SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 4. März 2010[1]

I — Einleitung

1. In einem nicht harmonisierten Bereich wie dem der Glücksspiele, in dem jeder Mitgliedstaat andere Vorschriften beibehält, deren einzige Gemeinsamkeit die Existenz von Maßnahmen ist, die die Entwicklung dieser Tätigkeit überwachen sollen, besteht die große Herausforderung für die Gemeinschaftsgerichte darin, einen gemeinsamen Nenner zu finden, der es ermöglicht, die im AEU-Vertrag verankerten Freiheiten in gewissem Umfang zu beachten.

2. Die Bedeutung der neuen Technologien macht dieses Rechtsproblem noch komplexer. Dank der neuen Kommunikationsmittel müssen sich Personen, die gerne spielen, nicht mehr in eine Spielbank oder in eine Spielhalle begeben; sie können von zu Hause aus über Internet oder sogar über ihr Mobilfunktelefon spielen. Hinzu kommt, dass es für diese Art von Spielen keine Grenzen gibt. Die Spieler sind nicht mehr auf das in ihrem Mitgliedstaat zur Verfügung stehende Glücksspielangebot angewiesen, weil sie Zugang zu ausländischen Anbietern haben, von denen einige in der Europäischen Union und andere außerhalb ansässig sind. Das Problem des grenzüberschreitenden Glücksspiels ist hochaktuell, und die Anbieter, die ihre Dienstleistungen im Internet offerieren, haben Zweifel, ob der Empfängermitgliedstaat berechtigt ist, ihre Tätigkeiten zu untersagen, oder nicht.

3. Die Probleme beschränken sich jedoch nicht auf das Gebiet von Online-Spielen. Das Bestehen eines Staatsmonopols für bestimmte Glücksspiele oder Beschränkungen für die Lizenzerteilung können die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr ebenfalls beeinträchtigen. Für den Gerichtshof stellt sich folglich erneut die Frage einer eventuellen Rechtfertigung solcher beschränkender Regelungen.

4. Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (Deutschland) legt dem Gerichtshof einige dieser Fragen in unmittelbarem Zusammenhang mit den neuen Vorschriften für Lotterien und Sportwetten vor, die die Länder

1 — Originalsprache: Französisch.

nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 erlassen haben [2].

5. Der vorliegende Fall weist einen offensichtlichen Zusammenhang mit den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a. [3] auf, obwohl jene den vor Erlass des vorgenannten Urteils geltenden Rechtsvorschriften unterliegen. Die Ähnlichkeit der in diesen Rechtssachen aufgeworfenen Fragen und das Bemühen um Prozessökonomie, das uns immer leiten muss, sind daher Anlass für mich, für eine Vielzahl der Punkte der vorliegenden Rechtssache auf die ausführlichere Darstellung in meinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a. zu verweisen.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Unionsrecht*

6. Der Glücksspielsektor war bisher nicht Gegenstand einer Harmonisierung im Unionsrecht. Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt [4] schließt sie ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus. In Art. 2 Abs. 2 dieser Richtlinie heißt es:

„Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

…

h) Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten“.

7. Dieses Fehlen von Sekundärrecht zwingt zum Rückgriff auf das Primärrecht und — für den vorliegenden Fall — insbesondere auf Art. 49 EG, dessen Abs. 1 lautet: „Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.“

2 — BVerfG, 1 BvR 1054/01.

3 — Beim Gerichtshof anhängige Rechtssachen C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, in denen ich heute meine Schlussanträge vorgelegt habe.

4 — ABl. L 376, S. 36.

B — *Deutsches Recht*

8. In Deutschland sind die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Glücksspiels zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. In den meisten Ländern besteht ein staatliches Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien, während mit dem Betrieb von Geldspielautomaten und Spielbanken Wirtschaftsteilnehmer betraut sind, die über die erforderliche Erlaubnis verfügen.

1. Bundesrecht

9. § 284 des Strafgesetzbuchs (im Folgenden: StGB) bestimmt:

„(1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

…

(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig … [handelt,]

wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

…“

10. Die Zuständigkeit zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Erlaubnis nach § 284 StGB erteilt werden darf, liegt bei den Ländern, ausgenommen sind Wetten auf öffentliche Pferderennen und Geldspielautomaten. Die Veranstaltung Ersterer kann nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz (im Folgenden: RWLG), das Aufstellen und der Betrieb von Geldspielautomaten können nach der Gewerbeordnung (im Folgenden: GewO) erlaubt werden.

11. Hinsichtlich der Erlaubnis für Wetten auf Pferderennen bestimmt § 1 RWLG:

„(1) Ein Verein, der das Unternehmen eines Totalisators aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde betreiben will, bedarf der Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde.

…

(3) Die Erlaubnis darf nur solchen Vereinen erteilt werden, welche die Sicherheit bieten, dass sie die Einnahmen ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwenden."

12. § 2 RWLG schreibt vor:

„Wer gewerbsmäßig Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde abschließen oder vermitteln will (Buchmacher), bedarf der Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde."

2. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006

13. Am 28. März 2006 erließ das Bundesverfassungsgericht ein Urteil [5], mit dem es das im Land Bayern bestehende Monopol für Sportwetten für mit dem in Art. 12 des Grundgesetzes verankerten Grundrecht der Berufsfreiheit unvereinbar erklärte, weil die rechtliche Struktur, die Vermarktungsmodalitäten und die Ausgestaltung dieses Monopols nicht konsequent und aktiv am Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft und der Suchtbekämpfung ausgerichtet seien.

14. Dieses Urteil, das das Land Bayern betraf, kann jedoch auch auf die Monopole für Sportwetten, die mit denselben Merkmalen in anderen Ländern bestanden, erstreckt werden. Das Bundesverfassungsgericht gewährte den zuständigen Gesetzgebern eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2007, um das fragliche Monopol so umzugestalten, dass ein Minimum an Kohärenz im Hinblick auf das Ziel der Suchtbekämpfung hergestellt wird [6].

3. Landesrecht

a) Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland

15. Der seit dem 1. Januar 2008 geltende Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (im Folgenden: GlüStV) ist ein neuer einheitlicher Rahmen, den die Länder

5 — Oben angeführt.

6 — BVerfG, 1 BvR 1054/01, Randnrn. 148 ff., in denen dieses Gericht die Kriterien und Vorgaben beschreibt, die erforderlich sind, um das Wettmonopol aus normativer und organisatorischer Sicht am Grundgesetz auszurichten.

zur Regelung dieses Sektors nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffen haben [7].

16. § 1 des GlüStV nennt als Ziele dieses von den Ländern geschlossenen Vertrags:

„1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,

2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,

3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden".

17. Nach § 10 GlüStV haben die Länder zur Erreichung dieser Ziele „die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen" (Abs. 1), und sie können diese Aufgabe „selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen" (Abs. 2).

18. § 4 des GlüStV bestimmt, dass öffentliche Glücksspiele nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden dürfen (Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln den Zielen des Abs. 1 zuwiderläuft; auf die Erteilung der Erlaubnis besteht jedenfalls kein Rechtsanspruch (Abs. 2).

19. § 4 verbietet auch das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet (Abs. 4). In § 25 GlüStV, der eine Reihe von Übergangsvorschriften enthält, ist vorgesehen, dass die Länder befristet auf höchstens ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben können, wenn keine Versagungsgründe vorliegen und bestimmte zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sind (u. a. gewährleisteter Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler,

7 — Der GlüStV ersetzt den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (im Folgenden: LottStV), der am 1. Juli 2004 in Kraft getreten war.

Beachtung der Einsatzgrenzen von höchstens 1 000 Euro pro Monat, Kreditverbot und Ausschluss der interaktiven Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe)

Glücksspiellizenz (gaming licence), beschränkt auf „remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking“, die sie somit nur außerhalb des Gebiets von Gibraltar zur Veranstaltung von Wetten berechtigte.

b) Die Regelung des Landes Schleswig-Holstein

20. Das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (im Folgenden: GlüStV AG) vom 13. Dezember 2007 gilt für die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Lotterien und Sportwetten, nicht aber für die Durchführung von Wetten anlässlich öffentlicher Pferderennen (§ 3). Nach § 4 Abs. 2 GlüStV AG erfüllt das Land diese Aufgabe durch die NordwestLotto Schleswig Holstein GmbH & Co. KG.

22. Carmen Media wollte in der Bundesrepublik Deutschland über das Internet Sportwetten anbieten und beantragte deshalb am 10. Februar 2006 beim Land Schleswig-Holstein die Feststellung der Zulässigkeit dieser Betätigung aufgrund der Lizenz, die sie für Gibraltar besitzt, hilfsweise die Erteilung einer Genehmigung nach nationalem Recht.

23. Gegen die Ablehnung ihres Antrags erhob Carmen Media am 30. Juni 2006 Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht und machte geltend, dass das staatliche Sportwettenmonopol gegen das Unionsrecht verstoße, da es mit dem freien Dienstleistungsverkehr nach Art. 49 EG unvereinbar sei.

III — Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21. Die Carmen Media Group Ltd (im Folgenden: Carmen Media) erhielt von der Regierung Gibraltars, wo diese Gesellschaft ansässig ist, eine extraterritoriale

24. Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht äußert in der Vorlageentscheidung erhebliche Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der deutschen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht und legt dem

Gerichtshof gemäß Art. 234 EG die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Ist Art. 49 EG dahin gehend auszulegen, dass die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit voraussetzt, dass der Dienstleistungserbringer nach den Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem er ansässig ist, die Dienstleistung auch dort erbringen darf (hier: Beschränkung der Glücksspiellizenz Gibraltars auf „offshore bookmaking")?

2. Ist Art. 49 EG dahin gehend auszulegen, dass dieser einem maßgeblich mit der Bekämpfung von Spielsuchtgefahren begründeten nationalen staatlichen Veranstaltungsmonopol auf Sportwetten und Lotterien (mit nicht nur geringem Gefährdungspotenzial) entgegensteht, wenn in diesem Mitgliedstaat andere Glücksspiele mit erheblichem Suchtgefährdungspotenzial von privaten Dienstleistungsanbietern erbracht werden dürfen und die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zu Sportwetten- und Lotterien einerseits und anderen Glücksspielen andererseits auf der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder und des Bundes beruhen?

Für den Fall der Bejahung der zweiten Vorlagefrage:

3. Ist Art. 49 EG dahin gehend auszulegen, dass dieser einer nationalen Regelung entgegensteht, die einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen auch bei Vorliegen der gesetzlich normierten Erteilungsvoraussetzungen in das Ermessen der Erlaubnisbehörde stellt?

4. Ist Art. 49 EG dahin gehend auszulegen, dass dieser einer nationalen Regelung entgegensteht, die das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet untersagt, wenn insbesondere gleichzeitig — wenngleich auch nur für eine Übergangsfrist von einem Jahr — die Veranstaltung und Vermittlung im Internet unter Einhaltung von Jugend- und Spielerschutzbestimmungen ermöglicht wird, um zum Zweck eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs namentlich zweier gewerblicher Spielvermittler, die bislang ausschließlich im Internet tätig sind, eine Umstellung auf die nach dem Staatsvertrag zugelassenen Vertriebswege zu ermöglichen?

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

25. Der Vorlagebeschluss ist am 8. Februar 2008 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofs eingetragen worden.

26. Die Klägerin (Carmen Media) und der Beklagte (Land Schleswig-Holstein) des Ausgangsverfahrens, die deutsche, die belgische, die griechische, die niederländische, die österreichische, die spanische und die norwegische Regierung sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

27. In der mündlichen Verhandlung, die am 8. Dezember 2009 stattgefunden hat, haben die Vertreter von Carmen Media, des Landes Schleswig-Holstein und des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein, die deutsche, die belgische, die italienische, die portugiesische und die norwegische Regierung sowie die Kommission Erklärungen abgegeben.

V — Untersuchung der ersten Vorlagefrage

28. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 49 EG für die Berufung auf das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr voraussetzt, dass der Dienstleistungserbringer seine Tätigkeit auch in seinem Sitzmitgliedstaat nach dessen Rechtsvorschriften ausüben darf.

29. Dieser Zweifel ergibt sich daraus, dass Carmen Media von den Behörden Gibraltars, wo sie ihren Sitz hat, eine auf „offshore bookmaking“ beschränkte, d. h. extraterritoriale, Glücksspiellizenz erhalten haben soll, die es ihr nicht gestatte, Wetten im Gebiet von Gibraltar zu veranstalten, sondern — zumindest theoretisch — nur im Ausland.

30. Auf Befragung zu diesem Punkt in der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter von Carmen Media verneint, dass der Gesellschaft zum maßgeblichen Zeitpunkt die Veranstaltung von Glücksspielen in Gibraltar verboten gewesen sei. Aus ihren schriftlichen Erklärungen ergibt sich jedoch eindeutig, dass eine solche Beschränkung sehr wohl bestand, wenn nicht in der Form eines Verbots im strengen Sinne, so doch in Gestalt einer Beschränkung ihres Betätigungskreises [8].

31. In diesen Erklärungen erläutert Carmen Media, dass diese Beschränkung [9] allein durch steuerliche Gründe bedingt gewesen sei, und zwar dadurch, dass sie sich dafür entschieden habe, eine besonders vorteilhafte steuerliche Regelung in Anspruch zu nehmen (den sogenannten „Exempt-Company-Status“), die unter der Voraussetzung stehe, „keinerlei Handel mit Personen in Gibraltar [zu] treiben“ [10]. Diese Beschränkung habe nicht dem Schutz der Bürger von Gibraltar vor dem Angebot von Glücksspielanbietern dienen sollen, und ihre Aufhebung sei möglich gewesen, ohne dass es eines erneuten Genehmigungsverfahrens bedurft

8 — „Die gibraltarische Lizenz für Internet-Sportwettenangebote zu festen Quoten war … ursprünglich auf Angebote außerhalb Gibraltars beschränkt“ (Erklärungen von Carmen Media, Randnr. 11).

9 — Diese Regelung sei 2006 aufgehoben worden.

10 — Section 3(c) Ordinance 1983 Companies (Taxation and Concessions).

hätte, auch wenn Carmen Media hierfür auf ihren besonderen steuerrechtlichen Status hätte verzichten müssen.

32. Das vorlegende Gericht versucht, festzustellen, ob eine Genehmigung dieser Art Carmen Media nach Art. 49 EG berechtigte, ihre Tätigkeit in Deutschland auszuüben, ohne eine neue Erlaubnis bei den Behörden des jeweiligen Landes erwirken zu müssen, oder ob die Tatsache, dass sie an ihrem Herkunftsort keine Glücksspiele veranstalten durfte, der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung entgegensteht.

33. Die gegenseitige Anerkennung ist ein Instrument, mit dem den Wirtschaftsteilnehmern der Zugang zum Markt in allen Mitgliedstaaten garantiert werden soll, und zwar auch in den Bereichen, die sehr unterschiedlich geregelt sind [11]. Nach der Rechtsprechung ist es erforderlich, ein Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der verschiedenen betroffenen Mitgliedstaaten zu finden, so dass der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, die bereits im Herkunftsmitgliedstaat des Dienstleistungserbringers vorgeschriebenen Kontrollen und Voraussetzungen nicht verdoppeln kann.

34. Dies ergibt sich aus dem Urteil vom 17. Dezember 1981, Webb [12], in dem der Gerichtshof in Randnr. 17 festgestellt hat, dass „der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrags nur durch Regelungen beschränkt werden [darf], die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind …, und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem [Mitglied-]Staat unterliegt, in dem er ansässig ist“ [13].

35. Im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung setzt diese Feststellung voraus, dass der Bestimmungsmitgliedstaat im Hinblick auf ein bestimmtes Allgemeininteresse [14] die Einholung einer Genehmigung für die Erbringung der Dienstleistungen vorschreiben kann, er muss jedoch die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaats erteilte Genehmigung als geeignet anerkennen, wenn diese die Erfüllung der objektiv erforderlichen Voraussetzungen für die Verfolgung desselben Allgemeininteresses gewährleistet. Ist das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht legitim (soweit es nach der Rechtsprechung durch einen Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann), so ist es folglich auch hinsichtlich eines Unternehmens mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat gerechtfertigt,

11 — Amstrong, K. A., „Mutual Recognition“, in *The Law of the single European Market: Unpacking premises*, herausgegeben von C. Barnard und J. Scott, Hart Publishing, 2002, S. 230.

12 — 279/80, Slg. 1981, 3305.

13 — Vgl. entsprechend Urteile vom 25. Juli 1991, Säger (C-76/90, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 15), vom 9. August 1994, Vander Elst (C-43/93, Slg. 1994, I-3803, Randnr. 16), vom 28. März 1996, Guiot (C-272/94, Slg. 1996, I-1905, Randnr. 11), vom 23. November 1999, Arblade u. a. (C-369/96 und C-376/96, Slg. 1999, I-8453, Randnr. 34), und vom 15. März 2001, Mazzoleni und ISA (C-165/98, Slg. 2001, I-2189, Randnr. 25).

14 — Beispielsweise der Verbraucherschutz oder die Kriminalitätsbekämpfung in einem bestimmten Bereich.

sofern dieses nicht bereits die dasselbe Ziel verfolgenden Voraussetzungen im Sitzmitgliedstaat erfüllt hat.

36. Eine extraterritoriale Erlaubnis wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende kann solche Voraussetzungen schwerlich erfüllen. Da die Behörden des Herkunftsmitgliedstaats selbst nicht die Ausübung dieser Betätigung im Hoheitsgebiet dieses Staates erlauben, wird dem Gedanken, dass durch ihr Tätigwerden das Allgemeininteresse, um das ein anderer Staat besorgt ist, hinreichend geschützt ist, der Boden entzogen. Die gegenseitige Anerkennung ist nur möglich, wenn der Herkunftsmitgliedstaat ähnliche Kontrollen vorgenommen hat, wie sie im Bestimmungsmitgliedstaat gefordert werden.

37. Folglich kommt die Berufung auf den freien Dienstleistungsverkehr nur in Betracht, wenn die fragliche Tätigkeit im Sitzmitgliedstaat rechtmäßig ausgeübt werden kann.

38. Dieser Gedanke hat in die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum freien Dienstleistungsverkehr ausdrücklich Eingang gefunden; der Gerichtshof hat klargestellt, dass Beschränkungen dieser Freiheit nicht nur solche sind, die Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit enthalten, sondern auch solche, die — auch ohne Diskriminierung — geeignet sind, „die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, *in dem er rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt,* zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen“ [15].

39. Gegen diese These führt die Kommission das Urteil vom 30. September 2003, Inspire Art [16], ins Feld, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass der Umstand, dass eine Gesellschaft in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, keine Tätigkeit entfaltet und ihre Tätigkeit ausschließlich oder hauptsächlich im Mitgliedstaat ihrer Zweigniederlassung ausübt, noch kein Grund ist, die Gemeinschaftsvorschriften über das Niederlassungsrecht nicht auf diese Gesellschaft anzuwenden [17].

40. Meiner Auffassung nach ist die Berufung auf dieses Urteil nicht relevant, da die Kriterien andere sind, wenn es sich um den freien Dienstleistungsverkehr handelt. Zudem trifft der Gerichtshof insoweit eine eindeutige Unterscheidung zwischen den beiden Freiheiten und zeigt sich in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit strenger. So hat er im Urteil Säger ausgeführt, dass „[e]in Mitgliedstaat … die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen [darf], die für eine Niederlassung gelten“ (Randnr. 13), wohingegen die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs in der Form einer behördlichen Genehmigung durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann (Randnrn. 14 und 15).

15 — Hervorhebung nur hier. Vgl. in diesem Sinne Urteile Säger (Randnr. 12), Guiot (Randnr. 10) und vom 12. Dezember 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Slg. 1996, I-6511, Randnr. 25).

16 — C-167/01, Slg. 2003, I-10155.

17 — Randnr. 139.

41. Folglich kann sich ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat A niederlassen, in dem weniger strenge gesellschaftsrechtliche Vorschriften gelten, und seine gesamte Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat B unter Inanspruchnahme des im Vertrag (Art. 43 EG) verbürgten Niederlassungsrechts ausüben. Unter dem Gesichtspunkt des freien Dienstleistungsverkehrs dagegen verhält sich die Situation anders, und aus dem Urteil Inspire Art kann keinesfalls abgeleitet werden, dass das fragliche Unternehmen ohne Genehmigung auf dem Markt des Mitgliedstaats B tätig werden kann, nur weil es im Mitgliedstaat A ansässig ist und obgleich die Behörden dieses letzteren Staates ihm die Erbringung derselben Dienstleistung in seinem Hoheitsgebiet nicht erlauben.

42. Dieser Schlussfolgerung kann meiner Auffassung nach auch nicht mit dem Urteil vom 5. Juni 1997, VT4 [18], entgegengetreten werden, in dem der Gerichtshof in Randnr. 22 festgestellt hat, dass „[d]er Vertrag … es einem Unternehmen, das keine Dienste in dem Mitgliedstaat anbietet, in dem es ansässig ist, … nicht [verbietet], die Dienstleistungsfreiheit auszuüben“ [19]. Im vorliegenden Fall ist das maßgebliche Kriterium nicht der Umstand, dass Carmen Media die Dienstleistung der Veranstaltung von Wetten nicht im Hoheitsgebiet ihres Sitzmitgliedstaats anbot (was nach der oben angeführten Rechtsprechung an sich kein Hindernis für die Berufung auf den freien Dienstleistungsverkehr darstellt), sondern der Umstand, dass sie es nicht tun konnte, weil sie nur eine extraterritoriale oder Offshore-Lizenz innehatte.

43. Der Umstand, dass diese Beschränkung auf eine Willensentscheidung von Carmen Media zurückzuführen war, um in den Genuss einer vorteilhafteren steuerlichen Regelung zu gelangen, ändert nichts daran, dass sie, als sie beantragte, als rechtmäßiger Glücksspielanbieter in Deutschland anerkannt zu werden, lediglich über eine Erlaubnis verfügte, die ihr die Erbringung eben dieser Dienstleistung an ihrem Herkunftsort nicht gestattete. Ferner hätte das Unternehmen eine solche Erlaubnis zur Betätigung in Gibraltar zwar durch bloßen Verzicht auf die Steuervorteile, die es genoss, erlangen können, es bleibt aber dabei, dass es sich für die Beibehaltung dieser Vorteile und somit dafür entschieden hatte, die damit verbundenen Beschränkungen hinzunehmen.

44. Unabhängig von den — steuerlichen oder sonstigen — Gründen, die einen Mitgliedstaat dazu veranlassen, in dieser Weise zu handeln, welchen Grund hätte dieser Mitgliedstaat, der extraterritoriale Lizenzen erteilt, für die Übernahme der Verpflichtung, die Erbringung der fraglichen Dienstleistung hinreichend zu überwachen? Warum sollten die anderen Mitgliedstaaten eine Erlaubnis anerkennen, die nicht für diejenigen gilt, die sie erteilt haben?

45. Unter Berücksichtigung dieser Umstände erscheint der Gedanke legitim, dass die Behörden von Gibraltar möglicherweise keine Überwachung und Bedingungen gewährleistet haben, die ein Tätigwerden der deutschen Behörden überflüssig machen könnten. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bedeutet, dass auf die Kontrolle vertraut wird, die der Sitzstaat über ein in seinem Hoheitsgebiet ansässiges Unternehmen ausübt.

18 — C-56/96, Slg. 1997, I-3143.

19 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 1999, Centros (C-212/97, Slg. 1999, I-1459, Randnr. 27).

Wenn ein Mitgliedstaat jedoch nur eine Offshore-Lizenz erteilt hat, ist die Frage erlaubt, ob auf seine Kontrolle vertraut werden muss. Die Kontrolle durch die deutschen Behörden ist also nicht überflüssig, und eine gegenseitige Anerkennung, mit der eine doppelte Kontrolle vermieden werden soll, kommt nicht in Betracht.

46. Eine andere Lösung könnte zumindest theoretisch einen nicht wünschenswerten Missbrauch des Binnenmarkts begünstigen, wie dies die belgische Regierung in ihren Erklärungen zutreffend ausführt. Zwar fasst der Gerichtshof diese Art des Missbrauchs eng [20], aber die Annahme, dass solche extraterritorialen Genehmigungen ein Verhalten darstellen, das wechselseitiges Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten schafft, fällt schwer.

47. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass es für die Möglichkeit, das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr geltend zu machen, unerlässlich ist, dass die vom Sitzmitgliedstaat erteilte Erlaubnis den Dienstleistungserbringer berechtigt, die fragliche Dienstleistung in diesem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, zu erbringen.

48. Das Problem stellt sich jedoch nicht in dieser Weise im Glücksspielsektor, da sich, wie ich ausführlich in meinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a. [21] darlege, die gegenseitige Anerkennung von Lizenzen auf dem Gebiet von Glücksspielen beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts als nicht möglich erweist. Drei Umstände lassen mich zu diesem Ergebnis gelangen.

49. Erstens erweist sich ein homogenes Funktionieren eines Systems der gegenseitigen Anerkennung von Glücksspiellizenzen als unvereinbar mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Monopole und andere Beschränkungen der Zahl der Anbieter im Glücksspielsektor eindeutig und unmissverständlich zulässt, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind [22]. Wäre ein Mitgliedstaat, der unter Beachtung der Anforderungen des Vertrags ein Glücksspielmonopol eingeführt hat, verpflichtet, in anderen Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen zu berücksichtigen, so wäre die angeführte Rechtsprechung nicht anwendbar und verlöre ihren Sinn.

50. Zweitens erscheint die gegenseitige Anerkennung unmöglich, weil eine Harmonisierung des Glücksspielsektors fehlt und sich auch in naher Zukunft nicht abzeichnet. Ohne Harmonisierung wäre die Geltung des freien Dienstleistungsverkehrs weiterhin beschränkt, und die Aufgabe des Richters besteht gerade darin, die Beschränkungen

20 — Beispielsweise im Urteil Inspire Art zur Niederlassungsfreiheit (Randnr. 139).

21 — Nrn. 90 bis 105.

22 — Urteile vom 21. September 1999, Läärä u. a. (C-124/97, Slg. 1999, I-6067), vom 11. September 2003, Anomar u. a. (C-6/01, Slg. 2003, I-8621), und vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (C-42/07, Slg. 2009, I-7633).

abzugrenzen, die in diesem nicht harmonisierten Bereich mit den Vertragsbestimmungen in Einklang stehen.

51. Drittens erschwert das Fehlen einer ausreichend organisierten behördlichen Zusammenarbeit die Einführung eines Systems der gegenseitigen Anerkennung in diesem Bereich.

52. Folglich beruht die erste vom vorlegenden Gericht gestellte Frage auf einer falschen Prämisse, und sie sollte unter Zurückweisung der Hauptprämisse dahin beantwortet werden, dass die deutschen Behörden unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht verpflichtet sind, eine Glücksspiellizenz anzuerkennen, die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaats erteilt worden ist, unabhängig von den Bedingungen, an die sie geknüpft ist.

staatlichen Sportwetten- und Lotteriemonopol entgegensteht, das im Wesentlichen zur Bekämpfung der Spielsuchtgefahr eingeführt wurde, wenn es in diesem Mitgliedstaat andere Glücksspiele mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotenzial gibt, die von privaten Dienstleistungsanbietern erbracht werden dürfen.

VI — Untersuchung der zweiten Vorlagefrage

A — *Fallorientierte Analyse der Beschränkungen auf dem Gebiet des Glücksspiels: Verweis auf die Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a.*

53. Mit seiner zweiten Vorlagefrage fragt das vorlegende Gericht, ob Art. 49 EG einem

54. Diese Frage ist inhaltsgleich auch in den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a. gestellt worden. Im Interesse der Prozessökonomie verweise ich daher im Wesentlichen auf die Analyse in meinen Schlussanträgen in diesen Rechtssachen [23]. Dort vertrete ich die Auffassung, dass im Licht der in diesem Bereich bestehenden umfangreichen Rechtsprechung die Prüfung der Rechtssysteme zur Regelung des Glücksspiels in den Mitgliedstaaten aus sektorieller Sicht erfolgen muss, indem jede Beschränkung und jedes Glücksspiel einzeln untersucht werden. Folglich kommt es für die Frage, ob die in Bezug auf bestimmte Glücksspiele getroffene Entscheidung für ein Monopol aus der Sicht des Unionsrechts rechtmäßig ist oder nicht, darauf an, ob sie im Hinblick auf das verfolgte Ziel kohärent ist oder nicht, ob sie diskriminierend ist oder nicht und ob sie verhältnismäßig ist; keinesfalls aber ist diese Entscheidung anhand der für andere Glücksspiele im selben Mitgliedstaat gewählten Regelung zu beurteilen.

23 — Nrn. 61 bis 76.

55. Jedenfalls bin ich unabhängig von dieser Frage der Auffassung, dass die gesetzgeberische Entscheidung, ein Monopol für bestimmte Glücksspiele einzuführen und andere dem privaten Sektor zu überlassen, nicht von vornherein inkohärent ist, und zwar weder hinsichtlich des Ziels der Betrugsbekämpfung noch hinsichtlich des Ziels der Beschränkung der Möglichkeiten, in einem anderen Mitgliedstaat zu spielen, sofern die Behörden eine gewisse Überwachung der Anbieter gewährleisten und das dem Monopol unterliegende Spielangebot geringer ist, als es bei einem privaten Leistungserbringer bestehen könnte [24]. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, stehen die dargestellten Umstände einer im Sinne der Rechtsprechung kohärenten und systematischen Glücksspielpolitik nicht entgegen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, die Erfüllung dieser Voraussetzungen zu prüfen.

B — *Die bundesstaatliche Struktur hat keinen Einfluss auf diese Beurteilung*

56. Die Vorlagefrage des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts weist jedoch gegenüber der vom Verwaltungsgericht Gießen wie vom Verwaltungsgericht Stuttgart gestellten Frage einen Unterschied auf, da in ihr auch das Problem angesprochen wird, ob das vorgenannte Ergebnis dadurch beeinflusst wird, dass die unterschiedlichen Regelungen über Sportwetten und Lotterien einerseits und Glücksspiele andererseits den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern zuzuschreiben sind.

57. Nach ständiger Rechtsprechung können sich die Mitgliedstaaten nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um in einem Vertragsverletzungsverfahren einen Verstoß gegen das Unionsrecht zu rechtfertigen [25]; ebenso wenig können sie sich in Fällen, in denen Einzelnen durch die Nichtbeachtung von Unionsrecht ein Schaden entstanden ist, von ihrer Haftung befreien, indem sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unter den Körperschaften, die nach ihrer internen Rechtsordnung bestehen, berufen [26]. Der Staat als Einheit ist verantwortlich, unabhängig von dem Organ, das den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein „verfassungsmäßig unabhängiges Organ“ handelt [27].

58. Nach meinem Verständnis ist diese Rechtsprechung auch auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens übertragbar, in dem

24 — Nr. 74 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Stoß u. a.

25 — Vgl. Urteile vom 15. Dezember 1982, Kommission/Niederlande (160/82, Slg. 1982, 4637, Randnr. 4), vom 5. Juni 1984, Kommission/Italien (280/83, Slg. 1984, 2361, Randnr. 4), vom 28. März 1985, Kommission/Belgien (215/83, Slg. 1985, 1039, Randnr. 25), vom 15. Oktober 1998, Kommission/Belgien (C-326/97, Slg. 1998, I-6107, Randnr. 7), und vom 28. Mai 1998, Kommission/Spanien (C-298/97, Slg. 1998, I-3301, Randnr. 14).

26 — Urteil vom 1. Juni 1999, Konle (C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 62).

27 — Urteil vom 5. Mai 1970, Kommission/Belgien (77/69, Slg. 1970, 237, Randnr. 15).

zu prüfen ist, ob eine nationale Politik und die ihr entsprechenden Rechtsvorschriften gegen die Vertragsbestimmungen über die Freiheiten verstoßen. Daher bin ich der Auffassung, dass die territoriale Kompetenzverteilung innerhalb eines Staates keinen Einfluss auf die Beurteilung der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht haben darf.

59. Die Komplexität der territorialen Gliederung innerhalb eines Mitgliedstaats und insbesondere die Kompetenzverteilung hinsichtlich ein und derselben Materie zwischen zwei unterschiedlichen Gebietskörperschaften (im vorliegenden Fall zwischen dem Bund und den Ländern) gefährdet als solche nicht die Kohärenz der untersuchten nationalen Politik (die auf nationaler Ebene zu prüfen ist), kann jedoch nicht als Entschuldigung für etwaige Inkohärenzen oder eine etwaige Diskriminierung dienen [28].

VII — Untersuchung der dritten Vorlagefrage

60. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 49 EG einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Erteilung einer Erlaubnis für die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspielen in das Ermessen der Behörde stellt, auch wenn die gesetzlich normierten Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind.

61. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass diese Frage nicht relevant sei, wenn das deutsche Monopolsystem als vertragswidrig anzusehen sein sollte. Meiner Auffassung nach ist die Frage jedoch auch dann relevant, wenn das nationale Gericht nach den im Urteil des Gerichtshofs angegebenen Kriterien zu der Feststellung gelangte, dass das Nebeneinander eines Monopols für bestimmte Glücksspiele und das Angebot anderer Glücksspiele durch private Anbieter nicht gegen den Vertrag verstößt. In diesem Fall wäre auf Letztere das Genehmigungsverfahren anzuwenden.

62. Das System einer vorherigen behördlichen Genehmigung stellt ebenfalls eine Beschränkung der Verkehrsfreiheiten dar, die gerechtfertigt werden kann, wenn sie nicht diskriminierend ist, die Erreichung eines Ziels des Allgemeininteresses gewährleisten soll, geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen, und im Verhältnis zu ihm angemessen ist [29].

28 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath (C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Randnrn. 47 bis 58).

29 — Vgl. Urteile vom 6. November 2003, Gambelli u. a. (C-243/01, Slg. 2003, I-13031, Randnr. 65), vom 13. November 2003, Lindman (C-42/02, Slg. 2003, I-13519, Randnr. 29), vom 6. März 2007, Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnr. 49), und Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (Randnr. 60).

63. Nach ständiger Rechtsprechung treten zu diesen Kriterien jedoch noch weitere hinzu, die dafür sorgen sollen, dass diese Genehmigung, sofern ihre Erteilung die fragliche Freiheit in das Ermessen der Verwaltung stellt, die Ausübung der Freiheit nicht illusorisch macht [30].

64. In diesem Sinne hat der Gerichtshof entschieden, dass ein System einer vorherigen behördlichen Genehmigung, das in die Grundfreiheiten eingreift, zu seiner Rechtfertigung zum einen auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen muss, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, so dass es nicht missbräuchlich ausgeübt werden kann, und sich zum anderen auf eine leicht zugängliche Verfahrensregelung stützen muss, die geeignet ist, den Betroffenen zu garantieren, dass ihr Antrag innerhalb angemessener Frist sowie objektiv und unparteiisch behandelt wird, wobei eine Versagung der Genehmigung zudem im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens anfechtbar sein muss [31].

65. Die Befugnisse der Verwaltung müssen somit bestimmten Grenzen unterliegen, die ihre missbräuchliche Ausübung verhindern, der Gemeinschaftsrichter verlangt jedoch nicht, dass die Genehmigungsbefugnis vollständig geregelt ist. Andernfalls hätte die Beschränkung der Zahl der Anbieter, die die Rechtsprechung zuweilen für zulässig erachtet hat [32], keinen Platz, und selbst die Verwirklichung der Ziele des Allgemeininteresses, die diese Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen, könnte beeinträchtigt sein [33].

66. Unter der Voraussetzung, dass das errichtete Verfahren objektiv, transparent und nicht diskriminierend ist und dass die erlassene Entscheidung mit einer Klage anfechtbar ist, ist somit nicht zu beanstanden, dass die Verwaltung über ein gewisses Ermessen verfügt, um die für jede Sachlage am besten geeignete Lösung zu finden. Daher heißt es in § 4 Abs. 2 GlüStV, dass auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch besteht.

30 — Vgl. Urteile vom 31. Januar 1984, Luisi und Carbone (286/82 und 26/83, Slg. 1984, 377, Randnr. 34), vom 23. Februar 1995, Bordessa u. a. (C-358/93 und C-416/93, Slg. 1995, I-361, Randnr. 25), vom 14. Dezember 1995, Sanz de Lera u. a. (C-163/94, C-165/94 und C-250/94, Slg. 1995, I-4821, Randnrn. 23 bis 28), vom 20. Februar 2001, Analir u. a. (C-205/99, Slg. 2001, I-1271, Randnr. 37), und vom 13. Mai 2003, Müller-Fauré und van Riet (C-385/99, Slg. 2003, I-4509, Randnr. 84).

31 — Urteile Müller-Fauré und van Riet (Randnr. 85), Analir u. a. (Randnr. 38), und vom 12. Juli 2001, Smits und Peerbooms (C-157/99, Slg. 2001, I-5473, Randnr. 90).

32 — Urteil Placanica u. a. (Randnrn. 53 bis 58).

33 — Die Rechtsprechung zu Glücksspielen bezieht sich oft auf die Notwendigkeit, dass die nationalen Behörden über ein „ausreichendes Ermessen" verfügen müssen, um die Anforderungen, die das von ihnen geltend gemachte Ziel des Allgemeininteresses umfasst, zu bestimmen (Urteile vom 24. März 1994, Schindler, C-275/92, Slg. 1994, I-1039, Randnr. 61, und vom 21. Oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Slg. 1999, I-7289, Randnr. 15, sowie Urteile Läärä u. a., Randnr. 14, Gambelli u. a., Randnr. 63, Placanica u. a., Randnr. 47, und Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 57).

VIII — Untersuchung der vierten Vorlagefrage

67. Mit seiner vierten und letzten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein absolutes Verbot der Veranstaltung und der Vermittlung von Glücksspielen im Internet mit Art. 49 EG vereinbar ist, wenn die nationale Regelung gleichzeitig bestimmten Anbietern ermöglicht, während einer Übergangsfrist von einem Jahr diese Spiele weiterhin im Internet anzubieten.

68. Mit dieser Frage möchte das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht wissen, ob § 4 Abs. 4 GlüStV, der das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verbietet, mit dem Vertrag vereinbar ist [34].

69. Der Gerichtshof hat entschieden, dass mit dem Vertrag andere allgemeine Verbote wie solche, die sich auf eine bestimmte Modalität des Spiels beziehen, vereinbar sind [35]. Daraus folgt, dass einer eventuellen Rechtmäßigkeit des Verbots in Bezug auf ein bestimmtes Spielmedium wie das Internet nichts entgegensteht. Die Maßnahme ist nicht diskriminierend, weil sie sowohl deutsche als auch ausländische Anbieter betrifft [36] und weil sie unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten des Glücksspiels im Internet (besondere Gefährlichkeit unter dem Gesichtspunkt der Abhängigkeit, da das Spiel im privaten Bereich stattfindet und mit einem praktisch unbegrenzten Angebot aufwartet — mehrere Spielefenster können gleichzeitig geöffnet werden — sowie rund um die Uhr und ganzjährig verfügbar ist) geeignet sein kann, Spieler zu schützen und die Spielsucht zu verringern.

70. Somit kann ein Verbot dieser Art wie andere Verbote, die in weniger ausgeprägter Weise den freien Dienstleistungsverkehr berühren, durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und mit dem Vertrag vereinbar sein, sofern es nicht diskriminierend ist und die Kriterien der Kohärenz und der Verhältnismäßigkeit beachtet. Zwar können einige Punkte Zweifel an seiner Verhältnismäßigkeit aufwerfen, da ein vollständiges Verbot neben anderen weniger beschränkenden Maßnahmen (wie dem Monopol selbst) zur Folge haben könnte, dass die Nachfrage nach Glücksspielen auf illegale Websites abwandert. Ebenso könnte die Entscheidung in Widerspruch geraten zu der gleichzeitigen Beibehaltung eines Monopols für eben diese Spiele (auch wenn sie nicht im Internet angeboten werden), das auf das Erfordernis gestützt ist, das Verlangen nach Glücksspielen

34 — Wie die deutsche Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, gilt das Verbot des Glücksspiels im Internet sowohl für Sportwetten und Lotterien als auch für Spielbanken und Geldspielautomaten. Websites dieser Art, die in Deutschland möglicherweise existieren (von denen einige in den Akten genannt worden sind), sind daher illegal.

35 — Beispielsweise im Urteil Schindler zu dem Verbot von Lotterien, das in den britischen Rechtsvorschriften vorgesehen war.

36 — Vorbehaltlich der Ausführungen in Nr. 31 dieser Schlussanträge. Im Übrigen scheint es sich nicht — wie Carmen Media geltend macht — um eine „versteckte Diskriminierung“ zu handeln, die sich daraus ergeben soll, dass ausländische Anbieter auf das Internet „angewiesen“ seien, da sie dasselbe Recht wie deutsche Unternehmen haben, ihre Tätigkeit in Deutschland auszuüben.

in Bahnen zu lenken. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, alle diese Fragen zu beurteilen.

71. Das vorlegende Gericht stellt allerdings das Verbot von Glücksspielen im Internet nicht in abstrakter und allgemeiner Weise in Frage, sondern in Bezug auf die Übergangsvorschrift, die es den Ländern ermöglicht, die Veranstaltung und die Vermittlung von Lotterien im Internet während einer Frist von einem Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV zu erlauben, wenn keine objektiven Versagungsgründe vorliegen und weitere zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sind.

72. Nach dem Erläuterungsbericht zum GlüStV sollte diese Übergangsmaßnahme den Glücksspielanbietern, die fast ausschließlich im Internet tätig waren, ermöglichen, sich durch Umstellung auf neue nach dem GlüStV zulässige Vertriebswege dem neuen rechtlichen Rahmen anzupassen [37]. Es handelt sich folglich um eine Entscheidung zum Schutz der Rechtssicherheit der Spielevermittler, die bis zum Zeitpunkt des Verbots im Rahmen eines nicht beschränkenden Systems tätig waren.

73. Der Gerichtshof hat wiederholt auf die Bedeutung des Grundsatzes der Rechtssicherheit hingewiesen, der Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist und sowohl von den Gemeinschaftsorganen als auch von den Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse, die ihnen das Unionsrecht verleiht, zu beachten ist [38].

74. Angesichts der aus diesem Grundsatz folgenden Anforderungen sehen die Gemeinschaftsrichtlinien üblicherweise für ihre Umsetzung und ihre Durchführung eine angemessene Frist nach ihrem Inkrafttreten vor, und die Rechtsprechung geht davon aus, dass sich die zeitlich befristete Verschiebung einer Anpassung verschiedener — tatsächlicher und rechtlicher — Situationen an das Unionsrecht rechtfertigen lässt.

75. Der Gerichtshof hat beispielsweise im Urteil vom 17. Juli 2008, ASM Brescia [39], gestützt auf den Grundsatz der Rechtssicherheit die gegen die Art. 49 EG und 86 EG

37 — Das vorlegende Gericht meint, es handele sich um einen „Verhältnismäßigkeitsausgleich“ zugunsten der beiden gewerblichen Spielevermittler, die im Erläuterungsbericht zum GlüStV namentlich genannt seien. Die deutsche Regierung weist diese Annahme in ihren Erklärungen zurück und führt aus, dass § 25 Abs. 6 GlüStV nicht nur für diese beiden Wirtschaftsteilnehmer, sondern auch für „ausländische Spieleanbieter“ gelte, „die unter Einhaltung der im Recht ihres Landes vorgesehenen Voraussetzungen erlaubte Lotterien veranstalten“. Es ist Sache des nationalen Gerichts zu prüfen, ob dies zutrifft, da eine vertragswidrige Diskriminierung vorläge, wenn es sich um eine Vorschrift *ad nominem* handelte.

38 — Urteile vom 3. Dezember 1998, Belgocodex (C-381/97, Slg. 1998, I-8153, Randnr. 26), vom 29. April 2004, Gemeente Leusden und Holin Groep (C-487/01 und C-7/02, Slg. 2004, I-5337, Randnr. 57), und vom 26. April 2005, „Goed Wonen“ (C-376/02, Slg. 2005, I-3445, Randnr. 32).

39 — C-347/06, Slg. 2008, I-5641.

verstoßende Verlängerung der Gültigkeit einer Konzession für die Erdgasverteilung zugelassen. Auch gibt es zahlreiche Urteile, in denen der Gerichtshof unter Heranziehung des Grundsatzes der Rechtssicherheit die Befugnis, die ihm Art. 231 Abs. 2 EG verleiht, dadurch ausübt, dass er die Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung bezeichnet, die als fortgeltend zu betrachten sind [40].

76. Soweit nun angenommen wird, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit einer der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses ist, auf die die Mitgliedstaaten sich berufen können, um vorübergehend eine gegen die Vertragsfreiheiten verstoßende Vorschrift oder Sachlage aufrechtzuerhalten, ist erst recht die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zu bejahen, die die Beschränkungen einer dieser Freiheiten verlängert, indem sie den Betroffenen eine Frist einräumt, um sich den neuen Anforderungen nach nationalem Recht anzupassen.

77. Ich bin der Auffassung, dass auch die Entscheidung, das Inkrafttreten des Verbots von Glücksspielen im Internet zu verschieben, weder die Kohärenz dieser beschränkenden Maßnahme beeinträchtigt noch die Verwirklichung der Ziele des Allgemeininteresses, die sie verfolgt, gefährdet.

78. Zunächst einmal erscheint, selbst wenn sich das Verbot von Glücksspielen im Internet durch das mit ihnen verbundene erhöhte Suchtrisiko rechtfertigen lässt, die Notwendigkeit ihrer Beseitigung nicht so dringend, dass sie Vorrang vor den sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergebenden Anforderungen haben müsste.

79. Des Weiteren ist zu bedenken, dass die in § 25 Abs. 6 GlüStV festgelegte Übergangsfrist an umfassende Voraussetzungen und Anforderungen geknüpft ist. Erstens gilt sie nur für Lotterien und nicht für Sportwetten, deren Veranstaltung und Vermittlung im Internet mit Inkrafttreten des GlüStV aufgrund ihrer besonderen Gefährlichkeit verboten sind. Zweitens unterliegt die übergangsweise erteilte Erlaubnis von Lotterien im Internet mehreren Voraussetzungen und Einschränkungen, die die Gefahren, die diese Form des Spiels mit sich bringen kann, vermeiden sollen. So verpflichtet diese Vorschrift u. a. dazu, zu gewährleisten, dass minderjährige und gesperrte Spieler ausgeschlossen sind, sie begrenzt den Einsatz auf 1000 Euro pro Monat, und sie verbietet Kredite und die interaktive Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe.

80. Wie in der Vorlagenentscheidung ausgeführt ist, stellt die vom GlüStV eingeführte

40 — Urteil vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnrn. 373 ff.). Der Gerichtshof wendet diese Bestimmung analog im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen auf sämtliche Rechtsakte des Sekundärrechts an, so in den Urteilen vom 15. Oktober 1980, Providence agricole de la Champagne (4/79, Slg. 1980, 2823, Randnrn. 45 und 46), und vom 5. Juli 1995, Parlament/Rat (C-21/94, Slg. 1995, I-1827, Randnrn. 29 bis 32). Zu klären bleibt die dem Gerichtshof in der anhängigen Rechtssache Winner Wetten (C-409/06) vorgelegte Frage, ob diese Möglichkeit auch auf Vorschriften des innerstaatlichen Rechts Anwendung finden kann, die gegen eine unmittelbar geltende Bestimmung des Unionsrechts verstoßen. Generalanwalt Bot hat dies in seinen Schlussanträgen vom 26. Januar 2010 bereits verneint.

Übergangsbestimmung schließlich einen Verhältnismäßigkeitsausgleich dar, der die Jugend- und Spielerschutzbestimmungen beachtet. Daher meine ich, dass das Bestehen einer solchen Bestimmung sich nicht als inkohärent im Hinblick auf das Verbot des Glücksspiels im Internet erweist, da diese Vorschrift den Übergang zu dem neuen rechtlichen Rahmen in einer Weise erleichtern will, die so weit wie möglich die verfolgten Ziele des Allgemeininteresses und den Grundsatz der Rechtssicherheit achtet.

IX — Ergebnis

81. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass die Berufung auf den freien Dienstleistungsverkehr voraussetzt, dass die im Sitzmitgliedstaat erteilte Erlaubnis den Dienstleistungserbringer berechtigt, die fragliche Dienstleistung in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, zu erbringen. Die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen auf dem Gebiet des Glücksspiels ist jedoch beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht durchführbar.

2. Ein staatliches Monopol zur Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien, das maßgeblich durch die Bekämpfung der Spielsuchtgefährdung begründet ist, ist mit Art. 49 EG vereinbar, selbst wenn in demselben Mitgliedstaat andere Glücksspiele mit erheblichem Suchtgefährdungspotenzial von privaten Dienstleistungserbringern angeboten werden dürfen, sofern die Behörden dafür sorgen, dass eine gewisse Überwachung der privaten Anbieter gewährleistet ist, und sofern das dem Monopol unterliegende Spielangebot geringer ist, als es bei einem privaten Dienstleistungserbringer bestehen könnte. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, stehen die dargestellten Umstände einer im Sinne der Rechtsprechung

kohärenten und systematischen Glücksspielpolitik nicht entgegen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, die Erfüllung dieser Voraussetzung zu prüfen.

Die Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet von Glücksspielen zwischen Bund und Ländern gefährdet als solche nicht die Kohärenz der den Gegenstand der Untersuchung bildenden nationalen Politik (die insgesamt auf nationaler Ebene zu prüfen ist), kann jedoch nicht als Rechtfertigung etwaiger Inkohärenzen dienen.

3. Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen in das Ermessen der Erlaubnisbehörde stellt, sofern das errichtete Verfahren objektiv, transparent und nicht diskriminierend ist und die erlassene Entscheidung mit einer Klage anfechtbar ist.

4. Art. 49 EG steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet untersagt, wenn die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem als Rechtfertigung geltend gemachten Ziel des Allgemeininteresses steht, auch wenn gleichzeitig die Veranstaltung und die Vermittlung im Internet unter Einhaltung von Jugend- und Spielerschutzbestimmungen zum Zweck eines speziell auf die Anbieter, die bis zu jenem Zeitpunkt ausschließlich im Internet tätig waren, ausgerichteten Ausgleichs ermöglicht wird."