

Untersagung von Fassadenwerbung an Spielhalle - hier: teilweise erfolgreiche Beschwerde gegen die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes

Leitsatz

1. Es spricht Überwiegendes dafür, dass die Bezeichnung einer Spielhalle als „Casino“ unzulässig ist.[\(Rn.18\)](#)
2. Von der äußeren Gestaltung von Spielhallen darf kein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen ausgehen.[\(Rn.21\)](#) [\(Rn.27\)](#)
3. Ein übermäßiger werblicher Anreiz kann sowohl von der Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele als auch von einer besonders auffälligen Gestaltung ausgehen.[\(Rn.27\)](#)
4. Eine Auslegung der sich aus §§ 26 Abs. 1 GlüStV (juris: GlüStVtr NW), 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW (juris: GlüStVtrAG NW) ergebenden Werberestriktionen als totales Werbeverbot stößt unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit auf Bedenken.[\(Rn.29\)](#)
5. Werbung für Spielhallen darf „die bereits zur Teilnahme am Glücksspiel Entschlossenen zum legalen Angebot hinlenken, aber nicht die noch Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren“; sie darf nicht „zur aktiven Teilnahme am Spiel anregen“; sie darf aber „über die Existenz der Produkte informieren“.[\(Rn.31\)](#)
6. Es ist zweifelhaft, ob von der nicht besonders auffälligen Darstellung von Geldmünzen am oberen Rand des Schaufensters einer Spielhalle ein übermäßiger werblicher Anreiz ausgeht.[\(Rn.33\)](#)

Orientierungssatz

1. Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung einer Ordnungsverfügung gegenüber Spielhallenbetreiber mit dem Inhalt, an der Lichtklame und in den Schaufenstern die Werbung mit dem Begriff "Casino" zu entfernen oder in geeigneter Weise unkenntlich zu machen.[\(Rn.9\)](#)
2. Anspruch auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage wegen überwiegendem Aussetzungsinteresse hinsichtlich der verfügten Entfernung an den Schaufenstern des Spielunternehmens dargestellter Münzen.[\(Rn.26\)](#)

Verfahrensgang

vorgehend VG Köln, 18. Februar 2015, Az: 9 L 2417/14

Tenor

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Februar 2015 teilweise geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage 9 K 6167/14 (VG Köln) gegen die Ordnungsverfügung der

Antragsgegnerin vom 29. Oktober 2014 wird hinsichtlich der Anordnung unter I.1., die an den Schaufenstern der Spielhalle X---straße 11 in L. dargestellten Münzen zu entfernen oder unkenntlich zu machen, wiederhergestellt.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens erster und zweiter Instanz tragen die Antragstellerin und die Antragsgegnerin je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin hat teilweise Erfolg.
- 2 1. Hinsichtlich der Anordnung unter I.1. der Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 29. Oktober 2014, an der Lichtreklame und in den Schaufenstern die Werbung mit dem Begriff "Casino" zu entfernen oder in geeigneter Weise unkenntlich zu machen, ist die Beschwerde unbegründet.
- 3 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin,
- 4 die aufschiebende Wirkung ihrer Klage 9 K 6167/14 (VG Köln) gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 29. Oktober 2014 wiederherzustellen,
- 5 insoweit zu Recht abgelehnt.
- 6 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin genügt die Anordnung der sofortigen Vollziehung vom 19. November 2014 der in der Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 29. Oktober 2014 unter I.1. ausgesprochenen Aufforderung, an der Lichtreklame und in den Schaufenstern der Spielhalle der Antragstellerin die Werbung mit dem Begriff "Casino" zu entfernen oder in geeigneter Weise unkenntlich zu machen, dem formellen Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. In der Begründung einer Vollziehungsanordnung hat die Behörde schlüssig, konkret und substantiiert darzulegen, aufgrund welcher Erwägungen sie gerade im vorliegenden Einzelfall ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung als gegeben ansieht und das Interesse des Betroffenen am Bestehen der gesetzlich vorgesehenen aufschiebenden Wirkung ausnahmsweise zurückzutreten hat.
- 7 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.9.2001 - 1 DB 26.01 - juris, Rn. 6.
- 8 Diesen Anforderungen hat die Antragsgegnerin genügt, indem sie unter anderem auf das gesteigerte Interesse abgestellt hat, dass der zusätzliche Spielanreiz durch die unzulässige Werbung und Bezeichnung der Spielhalle schon vor einer rechtskräftigen Entscheidung ohne weiteren Aufschub beendet wird und konkurrierende Unternehmer, die sich rechtstreu verhalten, nicht benachteiligt werden. Ob die zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung angeführten Gründe diese tatsächlich rechtfertigen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Die Beurteilung, ob das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin die gegenläufigen Vollziehungsinteressen überwiegt, ist vielmehr Teil der gerichtlichen Interessenabwägung im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO.
- 9 Das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO beschränkt ist, stellt die Annahme des Verwaltungsgerichts nicht in Frage, dass das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Anordnung, die Werbung mit dem Begriff "Casino" zu

entfernen oder unkenntlich zu machen, das gegenläufige Aufschubinteresse der Antragstellerin überwiegt, weil ihre Klage insoweit voraussichtlich erfolglos sein wird. Überwiegendes spricht dafür, dass sich die angefochtene Verfügung vom 29. Oktober 2014 in diesem Umfang als rechtmäßig erweist.

- 10 Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung hinsichtlich der Entfernung der Bezeichnung "Casino" darauf gestützt, dass die Außenwerbung mit dem Begriff "Casino" § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW widerspreche. Nach dieser Vorschrift ist als Bezeichnung des (Spielhallen-)Unternehmens im Sinne des Absatzes 1 lediglich das Wort "Spielhalle" zulässig. Der Einwand der Antragstellerin, ihr Unternehmen weise an der Außenfassade den Begriff "Spielhalle" auf und die Vorschrift des § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW verbiete nicht ausdrücklich die Verwendung der Bezeichnung "Casino", greift nicht durch. Aus der eindeutigen Vorgabe des § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW ergibt sich zugleich, dass das Führen anderer Bezeichnungen als "Spielhalle" und damit auch des (ggf. zusätzlichen) Namens "Casino" untersagt ist. Der Begriff "Casino" ist gemeinhin als Synonym für eine Spielbank gebräuchlich und verzerrt damit bei Verwendung durch eine Spielhalle die Art des dort angebotenen Glücksspiels in übermäßig werblich anreizender Weise.
- 11 Vgl. auch Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV), LT NRW-Drs. 16/17 vom 1. Juni 2012, S. 44; ferner Begründung zu § 26 Abs. 1 GlüStV, z. B. Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 92.
- 12 Das AG GlüStV NRW stellt damit ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 16 Abs. 5 ebenso wie derjenigen zu § 26 Abs. 1 GlüStV Glücksspielstaatsvertrag beispielhaft vor allem auf eine Abgrenzung zum Begriff des "Casinos" (Spielbank) ab. Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, es handele sich bei der Spielhalle um eine staatliche Spielstätte. Zur Verhinderung irreführender und attraktivitätssteigernder Werbung fordert § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW eine eindeutige und zweifelsfreie Qualifizierung der Glücksspieleinrichtung als "Spielhalle". Dies gilt insbesondere für die Bezeichnung des Unternehmens an der Außenfläche der Spielhalle.
- 13 Vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 6. Juni 2013 - 3 L 841/13 -, GewArch 2014, 31 = juris, Rn. 4 unter Hinweis auf den Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 30. April 2013 - 14-38.07.03 - 15 -, http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Vfassung_g_und_Recht/spielhallenerlass1304.pdf.
- 14 Gerade unter Berücksichtigung der Begründung zu § 26 Abs. 1 GlüStV, der § 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW entspricht, liegt die weitere Konkretisierung durch § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW im Rahmen des Auftrags an die Länder in § 28 GlüStV, die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen zu erlassen. Ein rechtliches Hindernis, diese Konkretisierung durch den zuständigen Landesgesetzgeber vorzunehmen, ist nicht ersichtlich. Eine Vergleichbarkeit zur baden-württembergischen Regelung zur Spielersperre besteht entgegen der Auffassung der Antragstellerin schon deshalb nicht, weil diese - anders als hier - nach Auffassung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg unter Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen Zugriff auf Daten für Zwecke vorgesehen hat, für die die Daten ausdrücklich nicht erhoben worden sind.
- 15 Vgl. StGH Bad.-Württ., Urteil vom 17. Juni 2014 - 1 VB 15/13 -, ESVGH 65, 58 = juris, Rn. 403 ff., 409 f.
- 16 Durchgreifende Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes zeigt die Antragstellerin nicht auf. Der Gesetzgeber war nicht gehindert, eine Verwechslung mit staatlichen Spielbanken zu verhindern, zumal Spielbanken und Spielhallen unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen unterliegen, nach denen Spielgeräte in einer Spielbank uneingeschränkt zum Glücksspiel geeignet sind und nicht wie in Spielhallen den Einschränkungen der Gewerbeordnung unterliegen.
- 17 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2011 - 9 B 52.11 - juris, Rn. 7; Hess. VGH, Beschluss vom 12. Mai 2015 - 8 B 718/14 -, juris, Rn. 21.

- 18 Mit der Bezeichnung einer Spielhalle als "Casino" wird mithin suggeriert, die üblichen Beschränkungen für Spielhallen gälten hier nicht. Das gilt nach dem allgemeinen Sprachgebrauch unabhängig davon, in welchem Umfang sich Spielbanken tatsächlich aktuell noch als Casinos bezeichnen. Entsprechend missverständlichen Bezeichnungen darf der Gesetzgeber aus Gründen des Spielerschutzes unabhängig davon entgegenreten, ob insoweit auch wettbewerbsrechtliche Beschränkungen bestehen.
- 19 Im Übrigen ist der demokratisch legitimierte, mitgliedstaatliche Gesetzgeber im nicht harmonisierten Glücksspielrecht grundsätzlich frei, das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, die mit der Glücksspielpolitik verfolgten Ziele festzulegen und einzelne Glücksspielbereiche aufgrund seiner parlamentarischen Einschätzungsprärogative entsprechend auszugestalten. Das gilt im Rahmen der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes für jeden Landesgesetzgeber. Die Bundesrepublik Deutschland ist auch unionsrechtlich nicht dazu verpflichtet, ein sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifendes, in seiner Gesamtheit stimmiges Schutzkonzept aufzustellen und umzusetzen.
- 20 Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10. 12 -, juris, Rn. 52.
- 21 Erweist sich die Anordnung, die Werbung mit dem Begriff "Casino" zu entfernen oder in geeigneter Weise unkenntlich zu machen, danach voraussichtlich als rechtmäßig, geht insoweit die Interessenabwägung im Übrigen zu Ungunsten der Antragstellerin aus. Es steht ihr frei, die voraussichtlich unzulässige Bezeichnung "Casino" ohne größeren wirtschaftlichen Aufwand vorübergehend mit der Bezeichnung "Spielhalle" zu überkleben, bis sie über den Ausgang des Klageverfahrens letzte Klarheit hat. Angesichts einer solchen zumutbaren Übergangslösung überwiegt das Gewicht des durch §§ 26 Abs. 1 GlüStV, 16 Abs. 4 und 5 AG GlüStV NRW beabsichtigten Schutzes vor Spielsucht und des Jugend- und Spielerschutzes (vgl. § 1 Nr. 1 und 3 GlüStV). Diese überragend wichtigen Gemeinwohlziele haben besonderes Gewicht, weil von Spielhallen eine besonders starke Suchtgefahr ausgeht. Das Suchtpotential bei Geldspielgeräten ist unter allen Glücksspielen am höchsten wie sämtliche Studien belegen. Bei der weit überwiegenden Zahl der pathologischen Glücksspieler (86,8 %) konnte eine Abhängigkeit aufgrund ihres Spiels an Geldspielautomaten in einer Spielhalle diagnostiziert werden. Aus zahlreichen Forschungsprojekten konnte die Erkenntnis gewonnen werden, dass pathologische Glücksspieler durchschnittlich jeden zweiten Tag zumeist bis zu fünf Stunden spielen und insgesamt hohe Geldbeträge verlieren.
- 22 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV), LT NRW-Drs. 16/17 vom 1. Juni 2012, S. 43 m. w. N.
- 23 Das Spielen dieses Glücksspiels hat nach einer Untersuchung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung trotz rigiderer gesetzlicher Regelungen in letzter Zeit erneut zugenommen. Die Ergebnisse korrespondieren mit der Entwicklung der Umsatzzahlen auf dem Glücksspielmarkt. Danach hat der gewerbliche Geldspielautomatenmarkt weiter zugenommen. Automatenhersteller und -aufsteller haben offenbar Mittel und Wege gefunden, die Umsätze in den Gaststätten, Spielhallen und anderen Orten weiter zu steigern.
- 24 Vgl. BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Ergebnisbericht Februar 2014, S. 158, <http://www.bzga.de/forschung/studienuntersuchungen/studien/gluecksspiel/?sub=81>.
- 25 Vor diesem Hintergrund erscheint die baldige wirksame Umsetzung zumindest der rechtlich wenig zweifelhaften Regelungen zum Spielerschutz und zur Verhinderung irreführender Werbung durchaus dringlich, auch wenn der Begriff "Casino" schon seit vielen Jahren an der Außenfassade der Spielhalle angebracht sein sollte und die Antragsgegnerin nach Inkrafttreten der Regelung nicht sofort eingeschritten ist.
- 26 2. Hinsichtlich der verfügbaren Entfernung an den Schaufenstern des Spielhallenunternehmens der Antragstellerin dargestellter Münzen bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit. Insoweit ist die

aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen, weil das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin überwiegt.

- 27 Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung darauf gestützt, dass diese Darstellung als Werbung und zusätzlicher Spielanreiz anzusehen sei und damit § 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW widerspreche. Gemäß §§ 26 Abs. 1 GlüStV, 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Auch wenn diese Werberestriktionen als noch hinreichend bestimmte verfassungsrechtlich unproblematische Berufsausübungsregelungen anzusehen sind,
- 28 vgl. OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 11. Juni 2015 - 1 B 5.13 -, juris, Rn. 189 f.,
- 29 erscheint zweifelhaft, ob die an den Schaufenstern der in Rede stehenden Spielhalle dargestellten Münzen hiervon erfasst sind. Denn eine Auslegung dieser Verbote im Sinne eines totalen Werbeverbots stößt unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit auf Bedenken. Unproblematisch sind sie jedoch, soweit sie entsprechend der Begründung zu § 26 Abs. 1 GlüStV verhindern sollen, dass von der äußeren Gestaltung von Spielhallen ein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen ausgeht.
- 30 Vgl. z. B. Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 92.
- 31 Dies kann sowohl bei einer Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele der Fall sein (§ 16 Abs. 4 Satz 1 AG GlüStV NRW) als auch bei einer besonders auffälligen Gestaltung (§ 16 Abs. 4 Satz 2 AG GlüStV NRW). Bei der Prüfung, ob im Einzelfall ein zusätzlicher Anreiz zum Spielen geschaffen wird, kann auch im Zusammenhang mit § 26 Abs. 1 GlüStV auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu denjenigen Einschränkungen der Werbung für das Glücksspiel zurückgegriffen werden, die im Anwendungsbereich von § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV bestehen. Der Reichweite und den Grenzen zulässiger Werbung ist durch verfassungskonforme (Art. 12 Abs. 1 GG) und am Verhältnismäßigkeitsgebot orientierte Auslegung des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung zu tragen; die sich hiernach ergebenden Grenzen zulässiger Werbung stimmen mit den unionsrechtlichen Anforderungen im Wesentlichen überein. Verfassungsrechtlich und unionsrechtlich zulässige Werbung darf (nur) den Verbraucher zum legalen Glücksspielangebot hinlenken, aber nicht auf die Förderung des natürlichen Spieltriebs abzielen. Werbung darf "die bereits zur Teilnahme am Glücksspiel Entschlossenen zum legalen Angebot hinlenken, aber nicht die noch Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren"; sie darf nicht "zur aktiven Teilnahme am Spiel anregen", sie darf aber "über die Existenz der Produkte informieren".
- 32 Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 26. Mai 2014 - 22 CS 14.640 -, NVwZ-RR 2014, 684 = juris, Rn. 17, unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013, Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 286 = juris, Rn. 45 ff. und Dietlein/Hecker/Ruttig, GlüStV, § 26 Rn. 8 a. E.; ebenso Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 30. April 2013 - 14-38.07.03 - 15 -, http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Verfassung_und_Recht/spielhallenerlass1304.pdf.
- 33 Gemessen daran kommt ernsthaft in Betracht, dass die nicht besonders auffällig am oberen Rand des Schaufensters der Spielhalle der Antragsgegnerin, den Schriftzug "Casino D. " einrahmend, dargestellten einzelnen Münzen noch nicht als Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele angesehen werden kann, die einen unzulässigen Anreiz schafft und über die zulässige Information hinausgeht, die bereits durch das zugelassene Wort "Spielhalle" ausgedrückt wird. Von einer besonders auffälligen Gestaltung kann jedenfalls keine Rede sein. Bei dieser Sachlage ist nicht ersichtlich, dass durch die weitere Darstellung der Münzen bis zu einer rechtskräftigen Klärung ihrer Zulässigkeit in nennenswertem Umfang konkrete Suchtgefahren ausgelöst werden, die eine sofortige Beseitigung rechtfertigen könnten.
- 34 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO.

- 35 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG und berücksichtigt die Vorläufigkeit der Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren.
- 36 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).