

Buchmacherskongress 2010

des Österreichischen Buchmacherverbandes
am 8. Oktober 2010
in Anif bei Salzburg

POSTFACH 11 24
D- 82025 GRÜNWALD

TEL. 0700 / WETTRECHT
TEL. 089 / 649 111 - 75
FAX. 089 / 649 111 - 76

wettrecht@anlageanwalt.de
wettrecht.blogspot.com
www.wettrecht.de

Die Urteile des EuGH zu den deutschen Sportwetten-Vorlageverfahren

- Die wesentlichen Entscheidungsgründe -

Drei Urteile der Großen Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), jeweils vom 8. September 2010, zu Vorlagen deutscher Verwaltungsgerichte (VG Köln, VG Stuttgart, VG Gießen, VG Schleswig); mündliche Verhandlung vor dem EuGH am 8. bzw. 9. Dezember 2009 („German Day“). Die deutschen Gerichte wollten insbesondere geklärt haben, ob und unter welchen Voraussetzungen das in Deutschland errichtete Sportwettenmonopol mit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG) vereinbar ist.

1. Das Urteil in den verbundenen Rechtssachen Markus Stoß u.a.

Verbundene Rechtssachen C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07
und C-410/07

Markus Stoß u. a. / Wetteraukreis (drei Vorlagen des VG Gießen),
Kulpa AutomatenService Asperg GmbH u. a. / Land Baden-Württemberg (drei Vorlagen
des VG Stuttgart)

Sachverhalt der Ausgangsverfahren: Untersagungsverfügungen aus den Jahren 2005 bis 2007 gegen Wettannahmestellen für in anderen EU-Mitgliedstaaten (Österreich, Malta, Großbritannien, Gibraltar) staatlich zugelassene Buchmacher

Tenor des EuGH:

1. Die Art. 43 EG und 49 EG sind wie folgt auszulegen:

a) Um ein staatliches Monopol auf Sportwetten und Lotterien der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art mit dem Ziel rechtfertigen zu können, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, müssen die betreffenden nationalen Behörden nicht unbedingt in der Lage sein, eine vor Erlass der genannten Maßnahme durchgeführte Untersuchung vorzulegen, die ihre Verhältnismäßigkeit belegt.

b) Der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein solches Monopol einem Erlaubnissystem vorzieht, nach dem privaten Veranstaltern die Ausübung ihrer Tätigkeiten im Rahmen einer Regelung ohne Ausschließlichkeitscharakter gestattet würde, kann dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen, soweit, unter dem Aspekt des Ziels eines hohen Verbraucherschutzniveaus, die Errichtung des Monopols mit der Einführung eines normativen Rahmens einhergeht, der dafür sorgt, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, ein solches Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist und einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt, in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen.

c) Der Umstand, dass die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats auf gewisse Schwierigkeiten stoßen könnten, die Beachtung eines solchen Monopols durch im Ausland ansässige Veranstalter von Spielen und Wetten sicherzustellen, die unter Verstoß gegen das Monopol über das Internet Wetten mit Personen im örtlichen Zuständigkeitsbereich dieser Behörden abschließen, ist als solcher nicht dazu angetan, die eventuelle Vereinbarkeit eines solchen Monopols mit den genannten Bestimmungen des Vertrags zu beeinträchtigen.

d) Stellt ein nationales Gericht sowohl fest,
– dass die Werbemaßnahmen des Inhabers eines solchen Monopols für andere, ebenfalls von ihm angebotene Arten von Glücksspielen nicht auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zum Angebot des Monopolinhabers hinzulenken und sie damit von anderen, nicht genehmigten Zugangskanälen zu Spielen wegzuführen, sondern darauf abzielen, den Spieltrieb der Verbraucher zu fördern und sie zwecks Maximierung der aus den entsprechenden Tätigkeiten erwarteten Einnahmen zu aktiver Teilnahme am Spiel zu stimulieren, als auch,
– 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 oder dulden, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren,

so kann es berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben, dass ein solches Monopol nicht geeignet ist, die Erreichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, 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.

2. Die Art. 43 EG und 49 EG sind dahin gehend auszulegen, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Umstand, dass ein Veranstalter in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, über eine Erlaubnis für das Anbieten von Glücksspielen verfügt, es einem anderen Mitgliedstaat nicht verwehrt, unter Beachtung der Anforderungen des Unionsrechts die Möglichkeit für solche Veranstalter, derartige Dienstleistungen den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet anzubieten, vom Besitz einer von seinen eigenen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen.

Aus den Entscheidungsgründen (Zwischenüberschriften und Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

Niederlassungsfreiheit auch auf Wettvermittler anwendbar

„58. In Bezug auf Art. 43 EG ist darauf hinzuweisen, dass nach dieser Vorschrift Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einschließlich Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften verboten sind (vgl. Urteil Gambelli u. a., Randnr. 45).

59. Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass der Begriff der Niederlassung ein sehr weiter Begriff ist, der die Möglichkeit für einen Gemeinschaftsangehörigen impliziert, in stabiler und kontinuierlicher Weise am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats als seines Herkunftsstaats teilzunehmen und daraus Nutzen zu ziehen, wodurch die wirtschaftliche und soziale Verflechtung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der selbständigen Tätigkeiten gefördert wird (vgl. u. a. Urteil vom 30. November 1995, Gebhard, [C-55/94](#), Slg. 1995, I-4165, Randnr. 25). Die Aufrechterhaltung einer ständigen Präsenz in einem Mitgliedstaat durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen kann daher den Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit unterliegen, auch wenn diese Präsenz nicht die Form einer Zweigniederlassung oder einer Agentur angenommen hat, sondern lediglich durch ein Büro wahrgenommen wird, das gegebenenfalls von einer Person geführt wird, die zwar unabhängig, aber beauftragt ist, auf Dauer für dieses Unternehmen wie eine Agentur zu handeln (vgl. Urteil vom 4. Dezember 1986, Kommission/Deutschland, 205/84, Slg. 1986, 3755, Randnr. 21).

60. Für den Bereich der Spiele und Wetten hat der Gerichtshof im Urteil Gambelli u. a. dargelegt, dass Art. 43 EG auf eine Situation Anwendung findet, in der ein in

einem Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat über eine Präsenz verfügt, die ihren konkreten Niederschlag im Abschluss von Geschäftsverträgen mit Wirtschaftsteilnehmern oder Vermittlern über die Errichtung von Datenübertragungszentren findet, die den Benutzern elektronische Mittel zur Verfügung stellen, Wettabsichten sammeln und registrieren und sie diesem Unternehmen übermitteln. Soweit ein Unternehmen der Tätigkeit des Sammelns von Wetten durch Vermittlung einer entsprechenden Organisation von Agenturen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat nachgeht, stellen die diesen Agenturen auferlegten Beschränkungen ihrer Tätigkeit Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit dar (vgl. Urteile Gambelli u. a., Randnrn. 14 und 46, sowie Placanica u. a., Randnr. 43).

Entscheidend: Rechtfertigung der Beschränkungen der Grundfreiheiten?

68. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass feststeht, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung des in Art. 49 EG verbürgten freien Dienstleistungsverkehrs oder alternativ der in Art. 43 EG verbürgten Niederlassungsfreiheit darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 52).

69. Im vorliegenden Fall ist allerdings im Hinblick auf die entsprechenden Zweifel der vorlegenden Gerichte zu prüfen, ob eine solche Beschränkung in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs **aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt** sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 55).

Keine vorherige Untersuchung der Verhältnismäßigkeit durch den beschränkenden Mitgliedstaat erforderlich

70. Unter Berufung auf das Urteil Lindman fragen sich die vorlegenden Gerichte, ob die betreffenden nationalen Behörden, um restriktive Maßnahmen wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Monopole mit dem Ziel der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht rechtfertigen zu können, in der Lage sein müssen, eine vor dem Erlass dieser Maßnahmen durchgeführte Untersuchung vorzulegen, die ihre Verhältnismäßigkeit untermauert.

71. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 81 und 82 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, geht diese Frage auf ein fehlerhaftes Verständnis des genannten Urteils zurück. Wie nämlich aus dessen Randnrn. 25 und 26 und aus der späteren Rechtsprechung, in der darauf Bezug genommen wird (vgl. u. a. Urteil vom 13. März 2008, Kommission/Belgien, C-227/06, Randnrn. 62 und 63 und die dort angeführte Rechtsprechung), hervorgeht, hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass ein Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine restriktive nationale Maßnahme rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände vorlegen muss, anhand deren dieses Gericht

sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt.

72. Dagegen lässt sich aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen.

Kontrollen als mildere Mittel?

73. Wie aus Randnr. 23 des vorliegenden Urteils hervorgeht, fragt sich das Verwaltungsgericht Gießen, ob ein staatliches Monopol der in den bei ihm anhängigen Rechtssachen in Rede stehenden Art dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen könne, da das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, auch mit Kontrollen verfolgt werden könne, die darauf abzielten, die Einhaltung der Vorschriften über die Wettarten, die Vermarktungsmethoden und die Werbung durch private Veranstalter, die über eine ordnungsgemäße Erlaubnis verfügten, zu gewährleisten und dabei die im Vertrag niedergelegten Freiheiten weniger beeinträchtigten.

74. Dazu ist einleitend darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zu den gegebenenfalls zulässigen Rechtfertigungen innerstaatlicher Maßnahmen, mit denen der freie Dienstleistungsverkehr oder die Niederlassungsfreiheit eingeschränkt wird, 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. u. a. Urteile Schindler, Randnr. 58, vom 21. September 1999, Läärä u. a., C-124/97, Slg. 1999, I-6067, Randnr. 33, Zenatti, Randnr. 31, vom 11. September 2003, Anomar u. a., C-6/01, Slg. 2003, I-8621, Randnr. 73, und Placanica u. a., Randnr. 46).

Nachfragebegrenzung grundsätzlich zulässig

75. Dabei hat der Gerichtshof insbesondere anerkannt, dass auf dem Gebiet der Spiele und Wetten, die, wenn im Übermaß betrieben, sozialschädliche Folgen haben, **nationale Rechtsvorschriften gerechtfertigt** sein können, die darauf abzielen, eine **Anregung der Nachfrage zu vermeiden** und vielmehr die **Ausnutzung der Spielleidenschaft der Menschen zu begrenzen** (Urteile Schindler, Randnrn. 57 und 58, Läärä u. a., Randnrn. 32 und 33, sowie Zenatti, Randnrn. 30 und 31).

Beurteilungsermessen der Mitgliedstaaten: sittliche, religiöse und kulturelle Besonderheiten

76. In diesem Kontext hat der Gerichtshof im Übrigen wiederholt hervorgehoben, dass **die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten** und die mit Spielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft ein **ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen** rechtfertigen können, im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (vgl. u. a. Urteile *Placanica* u. a., Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Randnr. 57).

... aber dennoch gerichtliche Überprüfung der Verhältnismäßigkeit

77. Auch wenn es **den Mitgliedstaaten** somit **freisteht**, die **Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen** und gegebenenfalls das angestrebte **Schutzniveau genau zu bestimmen**, müssen die von ihnen vorgeschriebenen Beschränkungen gleichwohl den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. Urteil *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Randnr. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78. Daher haben die nationalen Gerichte zu prüfen, ob eine von einem Mitgliedstaat beschlossene Beschränkung geeignet ist, die Verwirklichung eines oder mehrerer der von ihm geltend gemachten Ziele auf dem von ihm angestrebten Schutzniveau zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zu dessen Erreichung erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, Randnr. 60).

Monopolssystem grundsätzlich geeignet und im Ermessen des Mitgliedstaats, wenn verhältnismäßig

79. Was insbesondere die Errichtung staatlicher Monopole betrifft, hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass ein nationales System, das eine begrenzte Erlaubnis von Geldspielen im Rahmen von – bestimmten Einrichtungen gewährten oder zur Konzession erteilten – besonderen oder Ausschließlichkeitsrechten vorsieht, was insbesondere den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, zur Verwirklichung der oben genannten, im Allgemeininteresse liegenden Ziele des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung dienen kann (vgl. u. a. Urteile *Zenatti*, Randnr. 35, und *Anomar* u. a., Randnr. 74). Er hat ferner klargestellt, dass **die Entscheidung über die Frage, ob es zur Erreichung dieser Ziele besser wäre, eine Regelung mit den erforderlichen Auflagen für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu erlassen, statt einer zugelassenen Einrichtung der öffentlichen Hand ein ausschließliches Betriebsrecht zu gewähren, im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt**, jedoch unter dem Vorbehalt, dass die getroffene Wahl im Hinblick auf das angestrebte Ziel nicht unverhältnismäßig erscheint (Urteil *Läärä* u. a., Randnr. 39).

Wertungsspielraum des Mitgliedstaates

80. Dazu ist allerdings hervorzuheben, dass angesichts des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber verfügen, welches Niveau des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung sie im Glücksspielsektor gewährleisten wollen, insbesondere nicht verlangt wird, dass die von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene restriktive Maßnahme im Hinblick auf das Kriterium der Verhältnismäßigkeit 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).

81. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist anzuerkennen, dass die Behörden eines Mitgliedstaats im Rahmen des ihnen insoweit zukommenden Wertungsspielraums Grund zu der Annahme haben können, dass es ihnen die Gewährung exklusiver Rechte an eine Einrichtung der öffentlichen Hand, die hinsichtlich ihrer Leitung unmittelbarer staatlicher Aufsicht untersteht, oder einen privaten Veranstalter, dessen Tätigkeiten die Behörden genau überwachen können, erlaubt, die mit dem Glücksspielsektor verbundenen Gefahren zu beherrschen und das legitime Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, wirksamer zu verfolgen, als es bei einem Erlaubnissystem der Fall wäre, nach dem Veranstaltern die Ausübung ihrer Tätigkeiten im Rahmen einer Regelung ohne Ausschließlichkeitscharakter gestattet würde (vgl. in diesem Sinne Urteile Läärä u. a., Randnrn. 40 bis 42, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnrn. 66 und 67, sowie vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 59).

82. Den Behörden steht es nämlich frei, den Standpunkt zu vertreten, dass der Umstand, dass sie als Kontrollinstanz der mit dem Monopol betrauten Einrichtung über zusätzliche Mittel verfügen, mit denen sie deren Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmechanismen und Kontrollen beeinflussen können, ihnen eine bessere Beherrschung des Glücksspielangebots und bessere Effizienzgarantien bei der Durchführung ihrer Politik zu gewährleisten vermag, als es bei der Ausübung der entsprechenden Tätigkeiten durch private Veranstalter in einer Wettbewerbssituation der Fall wäre, selbst wenn diese eine Erlaubnis benötigten und einer Kontroll- und Sanktionsregelung unterlägen.

Monopol nur bei kohärenter gesetzlicher Regelung und effektiver Kontrolle gerechtfertigt

83. Allerdings muss eine so restriktive Maßnahme wie die Schaffung eines Monopols, die sich **nur im Hinblick auf die Gewährleistung eines besonders hohen Verbraucherschutzniveaus rechtfertigen lässt**, mit der **Errichtung eines normativen Rahmens** einhergehen, mit dem sich gewährleisten lässt, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, das festgelegte Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und

qualitativ ausgestaltet ist und einer **strikten behördlichen Kontrolle** unterliegt, in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen. (...)

Anforderungen an eine kohärente und systematische Begrenzung

88. 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 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 Wettstätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

89. Wie insbesondere aus Randnr. 66 des vorliegenden Urteils hervorgeht, stellen sich die vorliegenden Gerichte Fragen zur Tragweite dieses letztgenannten Erfordernisses.

90. Sie haben nämlich Zweifel daran, ob staatliche Monopole wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sportwettenmonopole, die zur Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und zur Bekämpfung der Spielsucht errichtet wurden, angesichts der Art der Vermarktung anderer Arten von Glücksspielen dazu beitragen können, die Wettstätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

91. Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es Sache jedes Mitgliedstaats ist, 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. u. a. Urteile *Läärä* u. a., Randnrn. 35 und 36, *Zenatti*, Randnrn. 33 und 34, sowie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* und *Bwin International*, Randnr. 58).

92. Er hat ferner entschieden, dass im Rahmen mit dem Vertrag vereinbarere 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).

93. 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).

94. 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 großen 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.

95. 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, die an ihnen teilnehmen können, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter, der bei den Spielern hervorgerufenen Reaktionen oder, wie insbesondere der Generalanwalt in Nr. 75 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, 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.

Nebeneinander von staatlichem Monopol und Zulassung privater Anbieter für unterschiedliche Glücksspielarten grundsätzlich zulässig

96. 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.

97. Wie in Randnr. 88 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 Wettktivitäten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

98. 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).

99. 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 Wettktivitäten beziehen.

100. Hier haben die vorlegenden Gerichte nach einem Hinweis darauf, dass Pferdewetten und Automatenspiele von privaten Veranstaltern mit einer Erlaubnis betrieben werden könnten, auch festgestellt, dass zum einen der Inhaber des staatlichen Monopols auf Sportwetten in Bezug auf die ebenfalls dem Monopol unterliegenden Lotteriespiele **intensive Werbekampagnen** durchführe, in denen der Finanzierungsbedarf sozialer, kultureller oder sportlicher Aktivitäten herausgestellt werde, denen die erzielten Gewinne zugute kämen, und so den Anschein erwecke, dass die Maximierung der diesen Aktivitäten zugeordneten Gewinne zu einem eigenständigen Ziel der fraglichen restriktiven Maßnahmen werde. Zum anderen haben die genannten Gerichte festgestellt, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf **Kasino- und Automatenspiele, obwohl diese ein höheres Suchtpotenzial aufwiesen als Sportwetten, eine Politik der Angebotsausweitung betrieben oder duldeten**. Das Angebot neuer Kasinospielmöglichkeiten im Internet werde nämlich von diesen Behörden geduldet, 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.

101. Insoweit hat der Gerichtshof zwar in Bezug auf das von einem nationalen Gesetzgeber verfolgte Ziel, einer Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen, entschieden, dass eine Politik der kontrollierten Expansion dieser Tätigkeiten mit dem Ziel in Einklang

stehen kann, sie in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, ein Anreiz gegeben wird, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Zur Erreichung dieses Ziels ist es nämlich erforderlich, dass die Veranstalter, die über eine Erlaubnis verfügen, eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit darstellen, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebstechniken implizieren kann (vgl. Urteil Placanica u. a., Randnr. 55).

102. Wie der Generalanwalt in Nr. 61 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, können solche Erwägungen grundsätzlich auch dann Anwendung finden, wenn mit den innerstaatlichen restriktiven Maßnahmen ein Ziel des Verbraucherschutzes – Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und Bekämpfung der Spielsucht – verfolgt wird, und zwar insbesondere in dem Sinne, dass eine gewisse Werbung vorbehaltlich der in den Randnrn. 97 bis 99 des vorliegenden Urteils angeführten Erfordernisse gegebenenfalls dazu beitragen kann, die Verbraucher zu dem Angebot des Inhabers des staatlichen Monopols zu lenken, bei dem davon auszugehen ist, dass es gerade so eingerichtet und ausgestaltet wurde, dass das genannte Ziel wirksamer verfolgt wird.

103. Wie der Generalanwalt jedoch in Nr. 61 seiner Schlussanträge weiter dargelegt hat, kommt es insoweit darauf an, dass die vom Inhaber eines staatlichen Monopols eventuell durchgeführte **Werbung maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken**. Hingegen darf eine solche Werbung insbesondere nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden, etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden, oder indem die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne vorspiegeln.

104. Soweit in den vom Inhaber des Monopols durchgeführten Werbekampagnen für Lotterieprodukte der Umstand herausgestellt wird, dass die Einnahmen aus dem Vertrieb dieser Produkte für die Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Aktivitäten verwendet werden, ist zudem erstens darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung zwar nicht gleichgültig ist, dass Geldspiele in erheblichem Maß zur Finanzierung solcher Aktivitäten beitragen können, dies allein aber nicht als sachliche Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs angesehen werden kann. Deren Zulässigkeit setzt nämlich insbesondere voraus, dass die Finanzierung solcher sozialer Aktivitäten nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik ist, was das nationale Gericht zu überprüfen hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Zenatti, Randnrn. 36 und 37).

105. Da das Verwaltungsgericht Stuttgart im Übrigen hervorgehoben hat, dass nach dem Abzug, den die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden

Rechtsvorschriften zugunsten der dafür in Frage kommenden uneigennütigen Aktivitäten vorsähen, die darüber hinausgehenden Einnahmen in die öffentlichen Kassen flößen, und da sich ferner nicht ausschließen lässt, dass die finanzielle Unterstützung als gemeinnützig anerkannter Einrichtungen es diesen erlaubt, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten zu entfalten, die normalerweise der Staat übernehmen müsste, so dass sich dessen Ausgaben verringern, ist zweitens darauf hinzuweisen, dass auch das Erfordernis, einen Rückgang der Steuereinnahmen zu vermeiden, nicht zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zählt, die eine Beschränkung einer vom Vertrag eingeräumten Freiheit rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Januar 2009, Persche, C-318/07, Slg. 2009, I-359, Randnrn. 45 und 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

106. Nach alledem können die vorlegenden Gerichte auf der Grundlage der von ihnen getroffenen und in Randnr. 100 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Feststellungen berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben, dass der Umstand, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als die, die dem in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden staatlichen Monopol unterliegen, eine Politik betreiben oder dulden, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Gelegenheiten zum Spiel 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 die Art. 43 EG und 49 EG auch nicht mehr gerechtfertigt** werden kann.

Keine automatische gegenseitige Anerkennung in anderen Mitgliedstaaten erteilter Erlaubnisse

110. Die Frage nach der eventuellen Existenz einer solchen Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung einer in anderen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnis kann sich daher nur dann als für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten relevant erweisen, wenn die dort in Rede stehenden Monopole als mit den Art. 43 EG und 49 EG unvereinbar angesehen würden.

111. Insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof angesichts des in Randnr. 76 des vorliegenden Urteils angesprochenen Ermessens der Mitgliedstaaten bei der nach ihrer eigenen Wertordnung vorzunehmenden Festlegung des Schutzniveaus, das sie gewährleisten wollen, und der Erfordernisse, die dieser Schutz mit sich bringt, regelmäßig betont hat, dass die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des von einem Mitgliedstaat errichteten Schutzsystems insbesondere nicht dadurch beeinflusst werden kann, dass ein anderer Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem gewählt hat (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 58).

112. Angesichts dieses Wertungsspielraums und in Ermangelung jeglicher Harmonisierung des betreffenden Gebiets auf Gemeinschaftsebene kann es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der von den verschiedenen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse geben.

113. Daraus folgt insbesondere, dass jeder Mitgliedstaat berechtigt bleibt, die Möglichkeit, den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet Glücksspiele anzubieten, für alle daran interessierten Veranstalter vom Besitz einer von seinen zuständigen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen, ohne dass der Umstand, dass ein bestimmter Veranstalter bereits über eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis verfügt, dem entgegenstehen kann.

114. Die Vereinbarkeit eines solchen Erlaubnissystems mit den Art. 43 EG und 49 EG setzt allerdings angesichts der mit ihm verbundenen Beschränkungen des Rechts auf die freie Erbringung von Dienstleistungen oder des Rechts auf freie Niederlassung voraus, dass es den insoweit in der Rechtsprechung insbesondere in Bezug auf seine Diskriminierungsfreiheit und seine Verhältnismäßigkeit aufgestellten Erfordernissen genügt (vgl. Urteil *Placanica* u. a., Randnrn. 48 und 49).

Keine Strafbarkeit

115. Angesichts der in Randnr. 19 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen näheren Angaben des Verwaltungsgerichts Gießen ist auch darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung **keine strafrechtlichen Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsformalität** verhängen darf, wenn er die Erfüllung dieser Formalität unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt oder vereitelt hat (Urteil *Placanica* u. a., Randnr. 69).“

2. Das Carmen Media-Urteil

Rechtssache C-46/08,
Carmen Media Group Ltd / Land Schleswig-Holstein u. a.

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens: Genehmigungsantrag eines in Gibraltar zugelassenen Buchmachers mit Offshore-Lizenz (vgl. Tenor Ziff. 1), Klage gegen den ablehnenden Bescheid.

Tenor des EuGH:

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 1)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.

Aus den Entscheidungsgründen (Zwischenüberschriften und Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

„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. (...)

Dienstleistungsfreiheit auch bei Offshore-Lizenz: maßgeblich ist binnengrenzüberschreitende Leistung

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).

Beurteilungsermessen des Mitgliedstaats

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](#), noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 58). (...)

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 Betrugsvermeidung 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. (...)

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 vereinbar 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).

Ungleichbehandlung bei sachlichen Unterschieden: Vergleichbarkeit?

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 Fußballfoto 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.

Tatsächliche Geeignetheit: Kohärente und systematische Begrenzung?

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 Automaten Spiele von privaten Veranstaltern mit einer Erlaubnis betrieben werden können, auch festgestellt, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf Kasino- und Automaten Spiele, 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 Automaten Spielen in anderen Einrichtungen als Spielbanken, etwa in Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetrieben, unlängst erheblich gelockert worden seien.

68. Insoweit kann das vorliegende 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.

Unterschiedliche Gesetzgebungszuständigkeiten (Landes- und Bundesrecht) europarechtlich nicht relevant

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. (...)

Anforderungen an eine Erlaubnisregelung: objektive, nicht diskriminierende und im Voraus bekannte Kriterien

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 vorliegende 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 Veranstellen 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, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, 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). (...)

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. (...)

„Sonderrecht“ für das Internet: Größere Gefahren für Verbraucher

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.“

3. Das Winner Wetten-Urteil

Rechtssache C-409/06,
Winner Wetten GmbH / Bürgermeisterin der Stadt Bergheim (Vorlage des VG Köln)

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens: Untersagungsverfügung gegen einen Sportwettenvermittler, Suspendierung der Grundfreiheiten durch das OVG Münster für die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Übergangszeit (bis Ende 2007) aus Gründen der Rechtssicherheit

Tenor des EuGH:

Aufgrund des Vorrangs des unmittelbar geltenden Unionsrechts darf eine nationale Regelung über ein staatliches Sportwettenmonopol, die nach den Feststellungen eines nationalen Gerichts Beschränkungen mit sich bringt, die mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr unvereinbar sind, weil sie nicht dazu beitragen, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden.

Aus den Entscheidungsgründen (Zwischenüberschriften und Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

„23. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Köln ergibt sich aus alledem, dass das im Land Nordrhein-Westfalen bestehende Monopol, wie im Übrigen auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen bereits entschieden habe, sowohl gegen das Gemeinschaftsrecht als auch gegen das Grundgesetz verstoße.

24. Dass sich die Westdeutsche Lotterie & Co. OHG seit der Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 um eine tatsächliche Ausgestaltung des Wettmonopols bemüht habe, die den in Randnr. 14 des vorliegenden Urteils beschriebenen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit entspreche, reiche nicht aus, um die Missachtung des Gemeinschaftsrechts abzustellen; hierfür sei eine Änderung des geltenden rechtlichen Rahmens erforderlich.

Suspendierung der Grundfreiheiten für die Übergangszeit vs. Vorrang des Unionsrechts

25. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen habe **jedoch trotz der von ihm festgestellten Unvereinbarkeit der Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Gemeinschaftsrecht** entschieden, dass auch für diese Regelung die **Übergangsmaßnahmen gelten müssten, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. März 2006 angeordnet habe**, d. h., wie in den Randnrn. 13 und 14 des vorliegenden Urteils dargelegt, eine Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen bis zum 31. Dezember 2007.

26. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen erforderten es nämlich der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit und die Notwendigkeit, eine Gesetzeslücke, die wichtige Allgemeininteressen gefährde, zu verhindern, diesen Interessen vorübergehend Vorrang vor dem Interesse der privaten Wettanbieter am freien Marktzugang zu verschaffen, indem unter Abweichung vom Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts eine Übergangszeit vorgesehen werde, während der die fragliche Regelung weiterhin angewandt werden könne.

27. Das Verwaltungsgericht Köln hat Zweifel, ob eine solche Übergangszeit mit den Erfordernissen des Grundsatzes des **Vorrangs des Gemeinschaftsrechts** vereinbar ist, der, wie sich aus dem Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, Slg. 1978, 629), ergebe, vorbehaltlos vorschreibe, dass die gegen Art. 43 EG oder Art. 49 EG verstoßende nationale Regelung sofort nicht mehr angewandt werde. (...)

Niederlassungsfreiheit auch auf Wettvermittler anwendbar

45. In Bezug auf Art. 43 EG ist darauf hinzuweisen, dass nach dieser Vorschrift Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einschließlich Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften verboten sind (vgl. Urteil Gambelli u. a., Randnr. 45).

46. Insoweit geht aus der Rechtsprechung hervor, dass der Begriff der Niederlassung ein sehr weiter Begriff ist, der die Möglichkeit für einen Gemeinschaftsangehörigen impliziert, in stabiler und kontinuierlicher Weise am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats als seines Herkunftsstaats teilzunehmen und daraus Nutzen zu ziehen, wodurch die wirtschaftliche und soziale Verflechtung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der selbständigen Tätigkeiten gefördert wird (vgl. u. a. Urteil vom 30. November 1995, Gebhard, [C-55/94](#), Slg. 1995, I-4165, Randnr. 25). Die Aufrechterhaltung einer ständigen Präsenz in einem Mitgliedstaat durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen kann daher den Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit unterliegen, auch wenn diese Präsenz nicht die Form einer Zweigniederlassung oder einer Agentur angenommen hat, sondern lediglich durch ein Büro wahrgenommen wird, das gegebenenfalls von einer Person geführt wird, die zwar unabhängig, aber beauftragt ist, auf Dauer für dieses Unternehmen wie eine Agentur zu handeln

(vgl. Urteil vom 4. Dezember 1986, *Kommission/Deutschland*, 205/84, Slg. 1986, 3755, Randnr. 21).

47. Für den Bereich der Spiele und Wetten hat der Gerichtshof im Urteil *Gambelli u. a.* dargelegt, dass Art. 43 EG in einer Situation Anwendung findet, in der ein in einem Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat über eine Präsenz verfügt, die ihren konkreten Niederschlag im Abschluss von Geschäftsverträgen mit Wirtschaftsteilnehmern oder Vermittlern über die Errichtung von Datenübertragungszentren findet, die den Benutzern elektronische Mittel zur Verfügung stellen, die Wettabsichten sammeln und registrieren und sie diesem Unternehmen übermitteln. Soweit ein Unternehmen der Tätigkeit des Sammelns von Wetten durch Vermittlung einer entsprechenden Organisation von Agenturen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat nachgeht, stellen die diesen Agenturen auferlegten Beschränkungen ihrer Tätigkeit Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit dar (vgl. Urteile *Gambelli u. a.*, Randnrn. 14 und 46, sowie vom 6. März 2007, *Placanica u. a.*, [C-338/04](#), [C-359/04](#) und [C-360/04](#), Slg. 2007, I-1891, Randnr. 43).

Absoluter und unmittelbarer Vorrang des Unionsrechts

53. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge haben, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts ohne Weiteres unanwendbar wird (vgl. u. a. Urteile *Simmenthal*, Randnr. 17, und vom 19. Juni 1990, *Factortame u. a.*, [C-213/89](#), Slg. 1990, I-2433, Randnr. 18).

54. Wie der Gerichtshof hervorgehoben hat, müssen nämlich die unmittelbar geltenden Bestimmungen des Unionsrechts, die für alle von ihnen Betroffenen eine unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten sind, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um solche Einzelnen handelt, die an dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsverhältnissen beteiligt sind, ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten (vgl. in diesem Sinne Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 14 und 15, und *Factortame u. a.*, Randnr. 18).

55. Nach ständiger Rechtsprechung ist zudem **jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht** als Organ eines Mitgliedstaats **verpflichtet**, in Anwendung des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit **das unmittelbar geltende Unionsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen**, indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Unionsnorm ergangen ist, unangewandt lässt (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 16 und 21, und *Factortame u. a.*, Randnr. 19).

56. Demnach ist jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften beiseite zu lassen, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der unmittelbar geltenden Normen des Unionsrechts bilden, mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar (Urteile *Simmenthal*, Randnr. 22, und *Factortame u. a.*, Randnr. 20).

57. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass dies insbesondere dann der Fall wäre, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer unionsrechtlichen Bestimmung und einem späteren nationalen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Ermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Unionsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das daraus resultierende Hindernis für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nur vorübergehender Art wäre (Urteil *Simmenthal*, Randnr. 23). (...)

59. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich das Bundesverfassungsgericht, als es in seinem Urteil vom 28. März 2006 und seinem Beschluss vom 2. August 2006 entschied, dass die Anforderungen des Grundgesetzes durch ein Monopol wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende missachtet werden, nicht zur Vereinbarkeit dieses Monopols mit dem Gemeinschaftsrecht äußerte, sondern in dem genannten Urteil im Gegenteil hervorhob, dass es sich insoweit im konkreten Fall nicht für zuständig halte.

60. Zu dem Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Feststellung der Grundgesetzwidrigkeit entschied, die Wirkungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Monopol unter den in den Randnrn. 13 und 14 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Voraussetzungen vorübergehend aufrechtzuerhalten, ergibt sich aus der in den Randnrn. 53 bis 58 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Rechtsprechung, dass ein solcher Umstand ein nationales Gericht, das feststellt, dass diese Rechtsvorschriften unmittelbar geltende Bestimmungen des Unionsrechts wie die Art. 43 EG und 49 EG missachten, nicht daran hindern kann, die genannten Vorschriften in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewandt zu lassen (vgl. entsprechend Urteil vom 19. November 2009, *Filipiak*, [C-314/08](#), noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 84).

Vorrang des Unionsrechts auch vor nationalem Verfassungsrecht

61. Es kann nämlich nicht zugelassen werden, dass Vorschriften des nationalen Rechts, auch wenn sie Verfassungsrang haben, die einheitliche Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17.

Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Slg. 1970, 1125, Randnr. 3).

62. Aus der Vorlageentscheidung, und zwar bereits aus dem Wortlaut der ersten Vorlagefrage, geht hervor, dass das vorlegende Gericht auch wissen möchte, ob allgemein und damit unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 die sich aus dem Vorrangsprinzip ergebende Wirkung einer Verdrängung der gegen die Art. 43 EG und 49 EG verstoßenden nationalen Rechtsvorschriften für die Zeit ausgesetzt werden könnte, die benötigt wird, um diese Rechtsvorschriften mit den genannten Bestimmungen des Vertrags in Einklang zu bringen. Wie sich aus Randnr. 26 des vorliegenden Urteils ergibt, stellt das vorlegende Gericht diese Frage nämlich insbesondere im Zusammenhang mit dem Umstand, dass das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen zwar die Auffassung vertreten hat, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften gegen die Art. 43 EG und 49 EG verstießen, aber dennoch entschieden hat, dass eine solche Aussetzung in Bezug auf diese Rechtsvorschriften gerechtfertigt sei, weil zwingende, an den Schutz der Sozialordnung und der Bürger vor den Gefahren des Glücksspiels anknüpfende Gründe der Entstehung einer Gesetzeslücke entgegenstünden, zu der die sofortige Verdrängung der entsprechenden Rechtsvorschriften führen würde. (...)

67. Dazu genügt jedoch der Hinweis, dass – selbst wenn man davon ausgeht, dass ähnliche Erwägungen wie die, die der angeführten, für Maßnahmen der Union entwickelten Rechtsprechung zugrunde liegen, in analoger Anwendung ausnahmsweise zu einer vorübergehenden Aussetzung der Verdrängungswirkung führen können, die eine unmittelbar geltende Rechtsvorschrift der Union gegenüber ihr entgegenstehendem nationalem Recht ausübt – eine solche Aussetzung, über deren Voraussetzungen nur der Gerichtshof entscheiden könnte, im vorliegenden Fall von vornherein auszuschließen ist, da keine zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit vorliegen, die sie rechtfertigen könnten.

68. Aus der Vorlageentscheidung geht nämlich hervor, dass das vorlegende Gericht, das allein für die Würdigung des Sachverhalts des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zuständig ist, in diesem Stadium der Ansicht war, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende restriktive Regelung nicht effektiv dazu beitrug, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, so dass sich aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergab, dass eine solche Regelung, die nicht mit dem Ziel gerechtfertigt werden kann, Anreize zu überhöhten Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, gegen die Art. 43 EG und 49 EG verstößt."