Brüssel Ia-VO, Rn. 39.

3. Allgemein zur Auslegung des Ordre-public-Vorbehalts aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO

Ordre-public-Klauseln fanden sich bereits in Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ sowie Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO. Während das EuGVÜ jedoch noch jedwede Widersprüche gegen die öffentliche Ordnung des Zweitstaats für eine Versagung der Anerkennung und Vollstreckung ausreichen ließ, beschränkte sich die Brüssel I-VO, ebenso wie nunmehr die EuGVVO, auf „offensichtliche“ Widersprüche. Im Übrigen jedoch übernahm der Gerichtshof der EuGH seine Rechtsprechung betreffend Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ in den Entscheidungen zur Auslegung des Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO,²⁹ und die Rechtsprechung zu letzterer Norm wurde wiederum auf Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO übertragen.³⁰ Aus diesem Grund kann hinsichtlich der Auslegung des Art. 45 EuGVVO – vorbehaltlich der Auslegung des Merkmals der Offensichtlichkeit³¹ – auf die Entscheidungen des Gerichtshofs zu den Vorgängernormen zurückgegriffen werden.³²

Wie bereits oben unter Ziff. 2 dargestellt, dürfte es für die Beurteilung der Unionsrechtskonformität von Art. 56a Gaming Act darauf ankommen, ob die hierin geregelte Kooperationsverweigerung vom **Ordre-public-Vorbehalt aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO** gedeckt ist.

Der EuGH differenziert in seiner Rechtsprechung hinsichtlich der Auslegung des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO zwischen dem **materiell-rechtlichen** und dem **verfahrensrechtlichen**³³ **Ordre Public**.³⁴ Der materiell-rechtliche Ordre Public meint dabei den „unverzichtbaren Normbestand“, bzw. den „Grundgedanken“ der zweitstaatlichen Rechtsordnung. Dieser ist verletzt, wenn das fremde materielle Recht, auf dem eine anzuerkennende bzw. zu vollstreckende gerichtliche Ent-

29 EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 59. Hierzu auch *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 439 (Fn. 2399).

30 EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 42 ff.

31 Da, wie unter Ziff. 3.2. dargestellt, das Merkmal der Offensichtlichkeit jedoch vom EuGH bereits in Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ hineingelesen wurde, dürfte diese Einschränkung kaum praktische Bedeutung haben. S. auch *Martiny*, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 530.

32 So etwa auch *Kokott/Rosch* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 243, 248.

33 S. zur rechtspraktisch größeren Bedeutung im Vergleich zum materiellen Ordre Public *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 58; *Kohler*, Vertrauen und Kontrolle im europäischen Justizraum für Zivilsachen, ZEuS 2016, 135 (143 f.) sowie die Auswertung bei Europäisches Parlament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law, 2011, S. 152 ff., 168, 170. Deutlich zur fortbestehenden rechtlichen Bedeutung des materiell-rechtlichen Ordre Public aber *Kokott/Rosch* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 243, 249.

34 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 46. Zu dieser Differenzierung etwa auch *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 58, 79ff.

scheidung beruht, „mit grundlegenden innerstaatlichen Gerechtigkeitsvorstellungen offensichtlich unvereinbar ist.“³⁵ Der verfahrensrechtliche *Ordre Public* ist berührt, wenn es um die Anerkennung und Vollstreckung solcher gerichtlicher Entscheidungen geht, die im Erststaat unter Verletzung von im Zweitstaat als fundamental geltenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen zustande gekommen sind.³⁶

Die **Regelungen des Art. 56a Gaming Act** beziehen sich – soweit ersichtlich und vorbehaltlich weiterer, von Malta zu liefernder Informationen – nicht auf etwaige Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren im Erststaat. Es dürfte vielmehr – wie auch der Rekurs auf Art. 18 der maltesischen Verfassung in der Gesetzesbegründung zeigt – in erster Linie auf den **materiell-rechtlichen Ordre Public** der maltesischen Rechtsordnung ankommen (vgl. Ziff. 1).

Nachfolgend werden zunächst die insbesondere vom EuGH für Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO entwickelten Auslegungs- und Anwendungsmaßstäbe dargestellt.

3.1. Rückgriff auf den *Ordre Public* als Ausnahme und Kontrollkompetenz des EuGH

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich selbst festlegen, welche Anforderungen sich nach ihren jeweiligen innerstaatlichen Anschauungen aus ihrer öffentlichen Ordnung ergeben. Gleichwohl gehöre die Abgrenzung des Begriffs der öffentlichen Ordnung zur Auslegung der EuGVVO.³⁷ Aus diesem Grund stehe es dem EuGH zwar nicht zu, den Inhalt der öffentlichen Ordnung eines Mitgliedstaats zu definieren; jedoch habe er **über**

35 *Jüngst*, Julia Felicitas, *Der europäische verfahrensrechtliche ordre public – Inhalt und Begrenzung*, 2013, S. 9; *Kindl/Meller-Hannich*, *Zwangsvollstreckung*, Brüssel Ia-VO Art. 45 Rn. 11; s. auch *Leible* in: Rauscher, *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht*, 5. Aufl. 2021, Artikel 45 Brüssel Ia-VO, Rn. 27. Der BGH geht etwa davon aus, dass ein *Ordre-public*-Verstoß regelmäßig bei Grundrechtsverstößen gegeben sei. Beispielsweise bejahte er einen Verstoß mit Blick auf einen offenkundigen Verstoß gegen die Meinungsfreiheit, vgl. BGH, Beschluss vom 19. Juli 2018, IX ZB 10/18; Beschluss vom 24. Februar 1999, IX ZB 2/98. Der EuGH lehnte einen Verstoß gegen den materiellen *Ordre Public* hinsichtlich eines Sekundärrechtsverstößes ab, da die korrekte Anwendung des Sekundärrechts zwar „unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes“ habe; daraus könne jedoch „nicht abgeleitet werden, dass ein Fehler bei der Umsetzung dieser Bestimmung gegen einen fundamentalen Grundsatz der Unionsrechtsordnung verstieße und deshalb in einem nicht hinnehmbaren Gegensatz zur Unionsrechtsordnung stünde, vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 51 f.

36 *Leible* in: Rauscher, *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht*, 5. Aufl. 2021, Artikel 45 Brüssel Ia-VO, Rn. 15; *Kindl/Meller-Hannich*, *Zwangsvollstreckung*, Brüssel Ia-VO Art. 45 Rn. 12. *Becker*, *Grundrechtsschutz bei der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung im europäischen Zivilverfahrensrecht*, 2004, S. 125f. Zur Bedeutung gerade des verfahrensrechtlichen *Ordre Public* im Vollstreckungsverfahren *Basedow*, in: FS Sonnenberger, 2004, S. 291 (299).

37 Zu Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ: EuGH, Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 22; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 27. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 56; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 49; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 47; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 42; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 39. Zu Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 42.

die Grenzen zu wachen, innerhalb derer mitgliedstaatliche Gerichte „ihren“ Ordre Public anwenden.³⁸

Diese Grenzen des mitgliedstaatlichen Definitionsspielraums leitet der EuGH insbesondere aus den **Zielen und der Systematik der EuGVVO** ab.³⁹ So zielt die EuGVVO auf eine möglichst weitgehende Urteilsfreizügigkeit. Da die Kooperationsverweigerungsgründe – und insbesondere der Ordre-public-Vorbehalt – ein Hindernis für die Verwirklichung dieses grundlegenden Verordnungsziels bilden, sind sie als **Ausnahmebestimmungen eng auszulegen**.⁴⁰ Für diese enge Auslegung des Ordre Public führt der EuGH zudem das in Art. 52 EuGVVO normierte Verbot der „révision au fond“ an.⁴¹ Nach diesem Verbot, die EU-ausländische Entscheidung in der Sache selbst nachzuprüfen, darf das zweitstaatliche Gericht die Anerkennung oder Vollstreckung nicht nur deshalb versagen, weil die maßgeblichen vom erststaatlichen Gericht angewandten Rechtsvorschriften von denen abweichen, die im Zweitstaat zur Entscheidung des Falls angewandt worden wären.⁴² Ebenso wenig darf das zweitstaatliche Gericht nachprüfen, ob das erststaatliche Gericht

-
- 38 Zu Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ: EuGH, Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 23 f.; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 28; Urteil vom 2. April 2009, Rs. C-394/07, Gambazzi, Rn. 26. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 57; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 49; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 47; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 42; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 40. Zu Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 42. Vgl. dazu: *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 25 f.; *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 80 f.; *Renfert*, Über die Europäisierung der ordre public Klausel, 2003, S. 98; *Martiny*, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 532.
- 39 Vgl. zusammenfassend: *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 631 ff.
- 40 Vgl. Zu Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ: EuGH, Urteil vom 4. Februar 1988, Rs. 145/86, Hoffmann, Rn. 21; Urteil vom 2. Juni 1994, Rs. C-414/92, Solo Kleinmotoren, Rn. 20; Urteil vom 10. Oktober 1996, Rs. C-78/95, Hendrikman und Feyen, Rn. 23; Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 21; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 26. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 55; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 48; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 41; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 38; Urteil vom 16. Januar 2019, Rs. C-386/17, Liberato, Rn. 55.
- 41 Ausführlich etwa *Mankowski* in: Rauscher, Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht, 5. Aufl. 2021, Artikel 52 Brüssel Ia-VO, Rn. 1 ff. Entsprechende Regelungen fanden sich bereits in Art. 36, 45 Abs. 2 Brüssel I-VO bzw. Art. 29, 34 Abs. 3 EuGVÜ.
- 42 Zu Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ: EuGH, Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 36 f.; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 29 f. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 58 f.; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 50 f.; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 48 f.; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 43 f.; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 41 f. Zu Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 43 f.

den Fall rechtlich und tatsächlich fehlerfrei gewürdigt hat.⁴³ Zur **Wahrung des Verbots der révision au fond** kommt eine Anwendung der Ordre-public-Klausel aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO nach der Rechtsprechung nur in Betracht, wenn die Integration der erststaatlichen Entscheidung in die zweitstaatliche Rechtsordnung eine **offensichtliche Verletzung** einer in der zweitstaatlichen Rechtsordnung **als wesentlich geltenden Rechtsnorm** oder eines dort als **grundlegend anerkannten Rechts** bewirken würde.⁴⁴ Nichts anderes gilt nach der Rechtsprechung des EuGH, wenn Unionsrechtsverletzungen durch den Erststaat im Raum stehen.⁴⁵ Etwaige „einfache“ Unionsrechtsverstöße erlauben also keinen Rückgriff auf die Ordre-public-Klausel.⁴⁶ Nach der Rechtsprechung des EuGH greife die Ordre-public-Klausel auch bei Unionsrechtsverletzungen im Erststaat nur ein, wenn die Integration der jeweiligen EU-ausländischen Entscheidung in die zweitstaatliche Rechtsordnung mit einer offensichtlichen Verletzung einer in der Unionsrechtsordnung und somit auch in der Rechtsordnung des Zweitstaats wesentlichen Rechtsnorm einherginge.⁴⁷ Verlangt wird ein Verstoß gegen „fundamentale Grundsätze der Unionsrechtsordnung“ mit der Folge eines „nicht hinnehmbaren Gegensatz[es] zur Unionsrechtsordnung.“⁴⁸

Der EuGH stützt die restriktive Handhabung des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO zudem auf die fundamentale Bedeutung des **Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens** zwischen den Mitgliedstaaten. Die Erwähnung des gegenseitigen Vertrauens in den ErwG der EuGVVO zeige, dass die Anerkennungs- und Vollstreckungsregelung auf das gegenseitige Vertrauen in die Justiz im Rahmen der Union gestützt sei. Ein solches Vertrauen erfordere u.a., dass die in einem Mitgliedstaat

43 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 48 f.; Zu Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ: EuGH, Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 36; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 29. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 58; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 50; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 48; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 43; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 41. Zu Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 43.

44 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 43 f. Zu Art. 34 Nr. 1 Brüssel I-VO: EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Rs. C-420/07, Apostolides, Rn. 59; Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 51; Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 49; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 44; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 42. Zu Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO: EuGH, Urteil vom 7. April 2022, Rs. C-568/20, H Limited, Rn. 44. Dieses aus dem Verbot der révision au fond folgende Erfordernis der Offensichtlichkeit nahm der EuGH bereits für Art. 27 Nr. 1 EuGVÜ an, vgl. EuGH, Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 37; Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 30. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 2. April 2009, Rs. C-394/07, Gambazzi, Rn. 27. Hierzu auch *Becker*, Grundrechtsschutz bei der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung im europäischen Zivilverfahrensrecht, 2004, S. 121.

45 EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 32 f.; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 48. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 16. Januar 2019, Rs. C-386/17, Liberato, Rn. 54.

46 Vgl. im Einzelnen: EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 32 f.; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 48 f. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 21. Mai 2015, Rs. C-352/13, CDC Hydrogen Peroxide, Rn. 63.

47 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 50 und zur fehlenden Offensichtlichkeit ebenda, Rn. 37.

48 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 51.

ergangenen gerichtlichen Entscheidungen von Rechts wegen in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt werden.⁴⁹ Den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens beschränkende Regelungen wie der Ordre-Public-Vorbehalt seien entsprechend eng auszulegen.⁵⁰

3.2. Beschränkung auf rechtliche Gründe

Der EuGH hat klargestellt, der Begriff des Ordre Public allein darauf abziele, die in Rechtsnormen zum Ausdruck kommenden rechtlichen Interessen des Zweitstaats zu schützen. **Bloße** – auch schwerwiegende – **wirtschaftliche Folgen** könnten daher eine Berufung auf den Ordre Public nicht rechtfertigen. Beeinträchtigt die Integration einer EU-ausländischen Entscheidung in die Rechtsordnung des Zweitstaats dessen wirtschaftliche Interessen, ist hinsichtlich der Frage, ob der Zweitstaat aufgrund einer Verletzung seines Ordre Public zur Kooperationsverweigerung berechtigt ist, also stets maßgeblich, ob diese wirtschaftlichen Interessen **zugleich in Rechtsnormen** des Zweitstaats zum Ausdruck gebracht werden, auf diese Weise also den Status rechtlicher Interessen erlangen.⁵¹

3.3. Berücksichtigung einer Rechtsbehelfseinlegung im Erststaat

Der EuGH weist dem jeweiligen (Vollstreckungs-)Schuldner die Obliegenheit zu, sich im Rahmen des Erkenntnisverfahrens im Erststaat sämtlicher Rechtsbehelfe zu bedienen, die tatsächlich geeignet sind, einen potentiellen Verstoß gegen den Ordre Public des Zweitstaats von vornherein zu verhindern. Bei der Beurteilung, ob der jeweilige nationale Ordre Public des Zweitstaats verletzt ist, ist das zweitstaatliche Gericht dann gehalten, einen etwaigen Verstoß des (Vollstreckungs-)Schuldners gegen diese Obliegenheit zu berücksichtigen.⁵² Diese Einschränkung beruhe darauf, so der Gerichtshof, dass das zweitstaatliche als Ausprägung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens davon ausgehen könne und müsse, dass bereits im Erststaat durch die dort

49 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 40 m.w.N. aus der Rechtsprechung. Zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Prämisse bereits des EuGVÜ vgl. auch EuGH, Urteil vom 9. Dezember 2003, Rs. C-116/02, Gasser, Rn. 72. Deutlich auch *Lenaerts* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 287, 290, 294. Zur Abgrenzung zwischen normativen und tatsächlichen Vertrauensgehalten: *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 455 ff., 721 ff.

50 EuGH, Urteil vom 26. April 2018, Rs. C-34/17, Donnellan, Rn. 50, unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 41 und EuGH, Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 38. Entsprechend die Überlegungen bei *Düsterhaus*, Konstitutionalisiert der EuGH das Internationale Privat- und Verfahrensrecht?, ZEuP 2018, 10 (23 f.); *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 804 ff. Vgl. auch *Brouwer*, Mutual Trust and Human Rights in the AFSJ: In Search of Guidelines for National Courts, European Papers 2016, 893 (897 f.), die den Vertrauensgrundsatz als Grundsatz und die Ordre-public-Klausel als letzten „safety valve“ bezeichnet.

51 Zum Ganzen EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 56, 58.

52 Zum Ganzen EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 64, 68; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 48. Hierzu auch *Brouwer*, Mutual Trust and Human Rights in the AFSJ: In Search of Guidelines for National Courts, European Papers 2016, 893 (898 f.); *Kohler*, Vertrauen und Kontrolle im europäischen Justizraum für Zivilsachen, ZEuS 2016, 135 (148); *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 633 sowie *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 22 mit Nachweisen der entsprechenden Rechtsprechung bundesdeutscher Gerichte.

gegebenen Rechtsbehelfe – einschließlich des Vorlageverfahrens nach Art. 267 AEUV – Rechtsverstöße korrigiert würden.⁵³

3.4. Unionsrechtliche Begrenzung und inhaltliche Aufladung des Ordre Public („Unionisierung“)

Wie bereits die Darstellung unter Ziff. 3.1. und Ziff. 3.2. zeigt, handelt es sich beim Ordre-public-Vorbehalt im Ausgangspunkt um eine **Öffnungsklausel in das nationale Recht**,⁵⁴ deren Anwendung aber durch die Rechtsprechung des EuGH **unionsrechtlich begrenzt** wird.

Neben der insbesondere aus den Zielen und der Systematik der EuGVVO abgeleiteten (formalen) engen Auslegung der Ordre-Public-Klausel (vgl. Ziff. 3.1.), dürfte die mitgliedstaatliche Freiheit, „ihren“ Ordre Public im Rahmen der EuGVVO zu schützen, zunächst dadurch begrenzt sein, dass sie bei der Anwendung der Ordre-Public-Klausel gleichwohl das **Unionsrecht zu beachten haben**.⁵⁵ Diese **inhaltliche Begrenzung** des Rückgriffs auf den nationalen Ordre Public wird zunächst mit Blick auf „**Grundprinzipien**“ der Unionsrechtsordnung diskutiert, zu deren Wahrung die Mitgliedstaaten nach dem Loyalitätsgrundsatz aus Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet sind. Genannt werden insoweit das Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) und das Funktionieren des Binnenmarktes einschließlich der Garantie der Grundfreiheiten, die durch die Anwendung des Ordre-public-Vorbehalts nicht in Frage gestellt werden dürfen.⁵⁶ Dieser Ansatz entspricht der vom EuGH auch in anderen Rechtsbereichen entwickelten unionsrechtlichen Einhegung ausschließlicher mitgliedstaatlicher Wahrnehmungskompetenzen.⁵⁷

53 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 63; Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 47. In diese Richtung bereits EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000, Rs. C-38/98, Renault, Rn. 33. Zur fehlenden Verankerung dieser „Präklusionsregel“ in Art. 45 EuGVVO selbst *Kokott/Rosch* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 243, 250.

54 Vgl. *Hazelhorst*, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 58, 80 f.

55 Vgl. *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 25 f., dazu, dass eine trennscharfe Abgrenzung zwischen einer unionsgerichtlich nicht erfolgenden Inhaltskontrolle auf der einen und einer Kontrolle der Vorbehaltsgrenzen auf der anderen Seite also kaum möglich ist.

56 Vgl. zum Ganzen: BGH, Beschluss vom 16. September 1993, IX ZB 82/90, NJW 1993, 3269, 3272; *Basedow*, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 291, 313 f.; *Föhlich*, Der gemeineuropäische ordre public, 1997, S. 23; 38 ff.; *Renfert*, Über die Europäisierung der ordre public Klausel, 2003, S. 100. In diese Richtung auch *Lenaerts* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 287, 295.

57 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 48; Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Rn. 17: „Für das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht, zu dem die streitigen Vorschriften über die Verfahrenssprache gehören, sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, doch setzt das Gemeinschaftsrecht nach ständiger Rechtsprechung dieser Zuständigkeit Schranken: Derartige Rechtsvorschriften dürfen weder zu einer Diskriminierung von Personen führen, denen das Gemeinschaftsrecht einen Anspruch auf Gleichbehandlung verleiht, noch die vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken“; Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Garcia Avello, Rn. 25; Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-403/03, Schmepp, Rn. 19; Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich, Rn. 78.

Darüber hinaus dürfte sich insbesondere aus dem EuGH-Urteil in der Rechtssache Meroni ergeben, dass die Anwendung des Ordre-public-Vorbehalts eine Durchführung von Unionsrecht i.S.v. Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 EU-Grundrechtecharta (GRC) darstellt und damit eine **Bindung des Zweitstaats an die GRC** auslöst.⁵⁸ Hieraus dürfte zunächst folgen, dass der Zweitstaat berechtigt (und ggf. verpflichtet) ist, durch Integrationsverweigerung einer EU-ausländischen Entscheidung den unionsgrundrechtlich gebotenen Schutz bei der Anwendung der EuGVVO sicherzustellen.⁵⁹

Fraglich ist dann aber, ob und inwieweit es dem Zweitstaat gleichwohl **unbenommen** bleibt, darüber hinaus Kooperationsverweigerungen auf **rein nationale Vorstellungen des Ordre Public** zu stützen.⁶⁰ Sofern die Anwendung des Ordre-public-Vorbehalts eine Bindung an die GRC auslöst, sprechen zunächst gute Gründe dafür, dass die zweitstaatlichen Gerichte bei der Anwendung von Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO zur unions(grund)rechtskonformen Auslegung nationaler Ordre public-Vorstellungen verpflichtet sind⁶¹ und zudem durch die Rechtsanwendung nicht ihrerseits Rechte aus der GRC verletzen dürfen. Darüber hinaus stellt sich dann aber die Frage, ob ihnen noch Raum bleibt, im Vergleich zum unionsgrundrechtlichen Niveau abweichende bzw. schutzintensivere nationale Grundrechtsgewährleistungen als Kooperationsverweigerungsgründe ins Feld zu führen und ob überhaupt, neben der Wahrung des EU-Grundrechtsschutzes, noch andere Rechtsgüter als Bestandteil ihrer nationalen öffentlichen Ordnung gelten können.

Was zunächst den Aspekt anbelangt, ob die Mitgliedstaaten über das unionsgrundrechtliche Schutzniveau hinausgehende nationale Grundrechtsgarantien als Kooperationsverweigerungsgründe geltend machen können,⁶² hat sich etwa *Koen Lenaerts* (in einer eigenen Stellungnahme, die nicht als Auffassung der Gerichtshofs zu verstehen ist) allgemein dahingehend positioniert, dass der Begriff der nationalen öffentlichen Ordnung sowohl durch den **Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens** als auch durch die GRC eingegrenzt werde. Dies bedeute, dass der jeweilige nationale Ordre Public mit dem Europäischen Ordre Public in Einklang stehen müsse, zu dem insbesondere die Unionsgrundrechte zählten. Die Gewährleistung der Unionsgrundrechte durch die Anwendung nationaler Ordre-public-Tatbestände garantiere den **Vorrang, die Einheit und die**

58 EuGH, Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 42-44. Vgl. auch *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 27, Fn. 139.

59 Vgl. zu dieser Differenzierung zwischen Berechtigung und Verpflichtung bspw. *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 633 ff.

60 Für eine gleichberechtigte Heranziehung der Chartagrundrechte und der mitgliedstaatlichen Grundrechte bei Ausfüllung des Inhalts der Ordre-public-Klausel spricht sich etwa *Paraschas* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 357, 369, aus.

61 Vgl. *Martiny*, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 537 sowie speziell zur GRC-konformen Auslegung: *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 27; *Renfert*, Über die Europäisierung der ordre public Klausel, 2003, S. 100 ff. Vorsichtiger *Becker*, Grundrechtsschutz bei der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung im europäischen Zivilverfahrensrecht, 2004, S. 157 ff.; *Heiderhoff*, in: dies./Lohsse/Schulze, EU-Grundrechte und Privatrecht, 2016, S. 105 ff.

62 Da Grundrechtsfragen oft Abwägungen zwischen Schutzpositionen verschiedener Personen erforderlich machen, dürfte es den nationalen Gerichten jedenfalls verwehrt sein, Abwägungsentscheidungen zu treffen, die zu einer Verletzung eines GRC-Rechts führen.

Effektivität des Unionsrechts.⁶³ Diese Aussage legt nahe, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Grundrechte (und sonstigen Rechtsgüter) nur insoweit als Kooperationsverweigerungsgründe in Stellung bringen können sollen, als sie dem unions(grund)rechtlichen Schutzniveau entsprechen.

Ein solches Verständnis des Unionsrechts erscheint mit Blick auf die EuGVVO aber **nicht zwingend**.⁶⁴ Denn – anders als bei sonstigen Anerkennungsinstrumenten, die das jeweils unionsrechtlich gebotene Schutzniveau in Kooperationsverweigerungsgründen abschließend definieren – enthält die EuGVVO ja gerade eine Öffnungsklausel in das nationale Recht, sodass das Unionsrecht hier im Ausgangspunkt gerade keinen umfassenden Anspruch auf „Einheit“ erhebt.⁶⁵ Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO unterscheidet sich insoweit auch von zwei EU-Verordnungen betreffend die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen aus dem Bereich des ehelichen Güterrechts. Diese bestimmen explizit, der dortige Ordre-public-Vorbehalt sei „unter Beachtung der in der Charta anerkannten Grundrechte [...] anzuwenden“.⁶⁶ In der EuGVVO fehlt es hingegen an einem entsprechenden Verweis auf die GRC. Was schließlich den primärrechtlichen⁶⁷ Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens anbelangt, folgt aus ihm zwar, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich untersagt ist, die Anerkennung und/oder Vollstreckung

-
- 63 *Lenaerts*, La vie après l’avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not blind) Trust, CMLRev 2017, 805 (838), allerdings unter Bezug auf die EuGH-Rechtsprechung zum verfahrensrechtlichen Ordre-public-Vorbehalt. Vorsichtiger zudem: *ders* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 287, 295.
- 64 Vgl. zur angesichts der sekundärrechtlichen Verweigerungsgründe unklaren Rechtslage auch: *Wischmeyer*, Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European Union and the „Principle of Mutual Trust“, GLJ 17 (2016), 339, 376 ff.
- 65 Insofern unterscheidet sich insbesondere das Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, Melloni, Rn. 39 ff., 60 des EuGH zum Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl von der hiesigen Konstellation. Der EuGH stützte seine Entscheidung insbesondere darauf, dass die Kooperationsverweigerungsgründe des Rahmenbeschlusses nicht in das nationale Recht verweisen. Nach Art. 53 GRC sei es den Mitgliedstaaten daher nur insoweit gestattet, bei der Durchführung des Unionsrechts ihre nationalen Grundrechtsstandards anzuwenden, als hierdurch nicht das GRC-Schutzniveau sowie der Vorrang, die Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt würden.
- 66 Art. 38 der Verordnung (EU) 2016/1103 des Rates vom 24. Juni 2016 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen des ehelichen Güterstands, ABl. L 183, 8. Juli 2016, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#)) sowie Art. 38 der Verordnung (EU) 2016/1104 des Rates vom 24. Juni 2016 zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen güterrechtlicher Wirkungen eingetragener Partnerschaften, ABl. L 183, 8. Juli 2016, S. 30 ([konsolidierte Fassung](#)).
- 67 *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 107 ff., 265 ff.; *Kullak*, Vertrauen in Europa, 2020, S. 199 ff.; *Lenaerts* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 287, 289 f.; *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 703 ff.

ausländischer Entscheidungen von über das unionsrechtliche Schutzniveau hinausgehenden nationalen Garantien abhängig zu machen.⁶⁸ Insofern ließe sich aber einwenden, dass diese primärrechtliche Vorgabe uneingeschränkt nur gelten kann, wenn das Sekundärrecht *keine* nationalen Ordre-public-Vorbehalte enthält.

Gleichwohl lässt sich der Rechtsprechung des EuGH zum **verfahrensrechtlichen Ordre Public** entnehmen, dass Kooperationsverweigerungen bei etwaigen Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren i.E. **nur** in Betracht kommen sollen, wenn das zweitstaatliche Gericht einen Verstoß gegen **Art. 47 Abs. 2 GRC** feststellt. Über die unionsrechtliche Begrenzung findet hier also eine **inhaltliche Substitution nationaler durch unionsrechtliche Ordre-public-Vorstellungen statt**. Diese **unionsrechtliche inhaltliche Aufladung** des Ordre Public führt im Vergleich zur bloßen unionsrechtlichen Begrenzung zu einer noch weiterreichenden Vereinheitlichung bzw. „Unionisierung“.⁶⁹

So stellte der EuGH etwa in der Rechtssache flyLAL-Lithuanian Air fest:

„Die elementaren Grundsätze⁷⁰ des fairen Verfahrens wurden daher gewahrt, und demzufolge kann nicht angenommen werden, dass ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung (ordre public) stattgefunden hat“.⁷¹

Diese Rechtsprechung könnte darauf schließen lassen, dass ein etwaiger weitergehender nationaler Schutz jedenfalls immer insoweit ausgeschlossen sein soll, als die **jeweilige Sachmaterie unionsgrundrechtlich geregelt** ist. Allerdings beschränkt sich diese weitgehende Rechtsprechungslinie – soweit ersichtlich – bis jetzt auf den verfahrensrechtlichen Ordre Public und dort auf das Recht auf ein faires Verfahren, hinsichtlich dessen der EuGH wiederholt den Gleichklang zwischen Art. 47 Abs. 2 GRC, Art. 6 EMRK und den nationalen Verfassungstraditionen betont hat.⁷²

68 Vgl. Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2023, S. 668.

69 S. besonders die Ergebnisse bei Europäisches Parlament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department – Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law, 2011, S. 167. Vgl. auch Becker, Grundrechtsschutz bei der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung im europäischen Zivilverfahrensrecht, 2004, S. 155 ff.; Heiderhoff, in: dies./Lohsse/Schulze, EU-Grundrechte und Privatrecht, 2016, S. 89, 98 ff.; Martiny, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 535.

70 Zur Beschränkung auf „Extremfälle“ auch Hazelhorst, Free movement of civil judgments in the European Union and the right to a fair trial, 2016, S. 85; ähnlich Becker, Grundrechtsschutz bei der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung im europäischen Zivilverfahrensrecht, 2004, S. 155 ff.

71 EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2014, Rs. C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, Rn. 54. Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 25. Mai 2016, Rs. C-559/14, Meroni, Rn. 46; Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, Diageo Brands, Rn. 50.

72 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, Trade Agency, Rn. 52, 54; Urteil vom 28. März 2000, Rs. C-7/98, Krombach, Rn. 38 f.; Urteil vom 2. April 2009, Rs. C-394/07, Gambazzi, Rn. 28. Vgl. zudem zur Europäisierung des Ordre Public jedenfalls hstl. des fairen Verfahrens: Janssens, The principle of mutual recognition in EU Law, 2013, S. 226 ff.

Daher dürfte sich aus der zitierten Rechtsprechung keine belastbare Aussage dahingehend ableiten lassen, dass es den Mitgliedstaaten auch im Bereich des **materiellen Ordre Public** versagt ist, der Integration einer EU-ausländischen Entscheidung national-grundrechtliche Besonderheiten oder aber sonstige bedeutsame Wertungen der nationalen Rechtsordnung entgegenzuhalten, sofern ein solches Vorgehen nicht die Unionsgrundrechte oder sonstige Grundprinzipien des Unionsrechts verletzt. Für eine Übertragung der Rechtsprechung zum verfahrensrechtlichen Ordre Public auf den materiellen Ordre Public mag zwar sprechen, dass ein derart harmonisierter materiell-rechtlicher Ordre Public mit der durch die Aktivitäten des Unionsgesetzgebers bewirkten zunehmenden Harmonisierung gerade auch des materiellen Privat- und Wirtschaftsrecht der Mitgliedstaaten korrespondieren würde.⁷³ Dagegen lässt sich jedoch ist der Zweck jedes Ordre-public-Vorbehalts anführen: gerade eine weitgehende Harmonisierung des materiellen Rechts kann die Notwendigkeit bedingen, den Mitgliedstaaten hinsichtlich besonderer Eigenheiten ihrer jeweiligen Rechtsordnung gewisse „Rückzugsräume“ zuzuerkennen – sofern diese nicht selbst gegen Unionsrecht verstoßen,⁷⁴ womit jedoch erneut nur die unionsrechtliche Begrenzung eines mitgliedstaatlicherseits zu bestimmenden Ordre Public angesprochen wäre.

3.5. Mitgliedstaatliche Darlegungsanforderungen

Wenn der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) mit der Frage befasst wird, ob in einer spezifischen Konstellation der Ordre Public des Zweitstaats verletzt ist, verlangt er vom vorlegenden zweitstaatlichen Gericht die Darlegung, dass die Vollstreckung der in Streit stehenden ausländischen Entscheidung tatsächlich eine offensichtliche Verletzung des Ordre Public des Zweitstaats darstellt.⁷⁵ Nichts anderes dürfte hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Darlegungsanforderungen im Rahmen eines etwaigen Vertragsverletzungsverfahrens i.S.v. Art. 258 f. AEUV wegen einer die EuGVVO verletzenden nationalen Handhabung des Ordre Public gelten.

3.6. Zwischenergebnis

Aus der Systematik und den Zielen der auf dem Anerkennungs- und Vertrauensgrundsatz beruhenden EuGVVO folgt, dass der in Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO normierte Ordre-public-Vorbehalt eng auszulegen und restriktiv zu handhaben ist. Das Antragerfordernis sowie gebotene Berücksichtigung einer Rechtsbehelfseinlegung durch den jeweiligen Schuldner im Erststaat (Ziff. 3.3.) verdeutlichen die gebotene Einzelfallbeurteilung eines etwaigen offensichtlichen Ordre-public-Verstoßes.

73 Hierzu vor dem Hintergrund einer möglichen Überflüssigkeit des materiell-rechtlichen Ordre-public-Vorbehalts Europäisches Parlament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department – Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law, 2011, S. 170; *Mankowski*, in: ders., *European Commentaries on Private International Law*, 2. Aufl. 2023, Art. 45 Brüssel Ibis Rn. 20.

74 Vgl. *Canor*, in: Calliess, FS Stein, S: 475, 490; *Heiderhoff*, in: dies./Lohsse/Schulze, *EU-Grundrechte und Privatrecht*, 2016, S. 89, 98 ff.; *Martiny*, in: Coester/Martiny/von Sachsen Gessaphe, FS Sonnenberger, 2004, S. 523, 112 f.

75 EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, Rs. C-681/13, *Diageo Brands*, Rn. 45. Ähnlich bereits EuGH, Urteil vom 2. April 2009, Rs. C-394/07, *Gambazzi*, Rn. 26, 39.

Im Rahmen einer unionsgerichtlichen Überprüfung des Rückgriffs auf den *Ordre Public* ist es am jeweiligen Zweitstaat, einen aus der Integration einer EU-ausländischen Entscheidung resultierenden offensichtlichen Verstoß gegen wesentliche verfahrensrechtliche oder materielle Grundsätze der eigenen Rechtsordnung darzulegen. Die insoweit bestehende mitgliedstaatliche Definitivitätsfreiheit ist jedoch unionsrechtlich begrenzt. So dürfte jedenfalls ein Gebrauch vom *Ordre-public-Vorbehalt*, der wesentliche Grundprinzipien des Unionsrechts einschließlich der Unionsgrundrechte verletzt, unzulässig sein. Eine darüber hinausgehende Unionisierung des *Ordre Public* aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO dergestalt, dass nur Kooperationsverweigerungen zulässig sind, wenn dies zum Schutz *unionaler* *Ordre-public-Vorstellungen* geboten ist, hat der EuGH jedoch – soweit ersichtlich – bisher nur im Rahmen des verfahrensrechtlichen *Ordre Public* bei etwaigen Verstößen gegen das Recht auf ein faires Verfahren angenommen.

4. Bewertung der Bill No. 55 anhand der für Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO entwickelten Auslegungsmaßstäbe

Auf Grundlage der unter Ziff. 3 dargestellten allgemeinen Voraussetzungen und Grenzen einer Berufung auf die *Ordre-public-Klausel* des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO soll nun der Regelungsgehalt der Bill No. 55 näher beleuchtet werden.

4.1. Konkrete Ausgestaltung des Art. 56a Gaming Act

Ausgehend vom Wortlaut des Art. 56a Buchst. b Gaming Act sind die maltesischen Gerichte nicht gehalten, bei der Beurteilung eines etwaigen offensichtlichen Widerspruchs gegen den maltesischen *Ordre Public* die besonderen Umstände des jeweiligen, konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO wirft dies zwei voneinander zu differenzierende Fragen auf.

4.1.1. Festlegung des Inhalts des *Ordre Public* durch den Gesetzgeber

Zunächst fragt sich, ob eine gesetzgeberische – also eine abstrakt-generelle – Festlegung, welche Normen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu deren *Ordre Public* zählen, zulässig ist – wie es der maltesische Gesetzgeber in Art. 56a Gaming Act und mit seinem Verweis auf Art. 18 der maltesischen Verfassung in der Gesetzesbegründung getan hat.

Der EuGH hat, soweit ersichtlich, noch nicht zu dieser Frage entschieden. Sofern sich die Literatur mit dieser Thematik befasst, wird eine entsprechende Befugnis des Gesetzgebers tendenziell bejaht.⁷⁶ Der Gesetzgeber könne abstrakt-generell entscheiden, anhand welcher Maßstäbe die einzelfallbezogene Kontrolle der Gerichte, ob der *Ordre Public* in einem konkreten Fall verletzt sei,

⁷⁶ Ohler, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 11, § 238, Rn. 15 f., 26. Zwar wird dort mit der bundesdeutschen (Verfassungs-)Rechtsordnung argumentiert. Die Erwägungen dürften jedoch im Wesentlichen auf die Republik Malta übertragbar sein. Das Demokratieprinzip folgt bereits aus Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Malta, das Rechtsstaatsprinzip kommt in den Grundrechten (Art. 1 Abs. 1, Art. 32 ff. der Verfassung) sowie in der Gewaltenteilung (Art. 48 ff., Art. 51 ff., Art. 78 ff., Art. 95 ff. der Verfassung) zum Ausdruck und gilt unbestrittenmaßen, s. nur Borg, A Commentary on the Constitution of Malta, Malta 2016, S. 19 ff., 20 ff.

stattzufinden habe. Neben dem aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Bestimmtheitsgrundsatz⁷⁷ sprechen für diese Ansicht auch Gründe der Gewaltenteilung sowie das Demokratieprinzip. Die Entscheidung darüber, welche (verfassungs-)rechtlichen Normen von solch einer hervorgerufenen Bedeutung für die Gesamtrechtsordnung eines Staates sind, dass sie eine Durchbrechung der unionsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 39 EuGVVO, gerichtliche Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten ex lege zu vollstrecken, rechtfertigen, betrifft grundlegende Fragen der Rechtsordnung des Zweitstaats.⁷⁸ Den Rechtsgedanken⁷⁹ des Wesentlichkeitsvorbehalts sowie die verschiedenartigen verfassungsrechtlichen Funktionen des Gesetzgebers einerseits – das Treffen abstrakt-genereller Grundentscheidungen – und der Gerichte andererseits – die konkret-individuelle Rechtsanwendung und damit die Durchsetzung der gesetzgeberischen Grundentscheidungen bezogen auf den Einzelfall – zugrunde legend, spricht generell nichts gegen eine abstrakte Festlegung des Gehalts des Ordre Public durch den Gesetzgeber.

4.1.2. Konkrete Ausgestaltung des Art. 56a Gaming Act als Verstoß gegen die restriktive Auslegung des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO?

Für die Frage der Unionsrechtskonformität eines den nationalen Ordre Public definierenden mitgliedstaatlichen Gesetzes dürfte es indes entscheidend auf dessen konkrete Ausgestaltung ankommen.

Art. 56a Buchst. b Gaming Act bestimmt, „the Court *shall* refuse recognition and, or enforcement in Malta of any foreign judgment and, or decision given upon an action of the type mentioned in sub-article (a)“.⁸⁰ Welche Entscheidungen der Integrationsverweigerung unterliegen, ist also in Art. 56a Buchst. a Gaming Act definiert. Neben dem Personenkreis der jeweiligen (Vollstreckungs-)Schuldner ist dort auch der Inhalt der nicht anzuerkennenden und nicht zu vollstreckenden EU-ausländischen Entscheidungen definiert. So geht es – zusammengefasst – um Entscheidungen, die von einer durch Malta erteilten Lizenz gedeckt sind und sich auf nach maltesischem Recht rechtmäßige Tätigkeiten beziehen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, legt jedenfalls der Wortlaut des Art. 56a Gaming Act nahe, dass das jeweils befassende maltesische Gericht keinen Spielraum hat, im Rahmen einer **Einzelfallbetrachtung** anhand der besonderen Umstände des jeweiligen Falls zu beurteilen, ob ein **offensichtlicher Ordre-public-Verstoß vorliegt**: Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 56a Buchst. b Gaming Act vor – widerspricht die EU-ausländische Entscheidung also der Lizenzierung bzw. Genehmigung einer Glücksspieldienstleistung nach maltesischem Recht – sind die maltesischen Gerichte nach dem Wortlaut der Norm vielmehr gehalten, der jeweiligen Entscheidung die Integration in die maltesische Rechtsordnung

77 Darauf verweisend *Ohler*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 11, § 238, Rn. 15.

78 Vgl. *Ohler*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 11, § 238, Rn. 26.

79 Auch wenn der grundrechtlich fundierte Wesentlichkeitsvorbehalt hier nicht einschlägig sein dürfte, ist im Grundsatz doch anerkannt, dass aus dem Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip folgt, dass die für das Gemeinwesen grundlegenden Entscheidungen („grundlegende normative Bereiche“) dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten bleiben, *Sommermann* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20, Rn. 186, 274; *Kotzur* in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, Art. 20 GG, Rn. 157; s. auch BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978, 2 BvL 8/77 (dort allerdings mit Grundrechtsbezug).

80 Hervorhebung nicht im Original.

zu versagen; und dies unabhängig davon, ob die EU-ausländische Entscheidung Regelungen des maltesischen Glücksspielrechts in ihrem Kernbestand oder nur in Randbereichen in Frage stellt.

Ausgehend vom Wortlaut des Art. 56a Buchst. b Gaming Act ergeben sich daher **Bedenken**, ob den vom EuGH aufgestellten **Grundsätzen zur restriktiven Auslegung** des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO **hinreichend Rechnung getragen wird**:

Da den maltesischen Gerichten – jedenfalls nach dem Wortlaut des Art. 56a Buchst. b Gaming Act – keine Einzelfallbeurteilung der Anerkennungs- und/oder Vollstreckungsverweigerung gestattet ist, können sie beispielsweise nicht berücksichtigen, ob der jeweilige (Vollstreckungs-)Schuldner **im Erkenntnisverfahrens des Erststaats** sämtliche ihm tatsächlich zur Verfügung stehenden **Rechtsbehelfe ausgeschöpft** hat. Hierbei handelt es sich nach der Rechtsprechung des EuGH aber um einen bei der Anwendung des Ordre Public beurteilungsrelevanten, aus primärrechtlichen Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens folgenden Aspekt (siehe oben Ziff. 3.2.).

Die Anwendung des Ordre-public-Vorbehalts für den Bereich des Glücksspielrechts wird durch Art. 56a Buchst. b Gaming Act die Regel und bildet für diesen Rechtsbereich gerade keine Ausnahme. Ausgehend vom Wortlaut erscheint die Bestimmung als eine Art **Bereichsausnahme** von der Anerkennungs- und Vollstreckungspflicht nach der EuGVVO für das maltesische Glücksspielrecht konzipiert. Gegen die Unionsrechtskonformität einer solchen Ausklammerung ganzer mitgliedstaatlicher Rechtsbereiche vom Anwendungsbereich der EuGVVO spricht nicht nur das Ziel einer möglichst weitgehenden Urteilsfreizügigkeit. Auch aus der Systematik der EuGVVO ergeben sich Bedenken. Rechtsgebietsbezogene Bereichsausnahmen finden sich nämlich in der EuGVVO selbst. So werden in Art. 1 Abs. 2 EuGVVO bestimmte Rechtsbereiche, und dementsprechend auch gerichtliche Entscheidungen betreffend diese Rechtsbereiche, vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeklammert. In diesem Fall war es jedoch der Uniongesetzgeber, der über den beschränkten Anwendungsbereich der Verordnung entschied. Diese Regelungen dürften abschließend sein, was dagegen spricht, dass die Mitgliedstaaten über den „Umweg“ des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO weitere rechtsgebietsbezogene Bereichsausnahmen schaffen dürften.

Da die gesetzlichen Regelung ihrem Wortlaut nach **keine ausdrückliche Beschränkung auf offensichtliche Verstöße** vorsieht, dürften zudem besonders hohe Darlegungsanforderungen seitens Malta bestehen (siehe noch Ziff 4.3.), dass der durch Art. 56a Buchst. b Gaming Act bewirkte Schutz des maltesischen Privatunternehmertums im Bereich des Glücksspielrechts tatsächlich elementare maltesische Rechtsgrundsätze schützen und nicht lediglich die Anerkennung und Vollstreckung von vom maltesischen Recht abweichenden EU-ausländischen Entscheidungen verhindern soll, was einer verbotenen *révision au fond* gleichkäme.

4.2. Maltesischer Ordre Public im Bereich des Glücksspielrechts und etwaige Unionisierung

Wie bereits oben unter Ziff. 3 dargestellt, dürfte Art. 56a Buchst. b Gaming Act dem materiellrechtlichen Ordre Public zuzuordnen sein. Damit käme es zunächst darauf an, ob EU-ausländische Entscheidungen, die Art. 56a Buchst. a Gaming Act widersprechen, im offensichtlichen Widerspruch zum „unverzichtbaren Normbestand“ oder „Grundgedanken“ der maltesischen Rechtsordnung stehen (dazu nachfolgend Ziff. 4.2.1.). Selbst wenn Art. 56a Buchst. b Gaming Act im Ausgangspunkt in materieller Hinsicht als Schutzklausel gegen offensichtliche Ordre-public-Ver-

stöße einzustufen sein sollte, stellt sich die Frage, nach etwaigen, aus der unter Ziff. 3.4. beschriebenen Unionisierung des nationalen Ordre Public resultierenden Konsequenzen (siehe dazu nachfolgend Ziff. 4.2.3.)

4.2.1. Gegen maltesisches Glücksspielrecht verstoßende EU-ausländische Entscheidungen als offensichtliche Ordre-public-Verstöße?

Aus dem **Verbot der révision au fond** gemäß Art. 52 EuGVVO ergibt sich, dass ein Verstoß gegen den Ordre Public nicht schon dann angenommen werden kann, wenn die Anwendung der erststaatlichen Rechtsordnung zu einem anderen Ergebnis führt, als dies bei der Anwendung der zweitstaatlichen Rechtsordnung der Fall wäre. Der Ordre-public-Vorbehalt gestattet also keinen Schutz „einfacher“ rechtlicher Wertungen des Zweitstaats (vgl. Ziff. 3.1.).

Daraus lässt sich ableiten, dass ein offensichtlicher Verstoß gegen den maltesischen Ordre Public nicht schon damit begründet werden könnte, dass EU-ausländische Entscheidungen die Legalität bestimmter Glücksspieldienstleistungen anders beurteilen als das maltesische Recht dies tut. In Anwendung der ständigen Rechtsprechung des EuGH kann eine Verletzung des maltesischen Ordre Public vielmehr nur dann angenommen werden, wenn gerade die Integration von vom maltesischen Recht abweichenden EU-ausländischen Entscheidungen in **offensichtlichem Widerspruch zu wesentlichen bzw. grundlegenden Gehalten der maltesischen Rechtsordnung** stünde. Dass Gerichte anderer Mitgliedstaaten über die Rechtmäßigkeit der grenzüberschreitenden Tätigkeit auch maltesischer Glücksspielunternehmen entscheiden und bei diesen Entscheidungen ihr jeweiliges innerstaatliches, von demjenigen Maltas abweichendes Recht (Ergebnisunterschiedlichkeit) anwenden,⁸¹ ist Folge des Gebrauchmachens der Glücksspielunternehmen von der ihnen unionsrechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). An der aus dem Verbot der révision au fond folgenden grundsätzlichen Pflicht zur Anerkennung und Vollstreckung auch ergebnisunterschiedlicher Entscheidung ändert dies nichts.

Entscheidend ist daher allein, ob die Bewertung der Erbringung einer Glücksspieldienstleistung als rechtswidrig zur Folge hätte, dass die Vollstreckung einer eine solche Bewertung enthaltenden gerichtlichen Entscheidung zugleich offensichtlich gegen den **Kernbestand der maltesischen Rechtsordnung** verstieße. Nach aktuellem Stand liefert allein die Gesetzesbegründung zur Bill No. 55 durch den Verweis auf **Art. 18 der maltesischen Verfassung** einen Hinweis darauf, welche Rechtsnorm insoweit tangiert sein könnte.

Nach Art. 18 der maltesischen Verfassung fördert der Staat das privatwirtschaftliche Unternehmertum. Nach Art. 21⁸² der maltesischen Verfassung sind die im 2. Kapitel der Verfassung

81 Zum nach der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I-VO), ABl. L 177, 4. Juli 2008, S. 6 ([konsolidierte Fassung](#)) zu bestimmenden anwendbaren Recht: OLG Frankfurt, Beschluss vom 8. April 2022, 23 U 55/21, Rn. 46.

82 „The provisions of this Chapter shall not be enforceable in any court, but the principles therein contained are nevertheless fundamental to the governance of the country and it shall be the aim of the State to apply these principles in making laws“.

(Art. 7-20a) verankerten „Prinzipien“, zu denen Art. 18 gehört, „grundlegend für die Staatsführung“. Dies könnte dafür sprechen, die staatliche Förderung des Privatunternehmertums grundsätzlich dem maltesischen Ordre Public zuzurechnen. Aus Art. 21 der maltesischen Verfassung folgt darüber hinaus, dass sich diese Prinzipien an den Gesetzgeber richten, also durch Gesetzgebung zu konkretisieren bzw. operationalisieren sind.⁸³

Als eine solche Konkretisierung dürfte zwar Art. 56a Gaming Act in Betracht kommen. Indes lässt sich der kurzen Gesetzesbegründung zur Bill No. 55 nicht entnehmen, warum und **inwiefern** gerade die hierdurch bewirkte **Förderung des maltesischen Glücksspielsektors** Ausdruck des Schutzes eines „**unverzichtbaren Normbestands**“ der maltesischen Rechtsordnung ist. Wie bereits unter Ziff. 3.2. dargestellt, gilt insoweit, dass *rein* wirtschaftliche Gründe nach der Rechtsprechung des EuGH nicht als vom Ordre Public geschützter Belang in Betracht kommen.⁸⁴ Dessen ungeachtet ist es aber grundsätzlich denkbar, dass diese wirtschaftlichen Belange bspw. durch Art. 18 der maltesischen Verfassung in die maltesische Rechtsordnung inkorporiert wurden und auf diese Weise den Status rechtlicher Interessen erlangt haben, was wiederum ihre Heranziehung im Rahmen der Bestimmung des Inhalts des maltesischen Ordre Public im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO erlauben würde.

Vor diesem Hintergrund wäre es an Malta nachzuweisen, dass es sich bei geschützten unternehmerischen Betätigung im Bereich des Glücksspiels um von der maltesischen Rechtsordnung und ggf. speziell Art. 18 der maltesischen Verfassung umfasstes fundamentales Rechtsprinzip handelt (siehe noch Ziff. 4.3.).

4.2.2. Unionsrechtliche Begrenzung des Art. 18 der maltesischen Verfassung?

Wie unter Ziff. 3.4 dargestellt, ergeben sich sowohl aus der Rechtsprechung als auch den Diskussionen in der Literatur Anhaltspunkte für eine inhaltliche unionsrechtliche Begrenzung bzw. inhaltliche Aufladung des nationalen Ordre Public. Wie ebenfalls unter Ziff. 3.4 dargestellt, dürfte sich eine klare Rechtsprechungslinie des EuGH allerdings nur im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren bei der Anwendung des verfahrensrechtlichen Ordre Public.

Im Rahmen einer Überprüfung durch den EuGH könnte es für die Beurteilung des wohl am materiellen Ordre Public zu messenden Art. 56a Gaming Act eine Rolle spielen, ob dessen Anwendung unionsrechtliche Grundprinzipien oder Rechte aus der GRC verletzt.

83 Vgl. etwa *Borg*, A Commentary on the Constitution of Malta, Malta 2016, S. 44, dazu, dass das maltesische Verfassungsgericht die Heranziehung dieser Prinzipien als strikte Rechtmäßigkeitsmaßstäbe für die Beurteilung eines Gesetzes abgelehnt habe.

84 Vgl. dazu, dass die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich des Online-Glücksspiels einen zentralen Sektor der Wirtschaftsleistung der Republik Malta darstellt: European Commission, Commission Staff Working Document, Country Report Malta 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup, 2020 European Semester: Assessment of the progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, 26. Februar 2020, [SWD\(2020\) 517 final](#), S. 26, 44.

Über diese unionsrechtliche Einhegung bzw. Begrenzung hinaus wäre grundsätzlich eine Unionisierung des Ordre Public dergestalt denkbar, dass Ordre-public-Verstöße in Rechtsbereichen, die auch unions(grund)rechtlich geregelt sind, nur in Betracht kommen, wenn eine offensichtliche Verletzung eines elementaren Unions(grund)rechts verhindert werden soll (vgl. Ziff. 3.4.). Hinsichtlich des vorliegend insbesondere interessierenden Art. 18 der maltesischen Verfassung käme grundsätzlich eine inhaltliche Überschneidung mit Art. 16 GRC in Betracht, der als grundrechtliches Abwehrrecht⁸⁵ die „unternehmerische Freiheit“ schützt.⁸⁶ Art. 16 GRC stützt sich dabei auf die Rechtsprechung des EuGH betreffend die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts, zu denen u.a. die Freiheit gehört, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben.⁸⁷ Für die vorliegende Fallgestaltung von besonderem Interesse ist, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung betreffend Art. 16 GRC implizit anerkannt hat, dass auch die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Bereich des Glücksspiels vom Schutzbereich des Art. 16 GRC erfasst sei.⁸⁸

Für den – soweit ersichtlich – in der EuGH-Rechtsprechung ungeklärten Fall einer Unionisierung auch des materiellen Ordre Public dergestalt, dass allein Verletzungen nationaler Ordre-Public-Vorstellungen zulässig sind, die zugleich auch Verletzungen eines unionalen Ordre-Public-Verständnisses sind, könnte es dann darauf ankommen, ob durch Art. 56a Buchst. b Gaming Act offensichtliche und unverhältnismäßige Beeinträchtigungen des Rechts auf unternehmerische Freiheit verhindert werden.⁸⁹ Ungeachtet der bereits unter Ziff. 4.1.2. aufgezeigten Bedenken, hinsichtlich der recht pauschalen Ausgestaltung von Art. 56a Buchst. b Gaming Act, dürfte insoweit Folgendes zu bedenken sein: Der EuGH war in zahlreichen Rechtssachen mit Konstellationen befasst, in denen ein Mitgliedstaat durch innerstaatliche Regelungen das Glücksspiel einzuschränken suchte und auf diese Weise (auch) die grenzüberschreitende Erbringung des (Online-)Glücksspiels durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen erschwerte. Der Gerichtshof entschied, solche Regelungen beschränkten zwar die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV), jedoch seien diese Beschränkungen unter gewissen, in den Entscheidungen im Einzelnen ausbuchstabilten Voraussetzungen gerechtfertigt.⁹⁰ Entsprechendes solle auch hinsichtlich Art. 16 GRC gelten. Die in Rede stehenden mitgliedstaatlichen Regelungen würden neben Art. 56 AEUV zugleich in das Grundrecht aus Art. 16 GRC eingreifen; solche Eingriffe könnten jedoch aus identischen

85 *Bernsdorff* in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRC Art. 16 Rn. 10.

86 Zu bedenken ist insofern aber, dass es sich bei Art. 18 der maltesischen Verfassung nicht um ein Grundrecht, sondern ein an den Gesetzgeber gerichtetes Prinzip handelt.

87 So die Erläuterung zu Artikel 16 in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14.12.2007, S. 17](#), mit dem dortigen Nachweis der Rechtsprechung.

88 EuGH, Urteil vom 30. April 2014, Rs. C-390/12, *Pfleger*, Rn. 57 ff.

89 Vgl. zu diesem Maßstab bei der Anwendung von Art. 47 Abs. 2 GRC im Rahmen des verfahrensrechtlichen Ordre Public: EuGH, Urteil vom 6. September 2012, Rs. C-619/10, *Trade Agency*, Rn. 62.

90 Statt vieler EuGH, Urteil vom 8. September 2014, Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Rn. 55 ff.; Urteil vom 28. Februar 2018, Rs. C-3/17, *Sporting Odds*, Rn. 19 ff.; Urteil vom 19. Dezember 2018, Rs. C-375/17, *Stanley International Betting and Stanleybet Malta*, Rn. 37 ff.

Gründen und innerhalb derselben Grenzen wie die ebenfalls vorliegende Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gerechtfertigt werden.⁹¹

Von verschiedenen bundesdeutschen Gerichten wird vertreten, die Verpflichtung maltesischer Glücksspielanbieter zur Rückzahlung des Spieleinsatzes gemäß deutschem Bereicherungsrecht beschränke zwar die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit, unter Zugrundelegung der vom EuGH entwickelten Maßstäbe sei dies jedoch gerechtfertigt.⁹² Folgt man dieser Ansicht, spricht viel dafür, auch den durch dieselben Urteile der deutschen Gerichte zugleich gegebenen Eingriff in Art. 16 GRC als gerechtfertigt, jedenfalls **nicht als offensichtlichen und unverhältnismäßigen Verstoß gegen Art. 16 GRC** anzusehen. Legt man also – hypothetisch – zugrunde, dass bei der Bestimmung des materiellen Ordre Public Maltas Art. 18 der maltesischen Verfassung im Lichte des Art. 16 GRC auszulegen ist, und unverhältnismäßige und offensichtliche Verletzungen der unternehmerischen Freiheit nicht oder zumindest nicht in allen von Art. 56a Gaming Act erfassten Fällen gegeben sind, würde dies gegen die Vereinbarkeit der maltesischen Regelung mit Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO sprechen.

Auch an dieser Stelle sei aber noch einmal darauf verwiesen, dass der EuGH – soweit ersichtlich – noch keine Übertragung dieses im Bereich des Rechts auf ein faires Verfahren geltenden strengen Unionisierungsansatzes auf den materiellen Ordre Public vorgenommen hat.⁹³ Es kann also nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden, welche Maßstäbe der EuGH bei einer etwaigen Befassung mit Art. 56a Gaming Act insoweit anlegen würde.

4.3. Mitgliedstaatliche Darlegungsanforderungen

Wie bereits unter Ziff. 1 dargelegt, kann eine abschließende Klärung der Vereinbarkeit von Art. 56a Gaming Act mit Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO allein durch den EuGH erfolgen. Eine Befassung des EuGH ist im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens aufgrund einer Vorlage durch ein maltesisches Gericht denkbar (Art. 267 AEUV). Hier würde sich der Gerichtshof in einem konkreten Anwendungsfall implizit zur Vereinbarkeit von Art. 56a Gaming Act mit Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO und an das Gebot der **unionsrechtskonformen Auslegung und Anwendung** der maltesischen Bestimmung erinnern. Darüber hinaus könnte der EuGH auch im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 f. AEUV) zur Unionsrechtskonformität des Art. 56a Gaming Act urteilen.

91 EuGH, Urteil vom 30. April 2014, Rs. C-390/12, Pflieger, Rn. 59 f.; s. auch Rn. 31 ff. zur Anwendbarkeit der Charta auf die entsprechenden mitgliedstaatlichen Regelungen.

92 OLG Frankfurt, Beschluss vom 8. April 2022, 23 U 55/21, Rn. 48; OLG München, Beschluss vom 4. August 2022, 18 U 538/22, Rn. 4; OLG München, Beschluss vom 20. September 2022, 18 U 538/22, Rn. 15, 19 ff. Zur Unionsrechtskonformität des (vormaligen) Verbots des Veranstaltens von Online-Glücksspielen auch BVerwG NVwZ 2018, 895.

93 Gegen eine derartige Übertragung etwa auch *Paraschas* in: Hess/Jayme/Mansel, Liber Amicorum Kohler, 2018, S. 257, 369.

Spätestens⁹⁴ im Rahmen eines solchen unionsgerichtlichen Verfahrens dürfte es dann an Malta sein, näher zu begründen, dass alle von Art. 56a Buchst. b Gaming Act erfassten Konstellationen – bei einer Integration der jeweiligen EU-ausländischen Entscheidung – tatsächlich zu einem offensichtlichen Verstoß gegen den (materiellen) maltesischen Ordre Public führen würden (vgl. Ziff. 4.2.). Jedenfalls die öffentlich zugängliche Gesetzesbegründung dürfte insoweit keine abschließende Beurteilung zulassen (vgl. schon Ziff. 4.2.1.), da es darin bereits an jeglicher Bezugnahme auf eine „Offensichtlichkeit“ etwaiger Verstöße gegen die maltesische „public policy“ fehlt.

Die **Darlegungsanforderungen** hinsichtlich einer **vollständigen Vereinbarkeit** des Art. 56a Buchst. b Gaming Act **mit der EuGVVO** dürften dabei **hoch** sein. Denn nach dem Wortlaut von Art. 56 Buchst. b Gaming Act ist den befassten maltesischen Gerichten bei der Anerkennungs- und Vollstreckungsverweigerung eine Einzelfallprüfung und damit etwa auch die Berücksichtigung verwehrt, ob der Betroffene im Erststaat Rechtsmittel gegen die streitige Entscheidung eingelegt hat (Ziff. 4.1.2.). Art. 56a Gaming Act hat – legt man ihn wortlautgetreu aus – den Effekt einer umfangreichen, auf das Glücksspielrecht bezogenen Bereichsausnahme von der grundsätzlichen Anerkennungs- und Vollstreckungspflicht der EuGVVO. Dies stünde nicht im Einklang mit der Systematik der EuGVVO insgesamt und der gebotenen engen Auslegung des Ordre-public-Vorbehalts aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO. Die durch Art. 56a Buchst. b Gaming Act zu verhindernden Ordre-public-Verstöße müssten also derart erheblich sein, dass sie diese aus der Systematik und den Zielen der EuGVVO sowie dem Anerkennungs- und Vertrauensgrundsatz resultierenden Bedenken überwinden könnten.

Auf der Grundlage der derzeit öffentlich verfügbaren Informationen (siehe insb. Ziff. 4.2.1.) und der hier vorgenommenen, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden Rechtsprechungsauswertung zur Auslegung des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO (siehe insb. Ziff. 3.4.), lässt sich nicht gesichert sagen, wie sich der EuGH in dieser Frage positionieren würde.

5. Ergebnis

Die EuGVVO beruht auf den Grundsätzen der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens. Sie soll durch die grundsätzlich voraussetzungslose Anerkennung und Vollstreckung erststaatlicher Entscheidungen im Zweitstaat eine weitgehende Urteilsfreizügigkeit herstellen. Die in ihr normierten **Anerkennungs- und Vollstreckungsverweigerungsgründe** sind daher **eng auszulegen**. Dies gilt insbesondere auch für den **Ordre-public-Vorbehalt aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO**, der es den Mitgliedstaaten (in Ausnahmefällen) ermöglicht, die Integration einer EU-ausländischen Entscheidung in ihre Rechtsordnung abzulehnen, um so offensichtliche Verstöße gegen ihre öffentliche Ordnung zu verhindern (vgl. Ziff. 2.).

Hinsichtlich der Bill No. 55 sprechen jedenfalls die derzeit öffentlich zugänglichen Informationen – insbesondere die Gesetzesbegründung – dafür, dass die in Art. 56a Buchst. b Gaming Act geschaffene Regelung in den sachlichen Regelungsbereich des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO

94 Siehe bereits Ziff. 1 dazu, dass die Kommission bereits aktuell zur Prüfung der Rechtslage weitere Informationen von Malta angefordert hat.

fällt (vgl. Ziff. 2) und ihre Unionsrechtskonformität daher an den vom EuGH zur Auslegung dieses Ordre-public-Vorbehalts entwickelten Grundsätzen (vgl. Ziff. 3) zu messen ist.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Art. 56a Buchst. b Gaming Act mit Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO ergeben sich insoweit Bedenken, als jedenfalls der Wortlaut der maltesischen Bestimmung den befassen Gerichten keinen Spielraum gibt, um Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls bei der Beurteilung eines etwaigen offensichtlichen Verstoßes zu berücksichtigen. Jedenfalls der Wortlaut des Art. 56a Buchst. b Gaming Act deutet darauf hin, dass die Bill No. 55 als eine Art Bereichsausnahme für das maltesische Glücksspielrecht konzipiert ist. Als solche würde sie sich wohl in Widerspruch zur **Systematik** der EuGVVO und dem **Gebot der restriktiven Handhabung** des Ordre-public-Vorbehalts stellen (vgl. im Einzelnen Ziff. 4.1.2.).

Vor diesem Hintergrund dürfte es im Rahmen des derzeit bereits von der Kommission betriebenen Überprüfungsverfahrens (vgl. Ziff. 1) sowie in einem etwaigen zukünftigen Verfahren vor dem EuGH (vgl. Ziff. 4.3.) für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Bill No. 55 mit der EuGVVO entscheidend darauf ankommen, **ob** – auf der Grundlage der hierzu von der Malta zur Verfügung gestellten Informationen – davon auszugehen ist, dass tatsächlich **sämtliche der von Art. 56a Buchst. b Gaming Act erfassten EU-ausländischen Entscheidungen** bei ihrer Integration in die maltesische Rechtsordnung einen **offensichtlichen Verstoß gegen den maltesischen Ordre Public** darstellen würden. Jedenfalls die öffentlich zugängliche Gesetzesbegründung zur Bill No. 55, die allgemein auf Art. 18 der maltesischen Verfassung verweist und sich nicht zur „Offensichtlichkeit“ eines Verstoßes gegen die „public policy“ von Malta positioniert, dürfte für eine abschließende Beurteilung nicht ausreichen (vgl. Ziff. 4.3.). Es käme vielmehr darauf an, ob sich Art. 56a Buchst. b Gaming Act in seiner konkreten Ausgestaltung tatsächlich darauf beschränkt, einen unverzichtbaren Normbestand bzw. „Grundgedanken“ der maltesischen Rechtsordnung zu schützen. Demgegenüber ist der bloße Schutz einer von anderen Mitgliedstaaten abweichenden „einfachen“ rechtlichen Wertung nicht ausreichend (vgl. Ziff. 4.2.1.). Die sich insoweit für Malta ergebenden Begründungsanforderungen könnten noch einmal höher sein, wenn der EuGH auch mit Blick auf den hier in Rede stehenden materiellen Ordre Public eine weitgehende Unionisierung annehmen und daher einen Rückgriff auf Art. 45 Abs. 1 Buchst. a EuGVVO nur gestatten würde, wenn dies zum Schutz unionaler Ordre-public-Vorstellungen geboten wäre. Eine derart weitgehenden Unionisierung findet sich – soweit ersichtlich – bisher aber lediglich mit Blick auf den verfahrensrechtlichen Ordre Public (vgl. Ziff. 3.4., 4.2.2.).