

## **OVG Nordrhein-Westfalen – Beschluss vom 5.6.2020 – 4 A 2089/17**

### **Rechtmäßige Untersagung der Sportwettvermittlung in Gaststätte mit Geldspielgeräten**

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 5.6.2020 - 4 A 2089/17  
(VG Köln, Urt. v. 30.6.2017 - 9 K 5163/15)

GlüStV §§ 4a ff., 10 Abs. 6, 10a; AG GlüStV NRW § 13; GlüSpVO NRW a.F. § 20 Abs. 1 S. 2

1. Die Vermittlung von Sportwetten kann unionsrechtskonform untersagt werden, wenn die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist (Fortführung von BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -).

2. Das Trennungsgebot in § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW ist unabhängig von der Monopolregelung in § 10 Abs. 6 GlüStV sowie unabhängig von den diese Bestimmung vorübergehend aussetzenden Vorgaben für ein Konzessionsverfahren nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV zu beachten.

3. Der Mindestabstand von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist nunmehr in § 13 Abs. 4 Satz 2 AG GlüStV NRW unmittelbar gesetzlich geregelt, so dass die vom Senat für die frühere Rechtslage geäußerten Bedenken, wonach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. insoweit nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen dürfte, nicht mehr bestehen.

(Amtl. Ls.)

### **Aus den Gründen:**

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung ist unbegründet.

1. Das Zulassungsvorbringen weckt keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Zweifel in diesem Sinn sind anzunehmen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2000 -  
1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, 1163 = juris, Rn. 15.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen die Nr. 1. a), 1. b), 2 und 4 der Ordnungsverfügung der Beklagten vom 7.8.2015 als unbegründet abgewiesen. Die Untersagung der Bewerbung, Vermittlung oder Ermöglichung von Sportwetten in Nr. 1. a) der Ordnungsverfügung erweise sich auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV als rechtmäßig, weil die Vermittlung von Sportwetten ungeachtet des Fehlens einer Erlaubnis im konkreten Fall nicht erlaubnisfähig sei. Der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in einer Gaststätte, in der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereit gehalten würden, sei nach § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW unzulässig. Die Anwendung dieser Vorschrift werde nicht durch Unions- oder Verfassungsrecht gesperrt. Insbesondere liege weder ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot noch ein strukturelles Vollzugsdefizit vor. Die Entscheidung der Beklagten sei auch nicht ermessensfehlerhaft. Insbesondere stelle es kein milderes Mittel zur Durchsetzung des Trennungsgebotes des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW dar, den Kläger zur Entfernung der aufgestellten Geldspielgeräte aufzufordern oder die Gaststättenerlaubnis zu widerrufen. In diesem Zusammenhang habe die Beklagte rechtsfehlerfrei darauf hingewiesen, dass mit Blick auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW zu einer nahe gelegenen anderen Wettvermittlungsstelle nicht bereits durch die Beseitigung der Geldspielgeräte die (grundsätzliche) Erlaubnisfähigkeit der Vermittlung von Sportwetten durch den Kläger hergestellt werden könne. Die Anordnung unter Nr. 1. b) der Ordnungsverfügung, wonach es dem Kläger untersagt sei, Dritten seine Betriebsräume ganz oder teilweise zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten miet- oder pachtvertraglich oder in sonstiger Weise zu überlassen, finde ihre Rechtsgrundlage ebenfalls in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Gegen das in § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW normierte Trennungsgebot könne auch dadurch verstoßen werden, dass Räumlichkeiten einer Gaststätte, in der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten würden, Dritten zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten überlassen würden. Dabei gelte das Trennungsgebot für sämtliche von der Gaststättenerlaubnis umfassten Betriebsräume. Die Verpflichtung in Nr. 2 der Ordnungsverfügung, die in den Betriebsräumen bereitgehaltenen Einrichtungen, die der Vermittlung oder Teilnahme an Sportwetten dienen, sowie Informationsunterlagen, Wettprogramme, Wettscheine und Werbung für Sportwetten zu entfernen, beruhe gleichfalls auf § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV. Es bestünden schließlich keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung in Nr. 4 der Ordnungsverfügung vom 7.8.2015.

Diese Einschätzung des Verwaltungsgerichts wird durch das Zulassungsvorbringen auch unter Berücksichtigung der nunmehr geltenden leicht geänderten Rechtslage nicht mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt.

Als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung sind glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen während ihres Wirkungszeitraums an der jeweils aktuellen Rechtslage zu messen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 10.12 -, BVerwGE 147, 47 = juris, Rn. 25 f., und Beschluss vom 5.1.2012 - 8 B 62.11 -, NVwZ 2012, 510 = juris, Rn. 13 f.; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 2.4.2020 - 4 B 1478/18 -juris, m.w.N.

Für den Zeitraum vom Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung am 7.8.2015 bis zum Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in Nordrhein-Westfalen vom 3.12.2019 (GV. NRW. S. 911) war § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. § 20 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GlüSpVO NRW a.F. i.V.m. § 13 Abs. 5 Satz 1, § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F. als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Seit dem 14.12.2019 sind die Änderungen in § 13 Abs. 2 und Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW maßgeblich.

a) Es ist bereits höchst- und obergerichtlich geklärt, dass eine Untersagungsverfügung betreffend die Vermittlung von Sportwetten darauf gestützt werden kann, dass die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 6 f., m. w. N., und vom 16.8.2019 - 4 B 659/18 -, ZfWG 2019, 503 = juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1 = juris, Rn. 12, bezogen auf Internetverbote.

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein, wobei der jeweilige Mitgliedstaat das angestrebte Schutzniveau festzulegen hat.

Vgl. EuGH, Urteile vom 8.9.2010 - C-46/08 -, EU:C:2010:505 (Carmen Media Group), NVwZ 2010, 1422 = juris, Rn. 46, 55, und vom 24.1.2013 - C-186/11 u. a. -, EU:C:2013:33 (Stanleybet International u. a.), NVwZ 2013, 785 = juris, Rn. 23 f.

Die Beschränkungen müssen geeignet sein, die Erreichung eines oder mehrerer der von dem betroffenen Mitgliedstaat geltend gemachten Ziele zu gewährleisten, sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels oder der Ziele erforderlich ist, und sie dürfen nicht diskriminierend angewandt werden.

Vgl. EuGH, Urteil vom 8.9.2009 - C-42/07 -, EU:C:2009:519 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International), NJW 2009, 3221 = juris, Rn. 59 ff.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. stellte eine diesen Anforderungen entsprechende Verbotsvorschrift dar. Danach war der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in einer Gaststätte, in der Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten wurden, unabhängig von der Monopolregelung in § 10 Abs. 6 GlüStV sowie unabhängig von den diese Bestimmung vorübergehend aussetzenden Vorgaben für ein Konzessionsverfahren nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV unzulässig. Unter den gleichen Voraussetzungen durften nach § 18 Abs. 3 Satz 2 GlüSpVO NRW auch Annahmestellen des staatlichen Wettanbieters nicht betrieben werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 8; siehe zu einem ähnlichen Trennungsgebot VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 20.2.2017 - 6 S 916/16 -, GewArch 2017, 243 = juris, Rn 4 ff.

Das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. genügte auch dem Vorbehalt des Gesetzes. Der Verordnungsgeber hat damit eine Regelung zur räumlichen Beschaffenheit der Wettvermittlungsstellen im Sinne der Verordnungsermächtigung in §22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F. getroffen, die entsprechend § 13 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW a.F. an den Zielen des § 1 GlüStV ausgerichtet war, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Durch die Kumulation beider Angebote werden die Kunden der Wettvermittlungsstelle in unerwünschter Weise dazu animiert, sich (auch) dem Automatenpiel zuzuwenden. Zudem wird hierdurch der Zugang potentiell problematischer Spieler zu Sportwetten erleichtert.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18.3.2015 - 4 B 1173/14 -, NVwZ-RR 2015, 536 = juris, Rn. 3 ff., m.w.N.

Die vom Kläger zitierte Entscheidung des Senats, wonach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen dürfte, soweit dort Mindestabstände von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe geregelt sind,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.3.2017 - 4 B 919/16 -, NVwZ-RR 2017, 657 = juris, Rn. 29 ff., unter Bezugnahme auf VG Köln, Urteil vom 19.6.2015 - 9 K 5923/14 -, ZfWG 2016, 67 = juris, Rn. 20 ff.,

bezieht sich auf einen anderen Regelungsbereich und lässt sich auf den vorliegenden Fall nicht einmal sinngemäß übertragen.

Nichts anderes folgt aus der aktuellen Rechtslage, an der die Aufrechterhaltung der angegriffenen Untersagungsverfügung nach geänderter Sach- und Rechtslage als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung gleichfalls zu messen ist.

Nunmehr ist in § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unmittelbar gesetzlich geregelt, dass in Gaststätten und gastronomischen Räumen sowie in Räumlichkeiten, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden, keine Wettvermittlungsstelle betrieben werden darf und damit auch keine Sportwettterminals aufgestellt werden dürfen. Dasselbe gilt nach § 5 Abs. 6 Sätze 2 und 3 AG GlüStV NRW für staatliche Lottoannahmestellen, die insoweit weiterhin nicht ungleich behandelt werden. Selbst bezogen auf hier gar nicht in Rede stehende Mindestabstände von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe findet sich nunmehr eine unmittelbare gesetzliche Grundlage in § 13 Abs. 4 Satz 2 AG GlüStV NRW, so dass die vom Senat insoweit bisher genannten Bedenken nicht mehr bestehen.

Die vom Kläger dargelegten Zweifel an der Rechtmäßigkeit des neuen Sportwettenkonzessionsverfahrens nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV berühren nicht die Befugnis, eine Vermittlung von Sportwetten zu untersagen, bei der die unabhängig davon geltenden materiellrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten werden.

b) Der Einwand des Klägers, das Verwaltungsgericht habe die im Glücksspiel- und Sportwettbereich bestehenden Vollzugsdefizite unberücksichtigt gelassen, begründet ebenfalls keine Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung.

Nach Unionsrecht führt zur Inkohärenz einer die Dienstleistungsfreiheit begrenzenden Regelung, wenn - auch im Rahmen anderweitiger innerstaatlicher Zuständigkeiten - Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig bestehen, strukturell geduldet werden, die zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann, so dass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Umsetzungsdefizit bereits in der Norm angelegt ist oder zumindest gehäufte oder gar systematische Verstöße zuständigkeitsübergreifend nicht konsequent geahndet oder unterbunden werden, was auf strukturelle Vollzugsdefizite schließen lässt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 - 8 C 13.09 -, NVwZ 2011, 549 = juris, Rn. 48; OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 - 4 B 1437/15 -, GewArch 2016, 434 = juris, Rn. 23 ff., m.w.N.

Es ist weder aufgezeigt noch ersichtlich, dass durch § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW Umstände herbeigeführt oder strukturell geduldet würden, die zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann und ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Weder gibt es Anhaltspunkte dafür, dass ein Umsetzungsdefizit bereits in der Norm angelegt sein könnte, noch dafür, dass zumindest gehäufte oder gar systematische Verstöße zuständigkeitsübergreifend nicht konsequent geahndet oder unterbunden würden, was auf strukturelle Vollzugsdefizite schließen lassen würde.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 – 4 B 1437/15 -, GewArch 2016, 434 = juris, Rn. 26.

Etwaige praktische Probleme des Staates, Verbote im Glücksspielwesen wirksam durchzusetzen, vermögen die grundsätzliche Eignung der Maßnahme noch nicht in Frage zu stellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 - 8 C 18.16 -, BVerwGE 160, 193 = juris, Rn. 40.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Eignung des Trennungsgebots, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu bekämpfen, durch die vom Kläger geltend gemachten Vollzugsdefizite beim Angebot bestimmter Wettarten, im Online-Bereich oder bei der Umsetzung spielhallenrechtlicher Regelungen aufgehoben wird. Die von einem kumulierten Angebot von Wettvermittlungsstellen und Geldspielgeräten in Gaststätten ausgehenden besonderen Anreizwirkungen, die durch das konkrete Trennungsgebot verhindert werden sollen, finden sich im Spielhallen- und Online-Bereich nicht in gleicher Weise. Ihre Umsetzung wird auch nicht durch Vollzugsdefizite bei bestimmten Wettarten konterkariert, die der Senat bisher festgestellt hat.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 – 4 B 860/15 -, GewArch 2016, 432 = juris, Rn. 33 ff.

Das nicht näher konkretisierte Vorbringen des Klägers, es gebe hunderte von Wettterminalstandorten in Gaststätten mit Geldspielgeräten, gegen die die Behörden in Kenntnis dieser Umstände nicht einschritten, ist nicht geeignet, die Würdigung des Verwaltungsgerichts in Frage zu stellen, dass sich ein diesbezüglicher Vollzugsverzicht nicht feststellen lasse. Eine sinngemäß geltend gemachte Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht aus § 86 Abs. 1 VwGO ist weder hinreichend dargelegt noch ersichtlich.

So ist bereits nicht erkennbar, zu welchen Ermittlungen das Verwaltungsgericht sich aufgrund der unbestimmten Angaben des Klägers hätte veranlasst sehen sollen. Wer die Nichteinhaltung einer gesetzlichen Regelung wegen eines behaupteten Vollzugsdefizits für sich in Anspruch nimmt, hat dieses Defizit nicht nur zu behaupten, sondern hierfür auch in tatsächlicher Hinsicht ausreichende konkrete Belege anzuführen. Da es daran vollständig fehlt, drängen sich keine weiteren Ermittlungen von Amts wegen auf.

Eine unionsrechtswidrige Inkohärenz folgt auch nicht aus dem Hinweis auf die abweichende Rechtslage in Bayern, Hamburg und Hessen. Die Wirkung des in Nordrhein-Westfalen geltenden Trennungsgebots wird dadurch nicht konterkariert. Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten verpflichten den Mitgliedstaat nicht zu einer die föderalen Zuständigkeiten übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern ist nach Art. 4 Abs. 2 EUV vielmehr auch unionsrechtlich zu achten.

Vgl. EuGH, Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 -, EU:C:2014:1756 (Digibet und Albers), NVwZ 2014, 1001 = juris, Rn. 34; BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 – 8 C 18.16 -, BVerwGE 160, 193 = juris, Rn. 41; OVG NRW, Beschluss vom 2.4.2020 – 4 B 1478/18 -, juris, Rn. 33 f.

c) Die Ermessenserwägungen sind nicht rechtsfehlerhaft, soweit in der Ordnungsverfügung ergänzend auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW verwiesen worden ist. Die Beklagte hätte schon deshalb dem Kläger auch nicht die Wahl lassen müssen, entweder die Geldspielgeräte oder die Wetterterminals aus seiner Gaststätte zu entfernen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet die Beklagte nicht, in der Verfügung mehrere mögliche Maßnahmen zur Herstellung rechtmäßiger Zustände zu benennen.

Nach § 15 Abs. 1 OBG NRW haben die Ordnungsbehörden von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenige zu treffen, die die einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Wenn mehrere taugliche Mittel der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen, sie aber bei gleicher Belastung für die Allgemeinheit den Adressaten der Verfügung objektiv unterschiedlich stark tangieren, so ist die Behörde gezwungen, das ihr bekannte objektiv mildeste Mittel auszuwählen. Der Behörde ist es nicht gestattet, im Falle einer Konkurrenz von gleich geeigneten, aber unterschiedlich stark belastenden Mitteln zunächst das den Bürger härter treffende auszuwählen und es ihm zu überlassen, nach § 21 OBG NRW ein milderer Mittel anzubieten. Nur wenn die Behörde aus mehreren objektiv gleichbelastenden Maßnahmen ein Mittel nach pflichtgemäßem Ermessen ausgewählt hat und der Betroffene glaubt, ein anderes Mittel treffe ihn subjektiv weniger hart als das von der Behörde ausgewählte, ist es an ihm, nach § 21 OBG NRW der Behörde ein Austauschmittel anzubieten.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.2.2017 – 4 B 609/16 -, GewArch 2017, 204 = juris, Rn. 17 f., m.w.N.

Die Beklagte ist ohne Rechtsfehler schon davon ausgegangen, dass die Untersagung der Sportwettvermittlung mit Blick auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. und die weitere nahe gelegene Wettvermittlungsstelle im Streitfall eher geeignet war, unmittelbar rechtmäßige Zustände herbeizuführen als die Untersagung des Aufstellens von Geldspielgeräten. Dabei hat die Beklagte nicht tragend darauf abgestellt, dass eine Vermittlung von Sportwetten gegen § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. verstieße. Sie hat vielmehr ihre Feststellung, dass ein milderer Mittel als die Untersagung der Wettvermittlung nicht ersichtlich sei, lediglich ergänzend damit begründet, dass die Sportwettenvermittlung im Hinblick auf § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. nicht ohne weiteres erlaubnisfähig wäre. Dies lässt keine Ermessensfehler erkennen. Das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. schloss einen gleichzeitigen Betrieb der betroffenen Wettvermittlungsstellen aus und fand seine Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.3.2017 – 4 B 919/16 -, GewArch 2017, 236 = juris, Rn.36ff.; LT-Drs. 16/17, S. 41.

Ausgehend davon war der Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. nur durch die Einstellung der Sportwettvermittlung durch den Kläger unmittelbar zu beseitigen, ohne dass der weitere Verstoß gegen § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. zunächst absehbar fortbestand.

Auch die Aufrechterhaltung der Anordnung unter der Geltung der Neuregelung des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag Ende 2019 war nicht fehlerhaft. Der erforderliche Mindestabstand ist nunmehr in § 13 Abs. 4 Satz 1 AG GlüStV NRW gesetzlich geregelt und auf 350 m festgelegt worden, so dass für eine Änderung der Verfügung gegenüber dem Kläger mit Blick auf die Neuregelung kein Anlass bestand. Die diesbezügliche Übergangsvorschrift des § 13 Abs. 14 AG GlüStV NRW greift bezogen auf die Gaststätte des Klägers schon deshalb nicht ein, weil er für diese am in der Regelung genannten Stichtag nicht über eine bestandskräftige Baugenehmigung als Wettvermittlungsstelle verfügte. Ob und inwieweit für den früheren hinteren Teilbereich der Gaststätte im Jahr 2017 antragsgemäß eine Baugenehmigung für eine geänderte Nutzung von einer Gaststätte in einen Servicepunkt für Finanzdienstleistungen und Sportwettannahme erteilt worden ist, hat keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung, weil sich diese nur auf die Betriebsräume der Gaststätte „B.“ bezieht. Zu diesen würden die hinteren Räume nicht mehr gehören, sofern in ihnen der Gaststättenbetrieb - wie sinngemäß vorgetragen - eingestellt, für sie eine Nutzungsänderung als Wettbüro baurechtlich genehmigt

wäre und die C.T. M., der diese Räume mietweise überlassen sind, auch tatsächlich eine entsprechende eigenständige Nutzung aufgenommen hätte. Der Kläger zeigt auch nicht auf, dass die von ihm benannte, übergangsweise bestehende Ungleichbehandlung neu in den Wettmarkt eintretender Unternehmen, die sich aus der am Vertrauensschutz ausgerichteten Anknüpfung an eine bestandskräftige Baugenehmigung in § 13 Abs. 14 AG GlüStV NRW ergibt, verfassungsrechtlich zweifelhaft sein könnte und inwieweit sich dies gegebenenfalls auf die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Verfügung auswirken könnte.

Die Beklagte war auch nicht gehalten, im Tenor der Verfügung festzulegen, die Vermittlung von Sportwetten sei mit der Maßgabe einzustellen, dass nicht gleichzeitig Geld- oder Warenspielgeräte betrieben werden dürften. Die Untersagung der Wettvermittlung in den Betriebsräumen der Gaststätte „B.“ war und ist nach den tatsächlichen Verhältnissen geeignet und erforderlich, um den Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW zu unterbinden. Der Kläger hat nicht innerhalb der Frist des § 21 Satz 3 OBG NRW ein rechtmäßiges Austauschmittel angeboten, das unmittelbar rechtmäßige Zustände herbeiführt und ihn aus seiner Sicht weniger belastet,

d) Dem Kläger ist rechtsfehlerfrei untersagt worden, seine Betriebsräume ganz oder teilweise einem Dritten zur Vermittlung von Sportwetten zu überlassen. Der diesbezügliche Einwand, die Untersagung sei jedenfalls zu weit gefasst, weil sie auch das isolierte Angebot von Sportwetten durch Dritte untersage und nicht lediglich für den gleichzeitigen Betrieb von Geldspielgeräten gelte, greift nicht durch, weil sich die Untersagung auf die Betriebsräume der Gaststätte bezieht, in der der Kläger bereits Geldspielgeräte aufgestellt hat.

Die Regelungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unterscheiden nicht danach, ob die Wettvermittlungsstellen vom Betreiber der Gaststätte oder einem Dritten betrieben werden. Das Trennungsgebot gilt nunmehr für sämtliche Räumlichkeiten, die als Gaststätte genutzt werden, oder in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden. Die Gefahr einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs aufgrund des wechselseitigen Übergangs zwischen Wett- und Glücksspiel besteht nicht nur, wenn Wettvermittlungsstellen und Glücksspielautomaten in einem Raum, sondern auch, wenn diese Geräte in jeweils unterschiedlichen Räumen desselben Betriebs aufgestellt sind. Der Senat hat bereits in wertungsmäßig vergleichbarem Zusammenhang hervorgehoben, dass der Gesetzgeber dabei vorrangig ein Angebot im gleichen Betrieb im Auge hatte.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 20.2.2017 – 4 B 609/16 -, GewArch 2017, 204 = juris, Rn. 6, und vom 4.9.2015 - 4 B 247/15 -, ZfWG 2016, 47 = juris, Rn. 16 ff.

Demnach liegt ein Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unabhängig davon vor, ob dem Dritten nur die Aufstellung von Wettvermittlungsstellen gestattet wird oder ob ihm die gesamte Gaststätte oder einzelne Betriebsräume zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten zur Verfügung gestellt werden. Das Trennungsverbot ist erst dann nicht mehr verletzt, wenn der Gaststättenbetrieb geteilt oder verkleinert wird und die abgetrennten Räume nicht mehr zum Gaststättenbetrieb gehören.

Soweit der Kläger geltend macht, dass er nur Räume, die nicht zu seinem Gaststättenbetrieb gehörten, an einen Dritten überlassen habe und er die Räume auch nicht zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten untervermietet habe, berührt dies nicht die Rechtmäßigkeit der hier streitgegenständlichen Untersagungsverfügung, sondern betrifft nur die Frage, ob er mit seinem Verhalten gegen die Untersagungsverfügung verstößt bzw. verstoßen hat.

2. Die Berufung ist vor diesem Hintergrund auch nicht wegen der geltend gemachten besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Die vom Kläger aufgeworfenen Fragen lassen sich wie gezeigt ohne weiteres im Rahmen des Zulassungsverfahrens klären.

3. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung (Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn sie eine für die Entscheidung des Streitfalls im Rechtsmittelverfahren erhebliche klärungsbedürftige Rechts- oder Tatsachenfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Die Darlegung dieses Zulassungsgrundes setzt die Formulierung einer bestimmten, noch nicht geklärten und für die Rechtsmittelentscheidung erheblichen Frage und außerdem die Angabe voraus, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung bestehen soll.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.3.2017 - 4 A 1808/16 -, juris, Rn. 20f., m.w.N.

Daran fehlt es hier. Soweit der Kläger die Frage aufwirft, ob das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. und das Mindestabstandsgebot zu anderen Wettvermittlungsstellen nach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, ist bereits deshalb kein grundsätzlicher Klärungsbedarf aufgezeigt, weil die früheren Zweifel des Senats am Bestehen einer ausreichenden Verordnungsermächtigung, auf die sich der Kläger bezieht, wie oben ausgeführt, andere - hier nicht einschlägige - Regelungsbereiche, nämlich ausschließlich das Abstandserfordernis zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, betrafen. Darüber hinaus stellen sich diese Fragen nach neuem Recht so ohnehin nicht mehr, nachdem der Gesetzgeber die bisherigen Verordnungsregelungen unmittelbar in das Gesetz aufgenommen hat. Fragen, die sich aus der

früheren Regelung im Verordnungsweg ergeben, betreffen daher ausgelaufenes Recht und haben schon deswegen keine grundsätzliche Bedeutung.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.10.2009 - 1 B 3.09 -, Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 18 = juris, Rn. 9, m.w.N.

Ebenfalls nicht grundsätzlich klärungsbedürftig ist, ob die Vorschrift des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. überhaupt anwendbar sei vor dem Hintergrund des allumfassenden Anwendungsvorrangs des Europarechts, wonach jedwede Vorschrift außer Anwendung zu lassen sei, die die Dienstleistungsfreiheit von Wettanbietern beeinträchtigt, insbesondere wenn ein europarechtswidriges Erlaubnisverfahren bestehe.

Diese Frage lässt sich mit Hilfe des Gesetzeswortlauts und der ergangenen Rechtsprechung eindeutig klären, so dass es nicht der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf. Wie bereits ausgeführt ist höchst- und obergerichtlich geklärt, dass eine Untersagungsverfügung betreffend die Vermittlung von Sportwetten unionsrechtskonform darauf gestützt werden kann, dass die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 6 f., m.w.N., und vom 16.8.2019 - 4 B 659/18 -, ZfWG 2019, 503 = juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1 = juris, Rn. 12, bezogen auf Internetverbote.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. stellte wie oben gezeigt eine diesen Anforderungen entsprechende Verbotsvorschrift dar, die unabhängig von der Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens von sämtlichen Wettanbietern in Nordrhein-Westfalen zu beachten war und dazu diente, die besonderen Spielanreize zu verhindern, die von einem kumulierten Angebot von Wettvermittlungsstellen und Geldspielgeräten ausgingen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

[...]

## **OVG Nordrhein-Westfalen – Beschluss vom 5.6.2020 – 4 A 2089/17**

### **Rechtmäßige Untersagung der Sportwettvermittlung in Gaststätte mit Geldspielgeräten**

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 5.6.2020 - 4 A 2089/17  
(VG Köln, Urt. v. 30.6.2017 - 9 K 5163/15)

GlüStV §§ 4a ff., 10 Abs. 6, 10a; AG GlüStV NRW § 13; GlüSpVO NRW a.F. § 20 Abs. 1 S. 2

1. Die Vermittlung von Sportwetten kann unionsrechtskonform untersagt werden, wenn die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist (Fortführung von BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -).

2. Das Trennungsgebot in § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW ist unabhängig von der Monopolregelung in § 10 Abs. 6 GlüStV sowie unabhängig von den diese Bestimmung vorübergehend aussetzenden Vorgaben für ein Konzessionsverfahren nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV zu beachten.

3. Der Mindestabstand von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist nunmehr in § 13 Abs. 4 Satz 2 AG GlüStV NRW unmittelbar gesetzlich geregelt, so dass die vom Senat für die frühere Rechtslage geäußerten Bedenken, wonach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. insoweit nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen dürfte, nicht mehr bestehen.

(Amtl. Ls.)

### **Aus den Gründen:**

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung ist unbegründet.

1. Das Zulassungsvorbringen weckt keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Zweifel in diesem Sinn sind anzunehmen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2000 -  
1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, 1163 = juris, Rn. 15.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen die Nr. 1. a), 1. b), 2 und 4 der Ordnungsverfügung der Beklagten vom 7.8.2015 als unbegründet abgewiesen. Die Untersagung der Bewerbung, Vermittlung oder Ermöglichung von Sportwetten in Nr. 1. a) der Ordnungsverfügung erweise sich auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV als rechtmäßig, weil die Vermittlung von Sportwetten ungeachtet des Fehlens einer Erlaubnis im konkreten Fall nicht erlaubnisfähig sei. Der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in einer Gaststätte, in der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereit gehalten würden, sei nach § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW unzulässig. Die Anwendung dieser Vorschrift werde nicht durch Unions- oder Verfassungsrecht gesperrt. Insbesondere liege weder ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot noch ein strukturelles Vollzugsdefizit vor. Die Entscheidung der Beklagten sei auch nicht ermessensfehlerhaft. Insbesondere stelle es kein milderes Mittel zur Durchsetzung des Trennungsgebotes des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW dar, den Kläger zur Entfernung der aufgestellten Geldspielgeräte aufzufordern oder die Gaststättenerlaubnis zu widerrufen. In diesem Zusammenhang habe die Beklagte rechtsfehlerfrei darauf hingewiesen, dass mit Blick auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW zu einer nahe gelegenen anderen Wettvermittlungsstelle nicht bereits durch die Beseitigung der Geldspielgeräte die (grundsätzliche) Erlaubnisfähigkeit der Vermittlung von Sportwetten durch den Kläger hergestellt werden könne. Die Anordnung unter Nr. 1. b) der Ordnungsverfügung, wonach es dem Kläger untersagt sei, Dritten seine Betriebsräume ganz oder teilweise zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten miet- oder pachtvertraglich oder in sonstiger Weise zu überlassen, finde ihre Rechtsgrundlage ebenfalls in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Gegen das in § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW normierte Trennungsgebot könne auch dadurch verstoßen werden, dass Räumlichkeiten einer Gaststätte, in der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten würden, Dritten zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten überlassen würden. Dabei gelte das Trennungsgebot für sämtliche von der Gaststättenerlaubnis umfassten Betriebsräume. Die Verpflichtung in Nr. 2 der Ordnungsverfügung, die in den Betriebsräumen bereitgehaltenen Einrichtungen, die der Vermittlung oder Teilnahme an Sportwetten dienen, sowie Informationsunterlagen, Wettprogramme, Wettscheine und Werbung für Sportwetten zu entfernen, beruhe gleichfalls auf § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV. Es bestünden schließlich keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung in Nr. 4 der Ordnungsverfügung vom 7.8.2015.

Diese Einschätzung des Verwaltungsgerichts wird durch das Zulassungsvorbringen auch unter Berücksichtigung der nunmehr geltenden leicht geänderten Rechtslage nicht mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt.

Als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung sind glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen während ihres Wirkungszeitraums an der jeweils aktuellen Rechtslage zu messen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 10.12 -, BVerwGE 147, 47 = juris, Rn. 25 f., und Beschluss vom 5.1.2012 - 8 B 62.11 -, NVwZ 2012, 510 = juris, Rn. 13 f.; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 2.4.2020 - 4 B 1478/18 -juris, m.w.N.

Für den Zeitraum vom Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung am 7.8.2015 bis zum Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in Nordrhein-Westfalen vom 3.12.2019 (GV. NRW. S. 911) war § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. § 20 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GlüSpVO NRW a.F. i.V.m. § 13 Abs. 5 Satz 1, § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F. als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Seit dem 14.12.2019 sind die Änderungen in § 13 Abs. 2 und Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW maßgeblich.

a) Es ist bereits höchst- und obergerichtlich geklärt, dass eine Untersagungsverfügung betreffend die Vermittlung von Sportwetten darauf gestützt werden kann, dass die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 6 f., m. w. N., und vom 16.8.2019 - 4 B 659/18 -, ZfWG 2019, 503 = juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1 = juris, Rn. 12, bezogen auf Internetverbote.

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein, wobei der jeweilige Mitgliedstaat das angestrebte Schutzniveau festzulegen hat.

Vgl. EuGH, Urteile vom 8.9.2010 - C-46/08 -, EU:C:2010:505 (Carmen Media Group), NVwZ 2010, 1422 = juris, Rn. 46, 55, und vom 24.1.2013 - C-186/11 u. a. -, EU:C:2013:33 (Stanleybet International u. a.), NVwZ 2013, 785 = juris, Rn. 23 f.

Die Beschränkungen müssen geeignet sein, die Erreichung eines oder mehrerer der von dem betroffenen Mitgliedstaat geltend gemachten Ziele zu gewährleisten, sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels oder der Ziele erforderlich ist, und sie dürfen nicht diskriminierend angewandt werden.

Vgl. EuGH, Urteil vom 8.9.2009 - C-42/07 -, EU:C:2009:519 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International), NJW 2009, 3221 = juris, Rn. 59 ff.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. stellte eine diesen Anforderungen entsprechende Verbotsvorschrift dar. Danach war der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in einer Gaststätte, in der Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten wurden, unabhängig von der Monopolregelung in § 10 Abs. 6 GlüStV sowie unabhängig von den diese Bestimmung vorübergehend aussetzenden Vorgaben für ein Konzessionsverfahren nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV unzulässig. Unter den gleichen Voraussetzungen durften nach § 18 Abs. 3 Satz 2 GlüSpVO NRW auch Annahmestellen des staatlichen Wettanbieters nicht betrieben werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 8; siehe zu einem ähnlichen Trennungsgebot VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 20.2.2017 - 6 S 916/16 -, GewArch 2017, 243 = juris, Rn 4 ff.

Das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. genügte auch dem Vorbehalt des Gesetzes. Der Verordnungsgeber hat damit eine Regelung zur räumlichen Beschaffenheit der Wettvermittlungsstellen im Sinne der Verordnungsermächtigung in §22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F. getroffen, die entsprechend § 13 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW a.F. an den Zielen des § 1 GlüStV ausgerichtet war, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Durch die Kumulation beider Angebote werden die Kunden der Wettvermittlungsstelle in unerwünschter Weise dazu animiert, sich (auch) dem Automatenpiel zuzuwenden. Zudem wird hierdurch der Zugang potentiell problematischer Spieler zu Sportwetten erleichtert.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18.3.2015 - 4 B 1173/14 -, NVwZ-RR 2015, 536 = juris, Rn. 3 ff., m.w.N.

Die vom Kläger zitierte Entscheidung des Senats, wonach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen dürfte, soweit dort Mindestabstände von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe geregelt sind,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.3.2017 - 4 B 919/16 -, NVwZ-RR 2017, 657 = juris, Rn. 29 ff., unter Bezugnahme auf VG Köln, Urteil vom 19.6.2015 - 9 K 5923/14 -, ZfWG 2016, 67 = juris, Rn. 20 ff.,

bezieht sich auf einen anderen Regelungsbereich und lässt sich auf den vorliegenden Fall nicht einmal sinngemäß übertragen.

Nichts anderes folgt aus der aktuellen Rechtslage, an der die Aufrechterhaltung der angegriffenen Untersagungsverfügung nach geänderter Sach- und Rechtslage als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung gleichfalls zu messen ist.

Nunmehr ist in § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unmittelbar gesetzlich geregelt, dass in Gaststätten und gastronomischen Räumen sowie in Räumlichkeiten, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden, keine Wettvermittlungsstelle betrieben werden darf und damit auch keine Sportwettterminals aufgestellt werden dürfen. Dasselbe gilt nach § 5 Abs. 6 Sätze 2 und 3 AG GlüStV NRW für staatliche Lottoannahmestellen, die insoweit weiterhin nicht ungleich behandelt werden. Selbst bezogen auf hier gar nicht in Rede stehende Mindestabstände von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe findet sich nunmehr eine unmittelbare gesetzliche Grundlage in § 13 Abs. 4 Satz 2 AG GlüStV NRW, so dass die vom Senat insoweit bisher genannten Bedenken nicht mehr bestehen.

Die vom Kläger dargelegten Zweifel an der Rechtmäßigkeit des neuen Sportwettenkonzessionsverfahrens nach §§ 4a ff., 10 a GlüStV berühren nicht die Befugnis, eine Vermittlung von Sportwetten zu untersagen, bei der die unabhängig davon geltenden materiellrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten werden.

b) Der Einwand des Klägers, das Verwaltungsgericht habe die im Glücksspiel- und Sportwettbereich bestehenden Vollzugsdefizite unberücksichtigt gelassen, begründet ebenfalls keine Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung.

Nach Unionsrecht führt zur Inkohärenz einer die Dienstleistungsfreiheit begrenzenden Regelung, wenn - auch im Rahmen anderweitiger innerstaatlicher Zuständigkeiten - Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig bestehen, strukturell geduldet werden, die zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann, so dass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Umsetzungsdefizit bereits in der Norm angelegt ist oder zumindest gehäufte oder gar systematische Verstöße zuständigkeitsübergreifend nicht konsequent geahndet oder unterbunden werden, was auf strukturelle Vollzugsdefizite schließen lässt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 - 8 C 13.09 -, NVwZ 2011, 549 = juris, Rn. 48; OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 - 4 B 1437/15 -, GewArch 2016, 434 = juris, Rn. 23 ff., m.w.N.

Es ist weder aufgezeigt noch ersichtlich, dass durch § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW Umstände herbeigeführt oder strukturell geduldet würden, die zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann und ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Weder gibt es Anhaltspunkte dafür, dass ein Umsetzungsdefizit bereits in der Norm angelegt sein könnte, noch dafür, dass zumindest gehäufte oder gar systematische Verstöße zuständigkeitsübergreifend nicht konsequent geahndet oder unterbunden würden, was auf strukturelle Vollzugsdefizite schließen lassen würde.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 – 4 B 1437/15 -, GewArch 2016, 434 = juris, Rn. 26.

Etwaige praktische Probleme des Staates, Verbote im Glücksspielwesen wirksam durchzusetzen, vermögen die grundsätzliche Eignung der Maßnahme noch nicht in Frage zu stellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 - 8 C 18.16 -, BVerwGE 160, 193 = juris, Rn. 40.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Eignung des Trennungsgebots, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu bekämpfen, durch die vom Kläger geltend gemachten Vollzugsdefizite beim Angebot bestimmter Wettarten, im Online-Bereich oder bei der Umsetzung spielhallenrechtlicher Regelungen aufgehoben wird. Die von einem kumulierten Angebot von Wettvermittlungsstellen und Geldspielgeräten in Gaststätten ausgehenden besonderen Anreizwirkungen, die durch das konkrete Trennungsgebot verhindert werden sollen, finden sich im Spielhallen- und Online-Bereich nicht in gleicher Weise. Ihre Umsetzung wird auch nicht durch Vollzugsdefizite bei bestimmten Wettarten konterkariert, die der Senat bisher festgestellt hat.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 – 4 B 860/15 -, GewArch 2016, 432 = juris, Rn. 33 ff.

Das nicht näher konkretisierte Vorbringen des Klägers, es gebe hunderte von Wettterminalstandorten in Gaststätten mit Geldspielgeräten, gegen die die Behörden in Kenntnis dieser Umstände nicht einschritten, ist nicht geeignet, die Würdigung des Verwaltungsgerichts in Frage zu stellen, dass sich ein diesbezüglicher Vollzugsverzicht nicht feststellen lasse. Eine sinngemäß geltend gemachte Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht aus § 86 Abs. 1 VwGO ist weder hinreichend dargelegt noch ersichtlich.

So ist bereits nicht erkennbar, zu welchen Ermittlungen das Verwaltungsgericht sich aufgrund der unbestimmten Angaben des Klägers hätte veranlasst sehen sollen. Wer die Nichteinhaltung einer gesetzlichen Regelung wegen eines behaupteten Vollzugsdefizits für sich in Anspruch nimmt, hat dieses Defizit nicht nur zu behaupten, sondern hierfür auch in tatsächlicher Hinsicht ausreichende konkrete Belege anzuführen. Da es daran vollständig fehlt, drängen sich keine weiteren Ermittlungen von Amts wegen auf.

Eine unionsrechtswidrige Inkohärenz folgt auch nicht aus dem Hinweis auf die abweichende Rechtslage in Bayern, Hamburg und Hessen. Die Wirkung des in Nordrhein-Westfalen geltenden Trennungsgebots wird dadurch nicht konterkariert. Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten verpflichten den Mitgliedstaat nicht zu einer die föderalen Zuständigkeiten übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern ist nach Art. 4 Abs. 2 EUV vielmehr auch unionsrechtlich zu achten.

Vgl. EuGH, Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 -, EU:C:2014:1756 (Digibet und Albers), NVwZ 2014, 1001 = juris, Rn. 34; BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 – 8 C 18.16 -, BVerwGE 160, 193 = juris, Rn. 41; OVG NRW, Beschluss vom 2.4.2020 – 4 B 1478/18 -, juris, Rn. 33 f.

c) Die Ermessenserwägungen sind nicht rechtsfehlerhaft, soweit in der Ordnungsverfügung ergänzend auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW verwiesen worden ist. Die Beklagte hätte schon deshalb dem Kläger auch nicht die Wahl lassen müssen, entweder die Geldspielgeräte oder die Wetterterminals aus seiner Gaststätte zu entfernen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet die Beklagte nicht, in der Verfügung mehrere mögliche Maßnahmen zur Herstellung rechtmäßiger Zustände zu benennen.

Nach § 15 Abs. 1 OBG NRW haben die Ordnungsbehörden von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenige zu treffen, die die einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Wenn mehrere taugliche Mittel der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen, sie aber bei gleicher Belastung für die Allgemeinheit den Adressaten der Verfügung objektiv unterschiedlich stark tangieren, so ist die Behörde gezwungen, das ihr bekannte objektiv mildeste Mittel auszuwählen. Der Behörde ist es nicht gestattet, im Falle einer Konkurrenz von gleich geeigneten, aber unterschiedlich stark belastenden Mitteln zunächst das den Bürger härter treffende auszuwählen und es ihm zu überlassen, nach § 21 OBG NRW ein milderer Mittel anzubieten. Nur wenn die Behörde aus mehreren objektiv gleichbelastenden Maßnahmen ein Mittel nach pflichtgemäßem Ermessen ausgewählt hat und der Betroffene glaubt, ein anderes Mittel treffe ihn subjektiv weniger hart als das von der Behörde ausgewählte, ist es an ihm, nach § 21 OBG NRW der Behörde ein Austauschmittel anzubieten.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.2.2017 – 4 B 609/16 -, GewArch 2017, 204 = juris, Rn. 17 f., m.w.N.

Die Beklagte ist ohne Rechtsfehler schon davon ausgegangen, dass die Untersagung der Sportwettvermittlung mit Blick auf das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. und die weitere nahe gelegene Wettvermittlungsstelle im Streitfall eher geeignet war, unmittelbar rechtmäßige Zustände herbeizuführen als die Untersagung des Aufstellens von Geldspielgeräten. Dabei hat die Beklagte nicht tragend darauf abgestellt, dass eine Vermittlung von Sportwetten gegen § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. verstieße. Sie hat vielmehr ihre Feststellung, dass ein milderer Mittel als die Untersagung der Wettvermittlung nicht ersichtlich sei, lediglich ergänzend damit begründet, dass die Sportwettenvermittlung im Hinblick auf § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. nicht ohne weiteres erlaubnisfähig wäre. Dies lässt keine Ermessensfehler erkennen. Das Abstandsgebot des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. schloss einen gleichzeitigen Betrieb der betroffenen Wettvermittlungsstellen aus und fand seine Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW a.F.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.3.2017 – 4 B 919/16 -, GewArch 2017, 236 = juris, Rn.36ff.; LT-Drs. 16/17, S. 41.

Ausgehend davon war der Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. nur durch die Einstellung der Sportwettvermittlung durch den Kläger unmittelbar zu beseitigen, ohne dass der weitere Verstoß gegen § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. zunächst absehbar fortbestand.

Auch die Aufrechterhaltung der Anordnung unter der Geltung der Neuregelung des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag Ende 2019 war nicht fehlerhaft. Der erforderliche Mindestabstand ist nunmehr in § 13 Abs. 4 Satz 1 AG GlüStV NRW gesetzlich geregelt und auf 350 m festgelegt worden, so dass für eine Änderung der Verfügung gegenüber dem Kläger mit Blick auf die Neuregelung kein Anlass bestand. Die diesbezügliche Übergangsvorschrift des § 13 Abs. 14 AG GlüStV NRW greift bezogen auf die Gaststätte des Klägers schon deshalb nicht ein, weil er für diese am in der Regelung genannten Stichtag nicht über eine bestandskräftige Baugenehmigung als Wettvermittlungsstelle verfügte. Ob und inwieweit für den früheren hinteren Teilbereich der Gaststätte im Jahr 2017 antragsgemäß eine Baugenehmigung für eine geänderte Nutzung von einer Gaststätte in einen Servicepunkt für Finanzdienstleistungen und Sportwettannahme erteilt worden ist, hat keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung, weil sich diese nur auf die Betriebsräume der Gaststätte „B.“ bezieht. Zu diesen würden die hinteren Räume nicht mehr gehören, sofern in ihnen der Gaststättenbetrieb - wie sinngemäß vorgetragen - eingestellt, für sie eine Nutzungsänderung als Wettbüro baurechtlich genehmigt

wäre und die C.T. M., der diese Räume mietweise überlassen sind, auch tatsächlich eine entsprechende eigenständige Nutzung aufgenommen hätte. Der Kläger zeigt auch nicht auf, dass die von ihm benannte, übergangsweise bestehende Ungleichbehandlung neu in den Wettmarkt eintretender Unternehmen, die sich aus der am Vertrauensschutz ausgerichteten Anknüpfung an eine bestandskräftige Baugenehmigung in § 13 Abs. 14 AG GlüStV NRW ergibt, verfassungsrechtlich zweifelhaft sein könnte und inwieweit sich dies gegebenenfalls auf die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Verfügung auswirken könnte.

Die Beklagte war auch nicht gehalten, im Tenor der Verfügung festzulegen, die Vermittlung von Sportwetten sei mit der Maßgabe einzustellen, dass nicht gleichzeitig Geld- oder Warenspielgeräte betrieben werden dürften. Die Untersagung der Wettvermittlung in den Betriebsräumen der Gaststätte „B.“ war und ist nach den tatsächlichen Verhältnissen geeignet und erforderlich, um den Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW zu unterbinden. Der Kläger hat nicht innerhalb der Frist des § 21 Satz 3 OBG NRW ein rechtmäßiges Austauschmittel angeboten, das unmittelbar rechtmäßige Zustände herbeiführt und ihn aus seiner Sicht weniger belastet,

d) Dem Kläger ist rechtsfehlerfrei untersagt worden, seine Betriebsräume ganz oder teilweise einem Dritten zur Vermittlung von Sportwetten zu überlassen. Der diesbezügliche Einwand, die Untersagung sei jedenfalls zu weit gefasst, weil sie auch das isolierte Angebot von Sportwetten durch Dritte untersage und nicht lediglich für den gleichzeitigen Betrieb von Geldspielgeräten gelte, greift nicht durch, weil sich die Untersagung auf die Betriebsräume der Gaststätte bezieht, in der der Kläger bereits Geldspielgeräte aufgestellt hat.

Die Regelungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unterscheiden nicht danach, ob die Wettvermittlungsstellen vom Betreiber der Gaststätte oder einem Dritten betrieben werden. Das Trennungsgebot gilt nunmehr für sämtliche Räumlichkeiten, die als Gaststätte genutzt werden, oder in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden. Die Gefahr einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs aufgrund des wechselseitigen Übergangs zwischen Wett- und Glücksspiel besteht nicht nur, wenn Wettvermittlungsstellen und Glücksspielautomaten in einem Raum, sondern auch, wenn diese Geräte in jeweils unterschiedlichen Räumen desselben Betriebs aufgestellt sind. Der Senat hat bereits in wertungsmäßig vergleichbarem Zusammenhang hervorgehoben, dass der Gesetzgeber dabei vorrangig ein Angebot im gleichen Betrieb im Auge hatte.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 20.2.2017 – 4 B 609/16 -, GewArch 2017, 204 = juris, Rn. 6, und vom 4.9.2015 - 4 B 247/15 -, ZfWG 2016, 47 = juris, Rn. 16 ff.

Demnach liegt ein Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. bzw. § 13 Abs. 2, Abs. 5 Sätze 3, 6 und 7 AG GlüStV NRW unabhängig davon vor, ob dem Dritten nur die Aufstellung von Wettvermittlungsstellen gestattet wird oder ob ihm die gesamte Gaststätte oder einzelne Betriebsräume zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten zur Verfügung gestellt werden. Das Trennungsverbot ist erst dann nicht mehr verletzt, wenn der Gaststättenbetrieb geteilt oder verkleinert wird und die abgetrennten Räume nicht mehr zum Gaststättenbetrieb gehören.

Soweit der Kläger geltend macht, dass er nur Räume, die nicht zu seinem Gaststättenbetrieb gehörten, an einen Dritten überlassen habe und er die Räume auch nicht zum Zwecke der Vermittlung von Sportwetten untervermietet habe, berührt dies nicht die Rechtmäßigkeit der hier streitgegenständlichen Untersagungsverfügung, sondern betrifft nur die Frage, ob er mit seinem Verhalten gegen die Untersagungsverfügung verstößt bzw. verstoßen hat.

2. Die Berufung ist vor diesem Hintergrund auch nicht wegen der geltend gemachten besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Die vom Kläger aufgeworfenen Fragen lassen sich wie gezeigt ohne weiteres im Rahmen des Zulassungsverfahrens klären.

3. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung (Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn sie eine für die Entscheidung des Streitfalls im Rechtsmittelverfahren erhebliche klärungsbedürftige Rechts- oder Tatsachenfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Die Darlegung dieses Zulassungsgrundes setzt die Formulierung einer bestimmten, noch nicht geklärten und für die Rechtsmittelentscheidung erheblichen Frage und außerdem die Angabe voraus, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung bestehen soll.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.3.2017 - 4 A 1808/16 -, juris, Rn. 20f., m.w.N.

Daran fehlt es hier. Soweit der Kläger die Frage aufwirft, ob das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. und das Mindestabstandsgebot zu anderen Wettvermittlungsstellen nach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW a.F. auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, ist bereits deshalb kein grundsätzlicher Klärungsbedarf aufgezeigt, weil die früheren Zweifel des Senats am Bestehen einer ausreichenden Verordnungsmächtigung, auf die sich der Kläger bezieht, wie oben ausgeführt, andere - hier nicht einschlägige - Regelungsbereiche, nämlich ausschließlich das Abstandserfordernis zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, betrafen. Darüber hinaus stellen sich diese Fragen nach neuem Recht so ohnehin nicht mehr, nachdem der Gesetzgeber die bisherigen Verordnungsregelungen unmittelbar in das Gesetz aufgenommen hat. Fragen, die sich aus der

früheren Regelung im Verordnungsweg ergeben, betreffen daher ausgelaufenes Recht und haben schon deswegen keine grundsätzliche Bedeutung.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.10.2009 - 1 B 3.09 -, Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 18 = juris, Rn. 9, m.w.N.

Ebenfalls nicht grundsätzlich klärungsbedürftig ist, ob die Vorschrift des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. überhaupt anwendbar sei vor dem Hintergrund des allumfassenden Anwendungsvorrangs des Europarechts, wonach jedwede Vorschrift außer Anwendung zu lassen sei, die die Dienstleistungsfreiheit von Wettanbietern beeinträchtigt, insbesondere wenn ein europarechtswidriges Erlaubnisverfahren bestehe.

Diese Frage lässt sich mit Hilfe des Gesetzeswortlauts und der ergangenen Rechtsprechung eindeutig klären, so dass es nicht der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf. Wie bereits ausgeführt ist höchst- und obergerichtlich geklärt, dass eine Untersagungsverfügung betreffend die Vermittlung von Sportwetten unionsrechtskonform darauf gestützt werden kann, dass die Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen materiell-rechtlich nicht zulässig ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 7.10.2016 - 4 B 177/16 -, ZfWG 2016, 462 = juris, Rn. 6 f., m.w.N., und vom 16.8.2019 - 4 B 659/18 -, ZfWG 2019, 503 = juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1 = juris, Rn. 12, bezogen auf Internetverbote.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW a.F. stellte wie oben gezeigt eine diesen Anforderungen entsprechende Verbotsvorschrift dar, die unabhängig von der Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens von sämtlichen Wettanbietern in Nordrhein-Westfalen zu beachten war und dazu diente, die besonderen Spielanreize zu verhindern, die von einem kumulierten Angebot von Wettvermittlungsstellen und Geldspielgeräten ausgingen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

[...]