

Urteil Az. 1 K 62/09*

VG Arnsberg

14. Dezember 2011

Tenor

- 1 Die Klage wird abgewiesen.
- 2 Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

- 4 Der Kläger betreibt in der Betriebsstätte I.—straße 3 in II. eine konzessionierte Spielhalle. Zum 17. Juni 2008 meldete er für diese Betriebsstätte zusätzlich das Gewerbe "Vermittlung von Sportwetten an die Fa. T. , N. " an. Der Kläger vermittelt dort Sportwetten an den o. g. Wettanbieter.
- 5 Mit Ordnungsverfügung des Oberbürgermeisters der Beklagten vom 11. Dezember 2008 wurde der Kläger aufgefordert, einen Tag nach Bestandskraft der Ordnungsverfügung die Vermittlung von Sportwetten ohne Erlaubnis einer dafür zuständigen nordrheinwestfälischen Behörde in den Geschäftsräumen des Hauses I.—straße 3, II. , einzustellen. Außerdem wurde der Kläger aufgefordert, die Vermittlung von Sportwetten an einen Veranstalter einzustellen, der für seine Tätigkeit in Nordrhein-Westfalen keine Erlaubnis der dafür zuständigen Behörde hat. Weiterhin wurde der Kläger aufgefordert, seine Geschäftsräume nicht für die Vermittlung von Sportwetten bereitzustellen und für entsprechende Angebote nicht zu werben. Für den Fall, dass der Kläger die Vermittlung oder das Anbieten von Sportwetten sowie die entsprechende Werbung für solche Angebote nicht fristgerecht einstellen sollte, wurde ihm die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 15.000,00 EUR für die erste Zuwiderhandlung und 30.000,00

*<http://openjur.de/u/452447.html> (= openJur 2012, 83614)

EUR für die zweite und jede weitere Zuwiderhandlung angedroht. Zur Begründung des Bescheids wurde im Wesentlichen ausgeführt: Die Beklagte sei als örtliche Ordnungsbehörde nach §19 Abs. 2 des nordrheinwestfälischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag Ausführungsgesetz NRW - GlüStV AG NRW) für die Überwachung und Untersagung von unerlaubten Glücksspielen insbesondere u. a. Sportwetten und der Werbung hierfür zuständig. Das vom Kläger vermittelte Glücksspiel sei unerlaubt. Er verfüge nicht über die für Nordrhein-Westfalen notwendige Erlaubnis zur Vermittlung öffentlicher Glücksspiele. Die Erlaubnis könne nur den in §10 Abs. 2 GlüStV genannten Personen erteilt werden, zu denen der Kläger nicht gehöre. Das Ermessen der Beklagten sei wegen der zugleich gegebenen Strafbarkeit der Vermittlungstätigkeit des Klägers nach §284 des Strafgesetzbuches (StGB) auf Null reduziert. Die Untersagungsanordnung sei verhältnismäßig.

- 6 Gegen diese Verfügung hat der Kläger am 8. Januar 2009 die vorliegende Klage erhoben.
- 7 Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor:
- 8 Die Untersagungsverfügung sei rechtswidrig. Die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages und des nordrheinwestfälischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag, auf die die Beklagte die Untersagungsverfügung stütze, verstießen gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Dies gelte auch für die Vorschrift des §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW, wonach eine Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen nicht zulässig sei. Jedenfalls sei die Untersagungsanordnung nicht unter Bezugnahme auf §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW begründet worden. Soweit die Untersagungsverfügung nunmehr auf diese Vorschrift gestützt werden sollte, würde dies ein nach §114 Satz 2 VwGO unzulässiges Auswechseln der Ermessenserwägungen darstellen.
- 9 Der Kläger beantragt,
- 10 die Ordnungsverfügung des Oberbürgermeisters der Beklagten vom 11. Dezember 2008 aufzuheben.
- 11 Die Beklagte beantragt - schriftsätzlich -,
- 12 die Klage abzuweisen.
- 13 Zur Begründung des Klageabweisungsantrags nimmt sie Bezug auf den angefochtenen Bescheid.
- 14 Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtssakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Gründe

- 15 Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist als Anfechtungsklage gemäß §42 Abs. 1, 1. Fall der VwGO zulässig, aber unbegründet. Die angefochtene Ordnungsverfügung des Oberbürgermeisters der Beklagten vom 11. Dezember 2008 ist rechtmäßig (vgl. §113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 16 Dies gilt zunächst für die in der angefochtenen Verfügung enthaltene Untersagungsanordnung. Diese bezieht sich insgesamt lediglich auf die Vermittlungstätigkeit des Klägers in der Betriebsstätte I.—straße 3 in Il. . Satz 2 der Ziff. 1.1 des Tenors der Verfügung enthält zwar insoweit keine ausdrückliche Beschränkung auf die Vermittlungstätigkeit in den Geschäftsräumen in der I.—straße 3. Diese ergibt sich jedoch aus dem systematischen Zusammenhang mit dem vorstehenden Satz 1 und dem nachstehenden Satz 3, die sich jeweils ausdrücklich auf die konkrete Betriebsstätte beziehen.
- 17 Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Untersagung der Sportwettenvermittlung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw. der gerichtlichen Entscheidung.
- 18 Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 36, m. w. N.
- 19 Dies zugrunde gelegt findet die angefochtene Untersagungsverfügung ihre Ermächtigungsgrundlage in §9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV. Nach §9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach dem Staatsvertrag bestehenden oder aufgrund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlichrechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Nach §9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann die zuständige Behörde des jeweiligen Landes die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann nach §9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen.
- 20 Das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspiel ohne die nach §4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde ist nach §4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV unerlaubtes Glücksspiel, das verboten ist. §9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV ermächtigt die zuständige Behörde nicht nur, bei fehlender Erlaubnis einzuschreiten, sondern erst recht, die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von Glücksspielen, für die eine Erlaubnis schon gar nicht erteilt werden kann, sowie die entsprechende Werbung hierfür zu untersagen.
- 21 Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2011 - 8 C 11.10 -, juris, Rn. 53, Urteil vom

1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, Rn. 55; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 192ff.

- 22 Der Kläger vermittelt vorliegend über seine Betriebsstätte in II. Sportwetten an die in N. ansässige, dort konzessionierte "T. N. Ltd.". Weder der Kläger noch der genannte Wettanbieter verfügen über die nach §4 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen. Diese ist nach §4 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. §10 Abs. 2 und 5 GlüStV juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, vorbehalten.
- 23 Allein hierauf kann die Untersagungsverfügung jedoch nicht gestützt werden. Denn die o. g., das staatliche Sportwettenmonopol begründenden Vorschriften sind wegen Verletzung der unionsrechtlich garantierten Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit (Art. 56, 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV -) nach den Grundsätzen des Anwendungsvorrangs des Europarechts unanwendbar.
- 24 Der Kläger unterfällt in persönlicher sowie sachlicher Hinsicht - ein grenzüberschreitender Bezug der klägerischen Vermittlungstätigkeit ist gegeben - dem Anwendungsbereich dieser Grundfreiheiten. Der Ausschluss privater von der Möglichkeit, eine Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten an private Wettanbieter zu erhalten, stellt eine Beschränkung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit dar. Eine solche ist nur gerechtfertigt, wenn die Voraussetzungen der Art. 51, 52 AEUV i. V. m. Art. 62 AEUV oder zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen, die staatlichen Maßnahmen geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 25 Diesen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt das staatliche Sportwettenmonopol nicht. Zwar werden mit den das staatliche Sportwettenmonopol konstituierenden gesetzlichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und dem nordrheinwestfälischen Ausführungsgesetz legitime Ziele verfolgt. Belange der Suchtbekämpfung (§1 Nr. 1 GlüStV), des Jugend- und Spielerschutzes (§1 Nr. 3 GlüStV), die Begrenzung des Glücksspielangebots, die Lenkung der Wettleidenschaft (§1 Nr. 2 GlüStV) und die Kriminalitätsbekämpfung (§1 Nr. 4 GlüStV) stellen zwingende Gründe des Allgemeininteresses dar, die ein staatliches Sportwettenmonopol rechtfertigen können. Eine nationale Regelung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs jedoch nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.
- 26 Vgl. Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 30. Juni 2011 - Rs. C-212/08 (Zeturf Ltd) -, Rn. 57; Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen

- Media) -, Rn. 65; Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 u. a. (Stoß u. a.) -, Rn. 88; Urteil vom 8. September 2009 - Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa) -, Rn. 61; Urteil vom 10. März 2009 - Rs. C-169/07 (Hartlauer) -, Rn. 55; Urteil vom 6. März 2007 - Rs. C-338/04 (Placanica) -, Rn. 53; Urteil vom 6. November 2003 - Rs. C-243/01 (Gambelli) -, Rn. 48f., 59f., 65, 72, 75, jeweils m. w. N. aus der st. Rspr. des Gerichtshofes.
- 27 Demzufolge muss eine Monopolregelung, die auf die Bekämpfung der Spielsucht und den Spielerschutz als zwingende Gründe des Allgemeininteresses gestützt wird, ebenso wie ihre Anwendung in der Praxis geeignet sein, die Verwirklichung ihrer Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beiträgt.
- 28 Vgl. nur: OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 44.
- 29 An einer solch kohärenten und systematischen Begrenzung der Tätigkeiten im Bereich des Glücksspielwesens fehlt es hier jedoch. Die Monopolregelung ist zum einen wegen der Werbepaxis der Monopolträger nicht geeignet, die Verwirklichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele zu erreichen. Diese Werbepaxis entspricht nicht den Anforderungen einer - im maßgeblichen Zusammenhang allein zulässigen,
- 30 vgl. EuGH, Urteil vom 15. September 2011 - Rs. C-347/09 (Dickinger) -, Rn. 68f.; Urteil vom 30. Juni 2011 - Rs. C-212/08 (Zeturf Ltd) -; Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C 316/07 u. a. (Stoß u. a.) -, Rn. 103ff.; Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, juris, Rn. 136; Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 15.09 -, juris, Rn. 46ff. und 77; Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, Rn. 33ff.,
- 31 - konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichteten Werbung. Die Monopolträger in der Bundesrepublik, deren Werbetätigkeit insgesamt in den Blick zu nehmen ist,
- 32 vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, Rn. 69ff. m. w. N. zur st. Rspr.; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Rn. 68; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 53ff.; für die bundesweite Betrachtung bei der Werbung auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Juni 2011 - 1 B 31.08 -, juris, Rn. 11,
- 33 betreiben systematisch unzulässige Werbung. Die Kammer nimmt insoweit Bezug auf die umfangreichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen im Urteil vom 29. September 2011 und die Bewertung dieser Feststellungen, der sie sich vollumfänglich anschließt.

- 34 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 58ff.; siehe auch Verwaltungsgericht (VG) Minden, Urteil vom 8. August 2011 - 3 K 816/11 -, www.nrwe.de, Rn. 53ff.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 6. April 2011 - 7 K 3095/09 -, juris, Rn. 71ff.
- 35 Zum anderen stehen die gewerberechtlichen Regelungen des - besonders suchtgefährdenden - Glücksspiels an Spielautomaten im Widerspruch zum Erfordernis einer systematischen und kohärenten Begrenzung von Glücksspielaktivitäten. Die festzustellende Expansion im Bereich des gewerblichen Automatenspiels - dem wirtschaftlich bedeutendsten, umsatzstärksten Einzelsektor des Glücksspielmarktes - zeigt, dass den Spielsuchtgefahren in der Bundesrepublik - bei der gebotenen sektorenübergreifenden Betrachtung,
- 36 vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 u. a. (Stoß u. a.) -, Rn. 98; Urteil vom 6. März 2007 - Rs. C-338/04 (Placanica) -, Rn. 53; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Rn. 67,
- 37 - nicht kohärent und systematisch begegnet wird. Auch insoweit bezieht sich die Kammer auf die Feststellungen im Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. September 2011 sowie die dort vorgenommene Bewertung,
- 38 vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 83ff.,
- 39 und macht sich diese in Fortführung ihrer ständigen Rechtsprechung zu eigen.
- 40 Vgl. VG Arnsberg, Urteil vom 9. Februar 2011 - 1 K 2979/07 -, juris, Rn. 29ff.; VG Arnsberg, Beschluss vom 15. September 2011 - 1 L 460/11 -; siehe auch VG Minden, Urteil vom 8. August 2011 - 3 K 816/11 -, www.nrwe.de, Rn. 33ff.; VG Köln, Urteil vom 24. März 2011 - 1 K 4589/07 -, juris, Rn. 47ff.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 6. April 2011 - 7 K 3095/09 -, juris, Rn. 44ff.
- 41 Die danach unionsrechtswidrigen, das nationale Sportwettenmonopol konstituierenden Vorschriften sind nach den Grundsätzen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unangewendet zu lassen.
- 42 Vgl. EuGH, Urteile vom 15. Juli 1964 - Rs. 6-64 (Costa/ E.N.E.L.) -, Slg. 1964, S. 1253 (1269), vom 9. März 1978 - Rs. 106-77 (Simmenthal) -, Slg. 1978, 629, Leitsatz 3, und vom 22. Juni 1989 - Rs 103-88 (Costanzo) -, Slg. 1989, 1839 (Rn. 28 - 33); BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 - 2 BvR 687/85 -, BVerfGE 75, 223 (244).
- 43 Auch wenn davon auszugehen sein sollte, dass der Erlaubnisvorbehalt des §4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV von der Unwirksamkeit des Sportwettenmonopols nicht erfasst wird,

- 44 vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Rn. 77, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, Rn. 55; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 190f.,
- 45 und der Kläger, der über keine Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten verfügt, damit gegen §4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV verstößt, hat die Beklagte ihr Ermessen insoweit fehlerhaft ausgeübt. Denn sie ist - was nach dem Vorstehenden unzutreffend ist - davon ausgegangen, dass dem Kläger schon aufgrund des staatlichen Sportwettenmonopols keine Erlaubnis für die untersagte Tätigkeit erteilt werden könnte und deshalb die Untersagung der betreffenden Tätigkeit gerechtfertigt wäre.
- 46 Diese fehlerhafte Ermessensausübung ist vorliegend jedoch im Ergebnis unbeachtlich, weil das der Beklagten durch §9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV eingeräumte Ermessen zulasten des Klägers dahin reduziert ist, dessen Vermittlungs- und Werbetätigkeit in der Betriebsstätte I.—straße 3 in II. vollständig untersagen zu müssen.
- 47 Der Erlaubnisvorbehalt gem. §4 Abs. 1 GlüStV rechtfertigt eine vollständige Untersagung, wie sie hier mit der angefochtenen Verfügung ausgesprochen worden ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls bei ganzlichem Fehlen der Erlaubnisfähigkeit.
- 48 Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2011 - 8 C 11.10 -, juris, Rn. 53; Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, Rn. 55; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 192ff.
- 49 Die vom Kläger in der Betriebsstätte I.—straße 3 in II. ausgeübte Vermittlungstätigkeit ist schlechterdings nicht erlaubnisfähig. Dies folgt aus §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW. Nach §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW darf eine Annahmestelle in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne des §33i der Gewerbeordnung nicht eingerichtet werden. Eine Spielhalle i. S. d. §33i GewO ist ein Unternehmen, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des §33c Abs. 1 Satz 1 GewO oder des §33d Abs. 1 Satz 1 GewO oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient. Der Kläger vermittelt vorliegend unstreitig Sportwetten in einer Spielhalle in diesem Sinne.
- 50 Das in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW normierte Verbot der Vermittlungstätigkeit in Spielhallen gilt auch für den Kläger. §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW findet dem Wortlaut nach zwar nur für Annahmestellen Anwendung. Annahmestellen sind - ebenso wie Lotterie-Einnehmer - nach §3 Abs. 5 GlüStV in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach §10 Abs. 2 GlüStV eingegliederte Vermittler. Nach §5 Abs. 1 GlüStV AG NRW betreibt eine Annahmestelle, wer mit behördlicher Erlaubnis und aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages mit dem

Veranstalter von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen Sportwetten und Lotterien vermittelt. Dies trifft auf den Kläger formal nicht zu, da er nicht für den staatlichen Monopolanbieter tätig wird. Das Verbot muss nach Systematik und Sinn und Zweck der betreffenden Regelungen - die Vermittlungstätigkeit in einer Spielhalle ist nach dem nordrheinwestfälischen Ausführungsgesetz für alle im Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspiele verboten (vgl. §§5 Abs. 3, 6 Abs. 3 Satz 2, 7 Abs. 1 Satz 2 GlüStV AG NRW) - aber erst recht für den Vermittler von Sportwetten anderer Wettanbieter, denen nach den Monopolregelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des nordrheinwestfälischen Ausführungsgesetzes schon gar keine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden kann, gelten.

- 51 Aber auch dann, wenn entgegen dem Vorstehenden die Vermittlungstätigkeit des Klägers nicht (unmittelbar) unter §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW fallen sollte, greift das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in einer Spielhalle für diesen jedenfalls über §7 Abs. 1 Satz 2 GlüStV AG NRW ein. Nach dieser Vorschrift gilt §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW für den gewerblichen Spielevermittler entsprechend. Nach §3 Abs. 6 GlüStV betreibt gewerbliche Spielevermittlung, wer, ohne Annahmestelle oder Lotterie-Einnehmer zu sein, u. a. einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt. Dies trifft auf den Kläger zu. Dass der Kläger eine Erlaubnis für seine Tätigkeit nach den für gewerbliche Spielevermittler geltenden Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages ebenfalls nicht erlangen könnte, schließt die Anwendbarkeit der Bestimmung nicht aus.
- 52 §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW ist nicht schon wegen unionsrechtlicher Bedenken gegen die Ausgestaltung des Sportwettenmonopols unwirksam. Die aus dem Anwendungsvorrang des Europarechts resultierende Nichtanwendbarkeit derjenigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des nordrheinwestfälischen Ausführungsgesetzes, die das Sportwettenmonopol begründen, erstreckt sich nicht auf die mit diesen Normwerken ebenfalls aufgestellten materiellrechtlichen Verbotsvorschriften oder Erlaubnisvoraussetzungen, die nicht an das Monopol anknüpfen.
- 53 Vgl. zu §21 Abs. 2 GlüStV: BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Rn. 77, zu §4 Abs. 4 und §5 Abs. 3 GlüStV: BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5/10 -, juris, Rn. 11f.
- 54 §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW ist nicht monopolakzessorisch. Die Vorschrift knüpft nicht in der Form an die Monopolregelung an, dass sie bei Wegfall derselben keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr hat. Die Vorschrift regelt nicht, wer grundsätzlich Anbieter von Sportwetten oder anderen Glücksspielen sein kann, sondern verbietet nur eine bestimmte Art und Weise des Vertriebs von Sportwetten und anderen Glücksspielen - namentlich die Vermittlungstätigkeit in einer Spielhalle. Die Vorschrift ist auch nicht in der Weise an das Bestehen eines Monopols gebunden, dass sich das in ihr geregelte Verbot nur an einen Monopolanbieter richten kann. Einzelne Vorschriften über Art und Zuschnitt

zulässiger Sportwetten und die Vorgaben für deren Vermarktung mögen in systematischer Hinsicht nur für das Angebot des - nicht grundrechtsfähigen - Monopolträgers Geltung beanspruchen können.

- 55 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 15.09 -, juris, Rn. 26, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 14.09 -, juris, Rn. 26, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, juris, Rn. 30.
- 56 Dies trifft auf das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen jedoch nicht zu. Dieses ist auch als Beschränkung der privaten Vermittlung von Sportwetten privater Wettveranstalter - und nicht nur in einem System, das auf der Existenz eines staatlichen Monopolanbieters aufbaut - denkbar.
- 57 Als solches ist dieses in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW normierte Verbot mit nationalem Verfassungsrecht, insbesondere mit den Grundrechten vereinbar.
- 58 Vgl. im Ergebnis ebenso: OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, laut Pressemitteilung vom 9. Dezember 2011 unter: <http://www.ovg.nrw.de/presse/pressemitteilu>
- 59 Das Verbot, in einer Spielhalle Sportwetten zu vermitteln, verstößt nicht gegen Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG). Die Regelung stellt zwar einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dar. Dieser ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 60 Das in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW normierte Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen dient dem Ziel der Bekämpfung der Glücksspielsucht und Wertsucht (§1 Nr. 1 GlüStV, §1 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV AG NRW). Bei diesem Ziel handelt es sich um einen besonders wichtigen Gemeinwohlbelang, der einen Eingriff in die Berufsfreiheit - selbst in die objektive Berufswahlfreiheit - grundsätzlich rechtfertigen kann.
- 61 Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, juris, Rn. 98.
- 62 Das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen stellt sich im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels als verhältnismäßig dar. Es ist zur Erreichung des Ziels geeignet. Die Eignung eines Mittels setzt nur voraus, dass mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Dazu genügt die Möglichkeit der Zweckerreichung. Insoweit steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu. Es ist vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebietes zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.
- 63 Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, juris, Rn. 112.
- 64 Der Aufenthalt in einer Spielhalle bzw. einem ähnlichen Unternehmen i. S. d. §33i GewO ist mit einer besonderen Anreizwirkung im Hinblick auf die

Wahrnehmung der dort zur Verfügung stehenden (Glücks-)Spielmöglichkeiten verbunden.

- 65 Vgl. Ennuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Hrsg.), Gewerbeordnung. Kommentar, 8. Auflage, München 2011, §33i Rn. 19.
- 66 Durch das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen wird verhindert, dass der Kunde, der einen Vermittler von Sportwetten (in einer Spielhalle) aufsucht, um eine Sportwette abzuschließen, von anderen potentiell suchtgefährdenden Spielmöglichkeiten, die in einer Spielhalle in besonderem Maße zur Verfügung stehen, unmittelbar Gebrauch macht. Daneben wird verhindert, dass derjenige, der eine Spielhalle aufsucht, um an den dort zur Verfügung stehenden Spielgeräten zu spielen, bei dieser Gelegenheit auch von der Möglichkeit, Sportwetten abzuschließen, Gebrauch macht. Das Verbot in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW kann, indem es die Kombination unterschiedlicher (Glücks-)Spielangebote in einer Räumlichkeit mit zum (Glücks-)Spiel verleitender Atmosphäre ausschließt, insofern dazu beitragen, dass zusätzliche Anreize für das Spielen anderer Arten von potentiell suchtgefährdenden (Glücks-)Spielen geschaffen werden. Es kann das Ziel, problematisches Spielverhalten und Spielsucht einzudämmen, danach zumindest fördern.
- 67 Das Verbot der Vermittlungstätigkeit in Spielhallen ist zudem erforderlich. Auch im Hinblick auf die Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahme steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr der Gefahren, die mit dem Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen verbunden sind, für erforderlich hält, sind verfassungsrechtlich nur zu beanstanden, wenn nach den ihm bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen als Alternativen in Betracht kommen, die die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten.
- 68 Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, juris, Rn. 116.
- 69 Nach diesen Maßstäben ist die Einschätzung der Erforderlichkeit der in Frage stehenden Maßnahme durch den Gesetzgeber nicht zu beanstanden. Ein weniger belastendes, gleich wirksames Mittel zur konkreten Zielerreichung ist vorliegend nicht ersichtlich.
- 70 Die in Frage stehende Maßnahme ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Vermittler und Veranstalter von Sportwetten steht nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung des mit ihm verfolgten Ziels. Die Veranstalter von Sportwetten sind nur insoweit in ihrer beruflichen Betätigung eingeschränkt, als sie die von ihnen veranstalteten Sportwetten nicht über Vermittler, die zugleich eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen im Sinne des §33i der Gewerbeordnung betreiben,

vermitteln lassen können. Diese Beeinträchtigung wiegt im Verhältnis zu dem mit dem in Frage stehenden Verbot verfolgten Ziel, problematisches Spielverhalten und Spielsucht einzudämmen, jedoch keinesfalls unangemessen schwer, zumal den Wettveranstaltern andere Modalitäten der Vermittlung offen stehen. Dies gilt ebenso für die Vermittler von Sportwetten. Auch für diese ist lediglich eine bestimmte Art und Weise der Vermittlung ausgeschlossen, die zusätzlichen bzw. einen besonderen wirtschaftlichen Erfolg verspricht. Diese wirtschaftlichen Interessen treten hinter dem mit dem Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen verfolgten Ziel der Eindämmung von problematischem Spielverhalten und Spielsucht zurück.

- 71 §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser verpflichtet den jeweils zuständigen Normgeber, innerhalb seines Kompetenzbereichs vergleichbare Sachverhalte gleich zu regeln. Das Verbot der Vermittlung in Spielhallen gilt für alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele (vgl. §§5 Abs. 3, 6 Abs. 3 Satz 2, 7 Abs. 1 Satz 2 GlüStV AG NRW). Die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten werden insoweit nicht anders behandelt als die Veranstalter und Vermittler anderer vom Glücksspielstaatsvertrag erfasster Glücksspiele.
- 72 Ebenso werden Spielhallenbetreiber und Betreiber ähnlicher Unternehmen i. S. d. §33i GewO nicht anders behandelt als die Betreiber von - ggf. über einen Automatenaal verfügenden - Spielbanken. Lotterien und Sportwetten gehören nicht zu den in Nordrhein-Westfalen in Spielbanken zugelassenen Glücksspielen, vgl. §1 Abs. 1 der Glücksspielverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GlücksspielVO NRW - GlüSpVO NRW) vom 11. Dezember 2008. Zwar ist in Spielbanken eine Kombination von AutomatenSpiel und den in §1 Abs. 1 Nr. 1 GlüSpVO NRW genannten Glücksspielen (insbesondere Roulette, Baccara, Black Jack, Trente et quarante und Poker) zulässig. Eine Ungleichbehandlung liegt danach zumindest insoweit vor, als eine Kombination zwischen AutomatenSpiel und anderen Glücksspielen in einer Spielbank erlaubt ist, in einer Spielhalle jedoch nicht (vgl. auch §9 Abs. 2 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten - Spielverordnung - SpielV). Jedoch unterscheiden sich zum einen Sportwetten ihrer Art nach von den in einer Spielbank in erster Linie veranstalteten klassischen Spielen am Tisch. Zum anderen bestehen zwischen einer Spielhalle und einer Spielbank hinsichtlich Atmosphäre und Ambiente in der Regel Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht,
- 73 vgl. Ennuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Hrsg.), Gewerbeordnung. Kommentar, 8. Auflage, München 2011, §33h Rn. 63, §33i Rn. 9, m. w. N.,
- 74 dass diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist.
- 75 Dem Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen steht auch europäisches Recht nicht entgegen.

- 76 Vgl. im Ergebnis ebenso: OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2011 - 4 A 1965/07 -, laut Pressemitteilung vom 9. Dezember 2011 unter: <http://www.ovg.nrw.de/presse/pressemitteil>
- 77 Durch dieses Verbot wird der freie Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union zwar beschränkt. Das Verbot gilt auch für den Wettveranstalter mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten und beeinträchtigt diesen, soweit er Wetten in Deutschland in einer Spielhalle vermitteln (lassen) will. Es gilt ebenso für den Vermittler, der in einer Spielhalle Wetten für einen im EU-Ausland ansässigen Wettveranstalter vermitteln will.
- 78 Die Beschränkung ist jedoch nach den oben dargestellten unionsrechtlichen Maßstäben verhältnismäßig. Mit dem Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen wird das Ziel verfolgt, problematisches Spielverhalten und Spielsucht einzudämmen. Hierbei handelt es sich, wie bereits dargelegt, um einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, der eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen kann. Die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit ist auch geeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu gewährleisten.
- 79 Eine nationale Regelung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - wie bereits ausgeführt - nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, zur Erreichung des Ziels in kohärenter und systematischer Weise beizutragen. Diese unionsrechtliche Anforderung gilt nicht nur für die Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole, sondern für die Rechtfertigung von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit allgemein. Bei der Anwendung dieser Kriterien darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Dienstleistungsfreiheit durch die Errichtung eines Monopols ungleich stärker beschränkt wird als durch Regelungen, die lediglich bestimmte Vertriebs- und Vermarktungsformen verbieten.
- 80 Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris, Rn. 35, m. w. N. aus der Rspr. des EuGH.
- 81 Den danach geltenden Anforderungen an das Kohärenzgebot wird das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen gerecht. Das Ziel, die Spielsucht bzw. die Gefahren der Spielsucht einzudämmen, wird im Anwendungsbereich des in Frage stehenden Verbots zum einen tatsächlich verfolgt.
- 82 Vgl. zu dieser Anforderung des Kohärenzgebots: BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris, Rn. 35, m. w. N. aus der Rspr. des EuGH.
- 83 Zum anderen wird die Erreichbarkeit des verfolgten Ziels nicht durch die Politik in anderen Glücksspielsektoren konterkariert. Insoweit verlangt der Europäische Gerichtshof, dass in anderen Glücksspielsektoren, auch wenn für sie andere Hoheitsträger desselben Mitgliedstaates zuständig sind, nicht Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig beste-

hen, strukturell geduldet werden, die - sektorenübergreifend - 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.

- 84 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 5.10 -, juris, Rn. 35, m. w. N. aus der Rspr. des EuGH.
- 85 Wie bereits dargelegt, gilt das Verbot der Vermittlung von Glücksspielen in Spielhallen für alle Glücksspielarten, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen. Die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten ist auf der Grundlage des als Bundesrecht fortgeltenden Rennwett- und Lotteriegesetzes (RennwLottG) geregelt. Ein vergleichbares ausdrückliches Verbot der Vermittlung von Pferdewetten in Spielhallen ist dort nicht normiert. Aus §3 Abs. 1 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten (Spielverordnung - SpielV) folgt jedoch, dass in Wettannahmestellen konzessionierter Buchmacher höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen. Nach §4 Abs. 1 SpielV darf die Erlaubnis für die Veranstaltung eines anderen Spieles im Sinne des §33d Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung, bei dem der Gewinn in Geld besteht, nur erteilt werden, wenn das Spiel in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen veranstaltet werden soll. Die Vermittlung von Pferdewetten darf demnach jedenfalls nur begrenzt mit anderen (Glücks-)Spielangeboten kombiniert werden. Dass die gesetzlich eröffneten Möglichkeiten in der Praxis in erheblichem Umfang dazu führen, dass Annahmestellen für Pferdewetten in Räumlichkeiten mit einer Anreizatmosphäre, die mit der in Spielhallen vorzufindenden vergleichbar ist, existieren, wurde vom Kläger nicht vorgetragen; auch fehlt es hierfür an Anhaltspunkten.
- 86 Eine abweichende Regelung für den Bereich der Pferdewetten ist überdies im Hinblick auf das Kohärenzerfordernis nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in der Regel als unschädlich zu bewerten, weil dem Pferdewettenmarkt innerhalb des gesamten Glücksspielmarktes ohnehin nur eine marginale Bedeutung zukommt.
- 87 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 8 C 13.09 -, juris, Rn. 82 und Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, Rn. 42, jeweils m. w. N.
- 88 Das mit dem Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen konkret verfolgte Ziel, Kunden eines Sportwettenvermittlers und Besucher einer Spielhalle jeweils von der Wahrnehmung anderer (Glücks-)Spielmöglichkeiten in einer Umgebung mit besonderer Anreizwirkung abzuhalten und dadurch problematischem Spielverhalten und Spielsucht vorzubeugen, wird schließlich nicht durch die im Vorstehenden festgestellte Expansion im Bereich des - zum nicht unerheblichen Teil in Spielhallen bzw. ähnlichen Unternehmen i. S. d. §33i GewO stattfindenden - gewerblichen Automatenspiels konterkariert.

- 89 Das maßgebliche Regelwerk zum Glücksspiel an Spielautomaten und dessen Umsetzung in der Praxis führen zwar nicht dazu, den Automatenspieler (auch in der Spielhalle) von übermäßigem Automatenspiel abzuhalten. Eine Eindämmung der Spielsuchtgefahren findet insoweit gerade nicht statt.
- 90 Vgl. im Einzelnen: OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 4 A 17/08 -, www.nrwe.de, Rn. 83ff.; VG Arnsberg, Urteil vom 9. Februar 2011 - 1 K 2979/07 -, juris, Rn. 29ff.; VG Arnsberg, Beschluss vom 15. September 2011 - 1 L 460/11 -; siehe auch VG Minden, Urteil vom 8. August 2011 - 3 K 816/11 -, www.nrwe.de, Rn. 33ff.; VG Köln, Urteil vom 24. März 2011 - 1 K 4589/07 -, juris, Rn. 47ff.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 6. April 2011 - 7 K 3095/09 -, juris, Rn. 44ff.
- 91 Das mit dem Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen konkret verfolgte Ziel der Eindämmung von problematischem Spielverhalten und Spielsucht durch Trennung von (Spielhallen-)Automatenspiel- und sonstigem (Glücks-)Spielangebot wird jedoch hierdurch nicht in Frage gestellt. Denn diese Trennung erfolgt zumindest hinreichend konsequent. Gerade in Anbetracht der - im Hinblick auf die Eindämmung von Spielsucht - defizitären Regelungen zum gewerblichen Automatenspiel ist eine Trennung dieses Glücksspielbereichs von anderen Glücksspielangeboten geeignet, den Gefahren von Spielsucht zu begegnen. Das Kohärenzerfordernis ist nicht so zu verstehen, dass allein der Umstand, dass in einem Glücksspielbereich keine an der Eindämmung von Spielsucht orientierte Politik verfolgt wird, jegliche begrenzende Regelung mit Bezug - auch - zu diesem Glücksspielbereich unzulässig ist.
- 92 Die Kammer sieht unter Ausübung des ihr nach Art. 267 Abs. 2 AEUV zustehenden Ermessens keine Veranlassung, dem Europäischen Gerichtshof die Frage zur Entscheidung vorzulegen, ob das in §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW normierte Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen mit Unionsrecht vereinbar ist. Diese Frage ist hinreichend eindeutig bejahend zu beantworten, so dass von einer Vorlage an den EuGH abgesehen werden kann.
- 93 Ist die Vermittlungstätigkeit des Klägers in der Spielhalle I.—straße 3 in II. somit schlechterdings nicht erlaubnisfähig und das der Beklagten nach §9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV eingeräumte Ermessen dahingehend reduziert, die Vermittlungstätigkeit des Klägers vollständig zu untersagen, kommt es nicht darauf an, dass die Beklagte im angefochtenen Bescheid - und auch später - die Untersagungsanordnung nicht unter Bezugnahme auf §5 Abs. 3 GlüStV AG NRW begründet hat.
- 94 Danach wäre überdies auch eine fehlende Anhörung - wenn nicht davon ausgegangen werden könnte, dass dem Kläger bei der am 7. August 2008 erfolgten Vor-Ort-Kontrolle ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist - jedenfalls nach §46 des nordrheinwestfälischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) unbeachtlich.

- 95 Gegen die Rechtmäßigkeit der in der angefochtenen Verfügung vom 11. Dezember 2008 enthaltenen Zwangsmittelandrohung bestehen keine Bedenken.
- 96 Vgl. hierzu: OVG NRW, Beschluss vom 13. Januar 2010 - 4 B 1749/08 -, juris.
- 97 Die Kostenentscheidung beruht auf §154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §167 VwGO i. V. m. §709 Satz 1 und 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).