URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

8. September 2010 *

In der Rechtssache C-46/08

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidung vom 30. Januar 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Februar 2008, in dem Verfahren

Carmen Media Group Ltd

gegen

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein

erlässt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts und J.-C. Bonichot, der Kammerpräsidentin P. Lindh sowie der Richter K. Schiemann (Berichterstatter), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh und L. Bay Larsen,

Generalanwalt: P. Mengozzi,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Dezember 2009,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Carmen Media Group Ltd, vertreten durch die Rechtsanwälte W. Hambach, M. Hettich und S. Münstermann sowie durch Professor C. Koenig,

— des Landes Schleswig-Holstein und des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein, vertreten durch L.-E. Liedke und D. Kock als Bevollmächtigte im Beistand der Rechtsanwälte M. Hecker und M. Ruttig,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma, J. Möller und B. Klein als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch L. Van den Broeck als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck und A. Hubert, advocaten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou und O. Patsopoulou als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch F. Díez Moreno als Bevollmächtigten,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und M. de Grave als Bevollmächtigte,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

— der norwegischen Regierung, vertreten durch K. Moen als Bevollmächtigten,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Traversa, P. Dejmek und H. Krämer als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. März 2010

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 49 EG.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Carmen Media Group Ltd (im Folgenden: Carmen Media) einerseits und dem Land Schleswig-Holstein sowie dem Innenminister des Landes Schleswig-Holstein andererseits über deren Zurückweisung eines Antrags von Carmen Media auf Anerkennung bzw. Erteilung des Rechts, in diesem Bundesland Sportwetten über das Internet anzubieten.

Nationaler rechtlicher Rahmen

Bundesrecht

3 § 284 des Strafgesetzbuchs 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.

…“

4 Mit Ausnahme der Wetten auf öffentliche Pferdewettkämpfe, die insbesondere dem Rennwett- und Lotteriegesetz (RWLG) unterliegen, sowie des Aufstellens und des Betriebs von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in anderen Einrichtungen als Spielbanken (Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften, Beherbergungsbetrieben), die insbesondere der Gewerbeordnung und der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit unterliegen, werden die Voraussetzungen, unter denen Erlaubnisse im Sinne von § 284 Abs. 1 StGB auf dem Gebiet des Glücksspiels erteilt werden können, auf Länderebene bestimmt.

5 § 1 Abs. 1 RWLG lautet:

„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.“

6 § 2 Abs. 1 RWLG bestimmt:

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

Der Glücksspielstaatsvertrag

7 Mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (im Folgenden: LottStV) haben die Länder für die Veranstaltung, die Durchführung und die gewerbliche Vermittlung von Glücksspielen mit Ausnahme von Spielbanken einen einheitlichen Rahmen geschaffen.

8 Mit Urteil vom 28. März 2006 hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Regelung zur Umsetzung des LottStV im Land Bayern entschieden, dass das dort bestehende staatliche Sportwettenmonopol gegen den die Berufsfreiheit gewährleistenden Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes verstößt. Es war insbesondere der Auffassung, dass das Monopol deshalb unverhältnismäßig in die geschützte Berufsfreiheit eingreife, weil es die Tätigkeit der Veranstaltung privater Wetten ausschließe, ohne dass ihm ein rechtlicher Rahmen zur Seite gestellt werde, der auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene strukturell und substanziell eine effektive Verfolgung der Ziele gewährleisten könne, die Spielleidenschaft einzudämmen und die Spielsucht zu bekämpfen.

9 Nach den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts wird mit dem zwischen den Bundesländern geschlossenen und am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) ein neuer einheitlicher Rahmen für die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Glücksspielen geschaffen, um den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 aufgestellten Anforderungen zu genügen.

10 Das vorlegende Gericht führt weiter aus, wie sich insbesondere aus dem Erläuterungsbericht des Entwurfs zum GlüStV (im Folgenden: Erläuterungsbericht) ergebe, sei das erste und wichtigste Ziel des GlüStV die Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht. Nach dem Erläuterungsbericht mache eine im April 2006 im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung erstellte Studie zum Glücksspielmarkt in der Europäischen Union deutlich, wie wirksam eine strikte Regulierung und Kanalisierung der betreffenden Tätigkeiten insoweit sein könne.

11 In Bezug speziell auf den Sektor der Sportwetten heiße es in dem Erläuterungsbericht, dass es, auch wenn solche Wetten für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben dürften, bei einer erheblichen Ausweitung des Angebots an diesen Wetten sehr wahrscheinlich sei, dass sich das von ihnen erzeugte Suchtpotenzial als erheblich erweise, denn darauf deuteten die Angaben in den verfügbaren wissenschaftlichen Studien und Expertenberichten hin. Daher müssten vorbeugende Maßnahmen gegen eine solche Sucht getroffen werden, indem Beschränkungen für die Veranstaltung, den Vertrieb und die Durchführung solcher Glücksspiele auferlegt würden. Die Kanalisierung und Begrenzung des Markts für diese Spiele durch den GlüStV solle insoweit insbesondere durch die Beibehaltung des bestehenden Monopols auf die Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial erreicht werden.

12 Nach § 1 GlüStV sind dessen Ziele,

„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".

13 Nach § 2 GlüStV gelten für Spielbanken nur seine §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23.

14 § 4 GlüStV lautet:

„(1) Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) ist verboten.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch.

…

(4) Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten."

15 § 10 GlüStV bestimmt:

„(1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt.

(2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese öffentliche 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.

…

(5) Anderen als den in Abs. 2 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden."

16 Der Dritte Abschnitt des GlüStV bezieht sich auf Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, die unter sehr restriktiven Voraussetzungen ausschließlich solchen Veranstaltern erlaubt werden können, die gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen.

17 § 25 Abs. 6 GlüStV lautet:

„Die Länder können befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet; die Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe sind zu beachten.

2. Die Beachtung der in der Erlaubnis festzulegenden Einsatzgrenzen, die 1 000 Euro pro Monat nicht überschreiten dürfen, und des Kreditverbots ist sichergestellt.

3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung und die Möglichkeit interaktiver Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe sind ausgeschlossen; davon kann regelmäßig bei Lotterien mit nicht mehr als zwei Gewinnentscheiden pro Woche ausgegangen werden.

4. Durch Lokalisierung nach dem Stand der Technik wird sichergestellt, dass nur Personen teilnehmen können, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten.

5. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren."

18 Das vorlegende Gericht hebt hervor, dass die Übergangsvorschrift in § 25 Abs. 6 GlüStV nach dem Erläuterungsbericht dem Verhältnismäßigkeitsausgleich bei den beiden gewerblichen Spielvermittlern, die fast ausschließlich im Internet tätig seien und 140 bzw. 151 Personen beschäftigten, dienen solle, indem ihnen ausreichend Zeit gegeben werde, um ihren Betrieb auf nach dem GlüStV zulässige Vertriebswege umzustellen.

Die Regelung des Landes Schleswig-Holstein

19 Der GlüStV wurde durch das Land Schleswig-Holstein mit dem Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 13. Dezember 2007 (GVOBl. 2007 S. 524) (GlüStV AG) umgesetzt.

20 § 4 GlüStV AG sieht vor:

„(1) Zur Erreichung der Ziele des § 1 des [GlüStV] nimmt das Land Schleswig-Holstein die Glücksspielaufsicht, die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele als öffentliche Aufgabe wahr.

(2) Das Land Schleswig-Holstein erfüllt seine öffentliche Aufgabe nach § 10 Abs. 1 GlüStV durch die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (NordwestLotto Schleswig-Holstein), deren Anteile vollständig oder überwiegend vom Land unmittelbar oder mittelbar gehalten werden. …

(3) NordwestLotto Schleswig-Holstein kann Zahlenlotterien, Losbrieflotterien und Sportwetten sowie hierzu Zusatzlotterien und -ausspielungen veranstalten.

…“

21 § 5 Abs. 1 GlüStV AG sieht vor:

„Die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV für Glücksspiele, die keine Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sind (§ 6), setzt voraus, dass

1. Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 GlüStV nicht entgegenstehen,

2. die Einhaltung

   a) der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV,

   b) des Internetverbots in § 4 Abs. 4 GlüStV,

   c) der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV,

   d) der Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV und

   e) der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 GlüStV sichergestellt ist,

3. die Veranstalterin oder der Veranstalter oder die Vermittlerin oder der Vermittler zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung und die Vermittlung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmerinnen und Spielteilnehmer sowie für die zuständige Behörde nachvollziehbar durchgeführt wird,

4. bei der Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege oder bei der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV der Fachbeirat beteiligt wurde und der Bericht über die sozialen Auswirkungen des neuen oder erweiterten Angebots sichergestellt ist,

5. bei Veranstalterinnen oder Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 GlüStV die Teilnahme am Sperrsystem nach §§ 8 und 23 GlüStV sichergestellt ist,

6. der Ausschluss gesperrter Spieler nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 GlüStV sichergestellt ist und

7. bei gewerblichen Spielvermittlerinnen und Spielvermittlern die Einhaltung der Anforderungen nach § 19 GlüStV sichergestellt ist.

Sind die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllt, soll die Erlaubnis erteilt werden."

22 § 9 GlüStV AG bestimmt:

„Abweichend von § 4 Abs. 4 GlüStV kann bei Lotterien die Veranstaltung und die Vermittlung im Internet bis 31. Dezember 2008 erlaubt werden, wenn die Beachtung der in § 25 Abs. 6 GlüStV genannten Voraussetzungen sichergestellt ist. …“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

23 Carmen Media ist in Gibraltar ansässig, wo ihr eine Lizenz zur Vermarktung von Sportwetten erteilt wurde. Aus steuerlichen Gründen beschränkt sich diese Lizenz allerdings auf die Vermarktung solcher Wetten im Ausland („offshore bookmaking“).

24 Da Carmen Media derartige Wetten über das Internet in Deutschland anbieten wollte, beantragte sie im Februar 2006 beim Land Schleswig-Holstein die Feststellung, dass diese Tätigkeit angesichts der ihr in Gibraltar erteilten Lizenz zulässig sei. Hilfsweise beantragte sie die Erteilung einer Erlaubnis für ihre Tätigkeit oder in Ermangelung dessen deren Duldung bis zur Schaffung eines gemeinschaftsrechtskonformen Genehmigungsverfahrens für private Anbieter.

25 Nachdem diese Anträge am 29. Mai 2006 zurückgewiesen worden waren, erhob Carmen Media am 30. Juni 2006 Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht. Sie stützte die Klage insbesondere darauf, dass das im Land Schleswig-Holstein bestehende staatliche Sportwettenmonopol gegen Art. 49 EG verstoße. Entgegen den Anforderungen, die der Gerichtshof u. a. in seinem Urteil vom 6. November 2003,

Gambelli u. a. (C-243/01, Slg. 2003, I-13031), aufgestellt habe, erlaube es die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Monopols auf dem Gebiet der Sportwetten und Lotterien nach dem LottStV nämlich nicht, eine kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht sicherzustellen. Andere Spiel- und Wettformen wie Geldspielautomaten, Pferdewetten oder Kasinospiele seien nicht Gegenstand eines solchen staatlichen Monopols und entwickelten sich darüber hinaus immer extensiver, obwohl derartige Spiele und Wetten eine höhere Suchtgefahr aufwiesen als Sportwetten und Lotterien. Während des Verfahrens hat Carmen Media geltend gemacht, dass diese Inkohärenzen nach dem Inkrafttreten des GlüStV und des GlüStV AG fortbestünden.

26 Das Land Schleswig-Holstein trägt vor, der Umstand, dass die Lizenz von Carmen Media auf „offshore bookmaking" beschränkt sei, hindere diese daran, sich auf die Gemeinschaftsvorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr zu berufen, da sie im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung nicht rechtmäßig derartige Dienstleistungen erbringe. Das Gemeinschaftsrecht enthalte im Übrigen nicht das Erfordernis einer Gesamtkonsistenz aller Glücksspielregelungen. Die unterschiedlichen Glücksspielbereiche seien nämlich nicht vergleichbar, und etwaige Defizite in einem dieser Bereiche könnten keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der für die anderen Bereiche geltenden Regelung haben. Die Vereinbarkeit eines staatlichen Monopols mit dem Gemeinschaftsrecht sei somit allein anhand des betreffenden Spielsektors zu beurteilen. Im vorliegenden Fall bestünden an dieser Vereinbarkeit, insbesondere nach dem Inkrafttreten des GlüStV und des GlüStV AG, keine Zweifel.

27 Das vorlegende Gericht führt aus, dass der Erfolg des Begehrens von Carmen Media, im Land Schleswig-Holstein als privater Anbieter von Sportwetten im Internet auftreten zu können, vor allem davon abhänge, wie diese beiden vom Land Schleswig-Holstein vorgebrachten Argumente zu beantworten seien.

28 In Bezug auf das erste dieser Argumente ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass auf einen Dienstleister, der Dienstleistungen über das Internet anbieten wolle, die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr schon dann anwendbar seien, wenn die betreffende Tätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung des Dienstleisters nicht verboten sei. Auf die Frage, ob eine derartige Dienstleistung dort durch den Dienstleister tatsächlich erbracht werde, komme es hingegen nicht an. Das Anbieten von Wetten sei aber in Gibraltar nicht verboten, und die Carmen Media erteilte Erlaubnis gelte im vorliegenden Fall nur aus steuerrechtlichen Gründen ausschließlich für Wetten im Ausland.

29 In Bezug auf das zweite Argument stellt das vorlegende Gericht klar, dass sich die nunmehr zugrunde zu legende innerstaatliche Rechtslage aus dem GlüStV und dem GlüStV AG ergebe, und wirft die Frage auf, ob das staatliche Monopol und der daraus resultierende Ausschluss privater Veranstalter auf dem Gebiet der Sportwetten und Lotterien mit nicht geringem Gefährdungspotential, die aus § 10 Abs. 1, 2 und 5 GlüStV in Verbindung mit § 4 Abs. 2 GlüStV AG folgten, gegen Art. 49 EG verstießen.

30 Wie insbesondere aus dem Erläuterungsbericht hervorgehe, sei oberstes Ziel des GlüStV die Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht. Insoweit ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass das Ermessen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Festlegung der Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet des Glücksspiels, insbesondere der Verfolgung einer Politik der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben in diesem Bereich, unter genauer Bestimmung des angestrebten Schutzniveaus es ihnen zwar grundsätzlich gestatte, ein Monopol zu begründen, dass dies aber voraussetze, dass die insoweit getroffenen Regelungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügten; hierzu sei insbesondere auf das Urteil vom 21. September 1999, Läärä u. a. (C-124/97, Slg. 1999, I-6067, Randnr. 39), zu verweisen. Es sei zweifelhaft, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende staatliche Sportwettenmonopol dem sich aus Randnr. 67 des Urteils Gambelli u. a. ergebenden Erfordernis der Kohärenz und der Systematik bei der Bekämpfung der Spielsucht genüge.

31 Insoweit sei erstens darauf hinzuweisen, dass der Bundesminister für Wirtschaft kürzlich die Bedingungen für den gewerblichen Betrieb von Automatenspielen, für die nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und insbesondere nach den Ausführungen im Erläuterungsbericht erwiesen sei, dass sie unter den Glücksspielen das größte Suchtgefährdungspotenzial aufwiesen, durch Änderung der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (BGBl. 2006 I S. 280) erleichtert habe. Zu den dabei am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Änderungen gehörten die Erhöhung der Zahl zulässiger Geräte in Gaststätten von zwei auf drei, die Verringerung der Mindestfläche pro Gerät in Spielhallen, und zwar von 15 m2 auf 12 m2, und die Erhöhung der maximalen Gerätezahl in Spielhallen von 10 auf 12. Außerdem seien die Mindestspieldauer pro Gerät von 12 auf 5 Sekunden reduziert und die Verlustgrenze von 60 Euro auf 80 Euro heraufgesetzt worden.

32 Zweitens bestehe ein Widerspruch zwischen den Zielen, mit denen das staatliche Sportwettenmonopol gerechtfertigt werde, und der expansiven Politik der deutschen Behörden im Bereich der Kasinospiele, obwohl deren Spielsuchtgefährdungspotential ebenfalls höher sei als das der Sportwetten. Die Zahl der erlaubten Kasinos sei nämlich zwischen 2000 und 2006 von 66 auf 81 gestiegen.

33 Drittens seien Wetten auf öffentliche Pferderennen oder andere Leistungsprüfungen für Pferde aus dem Geltungsbereich des GlüStV ausgenommen und würden namentlich durch das RWLG geregelt, das von Privatunternehmen gewerbsmäßig betriebene Wetten zulasse.

34 Die Kohärenz der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Glücksspiele sei anhand einer Gesamtschau der zugelassenen Glücksspielangebote zu beurteilen, die allein es dem Gesetzgeber ermöglichen könne, den Gefahren der Spielsucht effektiv zu begegnen.

35 Dass diese unterschiedlichen Spiel- und Wettformen zum Teil in die Zuständigkeit der Länder und zum Teil in die des Bundes fielen, dürfe bei der Beurteilung der Vereinbarkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Monopols mit dem Gemeinschaftsrecht nicht berücksichtigt werden.

36 Sollte sich aus der Antwort des Gerichtshofs auf die ersten beiden Vorlagefragen ergeben, dass Art. 49 EG auf eine Situation wie die der Klägerin des Ausgangsverfahrens anwendbar sei und das Monopol gegen diese Vorschrift verstoße, stelle sich sodann die Frage, in welcher Form das nationale Recht der Verpflichtung zur Gewährleistung der den Wirtschaftsteilnehmern aus diesem Artikel zustehenden Rechte genügen müsse und ob insbesondere § 4 Abs. 2 GlüStV, der die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis von den dort genannten Voraussetzungen abhängig mache, mit Art. 49 EG vereinbar sei.

37 Ferner stelle sich die Frage, ob das in § 4 Abs. 4 GlüStV aufgestellte Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet mit Art. 49 EG vereinbar sei. Insoweit sei zweifelhaft, ob diese Maßnahme geeignet sei, die hier verfolgten Ziele des Jugendschutzes und der Bekämpfung der Spielsuchtgefahr zu erreichen.

38 Unter diesen Umständen hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

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 GlüStV zugelassenen Vertriebswege zu ermöglichen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

39 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich ein Wirtschaftsteilnehmer, der Sportwetten in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er ansässig ist, anbieten möchte, auf Art. 49 EG berufen kann, wenn er nicht über eine Erlaubnis verfügt, solche Wetten Personen im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats seiner Niederlassung anzubieten, sondern nur über eine Erlaubnis, diese Dienstleistungen Personen im Ausland anzubieten.

40 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass Tätigkeiten, die darin bestehen, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Geldspiel zu ermöglichen, Dienstleistungen im Sinne von Art. 49 EG darstellen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 24. März 1994, Schindler, C-275/92, Slg. 1994, I-1039, Randnr. 25, und vom 21. Oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Slg. 1999, I-7289, Randnr. 24).

41 Nach ständiger Rechtsprechung fallen solche Dienstleistungen daher in den Anwendungsbereich von Art. 49 EG, wenn der Leistungsanbieter in einem anderen Mitgliedstaat als dem ansässig ist, in dem die Leistung angeboten wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Zenatti, Randnrn. 24 und 25). So verhält es sich insbesondere bei Dienstleistungen, die ein Leistungserbringer potenziellen Empfängern, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, über das Internet anbietet und die er ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringt, in dem er ansässig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Gambelli u. a., Randnrn. 53 und 54).

42 Der Umstand, dass die einem Veranstalter, der in einem Mitgliedstaat ansässig ist, erteilte Erlaubnis nur für Wetten gilt, die Personen im Ausland über das Internet angeboten werden, kann für sich genommen nicht zur Folge haben, dass ein solches Wettangebot vom Anwendungsbereich des durch Art. 49 EG gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehrs ausgenommen wird.

43 Das einem Wirtschaftsteilnehmer, der in einem Mitgliedstaat ansässig ist, durch diese Bestimmung gewährleistete Recht, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ist nämlich nicht davon abhängig, dass er entsprechende Dienstleistungen auch in dem Mitgliedstaat erbringt, in dem er ansässig ist (vgl. Urteil vom 5. Juni 1997, VT4, C-56/96, Slg. 1997, I-3143, Randnr. 22). Art. 49 EG verlangt insoweit nur, dass der Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als der Leistungsempfänger.

44 Diese Feststellung gilt im Übrigen unbeschadet dessen, dass jeder Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet sich ein Wettangebot erstreckt, das ein solcher Veranstalter über das Internet abgibt, die Befugnis behält, diesem die Beachtung der in seinen einschlägigen Rechtsvorschriften aufgestellten Beschränkungen vorzuschreiben, sofern diese Beschränkungen, insbesondere in Bezug auf ihre Diskriminierungsfreiheit und ihre Verhältnismäßigkeit, den Anforderungen des Unionsrechts genügen (vgl. Urteil vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnrn. 48 und 49).

45 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zu den gegebenenfalls zulässigen Rechtfertigungen innerstaatlicher Maßnahmen, mit denen der freie Dienstleistungsverkehr eingeschränkt wird, wiederholt dargelegt hat, dass sich die Ziele, die mit den im Spiel- und Wettbereich erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verfolgt werden, bei einer Gesamtbetrachtung meist auf den Schutz der Empfänger der jeweiligen Dienstleistungen und allgemeiner der Verbraucher sowie auf den Schutz der Sozialordnung beziehen. Der Gerichtshof hat ferner hervorgehoben, dass solche Ziele zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, die Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile Schindler, Randnr. 58, Läärä u. a., Randnr. 33, Zenatti, Randnr. 31, vom 11. September

2003, Anomar u. a., C-6/01, Slg. 2003, I-8621, Randnr. 73, sowie Placanica u. a., Randnr. 46).

46 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es demnach Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Tätigkeiten dieser Art vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen, wobei die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das von den betreffenden nationalen Stellen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen sind (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile Läärä u. a., Randnrn. 35 und 36, Zenatti, Randnrn. 33 und 34, sowie vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 58).

47 Unter Bezugnahme insbesondere auf die Urteile vom 3. Februar 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Slg. 1993, I-487), und vom 12. September 2006, Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Slg. 2006, I-7995), haben die belgische und die österreichische Regierung Zweifel daran geäußert, dass sich Carmen Media unter den Umständen des Ausgangsfalls auf die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr berufen kann, weil sich dieser Veranstalter — hierzu durch steuerliche Anreize ermuntert — nur deshalb in Gibraltar niedergelassen habe, um sich den strikteren Vorschriften zu entziehen, die auf ihn Anwendung gefunden hätten, wenn er sich im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats niedergelassen hätte, auf den seine wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtet sei.

48 Solche Erwägungen gehen jedoch über den Rahmen der hier gestellten Vorlagefrage hinaus.

49 Bei ihr geht es nämlich ausschließlich darum, ob ein Veranstalter wie Carmen Media deshalb nicht vom Anwendungsbereich der Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr erfasst wird, weil ihm die Behörden von Gibraltar keine Erlaubnis erteilt haben, die ihm das Anbieten von Wetten auch im dortigen Hoheitsgebiet ermöglichen würde. Hingegen hat das vorlegende Gericht in Bezug auf die Gründe, die Carmen Media dazu veranlasst haben, sich in Gibraltar niederzulassen, keine näheren Angaben gemacht oder besondere Zweifel zum Ausdruck gebracht, und es hat den Gerichtshof auch nicht zu den Konsequenzen befragt, die sich daraus ergeben könnten.

50 Überdies hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich die Frage der Anwendbarkeit von Art. 49 EG von der Frage unterscheidet, ob ein Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen darf, um einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Erbringer von Dienstleistungen an der Umgehung seiner internen Rechtsvorschriften zu hindern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Oktober 1994, TV10, C-23/93, Slg. 1994, I-4795, Randnr. 15, und entsprechend, zur Niederlassungsfreiheit, Urteil vom 9. März 1999, Centros, C-212/97, Slg. 1999, I-1459, Randnr. 18).

51 Daher besteht für den Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Verfahrens kein Anlass, zu den von der belgischen und der österreichischen Regierung insoweit geäußerten Zweifeln Stellung zu nehmen.

52 Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass ein Wirtschaftsteilnehmer, der über das Internet Sportwetten in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er ansässig ist, anbieten möchte, nicht allein deshalb aus dem Anwendungsbereich dieser Bestimmung herausfällt, weil er nicht über eine Erlaubnis verfügt, solche Wetten Personen im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats seiner Niederlassung anzubieten, sondern nur über eine Erlaubnis, diese Dienstleistungen Personen im Ausland anzubieten.

Zur zweiten Frage

53 Angesichts der in den Randnrn. 29 bis 35 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Angaben in der Vorlageentscheidung ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage wissen möchte, ob Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass er der Errichtung eines staatlichen Monopols auf die Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien, mit der im Wesentlichen das Ziel verfolgt wird, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, durch eine regionale Körperschaft entgegensteht, wenn im konkreten Fall Zweifel daran bestehen, dass dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise verfolgt wird, weil

— erstens privaten Wirtschaftsteilnehmern gestattet ist, andere Glücksspiele wie Pferdewetten oder Automatenspiele durchzuführen, und

— zweitens in Bezug auf Angebote anderer Glücksspiele wie Kasinospiele oder Automatenspiele in Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetrieben eine Expansionspolitik verfolgt wird.

54 Das vorlegende Gericht möchte ferner wissen, ob der Umstand, dass die Regelung dieser anderen Glücksspiele zumindest zum Teil in die Zuständigkeit des Bundes fällt, Auswirkungen auf die Beantwortung dieser Frage haben kann.

55 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Randnr. 67 des Urteils Gambelli u. a. zunächst hervorgehoben hat, dass Beschränkungen der Spieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz,

die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können, dann jedoch entschieden hat, dass dies jedoch nur insoweit gilt, als die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der Sozialordnung vorzubeugen, geeignet sind, die Verwirklichung der genannten Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

56 Wie insbesondere aus Randnr. 53 des vorliegenden Urteils hervorgeht, stellt sich das vorlegende Gericht Fragen zur Tragweite dieses letztgenannten Erfordernisses.

57 Es hat nämlich Zweifel daran, ob ein staatliches Monopol wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sportwettenmonopol, das zur Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und zur Bekämpfung der Spielsucht errichtet wurde, angesichts der Art der Vermarktung anderer Arten von Glücksspielen in kohärenter und systematischer Weise zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen kann.

58 Wie sich aus der in Randnr. 46 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, ist es insoweit Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Tätigkeiten dieser Art vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen, wobei die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das von den betreffenden nationalen Stellen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen sind.

59 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass im Rahmen mit dem Vertrag vereinbarer Rechtsvorschriften die Wahl der Bedingungen für die Organisation und die Kontrolle der in der Veranstaltung von und der Teilnahme an Glücks- oder Geldspielen bestehenden Tätigkeiten, wie z. B. der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Konzessionsvertrags mit dem Staat oder die Beschränkung der Veranstaltung von und der Teilnahme an bestimmten Spielen auf ordnungsgemäß dafür zugelassene Orte, Sache der nationalen Stellen im Rahmen ihres Ermessens ist (Urteil Anomar u. a., Randnr. 88).

60 Der Gerichtshof hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass im Bereich der Glücksspiele grundsätzlich gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung namentlich zu prüfen ist, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels oder der Ziele zu gewährleisten, die von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemacht werden, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist (Urteil Placanica u. a., Randnr. 49).

61 In den Randnrn. 50 bis 52 des Urteils Schindler, das zu einer Regelung eines Mitgliedstaats ergangen ist, mit der Lotterien verboten wurden, hat der Gerichtshof u. a. ausgeführt, dass andere in dem entsprechenden Mitgliedstaat weiterhin zugelassene Geldspiele wie Fußballtoto oder das Spiel „Bingo“, auch wenn es bei ihnen zu Einsätzen in einer Höhe kommen kann, die mit denen bei Lotterien vergleichbar sind, und der Zufall bei ihnen eine bedeutende Rolle spielt, sich hinsichtlich ihres Gegenstands, ihrer Regeln sowie der Einzelheiten ihrer Durchführung doch von den Lotterien in anderen Mitgliedstaaten unterscheiden; er hat daraus den Schluss gezogen, dass die Lage bei diesen anderen Spielen nicht mit der bei den Lotterien vergleichbar ist, die durch die Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats verboten wurden, und dass sie diesen nicht gleichgestellt werden können.

62 Wie alle Regierungen, die Erklärungen beim Gerichtshof abgegeben haben, hervorgehoben haben, steht nämlich fest, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können, u. a. hinsichtlich der konkreten Modalitäten ihrer Veranstaltung, des Umfangs der für sie kennzeichnenden Einsätze und Gewinne, der Zahl potenzieller Spieler, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter, der bei den Spielern hervorgerufenen Reaktionen oder danach, ob sie, wie es bei den in Spielbanken angebotenen

Spielen und den dort oder in anderen Einrichtungen aufgestellten Geldspielautomaten der Fall ist, die körperliche Anwesenheit des Spielers erfordern oder nicht.

63 Daher kann der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol und andere einer Regelung unterliegen, nach der private Veranstalter eine Erlaubnis benötigen, im Hinblick darauf, dass mit Maßnahmen, die — wie das staatliche Monopol — auf den ersten Blick als am restriktivsten und wirkungsvollsten erscheinen, legitime Ziele verfolgt werden, für sich genommen nicht dazu führen, dass diese Maßnahmen ihre Rechtfertigung verlieren. Derart divergierende rechtliche Regelungen ändern nämlich als solche nichts an der Eignung eines solchen staatlichen Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen.

64 Wie in Randnr. 55 des vorliegenden Urteils dargelegt, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs aber auch, dass die Errichtung einer mit diesem Ziel begründeten Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn die entsprechende restriktive Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

65 Der Gerichtshof hat ferner klargestellt, dass es den nationalen Gerichten obliegt, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile Zenatti, Randnrn. 36 und 37, sowie Placanica u. a., Randnrn. 52 und 53).

66 Wie der Gerichtshof zu diesen verschiedenen Aspekten bereits im Urteil Gambelli u. a. (Randnrn. 7, 8 und 69) entschieden hat, können sich die Behörden eines Mitgliedstaats, soweit sie den Verbrauchern Anreize geben und sie dazu ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, nicht auf die öffentliche Sozialordnung mit der aus ihr folgenden Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, berufen, um restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen, auch wenn diese sich wie in jener Rechtssache ausschließlich auf Wetttätigkeiten beziehen.

67 Hier hat das vorlegende Gericht nach einem Hinweis darauf, dass Pferdewetten und Automatenspiele von privaten Veranstaltern mit einer Erlaubnis betrieben werden können, auch festgestellt, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf Kasino- und Automatenspiele, obwohl diese ein höheres Suchtpotenzial aufwiesen als Sportwetten, eine Politik der Angebotsausweitung betrieben. Zwischen 2000 und 2006 sei nämlich die Zahl der Spielbanken von 66 auf 81 gestiegen, während die Bedingungen für den Betrieb von Automatenspielen in anderen Einrichtungen als Spielbanken, etwa in Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetrieben, unlängst erheblich gelockert worden seien.

68 Insoweit kann das vorlegende Gericht auf der Grundlage solcher Feststellungen berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben, dass der Umstand, dass die zuständigen Behörden somit in Bezug auf andere Glücksspiele als die, die dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden staatlichen Monopol unterliegen, eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, zur Folge hat, dass das der Errichtung dieses Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann, so dass es im Hinblick auf Art. 49 EG auch nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

69 Was den Umstand betrifft, dass die verschiedenen Glücksspiele zum Teil in die Zuständigkeit der Länder und zum Teil in die des Bundes fallen, ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung seiner aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen. Die interne Zuständigkeitsverteilung innerhalb eines Mitgliedstaats, namentlich zwischen zentralen, regionalen und lokalen Behörden, kann ihn u. a. nicht davon entbinden, den genannten Verpflichtungen nachzukommen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 13. September 2001, Kommission/Spanien, C-417/99, Slg. 2001, I-6015, Randnr. 37).

70 Dementsprechend müssen, auch wenn das Unionsrecht einer internen Zuständigkeitsverteilung, nach der für bestimmte Glücksspiele die Länder zuständig sind und für andere der Bund, nicht entgegensteht, in einem solchen Fall die Behörden des betreffenden Bundeslandes und die Bundesbehörden gleichwohl gemeinsam die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland erfüllen, nicht gegen Art. 49 EG zu verstoßen. Soweit die Beachtung dieser Bestimmung es erfordert, müssen diese verschiedenen Behörden dabei folglich die Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten koordinieren.

71 Nach alledem ist auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass, wenn ein regionales staatliches Monopol auf Sportwetten und Lotterien errichtet wurde, mit dem das Ziel verfolgt wird, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, und ein nationales Gericht sowohl feststellt,

— dass andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen, als auch,

— dass in Bezug auf andere Arten von Glücksspielen, die nicht unter das Monopol fallen und zudem ein höheres Suchtpotenzial als die dem Monopol unterliegenden Spiele aufweisen, die zuständigen Behörden eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung betreiben, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren,

das nationale Gericht berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben kann, dass ein solches Monopol nicht geeignet ist, die Erreichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels dadurch zu gewährleisten, dass es dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Dass die Glücksspiele, die Gegenstand des genannten Monopols sind, in die Zuständigkeit der regionalen Behörden fallen, während für die anderen Arten von Glücksspielen die Bundesbehörden zuständig sind, ist dabei unerheblich.

Zur dritten Frage

72 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen auch bei Vorliegen der gesetzlich normierten Erteilungsvoraussetzungen in das Ermessen der zuständigen Behörde stellt.

73 Diese Frage ist nur hilfsweise für den Fall gestellt worden, dass der Antwort auf die zweite Frage zu entnehmen sein sollte, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Monopol gegen Art. 49 verstößt. Da es indessen Sache des vorlegenden Gerichts ist, auf der Grundlage der Antwort des Gerichtshofs auf die zweite Frage zu bestimmen, ob das Monopol durch die im Allgemeininteresse liegenden legitimen Ziele, die seiner Errichtung zugrunde liegen, gerechtfertigt werden kann, hat der Gerichtshof die dritte Frage zu beantworten.

74 Das Land Schleswig-Holstein hat allerdings die Zulässigkeit dieser Frage in Zweifel gezogen, weil sich für sie in der Vorlageentscheidung keine hinreichende Begründung finde.

75 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Verfahrens ausschließlich Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Richters ist, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen (vgl. u. a. Urteile vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 38, und vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 24).

76 Die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts kann nur dann abgelehnt werden, wenn offensichtlich ist, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. Urteile PreussenElektra, Randnr. 39, und Hartlauer, Randnr. 25).

77 Im vorliegenden Fall zielt die von Carmen Media erhobene Klage, wie aus Randnr. 24 des vorliegenden Urteils hervorgeht, insbesondere für den Fall, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Monopol gegen das Unionsrecht verstoßen sollte, darauf ab, dass die Beklagten des Ausgangsverfahrens verurteilt werden, ihr eine Erlaubnis zur Vermarktung von Sportwetten im Land Schleswig-Holstein zu erteilen oder, hilfsweise, diese Tätigkeit bis zur Schaffung eines unionsrechtskonformen Erlaubnisverfahrens zu dulden.

78 Im Übrigen ergibt sich aus dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen rechtlichen Rahmen, dass in § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV und in § 5 Abs. 1 GlüStV AG verschiedene Voraussetzungen aufgestellt werden, von denen die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspielen abhängt, wobei jedoch in § 4 Abs. 2 GlüStV u. a. klargestellt wird, dass kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis besteht.

79 Anhand dieser Angaben lässt sich nachvollziehen, welche Gründe das vorlegende Gericht dazu veranlasst haben, die dritte Frage zu stellen, und welche Bedeutung eine Beantwortung dieser Frage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits haben kann. Sie reichen auch aus, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, die gestellte Frage sachdienlich zu beantworten.

80 Daraus folgt, dass die dritte Vorlagefrage zulässig ist.

81 In der Sache geht aus den Angaben des vorlegenden Gerichts zwar hervor, dass das Land Schleswig-Holstein für Lotterien und Sportwetten ein staatliches Monopol errichtet hat, dessen Inhaberin die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG ist, dass aber die Möglichkeit der Erteilung von Erlaubnissen in diesem Bereich zumindest theoretisch durch § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV und § 5 Abs. 1 GlüStV AG vorbehalten worden zu sein scheint.

82 Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob eine Erlaubnisregelung der mit diesen Vorschriften geschaffenen Art den Anforderungen von Art. 49 EG genügen kann, obwohl sie die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen auch bei Vorliegen der in den genannten Vorschriften normierten Erteilungsvoraussetzungen in das Ermessen der zuständigen Behörde stellt.

83 Wie in Randnr. 46 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Tätigkeiten im Glücksspielbereich vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen.

84 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht es einem Mitgliedstaat, der das Ziel verfolgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, u. a. grundsätzlich frei, eine Erlaubnisregelung zu schaffen und dabei Beschränkungen in Bezug auf die Zahl der zugelassenen Veranstalter vorzusehen (vgl. Urteil Placanica u. a., Randnr. 53).

85 Das Ermessen, über das die Mitgliedstaaten demnach zur Beschränkung des Angebots an Glücksspielen verfügen, entbindet sie aber nicht davon, sich zu vergewissern, dass die von ihnen geschaffenen Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. u. a. Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Nach ständiger Rechtsprechung kann eine in einem Mitgliedstaat geschaffene Erlaubnisregelung, mit der legitime, in der Rechtsprechung anerkannte Ziele verfolgt werden, insbesondere keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts und vor allem denen, die eine Grundfreiheit wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen (vgl. u. a. Urteil vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Slg. 2010, I-4695, Randnr. 49).

87 Daher muss ein System der vorherigen behördlichen Erlaubnis, um trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt zu sein, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgt. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen (vgl. Urteil Sporting Exchange, Randnr. 50 und dort angeführte Rechtsprechung).

88 In seinen schriftlichen Erklärungen hat das Land Schleswig-Holstein in Bezug auf die Erlaubnis nach § 4 GlüStV u. a. geltend gemacht, dass das Ermessen der zuständigen Behörde kein freies Ermessen sei, sondern durch das verfolgte gesetzgeberische Ziel, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Grundrechte begrenzt werde. Das schließe insbesondere jede willkürliche Behandlung aus und erlaube eine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende gerichtliche Kontrolle. § 5 Abs. 1 GlüStV AG konkretisiere im Übrigen die Grenzen des behördlichen Ermessens durch die Aufstellung verschiedener Voraussetzungen und die Vorgabe, dass die Erlaubnis bei Erfüllung der Voraussetzungen erteilt werden solle. Die deutsche Regierung macht geltend, dass die deutsche Rechtsordnung geeignete Rechtsbehelfe gegen Ermessensentscheidungen der Verwaltung biete, die sich als willkürlich erwiesen.

89 Es ist Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist, gegebenenfalls zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, insbesondere § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV und § 5 Abs. 1 GlüStV AG, den in den Randnrn. 85 bis 87 des vorliegenden Urteils dargelegten Anforderungen des Unionsrechts genügt.

90 Nach alledem ist auf die dritte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass eine in einem Mitgliedstaat eingeführte Regelung, nach der das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen einer vorherigen behördlichen

Erlaubnis bedarf, als eine in den durch Art. 49 EG gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehr eingreifende Regelung nur dann den Anforderungen dieser Bestimmung genügen kann, wenn sie auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgen kann. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen.

Zur vierten Frage

91 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, insbesondere dann entgegensteht, wenn diese Tätigkeiten für eine Übergangsfrist von einem Jahr zulässig bleiben, um Wirtschaftsteilnehmern, die bislang nur im Internet tätig waren, eine Umstellung ihrer Tätigkeit auf andere, zulässige Vertriebswege zu ermöglichen, sofern während dieser Übergangsfrist verschiedene Jugend- und Spielerschutzbestimmungen eingehalten werden.

92 Das Land Schleswig-Holstein macht geltend, aus dem Wortlaut dieser Frage gehe nicht klar hervor, ob sie nur die Vereinbarkeit einer Übergangsfrist, wie sie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung vorsehe, mit dem Unionsrecht oder auch das grundsätzliche Verbot des Anbietens von Glücksspielen im Internet betreffe.

93 Diese Zweifel sind indessen unbegründet.

94 Zunächst ergibt sich nämlich schon aus dem Wortlaut der vorliegenden Frage, dass sich das vorlegende Gericht allgemein und vornehmlich fragt, ob ein Verbot des Veranstaltens und des Vermittelns von Glücksspielen im Internet mit dem Unionsrecht vereinbar ist, während auf das Vorliegen der genannten Übergangsbestimmungen, wie die Verwendung des Adverbs „insbesondere" zeigt, nur als Besonderheit, die im Ausgangsverfahren ebenfalls zu berücksichtigen ist, Bezug genommen wird.

95 Sodann betreffen die in der Vorlageentscheidung geäußerten Zweifel, wie aus Randnr. 37 des vorliegenden Urteils hervorgeht, ganz allgemein die Frage, ob ein Verbot wie das in § 4 Abs. 4 GlüStV enthaltene als zur Verfolgung der Ziele der Bekämpfung der Spielsucht und des Jugendschutzes, die dem Erlass der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung zugrunde liegen sollen, geeignet angesehen werden kann.

96 Schließlich kann offensichtlich nur dann, wenn das grundsätzliche Verbot, Glücksspiele über das Internet anzubieten, als zur Erreichung der verfolgten legitimen Ziele geeignet angesehen werden kann, Anlass bestehen, sich die Frage zu stellen, ob die Ausgestaltung einer Übergangsfrist wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden diese Eignung beeinträchtigen kann.

97 Was erstens das Verbot des Veranstaltens und des Vermittelns von Glücksspielen im Internet betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht die Vereinbarkeit dieses Verbots mit dem Unionsrecht nur in der in Randnr. 95 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen ganz allgemeinen Form in Zweifel gezogen hat.

98 Da dieses Gericht seine insoweit bestehenden Zweifel nicht genauer dargelegt und dazu lediglich auf die Standpunkte verwiesen hat, die die Kommission in einer an die Bundesrepublik Deutschland gerichteten detaillierten Stellungnahme zu dem von dieser mitgeteilten Entwurf des GlüStV vertreten haben soll, ohne die Zweifel jedoch näher zu erläutern, wird der Gerichtshof seine Prüfung auf die Frage beschränken, ob eine Maßnahme wie die in § 4 Abs. 4 GlüStV vorgesehene, mit der das Anbieten von Glücksspielen im Internet verboten wird, grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes zu erreichen.

99 Dazu ist einleitend darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits anerkannt hat, dass eine Maßnahme, mit der die Ausübung einer bestimmten Form von Glücksspielen, nämlich von Lotterien, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schlicht verboten wird, mit solchen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann (vgl. Urteil Schindler).

100 Im Ausgangsfall betrifft das streitige Verbot nicht die Vermarktung einer bestimmten Art von Glücksspielen, sondern einen bestimmten Vertriebskanal für Glücksspiele, nämlich das Internet.

101 Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, die Besonderheiten des Anbietens von Glücksspielen über das Internet hervorzuheben (vgl. Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 72).

102 Er hat insbesondere ausgeführt, dass über das Internet angebotene Glücksspiele, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern

betrogen werden (Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 70).

103 Desgleichen können sich die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als Quelle von, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher und insbesondere von Jugendlichen und Personen erweisen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder eine solche Neigung entwickeln könnten. Neben dem bereits erwähnten fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und aufgrund dessen die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen, die in ständiger Rechtsprechung herausgestellt worden sind, vergrößern können.

104 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Niveaus des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung im Glücksspielsektor verfügen, im Hinblick auf das Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht verlangt wird, dass eine von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene restriktive Maßnahme einer von allen Mitgliedstaaten geteilten Auffassung in Bezug auf die Modalitäten des Schutzes des fraglichen berechtigten Interesses entspricht (vgl. entsprechend Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, Slg. 2009, I-3491, Randnrn. 83 und 84).

105 Nach alledem ist anzuerkennen, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes

zu verfolgen, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt.

106 Zweitens ist, was die Schaffung einer Übergangsfrist der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art betrifft, insbesondere zu prüfen, ob sie nicht die Kohärenz der betreffenden Rechtsvorschriften beeinträchtigt, indem sie zu einem Ergebnis führt, das dem verfolgten Ziel widerspricht.

107 Dazu ist zunächst festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Übergangsmaßnahme nur auf Lotterien und nicht auf andere Arten von Glücksspielen Anwendung findet.

108 Sodann ergibt sich aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts, dass diese Übergangsmaßnahme lediglich bezweckt, bestimmten Wirtschaftsteilnehmern, die in dem betreffenden Bundesland bislang rechtmäßig Lotterien über das Internet angeboten haben, eine Umstellung ihrer Tätigkeit zu ermöglichen, nachdem das Verbot ihrer ursprünglichen Tätigkeit in Kraft getreten ist, und dass sie auf die Dauer eines Jahres befristet ist, was unter diesem Blickwinkel nicht als unangemessen angesehen werden kann.

109 Schließlich ist noch hervorzuheben, dass zum einen aus § 25 Abs. 6 GlüStV und § 9 GlüStV AG hervorgeht, dass die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer während der Übergangsfrist zur Einhaltung einer Reihe von Voraussetzungen hinsichtlich des Ausschlusses minderjähriger und gesperrter Spieler, der Einsatzgrenzen, der Modalitäten und der Häufigkeit des Spielangebots sowie zum Einsatz sozialer Maßnahmen verpflichtet sind, und dass zum anderen nach den Angaben, die das Land Schleswig-Holstein vor dem Gerichtshof gemacht hat, alle eventuell betroffenen Lotterieveranstalter diskriminierungsfrei in den Genuss der Übergangsmaßnahme kommen können.

110 Daher ist nicht ersichtlich, dass eine solche Übergangsfrist, die durch Erwägungen der Rechtssicherheit gerechtfertigt erscheint (vgl. entsprechend Urteil vom 17. Juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, Slg. 2008, I-5641, Randnrn. 68 bis 71), die Kohärenz

der Maßnahme, mit der das Anbieten von Glücksspielen im Internet verboten wird, und ihre Eignung zur Erreichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele zu beeinträchtigen vermag (vgl. entsprechend zu einer vorübergehenden Ausnahme von einem Verbot des Betriebs von Apotheken durch Personen, die keine Apotheker sind, Urteil vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnrn. 45 bis 50).

111 Nach alledem ist auf die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, um übermäßige Ausgaben für das Spielen zu verhindern, die Spielsucht zu bekämpfen und die Jugend zu schützen, grundsätzlich als zur Verfolgung solcher legitimer Ziele geeignet angesehen werden kann, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt. Dass das Verbot mit einer Übergangsmaßnahme wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden verbunden ist, lässt seine Eignung unberührt.

Kosten

112 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 49 EG ist dahin gehend auszulegen, dass ein Wirtschaftsteilnehmer, der über das Internet Sportwetten in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in

dem er ansässig ist, anbieten möchte, nicht allein deshalb aus dem Anwendungsbereich dieser Bestimmung herausfällt, weil er nicht über eine Erlaubnis verfügt, solche Wetten Personen im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats seiner Niederlassung anzubieten, sondern nur über eine Erlaubnis, diese Dienstleistungen Personen im Ausland anzubieten.

2. Art. 49 EG ist dahin gehend auszulegen, dass, wenn ein regionales staatliches Monopol auf Sportwetten und Lotterien errichtet wurde, mit dem das Ziel verfolgt wird, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, und ein nationales Gericht sowohl feststellt,

— dass andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen, als auch,

— dass in Bezug auf andere Arten von Glücksspielen, die nicht unter das Monopol fallen und zudem ein höheres Suchtpotenzial als die dem Monopol unterliegenden Spiele aufweisen, die zuständigen Behörden eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung betreiben, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren,

das nationale Gericht berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben kann, dass ein solches Monopol nicht geeignet ist, die Erreichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels dadurch zu gewährleisten, dass es dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

Dass die Glücksspiele, die Gegenstand des genannten Monopols sind, in die Zuständigkeit der regionalen Behörden fallen, während für die anderen Arten von Glücksspielen die Bundesbehörden zuständig sind, ist dabei unerheblich.

3. Art. 49 EG ist dahin gehend auszulegen, dass eine in einem Mitgliedstaat eingeführte Regelung, nach der das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen einer vorherigen behördlichen Erlaubnis bedarf, als eine in den durch Art. 49 EG gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehr eingreifende Regelung nur dann den Anforderungen dieser Bestimmung genügen kann, wenn sie auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgen kann. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen.

4. Art. 49 EG ist dahin gehend auszulegen, dass eine nationale Regelung, die das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, um übermäßige Ausgaben für das Spielen zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und die Jugendlichen zu schützen, grundsätzlich als zur Verfolgung solcher legitimer Ziele geeignet angesehen werden kann, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt. Dass das Verbot mit einer Übergangsmaßnahme wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden verbunden ist, lässt seine Eignung unberührt.

Unterschriften