



SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

Aktenzeichen: 12 A 102/06

Entscheidung vom 30. Januar 2008

In der Verwaltungsrechtssache

der Firma ...

Klägerin,

gegen

1. das Land Schleswig-Holstein vertreten d. d. Innenministerium
2. den Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, ...

Beklagte,

Streitgegenstand: Durchführung von Online-Sportwetten

hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht - 12. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 30. Januar 2008 beschlossen:

1. Das Verfahren wird entsprechend § 94 VwGO bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften über die Vorlage zu Ziff.2 des Beschlusses ausgesetzt.

2. Dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften werden gemäß Art. 234 Absl a EG folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

a) Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit voraussetzt, dass der Dienst- leistungserbringer nach den Bestimmungen des Mitgliedstaates, in dem er ansässig ist, die Dienstleistung auch dort erbringen darf.

-hier: Beschränkung der Glücksspiellizenz Gibaltars auf „offshore bookmaking“?

b) Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass dieser einem nationalstaatlich 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 Vorlagefrage b):

c) Ist Art. 49 EG dahingehend 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?

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

Gründe

Die in Gibraltar ansässige Klägerin möchte in der Bundesrepublik Deutschland über das Internet Sportwetten anbieten und beantragte deshalb mit Schreiben vom 10. Februar 2006 beim Land Schleswig-Holstein die Feststellung der Zulässigkeit dieser Betätigung, hilfsweise die Verpflichtung zur Erteilung einer Genehmigung nach nationalem Recht oder die Duldung ihrer Betätigung.

Die Klägerin ist eine gibraltarische Limited. Sie agiert ihrem Vorbringen zufolge seit mehreren Jahren auf dem internationalen Sportwettenmarkt. Die Klägerin wurde in Gibraltar gegründet und erhielt von der Regierung Gibaltars eine „Gaming Licence“, beschränkt auf „remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking“. Nach dem Vorbringen der Klägerin ist eine aus steuerlichen Gründen erfolgte Beschränkung auf „offshore bookmaking“ für die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit unschädlich.

Die Klägerin begründete ihre Anträge an das Land Schleswig-Holstein in der Sache unter Bezugnahme auf umfangreich vorliegende Rechtsprechung im Wesentlichen damit, dass das durch den Lotteriestaatsvertrag normierte staatliche Sportwettenmonopol im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG gemeinschaftsrechtswidrig sei und darüber hinaus auch EG-Wettbewerbsrecht verletze (Art. 82 Satz 1 EG). Das in der Hauptsache verfolgte Feststellungsbegehren sei begründet, da zwischen der Klägerin und den Schleswig-Holsteinischen Behörden das Bestehen eines Rechtsverhältnisses streitig sei, da sich die Klägerin auf die Geltung ihrer gibraltarischen Erlaubnis und die gegenseitige Anerkennungspflicht ausländischer Erlaubnisse innerhalb der Mitgliedstaaten der EU berufe und somit zumindest ein künftiges Rechtsverhältnis im Raum stehe. Hilfsweise habe sie jedoch einen Anspruch auf Erteilung einer Schleswig-Holsteinischen Erlaubnis, auch wenn das Schleswig-Holsteinische Landesrecht die Erteilung einer Erlaubnis an private Sportwetten-Veranstalter ausschließe. Dieser Anspruch folge daraus, dass im Fall der bereits dargelegten Gemeinschaftsrechtswidrigkeit solcher Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet sei, eine Möglichkeit zu schaffen, die Legalisierung der Dienstleistungserbringung durch Erteilung einer Genehmigung zu erreichen, etwa durch analoge Anwendung vergleichbarer Erlaubnisvorschriften für staatliche Anbieter (so OLG Köln, Urt. v. 09.12.2005, 6 U 91105; VGH Hessen, Beschluss v. 09.02.2004, 11 TG 3060/03). In jedem Fall sei das Land Schleswig-Holstein jedoch verpflichtet,

die Dienstleistungserbringung der Klägerin in Schleswig-Holstein bis zur EG-konformen Ausgestaltung eines entsprechenden Genehmigungsverfahrens für private Anbieter zu dulden.

Nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1BvR 1054101), mit welcher das staatliche Wettmonopol für Sportwetten in Bayern für verfassungswidrig, bis zum 31.12.2007 übergangsweise jedoch noch für anwendbar erklärt wurde, wies das Land darauf hin, dass durch die begonnene tatsächliche Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Maßnahmen weiterhin von einer Zulässigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols auszugehen sei und sich die Rechtslage in Deutschland damit auch wieder im Einklang mit den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs, wie sie sich unter anderem aus der Gambelli-Entscheidung ergaben, befinde. Auf die Möglichkeit einer erneuten Aussetzung einer förmlichen Bescheidung der klägerischen Anträge bis zu einer Entscheidung des EuGH nach Art. 226 EG (Vertragsverletzungsverfahren) werde hingewiesen. Aufgrund des fehlenden Einverständnisses der Klägerin hierzu erließ das nach altem Recht für die Erteilung einer Erlaubnis zuständige Finanzministerium mit Bescheid vom 29. Mai 2006 einen Ablehnungsbescheid.

Die Klägerin hat am 30.06.2006 Klage erhoben und diese in der Hauptsache mit der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit des bis zum 31.12.2007 geltenden Lotteriestaatsvertrages und der entsprechenden Ländergesetze begründet.

Die Klägerin hat sich zunächst neben zahlreicher, für sie günstiger Entscheidungen nationaler Gerichte zur Begründung ihrer Ansicht weiter auf eine Entscheidung des EuGH vom 06.03.2007 (Rechtssache C-338104, „Placanica“) berufen. Mit dieser Entscheidung habe der EuGH unter Bezugnahme auf seine bereits ergangene Entscheidung in dem Verfahren „Gambelli“ festgestellt, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung von Tätigkeiten im Glücksspielsektor ohne eine vom Staat erteilte Konzession oder polizeiliche Genehmigung unter Strafandrohung verbietet, grundsätzlich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle. Solche nationalen Beschränkungen konnten auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des allgemeinen Interesses gerechtfertigt sein. Es stehe den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht auch frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen, jedoch mussten die von dem Mitgliedstaat vorgeschriebenen Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit genügen. Daher sei gesondert für jede nationale Rechtsvorschrift zu prüfen, ob die Beschränkung geeignet sei, die Verwirklichung der geltend gemachten Ziele zu gewährleisten und ob sie nicht über das hinausgehe, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich sei. Zu dem als zwingenden Grund des allgemeinen Interesses anerkannten Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, ergebe sich, dass eine Beschränkung der Anzahl der Wirtschaftsteilnehmer in jedem Fall die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und diese Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen.

An einer solchen systematischen und kohärenten Begrenzung durch die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols fehle es in Deutschland nach wie vor. Die Inkonsistenz der Verwirklichung des (einzig) genannten staatlichen Ziels der Spielsuchtbekämpfung ergebe sich bereits aus der lediglich sektoralen Umsetzung auf dem Gebiet der Lotterien und der Sportwetten bei fortgesetzter expansiver Spielkasino- und Glücksspielautomatenpolitik. Gerade letztere weise wissenschaftlich nachweisbar das höchste Suchtgefährdungspotenzial auf. Des Weiteren sei auch die staatliche Betätigung der allein monopolistisch tätigen Anbieter des deutschen Lotto- und Totoblocks nicht auf eine wirksame Begrenzung und Beschränkung ihres Angebots ausgelegt. Die Bedenken in europarechtlicher Hinsicht wurden auch durch die Stellungnahme der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland deutlich, insofern werde auf die ausführliche Stellungnahme der Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 (im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 200314350) an den Bundesaußenminister Steinmeier verwiesen. Auch im Rahmen des nach der Transparenzrichtlinie erforderlichen Notifizierungsverfahrens zum neuen Glücksspielstaatsvertrag (ausführliche Stellungnahme vom 22. März 2007) werde die weiterhin bestehende Gemeinschaftsrechtswidrigkeit auch des neuen Glücksspielstaatsvertrages unzweifelhaft festgestellt.

Die Klägerin hält auch nach Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags und des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes des Landes Schleswig-Holstein an ihrer Rechtsauffassung fest, auch das nach neuem Recht dem Grunde nach fortgeschriebene staatliche Lotterie- und -Sportwettenmonopol verstoße gegen europarechtliche Vorgaben. So sei auch der wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags (Gutachten Prof. Dr. Johannes Caspar vom 11. Oktober 2007) der Ansicht, trotz der europarechtlich grundsätzlich zulässigen Begrenzung von Wirtschaftsteilnehmern durch ein staatliches Veranstaltungsmonopol zur Bekämpfung von Suchtgefahren und eines weiten gesetzgeberischen Beurteilungsspielraumes zur Gefahrenprognose und zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit von Beschränkungsmaßnahmen seien europarechtliche Bedenken gegen die gesetzlichen Regelungen zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages zu erheben. Während der Glücksspielstaatsvertrag Regelungen über wenige suchtrelevante Bereiche wie Lotterien enthalte, wurden darin jedoch Glücksspielformen mit nachweislich hohem Suchtpotenzial, wie Glücksspielautomaten mit Gewinnmöglichkeiten oder Pferdewetten nicht berücksichtigt. Hierin liege eine unabsehbare Inkonsistenz des Regelungskonzeptes. Es sei bereits fraglich, ob dem vom EuGH geforderten kohärenten und systematischen Regelungssystem durch Teilregulierung eines bestimmten Glücksspielsektors Genüge getan werde. In jedem Fall sei eine -hier vorliegende -sektorale Regelungsstrategie, die zentrale suchtrelevante Bereiche mit nachweislich erheblichem Gefährdungspotenzial ausklammere, letztlich als willkürlich und die Vorgaben des EuGH missachtend anzusehen. Föderale Erschwernisse durch unterschiedliche bundes- und länderrechtliche Gesetzgebungskompetenzen seien bei der Forderung nach einer kohärenten und systematischen Gesamtregelung unbeachtlich. Aus Sicht des Gemeinschaftsrechts sei auf föderale Besonderheiten bei der Rechtsetzung keine Rücksicht zu nehmen.

Die Klägerin beantragt,

1. gegenüber dem Beklagten zu 1) festzustellen, dass die gibraltarische Genehmigung der Klägerin für das Bundesland Schleswig-Holstein gilt und der Klägerin das Anbieten von Online-Sportwetten an Bürger des Bundeslandes Schleswig-Holstein gestattet,
2. den Beklagten zu 2) unter Aufhebung des Bescheides vom 29.06.2006 zu verpflichten, der Klägerin eine Genehmigung zur Durchführung von Online- Sportwetten für das Bundesland Schleswig-Holstein zu erteilen, hilfsweise den Beklagten zu 2) zu verpflichten, die Durchführung und Bewerbung von Online-Sportwetten durch die Klägerin vorläufig -bis zur endgültigen Entscheidung über eine entsprechende Genehmigung in einem einzurichtenden Genehmigungsverfahren -zu dulden und ihn zu verpflichten, sicherzustellen, dass die zuständigen Ordnungsbehörden bis zu diesem Zeitpunkt keine Untersagungsverfügung gegen die Klägerin erlassen.

Die Beklagten beantragen,

die Klage abzuweisen.

Sie verweisen unter umfangreicher Darlegung der in ihrem Sinn ergangenen Rechtsprechung nationaler Gerichte, insbesondere auch nach Ergehen der Entscheidung des EuGH im Verfahren „Placanica“ darauf, dass von einer Verfassungs- oder Europarechtswidrigkeit insbesondere unter Beachtung der durch den Glücksspielstaatsvertrag neu geschaffenen Rechtslage keine Rede sein könne. Der EuGH habe in der Entscheidung vom 06.03.2007 selber nochmals festgestellt, dass dem einzelnen Mitgliedstaat ein Ermessensspielraum zur Gestaltung des Glücksspielwesens zustehe. Den weitergehenden Forderungen des Generalanwaltes Colomer zur Liberalisierung des Glücksspielwesens sei der EuGH gerade nicht gefolgt. Zum richtigen Verständnis der „Placanica“- Entscheidung des EuGH sei auf die Entscheidungen des EFTA-Gerichtshofs vom 14.03.2007 (Az.: E-1/06) hinzuweisen. Spätestens seit diesen beiden Entscheidungen der höchsten europäischen Gerichte sei für das Postulat von einem „gemeinschaftlichen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen“ kein Raum mehr. Im Gegenteil halte der EuGH unter ausdrücklichem Verweis auf sein „Gambelli“-Urteil daran fest, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die

Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergingen, ein ausreichendes Ermessen der Mitgliedstaaten rechtfertigen festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Den Mitgliedstaaten stehe es datier frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und ggf. das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Die nationalen Gerichte hatten sodann die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Dienstleistungsfreiheit zu prüfen. Diese sei zu bejahen. So hatten sich auch eindrucksvoll und in vollständiger Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen europäischen Rechtsprechung beispielsweise das OVG Hamburg (Beschluss vorn 09.03.2007, Az.: 1 Bs 378/06), der VGH Baden-Württemberg (Beschluss vorn 28.03.2007, Az.: 6 S 1972/06), das OVG NRW (Beschluss vorn 18.04.2007, Az.:4 B 1246106) und das OVG Niedersachsen (Beschluss vorn 02.05.2007, Az.: 11 ME 106/07 im Sinne der Beklagten geäußert.

Auch dem vor der Klägerin in Bezug genommenen Gutachten von Prof. Dr. Caspar sei nicht zu folgen. Das Gutachten verkenne, dass Glücksspiele verschiedener Sektoren nicht miteinander vergleichbar seien. Das auch von der Klägerin beschworene Erfordernis einer „Gesamtkonsistenz“ aller Glücksspielregelungen gäbe es weder im Europa- noch im Verfassungsrecht. Es komme bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Glücksspielmonopols ausschließlich darauf an, dass dieses isoliert betrachtet den Rechtfertigungsanforderungen des Europa- und Verfassungsrechts genüge. Etwaige Defizite in einem Glücksspielbereich, der gesetzlich eigenständig geregelt sei, hatten keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit eines anderen Glücksspielbereichs. Dies ergebe sich eindrucksvoll insbesondere auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bayrischen Spielbankenmonopol (Beschluss vom 26.03.2007, 1 BvR 2228102). Gehe man mit dem Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.03.2006 davon aus, dass ein Gleichlauf zwischen den Rechtfertigungsanforderungen an ein Glücksspielmonopol im Europa- und Verfassungsrecht bestehe und die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts denen des Grundgesetzes entsprächen, hatte das Bundesverfassungsgericht, legte man die Auffassung der Klägerin als richtig zugrunde, dass Spielbankenmonopol wegen der jedenfalls zu dieser Zeit noch bestehenden Verfassungswidrigkeit des Sportwettenmonopols in Bayern ebenfalls für verfassungswidrig erklären müssen. Die von der Klägerin postuliert „einheitliche Betrachtungsweise“ hatte dann nämlich auch bei der Rechtmäßigkeitsprüfung des Spielbankenmonopols einschlägig sein müssen mit der merkwürdigen Konsequenz, dass nur ein nicht verfassungskonform ausgestalteter Bereich des Glücksspielmarktes zur Verfassungswidrigkeit des gesamten Glücksspielwesens führe.

II.

Das Gericht setzt in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO das Verfahren aus, um die im Beschlusstenor genannten Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft zur Vorabentscheidung vorzulegen.

1.

Die Frage, ob die Klägerin den von ihr geltend gemachten Anspruch auf das zulässige Anbieten von Online-Sportwetten in Schleswig-Holstein im Wege der Feststellungsklage oder im Wege eines Verpflichtungsbegehrens auf Erteilung einer den nationalen Regelungen entsprechenden Erlaubnis bzw. Duldung ihres Handelns verfolgen kann, kann zunächst einmal im derzeitigen Verfahrensstadium dahingestellt bleiben. Allen Anträgen der Klägerin liegt gemeinsam zugrunde, dass ein möglicher Erfolg davon abhängt, ob die Klägerin als private gewerbliche Glücksspielveranstalterin trotz des nach nationalem Recht bestehenden staatlichen Lotterie- und Sportwettenveranstaltungsmonopols Zugang zu dieser Dienstleistung in Schleswig-Holstein zu gewähren ist, weil sich die in dem staatlichen Monopol liegende Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit als europarechtswidrig erweist. Sollte diese Frage im Sinne der Klägerin zu beantworten sein, stellt sich erst hieran anschließend die weitere Frage, in welcher Form das nationale Recht seiner aus einer möglichen Europarechtswidrigkeit nationaler Beschränkungen folgenden Verpflichtung nachzukommen hat, den Schutz der den Wirtschaftsteilnehmern aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrecht erwachsenen Rechte zu gewährleisten. Das eine solche dahingehende Verpflichtung als Folge der Rechtswidrigkeit die Dienstleistungsfreiheit beschränkender Maßnahmen besteht, ergibt sich insoweit unzweifelhaft aus der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 06.03.1007, Rs. C-338104, „Placanica? u.a., Rn. 63).

Mit der Feststellung, dass ein Mitgliedstaat im Falle der Europarechtswidrigkeit monopolistischer Beschränkungen verpflichtet ist, dem unzulässig ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer ein Recht auf Ausübung der geschützten Tätigkeit zu verschaffen, ist allerdings die Frage nach einer etwaigen europarechtlichen Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung behördlicher Erlaubnisse im nicht-harmonisierten Bereich noch nicht gestellt. Erwieset sich letztlich die ausländische Wirtschaftsteilnehmer ausschließende nationale Beschränkung als nicht europarechtskonform, bliebe dem betreffenden Mitgliedstaat gleichwohl die Möglichkeit, in der dann gebotenen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben auch ausländische Unternehmen gleichwohl einer staatlichen Kontrolle durch Normierung eines eigenständigen, gleichermaßen für alle Wirtschaftsteilnehmer geltenden Erlaubnisverfahren zu unterwerfen (Winkelmüller, Das Urteil des EFTA- Gerichtshofs vom 30.05.2007 zum norwegischen Glücksspielmonopol, GewArch 2007, 411 (414) unter Hinweis auf EuGH, Rs. C-279180 „Webb“).

Ein Erfolg der Klägerin in diesem Sinne hängt davon ab, ob sie sich zum einen als Inhaberin der in ihrem Niederlassungsstaat erteilten Glücksspiellizenz, die eine Erbringung der hier in Rede stehenden Dienstleistung in Gibraltar nicht umfasst, auf die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 149 EG berufen kann und zum anderen, ob sich die Bestimmungen des § 10 Abs. 5 GlüStV, § 4 Abs. 2 GlüStV AG des Landes Schleswig-Holstein zum Ausschluss nicht-staatlicher Glücksspielveranstalter als mit europarechtlichen Vorgaben zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit vereinbar erweist. Waren beide unter a) und b) genannten Vorlagefragen im Sinne der Klägerin positiv zu beantworten wäre die Klage begründet.

2.

Die Kammer teilt zunächst einmal nicht die von den Beklagten vorgetragene Rechtsansicht, die Beschränkung der gibraltarischen Lizenz auf „offshore bookmaking“ schließe eine Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit aus.

In zulässiger Rechtsfortbildung hat der EuGH den Anwendungsbereich der Art. 49/50 EG auf die Fälle erweitert, in denen nur die Dienstleistung selbst die Grenze überschreitet, während die in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ansässigen Dienstleistungsempfänger und -erbringer keine Ortsveränderung vornehmen. In seinem Urteil vom 13. November 2003 (Rs. C-42.102 „Lindmann“) hat der EuGH zur Veranstaltung von Lotterien ausgeführt, eine solche Tätigkeit falle in den Anwendungsbereich des Art. 49 EG, wenn zumindest einer der Dienstleistenden in einem anderen Mitgliedsstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Dienstleistung angeboten werde. In seiner Entscheidung vom 24.03.1994 (Rs. C- 275/92 „Schindler“) hat der EuGH ausgeführt, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nationale Regelungen selbst bei unterschiedsloser Geltung unter Art. 59 EWG- Vertrag (Art. 40 EG) fallen können, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist oder dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern. Zwar spricht die Formulierung „dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt“ dem ersten Anschein nach dafür, dass eine Berufung auf die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit nur dann möglich sein soll, wenn auch in dem Mitgliedstaat, in dem der Wirtschaftsteilnehmer ansässig ist, diese Tätigkeit ausgeübt wird. Das erkennende Gericht geht indes davon aus, dass die Grundfreiheit der Korrespondenzdienstleistungsfreiheit lediglich voraussetzt, dass die Dienstleistung in dem Niederlassungsstaat nicht durch allgemeine Vorschriften als verboten, mithin grundsätzlich als legal anzusehen ist unbeschadet des Umstandes, ob eine solche Tätigkeit auch tatsächlich im Niederlassungsstaat ausgeübt wird. Das erkennende Gericht geht weiterhin davon aus, dass die Veranstaltung von Glücksspielen in Gibraltar nicht durch nationale Vorschriften als verboten anzusehen ist. Die Tatsache, dass die der Klägerin erteilte Erlaubnis in ihrem Fall lediglich aus steuerlichen Gründen den Handel mit in Gibraltar ansässigen Personen untersagt, vermag mithin die Berufung auf die Freiheit einer von Gibraltar aus erbrachten Dienstleistung -hier das Anbieten von Online-Sportwetten über das Internet -nicht in Frage zu stellen.

3.

Der Erfolg des klägerischen Begehrens, in Schleswig-Holstein als privater Online- Sportwettenanbieter aufzutreten, setzt weiter voraus, dass sich der in § 10 Abs.5 GlüStV i.V.m. § 4 Abs.2 GlüStV AG normierte Ausschluss privater Veranstalter nach europarechtlichen Vorgaben als unzulässige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EG erweist.

Nach Ablauf der vom BVerfG gesetzten Übergangsfrist am 31.12.2007 stellt sich die hier zu Grunde zulegende maßgebliche Rechtslage zum Lotterien- und Sportwettenrecht in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt dar:

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG vom 13. Dezember 2007 ist durch das Bundesland Schleswig-Holstein der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (GlüStV) in Deutschland zugestimmt worden. Der Staatsvertrag ist nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 1 am 01. Januar 2008 in Kraft getreten.

Nach § 1 GlüStV werde mit dem Staatsvertrag die Ziele verfolgt, Spiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, das Glücksspielangebot zu begrenzen und den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern, den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten sowie die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren.

Gemäß § 3 des Schleswig-Holsteinischen Ausführungsgesetzes zum Staatsvertrag gilt das Gesetz für die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Lotterien- und Sportwetten, dagegen nicht für Wetten, die anlässlich öffentlicher Pferderennen durchgeführt oder vermittelt werden. Die §§ 8 und 13 des Ausführungsgesetzes (§ 8 -Spielsperren, § 13 -Ordnungswidrigkeiten) gelten auch für öffentliche Spielbanken, die nach dem Spielbankengesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 29. Dezember 1995, zuletzt geändert mit Gesetz vom 12. April 2004 (GVOBl. Schl.-H., Seite 233) zugelassen sind.

§ 10 Abs. 1 GlüStV formuliert, dass die Länder zur Erreichung der Ziele des § 1 des Staatsvertrages die ordnungsrechtliche Aufgabe haben, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Nach § 10 Abs. 2 können die Länder die öffentliche Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privat-rechtliche Gesellschaften an den juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen. Anderen als den in Abs. 2 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des dritten Abschnitts (Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial) erlaubt werden. Hieraus folgt das staatliche Glücksspielmonopol hinsichtlich Lotterien, die nicht solche mit geringem Gefährdungspotenzial sind, und Sportwetten.

Gemäß § 4 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes erfüllt das Land Schleswig-Holstein seine öffentliche Aufgabe durch die Nordwest-Lotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. Gemäß § 4 Abs. GlüStV dürfen öffentliche Glücksspiele nur mit der Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder Vermitteln den Zielen des § 1 zuwider läuft. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV). Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten, (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Gemäß § 25 Abs. 6 GlüStV können die Länder befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben, wenn keine Versagensgründe vorliegen und zusätzliche weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Dies sind insbesondere die Sicherstellung des Ausschlusses Minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung unter Beachtung der Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe; die Beschränkung der Einsatzgrenzen auf 1.000 € pro Monat und Sicherstellung des Kreditverbotes; Lokalisierung nach dem Stand der Technik zur Sicherstellung, (lass nur Personen im Geltungsbereich der Erlaubnis teilnehmen können, Beschränkung auf nicht mehr als zwei Gewinnentscheide pro Woche sowie Entwicklung eines den besonderen Bedingungen des Internets angepassten Sozialkonzeptes und dessen wissenschaftlich zu evaluierender Wirksamkeit.

Nach dem Erläuterungsbericht des Entwurfes zum Glücksspielstaatsvertrag (Stand 14.12.2006) soll die letztgenannte Übergangsvorschrift dem Verhältnismäßigkeitsausgleich bei den beiden gewerblichen Spielvermittlern dienen, die nach ihrem Vortrag in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages fast ausschließlich im Internet tätig sind (?.. ... AG und AG mit 140 bzw. 151 Mitarbeitern). Diesen soll für ein Jahr die ausreichende Zeit für eine Umstellung des Betriebes auf nach dem Staatsvertrag zulässige

Vertriebswege gegeben werden. Die in § 25 Abs. 6 Nr. 1 bis 5 GlüStV festgelegten Bedingungen können nach dem Erläuterungsbericht, wie von Seiten der Medien und der privaten Wettunternehmer in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages vorgetragen, in jedem Fall erfüllt werden. Von dieser Länderöffnungsklausel hat das Land Schleswig-Holstein gemäß § 9 des Ausführungsgesetzes Gebrauch gemacht. Der Glücksspielstaatsvertrag sieht weiter in den §§ 5 bis 8 Maßnahmen betreffend Werbung für öffentliche Glücksspiele, ein Sozialkonzept, Maßnahmen der Aufklärung und Verhängung von Spielersperren vor. Danach ist u. a. die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Der Staatsvertrag enthält mit seinem § 21 weiterhin eine Bestimmung zu Sportwetten, wonach die Veranstaltung und Vermittlung organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell von der Veranstaltung oder Organisation des Sportereignisses getrennt sein muss. Werbung für die Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten in Form von Trikot- und Bandenwerbung ist nicht zulässig, ebenso wie Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen verboten sind.

Nach dem bereits oben genannten Erläuterungsbericht zum Entwurf des GlüStV werde mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 28. März 2006 zur Neuordnung des Glücksspielsrechts nachgekommen. Ausweislich der Erläuterungen haben die Länder bereits im Juli 2006 Suchtexperten um Stellungnahmen gebeten sowie Verbände und sonstige Stellen angehört. An den Kernzielen der bisherigen Glücksspielgesetzgebung solle festgehalten werden. Eine Politik der strikten Regulierung sei zum Schutz der Spiele und der Allgemeinheit notwendig und geeignet. Die im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleiche und zum Glücksspielmarkt in der EU von April 2006 belege eindrucksvoll den Erfolg einer strikten Regulierung und Kanalisierung. Danach sei das Lotteriede- und Glücksspielangebot in Deutschland bei einer langfristigen Betrachtung über 25 Jahre in Relation zum Brutto-Inlandsprodukt nicht gewachsen, sondern stabil geblieben.

Erstes und wichtigstes Ziel des neuen Glücksspielstaatsvertrages sei die Vermeidung und die Bekämpfung der Glücksspiel- und Wettsucht. Bereits das Bundesverfassungsgericht habe sich in seinem Urteil vom 28. März 2006 ausführlich mit dem Stand der Forschung auseinandergesetzt. Danach stehe fest, dass Glücksspiele und Wetten zu krankhaftem Suchtverhalten führen könnten. Unterschiedliche Glücksspielformen wiesen dabei ein unterschiedliches Suchtpotenzial auf. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielten nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, an zweiter Stelle in der Statistik folgten die Kasino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen trugen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei (BVerwG unter Bezugnahme auf: Hayer/Meyer, Das Suchtpotenzial von Sportwetten in: Sucht 2003, Seite 212; dieselben in: Die Prävention problematischen Spielverhaltens, Journal of Public Health 2004, Seite 293, 296; Meyer, Glücksspiel-Zahlen und Fakten, Jahrbuch Sucht 2005, Seite 83, 91 ff.). Auch wenn Sportwetten für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben dürften (Hayer/Meyer, Das Suchtpotenzial von Sportwetten, Seite 218), sei die Prognose des Suchtpotentials bei einer erheblichen Ausweitung von Sportwetten nicht absehbar. Daher dürfte mit nicht unerheblichem Suchtpotenzial gerechnet werden und der Gesetzgeber dürfe dies zum Anlass für Prävention nehmen. Mehrere in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages vorgelegte Studien zur nationalen und internationalen Forschungsliteratur sowie Äußerungen von Suchtexperten bestätigten die These, dass sowohl die Teilhaber als auch die Häufigkeit des Spiels im Zusammenhang mit der Vielfältigkeit des vorzufindenden Angebots an Glücksspielen stünden. Aus diesem Befund würden im neuen Staatsvertrag die Konsequenzen gezogen, die zur Vermeidung von Glücksspielsucht notwendigen Schranken für die Veranstaltung, die Vermarktung und dem Vertrieb von Glücksspielangeboten anzusetzen, Abstriche von dem Schutzniveau wurden nur für Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotenzial zugelassen. Die Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielmarktes solle durch den neuen Staatsvertrag zum Einen durch die Aufrechterhaltung des bestehenden Monopols bei der Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial erreicht werden, zum anderen durch die Anbindung der auch durch Private zulässigen gewerblichen Vermittlung an die allgemein geltenden Vorschriften zu Werbung, Sozialkonzept, Aufklärung und den Erlaubnisvorbehalt. Entgegen den fachlichen Vorschlägen der Suchtexperten könnten in den Staatsvertrag keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen werden, da die Länder an einer Regelung durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung und der Spielverordnung gehindert seien.

Die in der Förderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen umfasse nur die (räumlich radizierte) Spielhallen-Erlaubnis, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33 c -g GewO. Die Länder hatten bei der Novelle der Spieleverordnung (SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006, BGBl. I, Seite 280 (bereits wesentliche Forderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit) durchgesetzt. So gehe insbesondere das Verbot der unter Spielerschutzaspekten besonders problematischen FunGames in § 6 a SpielV auf die Forderung der Länder zurück, ebenso wie das Verbot von Jackpot-Systemen. Ebenfalls sei die von der Bundesregierung zunächst vorgesehene erhebliche Erweiterung der Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Spielgeräte deutlich zurückgenommen worden. Die Länder gingen jedoch weiterhin davon aus, dass die Bundesregierung aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen ziehe und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstelle.

In der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist anerkannt, dass die Bestimmungen des EG-Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr auch auf Tätigkeiten Anwendung finden, die darin bestehen, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Glücksspiel zu ermöglichen (EuGH, Urteile vom 24.3.1994 -C-275/92 - „Schindler“, zu Lotterien, vom 13.11.2003 -C-42/02 - „Lindmann“, und vom 21.10.1999 - C-67/98 - „Zenatti“).

Nationale Regelungen, die bestimmten Einrichtungen das Recht zur Annahme von Wetten über Sportereignisse vorbehalten und dadurch die Veranstalter aus anderen Mitgliedstaaten direkt oder indirekt daran hindern, selbst Wetten anzunehmen, stellen, selbst wenn sie unterschiedslos anwendbar sind, ein Hindernis für die Dienstleistungsfreiheit dar (EuGH, Urteil v 21.10.1999, „Zenatti“).

Derartige Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind allerdings nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dann gerechtfertigt, wenn sie auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses gestützt sind, geeignet sind, die Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele zu gewährleisten, nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist und nicht in diskriminierender Weise angewandt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 6.11.2003 -C-243/01 - „Gambelli“; Urteil vom 06.03.2007, - C-338/04 - „Placanica u.a.“).

Hiervon ausgehend ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt, dass das Bedürfnis nach Verbraucherschutz, das Ziel der Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen im Grundsatz zwingende Gründe des Allgemeininteresses bilden können, die eine Beschränkung von Spieltätigkeiten rechtfertigen können, und dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, den staatlichen Stellen ein Ermessen vermitteln können, das sie ermächtigt festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutzbedürfnis der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (vgl. EuGH, Urteile vom 21.9.1999 -C-124/97 - „Läärä“, vom 21.10.1999 - C-67/98 - „Zenatti“ und vom 6.11.2003 -C-243/01 - „Gambelli“).

Das schließt die Befugnis des einzelnen Mitgliedstaates ein, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, inwieweit er auf seinem Gebiet den Schutz bei Lotterien und anderen Glücksspielen ausdehnen will, wobei allein der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der einzelnen Bestimmungen haben kann.

Steht es danach im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaates, die Ziele seiner Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen, so ist er grundsätzlich auch befugt, ein staatliches Monopol für die Veranstaltung von Glücksspielen zu begründen, vorausgesetzt, die insoweit getroffenen Regelungen genügen den sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergebenden Anforderungen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit (vgl. EuGH, Urteil vom 21.11.1999 -C-124/97-„Läärä“ -Rn. 39 -).

Zu diesen Anforderungen gehört, dass Beschränkungen der Spieltätigkeiten, die auf Grunde des

Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie „kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen“ (EuGH, Urteil v. 06.11.2003, „Gambelli“, Rn.67). In seiner Entscheidung vom 06.03.2007 („Placanica“) hat der EuGH hinsichtlich der die Beschränkungen rechtfertigenden Ziele eines Mitgliedstaates unterschieden zwischen einerseits dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern und andererseits dem Ziel der Vorbeugung von Straftaten durch staatliche Kontrolle der in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer. In Bezug auf das erste Ziel hat der EuGH nochmals ausgeführt, dass Beschränkungen der Wirtschaftsteilnehmer zwar zur Verwirklichung dieses Ziels grundsätzlich gerechtfertigt sein können, aber in jedem Fall dem Anliegen gerecht werden mussten, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (Rn. 53).

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze stellt sich dem vorlegenden Gericht nachdrücklich die Frage, ob das nach nationalem Recht errichtete staatliche Sportwettenmonopol zur Verwirklichung des als maßgeblich genannten Ziels der Spielsuchtbekämpfung diesen europarechtlichen Vorgaben einer kohärenten und systematischen Begrenzung nachkommt. Dies könnte nämlich dann nicht der Fall sein, wenn alle rechtlichen Regelungen und tatsächlichen Ausgestaltungen eines Mitgliedstaats zum gesamten Glücksspielrecht und nicht nur die das Sportwetten- und Lotteriemonopol betreffenden Vorschriften der Beurteilung einer systematischen und kohärenten Spielbegrenzung zugrunde zu legen sind.

Diese Auffassung vertritt die Kammer. Vorliegend ist bereits im rechtlichen Regelungsrahmen des Glücksspielrechts in Deutschland von einer Inkonsistenz der Verwirklichung an sich legitimer Zielsetzung auszugehen.

Ausgehend von dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, wie sie auch vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 28.03.2006 zugrunde gelegt wurden, weisen Automaten Spiele das größte Spielsuchtfährdungspotential auf (Hayer/Meyer, Journal of Public Health 2004, Seite 293, 296).

Gleichwohl hat der Bundesminister für Wirtschaft durch Änderung der für Automatengewinnspiele geltenden und auf der Grundlage des § 33f Abs.1 GewO erlassenen SpielV (BGBl.1. 2006, 280) mit Wirkung vom 01.01.2006 Weiterungen im gewerblichen Automaten Spielbetrieb zugelassen. So wurde die Zahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte in einer Gaststätte von 2 auf 3 erhöht, die Mindestquadratmeterzahl pro Gerät in einer Spielhalle von 15m auf 12m verringert und die Anzahl der Geräte in einer Spielhalle von 10 auf 12 erhöht. Gleichermaßen wurde die Mindestspieldauer pro Gerät von 12 auf 5 sec. reduziert und die Verlustgrenze von 60 auf 80 % heraufgesetzt.

Auf diesen Widerspruch zu der dem Staatsvertrag zugrunde liegenden Zielsetzung der Spielsuchtbekämpfung wird auch im Erläuterungsbericht zum Staatsvertrag hingewiesen, wenn es dort auf S.8 heißt: „Die Länder gehen jedoch davon aus, dass der Bund aus den Feststellungen des BVerfG im Urteil vom 28.03.2006 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstellt.“

Weiterhin kommt hinzu, dass ein anderer Bereich der Sportwetten vom Geltungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages ausgenommen ist und eine von der staatlichen Monopolregelung abweichende rechtliche Ausgestaltung enthält. Wetten aus Anlass öffentlicher Leistungsprüfungen und der Totalisatorbetrieb anlässlich von Pferderennen sind geregelt durch das Rennwett- und Lotteriewesetz des Bundes. Dieses lässt gewerbsmäßig betriebene Wetten zu.

Nach Ansicht der Kammer können föderale Besonderheiten der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern nicht die Begründung für ein staatliches Glücksspielmonopol bezogen auf einen Sektor möglicher Glücksspiele rechtfertigen, zumal der Bundesgesetzgeber über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG über die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit hinsichtlich des Sportwetten- und Lotteriewesens verfügt.

Nach Ansicht der Kammer wird auch in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2003/14350) unter Rn. 38 hinsichtlich der Widersprüchlichkeit staatlicher Zielsetzungen zur Monopolbegründung einerseits und tatsächlichen staatlichen Verhalten als Anbieter von Spielmöglichkeiten zu Recht darauf hingewiesen, dass trotz eines erhöhten Spielsuchtgefährdungspotentials von Casinospielen weiterhin eine expansive Politik der Behörden in Deutschland zu verzeichnen ist. So habe sich die Anzahl der erlaubten Casinos allein vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2005 von 66 auf 81 erhöht.

Hinsichtlich der Frage der kohärenten und systematischen Begrenzung der Wettstätigkeit vermag das erkennende Gericht daher nicht zu erkennen, dass den Anforderungen des EuGH an den Erlass einer zulässigen Beschränkung Genüge getan worden wäre. Ersichtlich fehlt es bislang an einer Gesamtschau der zugelassenen bzw. erlaubten Angebote von Glücksspielen. Nur eine solche Gesamtschau kann dem zur Entscheidung berufenen Gesetzgeber die Möglichkeiten eröffnen, die angenommenen Gefahren der Spiel und Wertsucht für den Einzelnen wie die Gesellschaft zu erfassen und für eine Abhilfe Sorge zu tragen. Entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Hamburg im Beschluss vom 9. März 2007 (Az 1 Bs 378/06, DVGl. 2007, 647) ergibt sich aus der Entscheidung des EuGH vom 6. März 2007 keine Trennung des Marktes in verschiedene Glücksspielsektoren. Steht Art. 49 EG einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs grundsätzlich entgegen, so sind Ausnahmen hiervon eng zu fassen und bedürfen besonderer Begründung. Das Gericht versteht daher die bisherige Rechtsprechung des EuGH im Sinne der Notwendigkeit einer umfassenden Begründungspflicht einer beabsichtigten Beschränkung unter Berücksichtigung aller in Betracht zu ziehenden Formen von Glücksspielen.

Bei der Betrachtung des einheitlichen Glücksspielsektors müssen demnach nicht nur die Sportwetten der hier im Vordergrund stehenden Ausgestaltung (Sportwetten privater Ausrichtung sowie des staatlichen Angebots ?Oddset?), sondern auch die sonstig vielfältigen Formen des Glücksspiels Berücksichtigung finden.

Die Vorlagenfragen zu c) und d) werden für den Fall gestellt, dass sich das staatliche Veranstaltungsmonopol für Sportwetten als europarechtswidrige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit erweist. Nur in diesem Fall erlangen die Regelungen über die Ausgestaltung beschränkender Maßnahmen wie das Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot im Internet (§ 4 Abs. 4 GluStV) grenzüberschreitende und damit europarechtsrelevante Bezüge. In diesem Fall halt die Kammer indes sowohl die Regelung über den Ausschluss eines Rechtsanspruchs für die Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 2 S. 3 GluStV und das Verbot nach 54 Abs. 4 GluStV für nicht geeignet, den Zielen des Jugendschutzes und der Bekämpfung von Suchtgefahren Rechnung zu tragen. Die Kammer folgt insoweit den europarechtlichen Bedenken, wie sie in der ausführlichen Stellungnahme der Kommission an die Bundesrepublik Deutschland im Notifizierungsverfahren (Notifizierung 2006/658/D) zum Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwegen geäußert worden sind.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 146 Abs. 2 VwGO).

(Unterschriften)