

Oberverwaltungsgericht NRW, 4 B 1173/14

Datum:
18.03.2015
Gericht:
Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:
4. Senat
Entscheidungsart:
Beschluss
Aktenzeichen:
4 B 1173/14

Vorinstanz:
Verwaltungsgericht Köln, 9 L 1479/14

Tenor:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

Zur Begründung wird gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die Gründe des angegriffenen Beschlusses Bezug genommen, die durch das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, nicht durchgreifend in Frage gestellt werden. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass sich die angefochtene Untersagungsverfügung vom 31. Juli 2014 im hier noch anhängigen Umfang als rechtmäßig erweisen wird und angesichts dessen die Klage des Antragstellers gemäß § 9 Abs. 2 GlüStV keine aufschiebende Wirkung hat. Die Auffassung des Antragstellers, die materiell-rechtliche Grundlage des Bescheides - § 20 Abs. 2 Satz 1 der Glücksspielverordnung NRW (GlüSpVO) - sei in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht verhältnismäßig und verstoße zudem gegen das Kohärenzgebot, rechtfertigt keine andere Beurteilung.

Das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GlüSpVO NRW i. V. m. §§ 13 Abs. 5 Satz 1, 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW ist auch unter Berücksichtigung des Art. 12 GG, auf den sich der Antragsteller der Sache nach beruft, als Berufsausübungsregelung verhältnismäßig. Es beruht auf der Erwägung, dass eine Kumulation von Sportwettenangeboten mit dem Angebot gewerblichen Glücksspiels nicht nur in Spielhallen, sondern auch in Gaststätten, in denen nach § 3 Abs. 1 der Spielverordnung bis zu drei Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, vermieden werden soll. Damit verfolgt der nordrhein-westfälische Gesetz- und Ordnungsgeber in Erweiterung der Regelung des § 5 Abs. 3 GlüStV AG NRW a.F. das Ziel weiter, keine Gelegenheit zum Wetten in einer Umgebung zu eröffnen, in der sich Personen aufhalten, von denen eine beträchtliche Zahl anfällig für die Entwicklung einer Spiel- oder Wettsucht ist. Insoweit ist davon auszugehen, dass das Automatenpiel die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten hervorbringt und ca. 30 % bis 50 % des Umsatzes im Automatenbereich von spielsüchtigen oder spielsuchtgefährdeten Personen generiert wird.

Vgl. LT-Drs. 16/17 S. 40 f.; siehe ferner im Einzelnen die Darstellung in den Urteilen des Senats vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, GewArch 2012, 25 = juris Rn. 120 ff., 144 ff., und vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, ZfWG 2012, 39 = juris Rn. 49.

Der räumlichen Verknüpfung einer Gaststätte, in der - wie hier - Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, mit einer Vermittlungsstelle für Sportwetten steht die Zielvorgabe des § 1 Nr. 1 GlüStV

entgegen, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht 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 Automatenspiel zuzuwenden. Zudem wird der Zugang potentiell problematischer Spieler zu Sportwetten erleichtert.

Vgl. dazu OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, ZfWG 2012, 39 = juris Rn. 51; Beschluss vom 28. Juni 2012 - 4 A 701/12 -; Saarl. OVG, Beschluss vom 6. Dezember 2012 - 3 B 268/12 -, juris Rn. 12; Dietlein/Peters, ZfWG 2014, 357, 359.

Diese Erwägungen rechtfertigen nicht nur ein Trennungsgebot in Bezug auf gewerbliche Spielhallen,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, ZfWG 2012, 39 = juris Rn. 47 ff.,

sondern gelten ebenso für den hier interessierenden Bereich. Auf die in Gaststätten geringere Zahl erlaubter Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit kommt es insoweit jedenfalls nicht ausschlaggebend an. Von der Aufstellung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten gehen ebenso Suchtgefahren aus wie von ihrer Aufstellung in Spielhallen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 - GewArch 2012, 25 = juris Rn. 120 ff., 140, 150; Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, § 2 GlüStV Rn. 24.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW untersagt auch nur das gleichzeitige Angebot von Sportwetten und Spielautomaten in Gaststätten und statuiert kein generelles Verbot der Sportwettvermittlung in Gaststätten, wie der Antragsteller offenbar annimmt. Ihm bleibt es jedenfalls auf der Grundlage dieser Bestimmung unbenommen, sich zwischen einem Angebot von Sportwetten und der Vorhaltung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in seiner Gaststätte zu entscheiden. Hierauf hat die Antragsgegnerin schon mit Schreiben vom 24. April 2014 ausdrücklich hingewiesen.

Schon deshalb geht die Bezugnahme des Antragstellers auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 18. Dezember 2013 - 1 K 1976/13 - ins Leere. Der Beschluss betrifft mit der Regelung des § 20 Abs. 1 Nr. 5 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg nämlich ein generelles Verbot der Einrichtung einer Wettvermittlungsstelle in einer Gaststätte. Die Entscheidung ist zudem auf die Streitgegenständliche Fallgestaltung auch deshalb nicht übertragbar, weil das Verwaltungsgericht Sigmaringen im Hinblick auf den Schutzbereich der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit maßgeblich darauf abgestellt hat, dass das Trennungsgebot des baden-württembergischen Landesrechts nicht für die Annahmestellen staatlicher Anbieter gelte und deshalb keine reine Vertriebsmodalität im Sinne der sog. Keck-Rechtsprechung des EuGH sei.

EuGH, Urteil vom 24. November 1993 - C-267/91 und C-268/91 - Amtl. Slg. 1993 I-6097.

Das nordrhein-westfälische Landesrecht enthält eine solche Differenzierung indes nicht. Auch Annahmestellen des staatlichen Wettanbieters dürfen nicht in Gaststätten betrieben werden, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereit gehalten werden (§ 18 Abs. 3 Satz 2 GlüSpVO NRW). Ebenso wenig sind die Regelungen des nordrhein-westfälischen Landesrechts deshalb möglicherweise inkohärent, weil sie die Aufstellung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten generell erlauben, die Vermittlung von Sportwetten in solchen Betrieben jedoch generell ausschließen. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat sich darauf beschränkt, das gemeinsame Angebot auszuschließen, ohne eine der beiden Dienstleistungen zu privilegieren.

Vgl. dazu bereits OVG NRW, Beschlüsse vom 2. Februar 2012 - 4 A 3553/07 und 45/08 -; umfassend zum Problem unter dem Gesichtspunkt des § 21 Abs. 2 GlüStV Dietlein/Peters, ZfWG 2014, 357, 359.

Dementsprechend vertritt der VGH Baden-Württemberg die Auffassung, dass gegen die Regelung des § 20 Abs. 1 Nr. 5 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg keine Bedenken bestehen, wenn er verfassungs- und europarechtskonform dahin ausgelegt wird, dass er lediglich die Einrichtung einer Wettvermittlungsstelle in Gaststätten untersagt, in denen Alkohol ausgeschenkt wird und/oder Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. April 2014 - 6 S 215/14 -, VBIBW 2014, 433 = juris Rn. 9 ff.; siehe auch VG Sigmaringen, Beschluss vom 18. Dezember 2013 - 1 K 1970/13 -, juris Rn. 14, das diese - in NRW geltende - Lösung als vorzugswürdiges „milderer Mittel“ anführt.

Soweit der Antragsteller einen Verstoß gegen das Kohärenzgebot deshalb rügt, weil in anderen Bundesländern Vermittlungsstellen für Sportwetten auch in Gaststätten eingerichtet werden dürften, ergibt sich hieraus nicht die europarechtswidrige Inkohärenz der fraglichen Bestimmung des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW. Aus dem Unionsrecht folgt keine Verpflichtung der Bundesländer, bestehende Zuständigkeiten stets identisch oder abgestimmt auszuüben. Eine so verstandene horizontale Kohärenzprüfung findet nicht statt.

Vgl. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2014 - Rs. C-156/13 (Digibet) -, ZfWG 2014, 193 = juris Rn. 33 ff.; BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 -, BVerwGE 147, 47 = juris Rn. 52 a. E.; im Ergebnis auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. April 2014 - 6 S 215/14 -, VBIBW 2014, 433 = juris Rn. 22 ff.

Insbesondere bei standortbezogenen Anforderungen, wie sie hier in Rede stehen, ist nicht ersichtlich, warum in allen Bundesländern unter dem Gesichtspunkt der Dienstleistungsfreiheit notwendig gleiche Regelungen bestehen müssten.

Vgl. auch Guckelberger/Zott, WiVerw 2014 (Heft 3) S. 187, 199.

Aus den Ausführungen des Antragstellers zum einheitlichen Konzessionsverfahren und zu den in diesem Zusammenhang darzustellenden Vertriebskonzepten wird nicht deutlich, inwieweit die Regelung des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW hiermit in Widerspruch geraten könnte. Ein allgemeines Verbot, Sportwettenvermittlung in Gaststätten durchzuführen, enthält - wie ausgeführt - jedenfalls diese Regelung nicht. Auf die dies möglicherweise implizierende Regelung des § 20 Abs. 1 Satz 1 GlüSpVO NRW, wonach Wettvermittlungsstellen besondere Geschäftsräume sind, in denen ausschließlich Sportwetten als Hauptgeschäft vermittelt werden, hat das Verwaltungsgericht seine Entscheidung ausdrücklich nicht gestützt.

Unabhängig davon erschließt sich nicht, weshalb das Vertriebsmodell über sog. Wettterminals gerade auf deren Aufstellung in Gaststätten, die gleichzeitig Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit vorhalten, angewiesen sein sollte.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. April 2014 - 6 S 215/14 -, VBIBW 2014, 433 = juris Rn. 29.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO auch nicht deshalb unverhältnismäßig, weil es den angestrebten Zweck der Spielsuchtprävention nicht fördern kann. Eine Förderung setzt jedenfalls nicht voraus, dass das verfolgte Ziel unter allen Umständen erreicht wird, wie es der Antragsteller mit seinem Verweis auf die weiterhin mögliche Nutzung von Onlineglücksspielen an in Gaststätten aufgestellten PCs offenbar annimmt. Ob die Zurverfügungstellung von Onlineglücksspielen in Gaststätten überhaupt zulässig ist, ist angesichts der Regelung in § 2 Abs. 4 GlüStV, der für Gaststätten, in denen Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, allein § 4 Abs. 3 und 4 GlüStV, nicht aber auch die Ausnahmegvorschrift für das Internet nach Abs. 5 für anwendbar erklärt, zumindest fraglich.

Dies bedarf vorliegend indes keiner abschließenden Klärung. Denn der Gesetzgeber hat für das Internet ein eigenständiges, von den Vorkehrungen für die stationäre Vermittlung, wie sie Wettterminals darstellen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 -, BVerwGE 147, 47 = juris Rn. 62; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 - GewArch 2012, 25 = juris Rn. 192,

unabhängiges Schutzkonzept konzipiert. Dazu gehört etwa, dass die Verlinkung mit anderen Glücksspielen ausgeschlossen sein muss (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV).

Vgl. in diesem Zusammenhang allgemein Guckelberger/Zott, WiVerw 2014 (Heft 3) S. 187, 199 f.; Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, § 4 GlüStV Rn. 138 ff.; Postel, in: Dietlein/Hecker/ Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 4 Rdn 81 ff.

Schließlich unterliegt § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO NRW keiner Notifizierungspflicht nach Art. 8 Abs. 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 98/34/EG. Wie bereits ausgeführt, ist die Vermittlung von Sportwetten anhand einer Onlinestandleitung in Gaststätten nicht nach § 20 Abs. 1 Satz 2 GlüSpVO generell unzulässig. Angesichts des Umstandes, dass in Nordrhein-Westfalen jedenfalls 920 Wettvermittlungsstellen zulässig sein werden (§ 21 Abs. 1 GlüSpVO), wird eine Vermarktung von Sportwetten durch das Verbot, sie gerade in bestimmten Gaststätten vorzunehmen, im Übrigen allenfalls marginal beeinflusst.

Vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. April 2014 - 6 S 215/14 -, VBIBW 2014, 433 = juris Rn. 28 f., unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012 - Rs. C-213, C-214/11 und C 217/11 -.

Dies gilt umso mehr, als das hier allein in Rede stehende Vertriebsmodell der Kombination von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit und Sportwettangeboten den Zielsetzungen des § 1 GlüStV – anders als der Antragsteller ohne Begründung annimmt – gerade nicht entsprechen dürfte. Der Glücksspielstaatsvertrag selbst wurde erst nach Durchführung eines Notifizierungsverfahrens ratifiziert.

Vgl. Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, Einf. Rn. 1.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Der Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO.