

Beschluss Az. 4 B 247/15*

OVG Nordrhein-Westfalen

4. September 2015

Tenor

- 1 Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des
- 2 Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Februar 2015 wird zurückgewiesen.
- 3 Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerde-
- 4 verfahrens.
- 5 Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfah-
- 6 ren auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 7 Die Beschwerde des Antragstellers hat keinen Erfolg.
- 8 Das Verwaltungsgericht hat die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Anordnung unter 1.1. der Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 19. Dezember 2014 im Ergebnis zu Recht abgelehnt. In der Anordnung hat die Antragsgegnerin dem Antragsteller aufgegeben, es zu unterlassen, in dem Betrieb des Antragstellers in der G. Straße 664, L. , der sich in einem Gebäude befinde, in dem auch eine Spielhalle betrieben werde, und der aufgrund der Verwendung von Milchglasscheiben nicht gut einsehbar sei, Sportwetten zu bewerben, zu vermitteln oder in sonstiger Weise - z. B. durch Bereitstellen von Onlinewettautomaten - die Teilnahme an solchen Sportwetten zu ermöglichen. Das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat nach §146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigt keine Änderung der erstinstanzlichen

*<http://openjur.de/u/854229.html> (= openJur 2015, 16145)

Entscheidung.

- 9 Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung auf die Annahme gestützt, Überwiegendes spreche dafür, dass der Erlaubnisfähigkeit der Sportwettenvermittlungsstelle des Antragstellers das Trennungsgebot des §21 Abs. 2 GlüStV entgegen stehe. Im gleichen Gebäude G. Straße 664, L. , befinde sich bereits eine Spielhalle. Das Gebäude weise nach den sich in den Verwaltungsvorgängen befindenden Lichtbildern und nach dem Gebäudegrundriss noch nicht die Dimensionen auf, die es rechtfertigen könnten, das Gebäude ungeachtet des einheitlichen Baukörpers als Gebäudekomplex einzustufen. Eine stärkere Untergliederung des Baukörpers, die eine trennende Wirkung entfalten könnte, fehle. Der Umstand, dass sich der Eingang der Spielhalle an der zur G. Straße ausgerichteten Gebäudeseite befinde, während der Eingang zum Betrieb des Antragstellers an der Gebäuderückseite liege, hebe die erforderliche Nähebeziehung nicht auf, da zwischen beiden Eingängen nur ca. 50 Meter lägen.
- 10 Demgegenüber lässt sich nach Ansicht des Senats aufgrund der nicht zuletzt vom Antragsteller erhobenen Einwände und der derzeit erkennbaren tatsächlichen Umstände nicht mit hinreichender Sicherheit feststellen, dass sich die angefochtene Verfügung als rechtmäßig erweisen wird. Die Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsacheverfahren stellen sich vielmehr als offen dar (dazu unten 1.). Vor diesem Hintergrund bedarf es einer allgemeinen Interessenabwägung (dazu unten 2.).
- 11 1. Gemäß §21 Abs. 2 GlüStV dürfen Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, nicht vermittelt werden. Aufgrund der Belegenheit der Sportwettannahmestelle des Antragstellers und der Spielhalle im Haus G. Straße 664, L. , - die Spielhalle befindet sich im vorderen Gebäudeteil, die Wettvermittlung im hinteren Gebäudeteil - dürfte zwar der Tatbestand des §21 Abs. 2 GlüStV seinem Wortlaut nach erfüllt sein. Ausweislich des im Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin befindlichen Auszugs aus dem Liegenschaftskataster der Stadt L. und der dort vorgenommenen Markierung bestehen keine Zweifel, dass es sich um dasselbe Flurstück handelt und beide Spielstätten in demselben Baukörper untergebracht sind.
- 12 Allerdings dürfte das Trennungsgebot - wie der Antragsteller zu Recht geltend macht - im Sinne der Intention des Gesetzgebers und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht in allen Anwendungsfällen, die der §21 Abs. 2 GlüStV seinem zu weiten Wortlaut nach erfasst, anzunehmen sein, sondern nur dann, wenn tatsächlich beide Angebote im selben Geschäftslokal erfolgen oder ein vergleichbar enger örtlicher Zusammenhang vorliegt. Bei der Anwendung des gesetzlichen Verbots dürfte daher eine entsprechende verfassungskonforme, einschränkende Auslegung erforderlich sein. Der Senat legt jedenfalls für das vorliegende Eilverfahren die Möglichkeit einer solchen verfassungskonformen Handhabung des Verbotstatbestandes zugrunde.

- 13 Während ein "Gebäude" regelmäßig einen das Trennungsgebot rechtfertigenden engen räumlichen Zusammenhang zwischen dem Angebot einer Spielhalle und eines Wettbüros implizieren dürfte,
- 14 vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 4 B 574/13 -, NWVBl 2014, 190 f. = juris Rn. 17 f. m. w. N.,
- 15 gilt dies nicht ohne weiteres für einen "Gebäudekomplex". Zumindest dieser gesetzlich nicht definierte und auch in den Gesetzesmaterialien nicht erläuterte Begriff erfasst vielmehr im Tatsächlichen heterogene Fallgestaltungen und bedarf deshalb der - einschränkenden und entgegen der Auffassung des Antragstellers auch möglichen - Auslegung.
- 16 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 4 B 574/13 -, NWVBl 2014, 190 f. = juris Rn. 19 ff. ; Nds. OVG, Beschluss vom 11. Dezember 2014 - 11 ME 211/14 -, ZfWG 2015, 62 = juris Rn. 8 ff.; Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2012, GlüStV §21 Rn. 38 ff., §25 Rn. 10; im Ergebnis auch Bay. VGH, Beschluss vom 27. Mai 2014 10 CS 14.503 -, GewArch 2014, 403 = juris Rn. 18.
- 17 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist etwa ein Einkaufszentrum als ein Gebäudekomplex angesehen worden.
- 18 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2007 - 4 B 29.07 -, BauR 2007, 2023 = juris, Rn. 3.
- 19 Bahnhöfe oder Flughafengebäude können ebenfalls solche Gebäudekomplexe sein.
- 20 Vgl. Dietlein/Hecker/Ruttig, a. a. O., §21 Rn. 38 ff., §25 Rn. 10.
- 21 Architektonisch wird von einem Gebäudekomplex bereits dann gesprochen, wenn eine Gruppe oder ein Block von Gebäuden, die baulich miteinander verbunden sind, als Gesamteinheit wahrgenommen werden. Dies kann möglicherweise - worauf der Antragsteller hinweist - ganze Bereiche von Innenstädten erfassen, soweit sie in geschlossener Bauweise bebaut sind. Die Größe solcher baulichen Räume kann damit jedenfalls stark variieren. Angesichts dessen stellte es einen Wertungswiderspruch dar, allein auf das Bestehen eines Gebäudekomplexes ohne weitere, einschränkende Voraussetzungen abzustellen. Denn es ist letztlich auch unter Einbeziehung einer zulässigen typisierenden Betrachtung nicht nachzuziehen, warum eine Spielhalle und ein Sportwettbüro zwar in benachbarten, baulich getrennten Gebäuden untergebracht sein dürfen, nicht jedoch beispielsweise an entgegengesetzten Enden eines Gebäudekomplexes in Form eines Einkaufszentrums, die unter Umständen mehrere 100 m auseinander liegen. Dies gilt umso mehr, als - worauf auch der Antragsteller zutreffend verweist - die nordrhein-westfälische Glücksspielverordnung keinen generellen Mindestabstand zwischen

Spielhallen und Sportwettbüros statuiert und die zwischen zwei Spielhallen bzw. zwei Sportwettbüros liegenden Mindestabstände lediglich 350 (§16 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW) und 200 Meter (§22 GlüSpVO NRW) betragen.

- 22 Für eine einschränkende Anwendung spricht zudem der systematische Vergleich mit der Regelung des §25 Abs. 2 GlüStV, die mehrere Spielhallen verbietet, die in einem "baulichen Verbund" miteinander stehen, wobei dieser Begriff als Oberbegriff für das beispielhaft genannte "gemeinsame Gebäude" oder den "Gebäudekomplex" verwendet wird, auf die auch §21 Abs. 2 GlüStV abstellt. Unter den Oberbegriff des "baulichen Verbunds" dürften im Wesentlichen die Fallgestaltungen fallen, in denen sich Betriebe innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes befinden. Dies bringt die aus den genannten Gründen korrekturbedürftige Weite und Vielgestaltigkeit der vom Wortlaut erfassten Konstellationen in diesem anderen Kontext sprachlich noch klarer zum Ausdruck. Noch deutlicher in diese restriktive Hinsicht deutet die Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag, die beispielsweise in Bayern und Niedersachsen in die Gesetzgebungsmaterialien zu den jeweiligen Ausführungsgesetzen aufgenommen worden ist (Bay LT-Drs. 16/11995, S. 16 ff.; Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 66 ff.). Danach dient "das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in (Hervorhebung durch den Senat) Spielhallen und Spielbanken (des §21 Abs. 2 GlüStV) der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs" (Bay LT-Drs. 16/11995 S. 30). Ungeachtet des Umstandes, dass diese Begründung dem Gesetzeswortlaut letztlich widerspricht, lässt sich ihr entnehmen, dass der Gesetzgeber zumindest vorrangig ein Angebot im gleichen Betrieb im Auge hatte (vergleichbar mit der früheren Regelung in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW; jetzt §13 Abs. 5 AG GlüStV NRW und §20 Abs. 1 GlüSpVO NRW).
- 23 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. April 2015 4 B 1376/14, juris Rn. 16, m. w. N.
- 24 Ahnlich wie §25 Abs. 2 GlüStV darauf abzielt, das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen und die Entstehung spielbankähnlicher Großspielhallen zu verhindern,
- 25 vgl. Bay LT-Drs. 16/11995 S. 31,
- 26 soll durch §21 Abs. 2 GlüStV verhindert werden, dass die Gelegenheit zum Wetten in einer Umgebung eröffnet wird, in der sich Personen aufhalten, von denen eine beträchtliche Zahl anfällig für die Entwicklung einer Spiel- oder Wettsucht ist. Es ist davon auszugehen, dass das Automatenpiel die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten hervorbringt. Die räumliche Verknüpfung von gewerblichem Spiel mit einer Annahmestelle für Sportwetten würde daher für Automatenspieler einen nach der Zielsetzung des GlüStV unerwünschten Anreiz bieten, sich dem Wetten zuzuwenden. Ebenso könnten durch eine Kumulation beider Angebote die an Sportwetten inter-

essierten Kunden unerwünschter Weise dazu animiert werden, sich dem Automaten spiel zuzuwenden.

- 27 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, NWVBl. 2012, 271 = juris Rn. 49 ff.; Saarl. OVG, Beschluss vom 6. Dezember 2012 - 3 B 268/12 , juris Rn. 12.
- 28 Die Auslegung der Norm hat sich jedenfalls auch an ihrer spielsuchtpräventiven und spielerischützenden Funktion zu orientieren. Nach übereinstimmenden wissenschaftlichen Forschungsergebnissen ist die Verfügbarkeit bzw. "Griffnähe" der Glücksspiele ein wesentlicher Faktor der Entwicklung und des Auslebens der Spielsucht. Das Trennungsgebot zwischen Spielhallen/Spielbanken und Sportwettvermittlungsbüros verlangt daher einen solchen Abstand zwischen den jeweiligen Glücksspielangeboten, dass die sogenannte "Griffnähe" nicht mehr vorliegt. Als Kriterien hierfür kommen im Hinblick auf die Spielsuchtprävention in Betracht, ob zwischen der Spielhalle und der Wettannahmestelle eine räumliche Verbindung besteht, ob das Wechseln von einer Spielstätte in die andere kurzläufig ohne Verlassen des Gebäudes möglich ist oder ob der jeweilige Spieler die andere Spielstätte im Blick hat und daher schon dadurch ein besonderer Anreiz besteht, zur anderen Spielstätte zu wechseln.
- 29 Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 11. Juni 2014 - 10 CS 14.505 , juris Rn. 18; Begründung zu §21 Abs. 2 GlüStV, z. B. Bay. LT-Drs. 16/11995, S. 30.
- 30 Legt man die "Griffnähe" als Kriterium für die vom Gesetzgeber mit der Vorschrift des §21 Abs. 2 GlüStV bezweckte Suchtprävention zugrunde, so sind auch bei einer Belegenheit einer Annahmestelle und einer Spielhalle in einem Gebäude Konstellationen denkbar, in denen selbst der Begriff "Gebäude" im dargelegten Sinn einschränkend ausgelegt werden muss, wenn es sich zum Beispiel um ein sehr großes, gegebenenfalls noch stark untergliedertes Gebäude mit mehreren Etagen und Zugängen handelt.
- 31 Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 11. Juni 2014 - 10 CS 14.505 , juris Rn. 18.
- 32 Hiernach kommt nach Aktenlage ernsthaft in Betracht, dass vorliegend - unabhängig davon, ob von einem Nebeneinander von Spielhalle und Wettbüro innerhalb eines Gebäudes oder innerhalb eines (auch von der Antragsgegnerin nicht ausgeschlossenen) Gebäudekomplexes ausgegangen wird - eine den Verbotstatbestand auch bei der gebotenen einschränkenden Auslegung ausfüllende räumliche Nähebeziehung besteht und die Antragsgegnerin deshalb zu Recht von einer fehlenden Erlaubnisfähigkeit des Betriebs der Sportwettenvermittlung des Antragstellers ausgegangen ist. Beide Betriebe befinden sich im Erdgeschoß des (Mehrfamilien-)hauses G. Straße 664. Es ist einem Spieler möglich, zeitnah und teilweise sogar im Schutz vorkragender Gebäudeteile von einer - Einrichtung zur anderen zu wechseln, ohne dabei einen trennenden Verkehrsweg queren zu müssen. Mit Blick darauf besteht zudem die ernsthafte Möglichkeit,

dass ortskundige Spieler das Haus G. Straße 664 bewusst aufsuchen, um von der Nähe der Betriebe zueinander zu profitieren. Auch ortsunkundigen Besuchern, die die Wettannahmestelle des Antragstellers erstmals aufsuchen, wird vielfach die Existenz der Spielhalle nicht verborgen bleiben. Zwar befinden sich die beiden Betriebe an unterschiedlichen Gebäudeseiten. Die Spielhalle liegt an der der G. Straße zugewandten vorderen Gebäudeseite, die Wettvermittlungsstelle des Antragstellers an der rückwärtigen Seite des Gebäudes. Für die Besucher der Wettvermittlungsstelle des Antragstellers liegt die Spielhalle in Sichtweite, wenn sie die Wettvermittlungsstelle über die - von der G. Straße aus gesehen - rechts neben dem Gebäude befindliche Zuwegung/Zufahrt erreichen und dabei auch die beiden an der Gebäudevorderseite in beachtlicher Größe angebrachten Schriftzüge "SPIELHALLE" passieren.

- 33 Trotz dieser Nähebeziehung ist bei der voraussichtlich gebotenen verfassungskonformen einschränkenden Auslegung allerdings auch nicht fernliegend, dass der erforderliche enge örtliche Zusammenhang nicht gegeben ist, weil zwischen den Spielstätten keine direkte Verbindung besteht und ein Wechsel deshalb nur durch Verlassen und Wiederbetreten des Gebäudes sowie unter - kurzzeitigem - Betreten öffentlichen Verkehrsraums erfolgen kann. Es ist nicht hinreichend sicher auszuschließen, dass dieser Umstand die Anreizwirkung, die von dem Nebeneinander von Wettbüro und Spielhalle im Gebäude G. Straße 664 ausgehen könnte, erheblich reduziert. Denn der Anreiz für einen Spieler, von einem Betrieb zum anderen zu wechseln, besteht vorrangig darin, dass der Wechsel "bequem" ist und ein Verlassen des Gebäudes jedenfalls im Regelfall nicht voraussetzt. Mit Blick darauf und vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) erschließt sich jedenfalls nicht ohne weiteres, warum der Umstand, dass sich die Betriebe hier in einem Gebäude oder Gebäudekomplex befinden, als zureichendes Unterscheidungskriterium herangezogen werden könnte, obwohl etwa die Nutzung eines gegenüber liegenden oder direkt benachbarten, aber baulich getrennten Gebäudes in gleicher oder geringerer Entfernung und vergleichbarer oder sogar noch besserer Sichtbeziehung zulässig wäre. Deshalb könnte die Frage, ob ein Betreten des öffentlichen Verkehrsraums für einen Wechsel zwischen den Einrichtungen erforderlich ist, ein taugliches Abgrenzungskriterium zur Bestimmung der erforderlichen engen Nähebeziehung sein, die Angeboten innerhalb desselben Geschäftslokals vergleichbar ist. Ob dies zur Vermeidung der bezeichneten Wertungswidersprüche sachgerecht und erforderlich ist, wird in der obergerichtlichen Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt.
- 34 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. April 2015 - 4 B 1376/14 , juris Rn. 19, unter Hinweis auf OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 4 B 574/13 , NWVBl. 2014, 190 f. = juris Rn. 30; Bay. VGH, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 10 CS 13.145 , ZfWG 2013, 338 = juris Rn. 22; Beschluss vom 27. Mai 2014 - 10 CS 14.503 , GewArch 2014, 403 = juris Rn. 18; gegen eine Erheblichkeit Nds. OVG, Beschluss vom 11. Dezember 2014 - 11 ME 211/14 -, ZfWG 2015, 62 = juris Rn. 9, das auf den kurzläufigen Wechsel bzw. Sichtkontakt zwischen

den Einrichtungen abstellt.

- 35 Diese komplexen Fragen können im vorliegenden Eilverfahren aufgrund seines vorläufigen Charakters nicht abschließend beantwortet werden. Ihnen wird ggfs. im Hauptsacheverfahren näher nachzugehen sein.
- 36 Im Hinblick auf das Beschwerdevorbringen merkt der Senat im Übrigen an, dass sich dem vom Antragsteller zitierten Urteil des Senats vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, NWVBl 2012, 271 = juris Rn. 59, keine Aussage dahingehend entnehmen lässt, der Senat halte gerade die benachbarte Betriebsführung von Spielhallen und Sportwettbüros für sinnvoll, jedenfalls aber für unbedenklich. Zu einer solchen Einschätzung bestand auf der Grundlage des damals geltenden Rechts (§5 Abs. 3 AG GlüStV NRW a. F.) keine Veranlassung. Der Senat hat sich vielmehr darauf beschränkt, den gesetzlichen Verweis auf eine zwingend getrennte Betriebsführung als zumindest unter wirtschaftlichen Aspekten unbedenklich zu qualifizieren. Weitergehende Aussagen, welcher Art die getrennte Betriebsführung zu sein hätte, enthält die Entscheidung nicht. Auch auf der Grundlage des geltenden Rechts stellt sich nicht die generelle Frage, ob die benachbarte Betriebsführung von Spielhallen und Sportwettbüros sinnvoll ist. Wegen des Fehlens einer Mindestabstandsregelung bedarf es lediglich einer Abgrenzung, unter welchen Voraussetzungen benachbarte Betriebe ohne Verstoß gegen das Trennungsgebot nach §21 Abs. 2 GlüStV zulässig sind.
- 37 2. Vor diesem Hintergrund lässt sich weder die offensichtliche Rechtmäßigkeit noch die offensichtliche Rechtswidrigkeit der Anordnung unter 1.1. der angegriffenen Ordnungsverfügung sowie der zu ihrer Umsetzung unter 2. getroffenen Folgeentscheidungen im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens feststellen. Die damit erforderliche allgemeine Interessenabwägung fällt zum Nachteil des Antragstellers aus. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung hätte zur Folge, dass der Antragsteller bis zur endgültigen Klärung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin die ihm untersagten Tätigkeiten fortsetzen dürfte. Dies würde jedoch dem §21 Abs. 2 GlüStV und §9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 GlüStV zugrunde liegenden Ziel des Gesetzgebers zuwiderlaufen, das Entstehen von Glücksspiel- und Wertsucht zu verhindern (§1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) und sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden (§1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV).
- 38 Vgl. auch: Bay. VGH, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 10 CS 13.145 , juris Rn. 29.
- 39 Demgegenüber hat das Interesse des Antragstellers, die ihm untersagten Tätigkeiten bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren einstweilen fortsetzen zu dürfen, zurückzutreten. Hierbei berücksichtigt der Senat den Umstand, dass der Antragsteller sein Gewerbe erst nach Inkrafttreten des Änderungsvertrags zum Glücksspielstaatsvertrag und damit zumindest in Kenntnis des bestehenden Untersagungsrisikos aufgenommen hat, auf das ihn im Übrigen die Antragsgegnerin bereits mit Schreiben vom 8. April 2014 hingewiesen hat. Jedenfalls ist

die Wettvermittlung durch den Antragsteller nicht offensichtlich erlaubnisfähig. Derartige Unsicherheiten gehen bei der in Rede stehenden grundsätzlich erlaubnisbedürftigen Betätigung selbst dann zu Lasten des Betroffenen, wenn er - wie hier - aus anderen Gründen derzeit keine Erlaubnis erhalten kann. Damit verbleibt es bei der in §9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Wertung, wonach die Untersagungsverfügung sofort vollziehbar ist.

40 Vgl. auch: OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013

41

4 B 574/13 , juris Rn. 31.

42 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

43 Der Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO, §§68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).