VG Koblenz – Urt. v. 24.10.2018 – 2 K 49/18.KO

In dem Verwaltungsrechtsstreit
*** ***** ****** **** **** **** **** ****
******** ***** **, ***** *** ********
– Klägerin –
Prozessbevollmächtigter: ***
,
g e g e n
die Verbandsgemeinde ***, vertreten durch den Bürgermeister, ***,
– Beklagte –
heigeladen:

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier,

wegen Glücksspielrechts

hat die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. Oktober 2018, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Holly Richterin am Verwaltungsgericht Gäbel-Reinelt Richterin Priv.-Doz. Dr. Heinemeyer ehrenamtlicher Richter Leiter Logistik Döbell ehrenamtliche Richterin ltd. Angestellte Fröhlich

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Abänderung des Bescheids der Beklagten vom 08.05.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landkreises Altenkirchen vom 14.12.2017 über die Dauer der Befristung der Spielhallenerlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in noch festzusetzender Höhe abzuwenden, wenn nicht die Klägerin Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tathestand

- Die Klägerin wendet sich gegen die Befristung der ihr erteilten Spielhallenerlaubnis bis zum 30.06.2021.
- Sie betreibt seit 2010 in der A***straße *** in B*** eine Spielhalle, für deren Betrieb sie seit dem 30.11.2010 eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO hatte. Die Spielhalle liegt ca. 439 m Luftlinie von der C***-Grundschule (Am D*** ***, B***) entfernt.
- Nach Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes LGlüG beantragte die Klägerin am 23.11.2015 bei der Beklagten die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Zeit ab dem 01.07.2017. Die daraufhin von der Beklagten am Verfahren beteiligte Beigeladene erteilte mit Schreiben vom 22.02.2017 die Zustimmung zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Bestandsspielhalle der Klägerin. Zur Begründung führte sie aus, der Erteilung der Zustimmung stehe zwar das Abstandsgebot nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG entgegen. Es könne hier jedoch eine Ausnahme nach § 11 Abs. 1 S. 2 LGlüG zugelassen werden. Die C***-Grundschule werde zwar unstreitig überwiegend von Minderjährigen besucht, aber die Grundschüler gehörten nicht zu der durch das Automatenspiel angesprochenen oder gefährdeten Zielgruppe. Außerdem dürften die Kinder die Schule grundsätzlich während der Betreuungszeiten nicht allein verlassen und würden in der Regel auf ihrem Hin- und Rückweg durch Erwachsene begleitet. Schließlich sei bei Kleinkindern nicht zu befürchten, dass sie versehentlich für volljährig gehalten würden, so dass auch bei einer nachlässigen Eingangskontrolle keine Teilnahme der Minderjährigen am Glücksspiel ermöglicht werde.
- Mit dem angefochtenen Bescheid vom 08.05.2017 erteilte die Beklagte der Klägerin unter Ziff. 2 die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 11 LGlüG i.V.m. § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag GlüStV -, jedoch befristet bis zum 30.06.2021. In Ziff. 1 des Bescheids wurde die unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis der Klägerin nach § 33i Abs. 1 S. 1 GewO zum gewerbsmäßigen Betrieb einer Spielhalle durch den Fristablauf der jeweils erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis auflösend bedingt. Die Beklagte übernahm zur Begründung der Regelung in Ziff. 2 des Bescheids die Ausführungen der Beigeladenen aus de-

ren Stellungnahme vom 22.02.2017 und fügte hinzu, dass sie gemäß § 15 Abs. 3 S. 3 und 4 LGlüG an die Entscheidung der Beigeladenen über die Zustimmung bzw. Versagung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gebunden sei. Die Befristung zum 30.06.2021 war mit einem Hinweis auf das Laufzeitende des derzeitigen Glücksspielstaatsvertrags verbunden.

- Dem von der Klägerin hiergegen am 09.06.2017 eingelegten Widerspruch half der Kreisrechtsausschuss des Landkreises Altenkirchen mit Widerspruchsbescheid vom 14.12.2017 teilweise ab. Er hob den angefochtenen Bescheid insoweit auf, als er unter Ziff. 1 bestimmt, dass die unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 S. 1 GewO durch den Fristablauf der jeweils erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis auflösend bedingt ist. Außerdem stellte der Kreisrechtsausschuss klar, dass die Beklagte zwar nicht an die Zustimmung der Beigeladenen gebunden war, weil § 15 Abs. 3 S. 4 LGlüG nur für die Versagung der Zustimmung gelte; allerdings habe die Beklagte sich die Erwägungen der Beigeladenen zu eigen gemacht. Als für die Klägerin begünstigende Entscheidung könne "eine Prüfung in Bezug auf eine ordnungsgemäße Ermessensausübung dahinstehen".
- 6 Dagegen hat die Klägerin am 15.01.2018 Klage erhoben.
- Sie macht geltend, ihr stehe ein Anspruch auf Neubescheidung bezüglich der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle zu. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, für die Befristung der erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis gebe es weder in § 11 LGlüG noch in § 24 Abs. 1 GlüStV eine Rechtsgrundlage. Sollte § 24 Abs. 2 GlüStV als Rechtsgrundlage herangezogen werden, sei die Ermessensentscheidung der Beklagten fehlerhaft, weil diese von einer Bindung an die Entscheidung der Beigeladenen ausgegangen sei und sich nicht mit dem Für und Wider der Dauer der Befristung auseinandergesetzt habe. Die Befristung auf das Laufzeitende des Staatsvertrags sei mit Blick auf dessen mögliches Fortgelten nach § 21 Abs. 5 S. 2 LGlüG i.V.m. § 35 Abs. 2 S. 1 GlüStV nicht sachgerecht. Zudem seien die Belange der Klägerin wie das Kosten- und Investitionsrisiko nicht gewürdigt worden.
- 8 Die Klägerin beantragt,
- 9 die Beklagte unter Abänderung des Bescheides vom 08.05.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landkreises Altenkirchen vom 14.12.2017 zu verpflichten, über die Dauer der Befristung der Spielhallenerlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- 10 Die Beklagte beantragt,
- die Klage abzuweisen.

- 12 Sie tritt der Klage entgegen und wiederholt und vertieft im Wesentlichen ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren.
- Die Beigeladene stellt keinen Antrag und verweist auf das Vorbringen der Beklagten sowie ihre eigene Stellungnahme aus dem Verwaltungsverfahren. Sie ergänzt, dass die Befristung der Erlaubnis bis zum Auslaufen des Glücksspielstaatsvertrags am 30.06.2021 der Verwaltung Handlungsspielräume verschaffe, auf mögliche Veränderungen im Glücksspielrecht zu reagieren.
- Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungs- und Widerspruchsakten (zwei Hefte) Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 15 Die Klage ist begründet.
- Die Klägerin hat Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Dauer der Befristung der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Der angefochtene Bescheid ist insoweit rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weil die Entscheidung der Beklagten über die Dauer der Befristung der Erlaubnis sich als ermessensfehlerhaft erweist (§113 Abs. 5 S. 1 und 2 Verwaltungsgerichtsordnung VwGO -).
- Bei der der Klägerin erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis handelt es sich entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten und der Beigeladenen nicht um eine Ausnahmegenehmigung nach § 11 Abs. 1 S. 2 LGlüG (I.). Vielmehr geht es um eine nach § 11 Abs. 1 S. 1 LGlüG zu erteilende Erlaubnis, die nach § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV zu befristen ist (II). Die Beklagte hat dabei allerdings das ihr zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt (III.).
- I. Da die Spielhalle der Klägerin bei Inkrafttreten des Staatsvertrages bereits bestand, gilt für sie die Übergangsregelung in § 29 GlüStV, § 11a LGlüG. Spielhallen wie die der Klägerin für die vordem 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt wurde, bedürfen ab dem 1. Juli 2017 einer glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb. Nach § 24 Abs. 2 S. 1 GlüStV ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Einrichtung und der Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen, wobei § 1 GlüStV als Ziel des Staatsvertrages unter anderem die Gewährleistung des Jugendschutzes (§ 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV) nennt; gleichrangig daneben wird das Ziel verfolgt, durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete Bahnen zu lenken (§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV).

- 19 Gemäß § 24 Abs. 3 GlüStV regeln Näheres die Ausführungsbestimmungen der Länder. Eine Ausführungsbestimmung des Landes Rheinland-Pfalz zur Gewährleistung des Schutzes von Minderjährigen ist in § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG zu sehen, wonach eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle nur erteilt werden darf, wenn die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet. Diese Regelung ist indes hier nicht anwendbar, weil der Begriff der "Minderjährigen" im Sinne der Vorschrift mit Rücksicht auf den Schutzzweck der Norm einschränkend ausgelegt und verstanden werden muss.
- 20 Unstreitig unterschreitet die klägerische Spielhalle den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zur C***-Grundschule in B***, von der sie ca. 439 m entfernt liegt. Allerdings ist mit Blick auf Sinn und Zweck der Vorschrift des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG diese nicht schon immer dann unterschiedslos anwendbar, wenn sich im Umkreis von unter 500 m Luftlinie eine Einrichtung befindet, die von Minderjährigen aufgesucht wird. Vielmehr muss es sich auch um eine Einrichtung handeln, in der sich tatsächlich Mitglieder der durch das Automatenspiel besonders gefährdeten und deshalb durch das LGlüG und den GlüStV besonders geschützten Zielgruppe von Kindern- und Jugendlichen aufhalten. Ausweislich der Studie "Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz" ist die Zielgruppe der Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr durch das Automatenspiel besonders gefährdet, welches das höchste Risiko für problematisches Spielverhalten berge, wobei der frühe Konsum in der Jugend das Risiko für ein späteres pathologisches Spielverhalten deutlich erhöhe. Wenn aber im konkreten Einzelfall eine Gefährdung von Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr aufgrund des Typs der Einrichtung nicht möglich ist, weil es sich etwa - wie hier - um eine Grundschule handelt, deren Schüler jünger als 10 Jahre alt sind, kommt eine Verletzung des Mindestabstandsgebots von vornherein nicht in Betracht. Denn in diesem Fall ist der vorstehend dargelegte Schutzzweck der Norm von vornherein nicht tangiert. Demnach ist die Erlaubnis allein auf der Grundlage der § 11 Abs. 1 S. 1 LGlüG, § 24 GlüStV zu erteilen.
- II. Nach § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV ist die Erlaubnis schriftlich zu erteilen und zu befristen. Entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin findet diese Vorschrift auch neben dem LGlüG Anwendung. Der Glücksspielstaatsvertrag bildet den Rahmen, innerhalb dessen der rheinland-pfälzische Gesetzgeber mit dem LGlüG Ausführungsbestimmungen erlassen hat. Nach der Systematik des § 24 GlüStV ist in Abs. 1 festgelegt, dass eine Spielhalle erlaubnisbedürftig ist; Abs. 2 konkretisiert diese Erlaubnis weiter, indem zuerst die Versagungsgründe und dann weitere Anforderungen der Erlaubnis präzisiert werden. Schließlich weist § 24 Abs. 3 GlüStV die nähere Regelung den Ausführungsbestimmungen der Länder zu. Eine derartige Ausführungsbestimmung im Sinne des § 24 Abs. 3 GlüStV enthält § 11 LGlüG. Der Betrieb einer Spielhalle bedarf daher in jedem Fall einer Erlaubnis, die den Anforderungen des § 24

Abs. 1 und 2 GlüStV entsprechen muss, also insbesondere auch zu befristen ist. Dafür spricht auch, dass in der 1. Alternative des § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV mit der Schriftlichkeit ebenfalls eine für jede glücksspielrechtliche Erlaubnis gültige Anordnung getroffen wird. Dass die glücksspielrechtliche Erlaubnis grundsätzlich zu befristen ist, ergibt sich überdies aus den Materialien zu § 24 Abs. 2 GlüStV und § 11 LGlüG (LT-Drucksache 16/1179 S. 73, 49). Ausweislich der Materialien zu § 24 Abs. 2 GlüStV wollte der Gesetzgeber in § 24 Abs. 2 GlüStV "die Erlaubnisvoraussetzungen (...) sowie Formvorschriften und den Erlass von Nebenbestimmungen" regeln (LT-Drucksache 16/1179 S. 73). Außerdem heißt es zu § 11 LGlüG, aufgrund der Übergangsregeln müssten Betreiber von Bestandsspielhallen nach Ablauf der Übergangsfrist "erstmalig" eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen, was ebenfalls für ein mehrmaliges Beantragen und damit für nur befristete Erlaubnisse spricht (LT-Drucksache 16/1179 S. 49). Schließlich ist die grundsätzliche Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis besonders auch mit Blick auf die in § 1 Nr. 2 und 4 GlüStV genannten Ziele des Glücksspielstaatsvertrags einleuchtend.

- III. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§11 LGlüG, 24 Abs. 1 GlüStV wie hier vor, ist die Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 GlüStV zu befristen, wobei das Wie, also die Dauer der Befristung, im Ermessen der Beklagten liegt. Die von der Beklagten getroffene Entscheidung, die Erlaubnis auf den 30.06.2021 zu befristen, erweist sich indes als ermessensfehlerhaft, weil sie von ihrem Ermessen nicht in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (vgl. § 114 S. 1 VwGO). Vorliegend hat die Beklagte ihr Ermessen überhaupt nicht ausgeübt, weil sie sich für an die Stellungnahme der Beigeladenen gebunden hielt und zur Dauer der Befristung keine eigenen Ermessenserwägungen angestellt hat (1.). Darüber hinaus hat sie den gesetzlichen Rahmen verkannt, innerhalb dessen sie frei entscheiden kann (2.).
- 23 1. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist sie gemäß § 15 Abs. 3 S. 4 LGlüG nur an die Versagung der Zustimmung durch die Beigeladene gebunden. Erteilt -wie hier die Beigeladene ihre Zustimmung, muss die Beklagte dennoch eigene Erwägungen, etwa in Bezug auf die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, anstellen. Zwar hat sie sich die Erwägungen der Beigeladenen zu eigen gemacht und mit diesen die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt. Bei der Befristung der Erlaubnis auf das Laufzeitende des derzeitigen Glücksspielstaatsvertrags hat sie aber verkannt, dass ihr auch bezüglich der Dauer der Befristung Ermessen zusteht.
- 24 2. Zurecht weist die Klägerin darauf hin, dass gemäß § 35 Abs. 2 S. 1 GlüStV der Glücksspielstaatsvertrag am 30.06.2021 außer Kraft tritt, sofern nicht das Fortgelten beschlossen wird. Für den Fall des Außerkrafttretens nach § 35 Abs. 2 S. 1 GlüStV gilt der Staatsvertrag nach § 21 Abs. 5 S. 2 LGlüG ab dem ersten Tag nach seinem Außerkrafttreten in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung fort. Damit ist auch über den 30.06.2021 hinaus in

Rheinland-Pfalz eine Kontinuität der glücksspielrechtlichen Regelungen vorgesehen und sichergestellt. Diesen rechtlichen Rahmen hat die Beklagte verkannt, als sie die glücksspielrechtliche Erlaubnis auf das Laufzeitende des Staatsvertrags befristet hat. Sie muss daher unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts die Frage der Dauer der Befristung neu bescheiden. Das Gericht weist darauf hin, dass es hier angesichts der Tatsache, dass landesgesetzlich eine glücksspielrechtliche Kontinuität über das potentielle Auslaufen des Glücksspielstaatsvertrags hinaus gewährleistet ist, nicht allein auf Praktikabilitätserwägungen der Beklagten und der Beigeladenen ankommen kann, welche sich Handlungsspielräume für mögliche spätere Änderungen im Glücksspielrecht offenhalten wollen. Vielmehr stehen der Erlaubnisbehörde andere Instrumente zur Verfügung, um auf mögliche spätere Rechtsveränderungen zu reagieren. Deshalb muss sich die Ermessensentscheidung bezüglich der Befristungsdauer an den Zielen des Erlaubnisvorbehalts sowie an den berechtigten wirtschaftlichen Interessen der Klägerin orientieren. Denn das Betreiben einer Spielhalle erfordert neben dem Erfüllen der gesetzlichen Anforderungen nach dem Landesglücksspielgesetz bzw. dem Glücksspielstaatsvertrag auch regelmäßige, z. T. hohe Investitionen in die Spielgeräte, die nur bei einer gewissen Planungssicherheit bezüglich der Laufzeit der Genehmigung wirtschaftlich sinnvoll erscheinen.

- 25 **III.** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3 VwGO.
- Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO.
- Gründe, die Berufung zuzulassen, lagen nicht vor (§§ 124, 124 a VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils die Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz bentragen. Dabei müssen sie sich durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

- 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- 4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- 5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez. Holly gez. Gäbel-Reinelt gez. Priv.-Doz. Dr. Heinemeyer

Beschluss

- 28 1. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000,00 €festgesetzt (§§ 52,63 Abs. 2 GKG).
- 29 2. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt (§ 162 Abs. 2 S. 2 VwGO), weil sie vom Standpunkt einer verständigen, nicht rechtskundigen Partei im Zeitpunkt der Bestellung für erforderlich gehalten werden durfte und es der Klägerin nach ihrer Vorbildung, Erfahrung und ihren sonstigen persönlichen Umständen nicht zumutbar war, das Vorverfahren selbst zu führen, so dass sie nicht willkürlich und überflüssig, sondern zweckdienlich erscheint.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200.00 ۟bersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten,** nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

gez. Holly gez. Gäbel-Reinelt gez. Priv.-Doz. Dr. Heinemeyer