

VGH Baden-Württemberg – Beschl. v. 28.6.2017 – 6 S 1563/16

Restriktive Auslegung des Trennungsgebotes bezüglich Sportwettvermittlung und Spielhallen

VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 28.6.2017 – 6 S 1563/16

(VG Karlsruhe, Beschl. v. 12.7.2016 – 3 K 1270/16)

LGlüG BW § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a)

1. Der Betrieb von Spielstätten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex im Sinne von § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGlüG erfordert nicht notwendigerweise, dass die Spielstätten miteinander verbunden bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich sind.
2. Die Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols begründet kein Vertrauen, das einer Untersagung der Sportwettvermittlung aus monopolunabhängigen Gründen entgegenstehen könnte.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts ist unbegründet. Die vom Antragsteller in der Beschwerdebegründung fristgemäß (§ 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO) dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), geben keinen Anlass, den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern und dem Antrag des Antragstellers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 03.03.2016, mit der ihm untersagt wurde, im Gebäude [...] Sportwetten zu vermitteln oder derartige Tätigkeiten zu unterstützen, ihm aufgegeben wurde, die zur Vermittlung von Sportwetten vorgehaltenen Geräte dauerhaft aus den öffentlich zugänglichen Räumen zu entfernen (Ziff. 1) und die untersagten Tätigkeiten unverzüglich und dauerhaft einzustellen sowie dies dem Regierungspräsidium Karlsruhe schriftlich mitzuteilen (Ziff. 2) und für den Fall, dass er den genannten Verpflichtungen nicht binnen zwei Wochen nach Zustellung der Verfügung nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,- EUR angedroht wurde (Ziff. 3), stattzugeben.

Das Verwaltungsgericht, das wegen offener Erfolgsaussichten der Klage auf eine Interessenabwägung abgestellt hat, ist davon ausgegangen, dass die streitgegenständliche Verfügung ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 GlüStV (in der Fassung des Art. 1 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011, GBl. 2012, S. 385 ff.) findet. Die unionsrechtlich zulässige Verfügung könne jedoch deshalb

durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen, weil das in § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGlüG normierte Trennungsgebot mit Blick auf Art. 3 GG wohl eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend erfordere, dass die erforderliche „Griffnähe“ nur bei Angeboten anzunehmen wäre, zwischen denen ein Wechsel auch ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums möglich ist. Dieses Kriterium wäre im Falle des Antragstellers nicht erfüllt. Seien die Erfolgsaussichten des Klageverfahrens allenfalls offen, falle die Interessenabwägung zugunsten des gesetzlich angeordneten Sofortvollzuges aus. Dabei sei dem Umstand, dass die benachbarte Spielhalle nach Ablauf der Übergangsfrist von der Schließung bedroht sei, keine ausschlaggebende Bedeutung beizumessen. Der Antragsteller könne keinen besonderen Vertrauensschutz für den Fortbetrieb seiner Sportwettvermittlung beanspruchen. Es fehle auch an konkreten Angaben, welche wirtschaftlichen Konsequenzen der Vollzug der Untersagungsverfügung für ihn haben würde.

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

Zutreffend geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche Verfügung § 9 Abs. 1 GlüStV ist. Nach der Rechtsprechung des Senats kann eine glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung darauf gestützt werden, dass die Vermittlung von Sportwetten, für die eine Erlaubnis nicht vorliegt, nicht erlaubnisfähig ist, weil die Tatbestandsvoraussetzungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 LGlüG nicht vorliegen (zuletzt Senat, Beschluss vom 20.02.2017 – 6 S 916/16 –, GewArch 2017, 473, für den Fall des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 c) LGlüG – Sportwettvermittlung in einer Gaststätte, in der Alkohol ausgeschenkt wird –). Nichts anderes gilt für den hier vorliegenden Fall des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGlüG. Danach darf der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle nur erlaubt werden, wenn die Wettvermittlungsstelle nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden soll, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet. Da sich im Gebäude [...] eine Spielhalle befindet, ist die Wettannahmestelle bereits deshalb nicht erlaubnisfähig. Sie verstößt gegen das Trennungsgebot.

Der Senat geht ebenso wie das Verwaltungsgericht (S. 8 des Beschlusses unten) davon aus, dass das Anwesen [...] in [...] ein Gebäude im Sinne des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGlüG darstellt. Ausweislich der vorgelegten Lichtbilder handelt es sich um ein mehrstöckiges Wohn- und Geschäftshaus, in dessen Erdgeschoss sich die beiden Spielstätten befinden. Sie sind lediglich durch ein weiteres Ladenlokal sowie den Haupteingang des Gebäudes voneinander getrennt. Dies wird auch vom Antragsteller nicht bestritten.

Zwar sind, worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hinweist, Fallgestaltungen denkbar, die eine mit Blick auf den Normzweck der Suchtprävention restriktive Auslegung des Begriffs des „Gebäudes“ und erst recht des hier nicht in Betracht kommenden „Gebäudekomplexes“ erforderlich machen können. Der beschließende Senat hat in einem vergleichbaren Fall zweier Spielstätten in einem Gebäude die „unmittelbare Nähe“ der Spielstätten zueinander als Orientierungsrahmen

herangezogen (Senat, Beschluss vom 10.02.2015 – 6 S 2483/14 –). Dieses Kriterium zur Auslegung des Begriffs des „Gebäudes“ ist am Normzweck der Spielsuchtprävention (amtliche Begründung zum insoweit wortgleichen § 21 Abs. 2 GlüStV, LT-Drs. 15/1570, S. 87) ausgerichtet und ausreichend. Es ist nicht notwendigerweise erforderlich, dass die Spielstätten miteinander verbunden bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich sind. Einer entsprechenden einschränkenden Auslegung, wie sie das Verwaltungsgericht favorisiert (unter Bezugnahme auf OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.04.2015 – 4 B 1376/14 –, NWVBl. 2015, 356 und Bayerischer VGH, Beschluss vom 11.06.2014 – 10 CS 14.505 –, juris, letzterer allerdings für den Begriff des „Gebäudekomplexes“), bedarf es daher nicht.

Entscheidend ist vielmehr, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere ohne großen Aufwand möglich ist und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden kann (vgl. amtliche Begründung zu § 20 LGlüG, LT-Drs. 15/2431, S. 83). Dem steht auch nicht die vom Verwaltungsgericht herangezogene Gesetzesbegründung zum insoweit wortgleichen § 21 Abs. 2 GlüStV entgegen. Zwar heißt es dort, „das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen und Spielbanken dien(e) der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs[...]“. Diese Formulierung beruht jedoch auf einem früheren Entwurf der Bestimmung, wonach nur die Sportwettvermittlung innerhalb der Räumlichkeiten einer Spielhalle oder einer Spielbank verboten sein sollte. Die Vorschrift wurde im Gesetzgebungsverfahren geändert und auf Gebäude und Gebäudekomplexe ausgedehnt (Bayerischer VGH, Urteil vom 11.10.2016 – 10 BV 15.590 –, juris, unter Hinweis auf Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 21 GlüStV, Rn. 39, die von einer „verunglückten“ Gesetzesbegründung sprechen). Damit kann nicht mehr auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen werden und auf diese Weise der Vorschrift einen anderen als den vom Gesetzgeber beschlossenen Inhalt gegeben werden.

Diese unmittelbare Nähebeziehung ist im vorliegenden Fall zu bejahen: Die Eingänge der beiden im Erdgeschoss befindlichen Spielstätten sind nur wenige Meter voneinander entfernt. Es befinden sich lediglich noch ein Ladenlokal sowie der Gebäudeeingang dazwischen. Beim Verlassen des Sportwettbüros ist die Spielhalle – auch durch die entsprechende Außenwerbung – ohne weiteres sichtbar. Die kurze Distanz kann an der Gebäudefront teilweise sogar durch vorstehenden Wind- und Regenschutz mühelos innerhalb von Sekunden zurückgelegt werden. Damit ist diejenige Gefahrenlage eröffnet, die gerade § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGlüG verhindern will. Das Wettbüro des Antragstellers ist daher wegen des Verstoßes gegen das Trennungsgebot nicht erlaubnisfähig.

Die hiergegen gerichteten Einwände des Antragstellers greifen nicht durch.

Soweit er insbesondere geltend macht, dass die Nähesituation bereits seit über zwölf Jahren bestehe und den Kunden seit langem vertraut sei, ist er auf die neue durch den Glücksspielstaats-

vertrag und das Landesglücksspielgesetz geschaffene Gesetzeslage zu verweisen, die eine unmittelbare Nähe verschiedener Spielstätten aus Gründen der Spielsuchtprävention gerade unterbinden will. Zu Recht weist der Antragsteller darauf hin, dass noch bis zum 30.06.2017 mit Blick auf die Übergangsfrist des § 51 Abs. 4 LGlüG der dichte Bestand von Spielhallen in der [...] Innenstadt erhalten bliebe. Gleichwohl ist der Antragsgegner gehalten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes zügig umzusetzen. Soweit der Antragsteller für sich eine Fortführungsperspektive in Anspruch nimmt, ist ihm entgegen zu halten, dass nach der unwidersprochenen Stellungnahme der Stadt [...] vom 20.03.2017 beabsichtigt ist, für die Spielhalle „[...]“ bis zum 30.04.2021 eine Spielhallenerlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz zu erteilen.

Soweit der Antragsteller die Würdigung seiner wirtschaftlichen Situation durch das Verwaltungsgericht beanstandet, übersieht er, dass das Verwaltungsgericht – im Übrigen die Entscheidung unabhängig von den weiteren Erfolgsaussichten der Klage selbsttragend – monierte, dass unklar bleibt, welchen Umsatz und Gewinn er aus der Vermittlung von Sportwetten erzielt und wie sich diese Beträge jeweils zum Gesamtumsatz und -gewinn verhalten. Es ist in der Rechtsprechung des beschließenden Senats geklärt, dass der Antragsteller die konkreten wirtschaftlichen Konsequenzen im Falle des Vollzugs der Untersagungsverfügung darlegen muss. Dies hat er jedoch auch im Beschwerdeverfahren nicht getan. Seine allgemeinen Einwendungen zur Nutzbarkeit von Wettbüroräumlichkeiten und -inventar und die untergeordnete Bedeutung des Verkaufs von Getränken lassen keinerlei Schlüsse auf die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen in seinem Einzelfall zu.

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht auch die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Antragstellers, „künftig von standortbezogenen Beschränkungen wie etwa § 21 Abs. 2 GlüStV verschont zu bleiben“ abgelehnt. Der Antragsteller möchte mit dieser Argumentation letztlich geltend machen, dass er weiterhin sein seit Jahren bestehendes Wettbüro, dessen Standort bis „zum 30.06.2012 nie umstritten“ gewesen sei, mit Blick auf das unionsrechtswidrige Sportwettenmonopol ggfs. unter Beachtung von Übergangsfristen betreiben dürfe. Bei dieser Argumentation übersieht er, dass er kein Vertrauen in eine bestehende Rechtslage begründen konnte. Denn er war nie im Besitz einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Ihm hätte allenfalls das Sportwettenmonopol nicht entgegengehalten werden dürfen. Aus monopolunabhängigen Gründen hätte ihm aber jederzeit die Wettvermittlung untersagt werden dürfen (vgl. ausführlich zum schutzwürdigen Vertrauen der Spielhallenbetreiber, die im Besitz von Erlaubnissen nach § 33i GewO waren, BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. –, DVBl. 2017, 697). Wie das Verwaltungsgericht zutreffend darstellt, war die Rechtslage umstritten. Ein Vertrauen hierauf lässt sich nicht begründen. Deshalb war der Gesetzgeber auch nicht gehalten, eine Übergangsfrist für den Antragsteller einzuräumen. Dem steht auch nicht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 04.02.2016 in der Rechtssache Ince (– C-336/14 –, NVwZ 2016, 369) entgegen. Die in dem

Urteil getroffenen Aussagen stellen zwar die Unionsrechtmäßigkeit der Sportwettvermittlung in seiner derzeitigen Durchführung in Frage, berühren jedoch das Trennungsgebot des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGLüG nicht. Die Untersagungsverfügung ist allein darauf gestützt, dass die Art und Weise der Vermittlungstätigkeit aus monopolunabhängigen Gründen sowie losgelöst von ihrer Erlaubnispflichtigkeit materiell-rechtlich nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Deshalb kommt es auch nicht auf die vom Antragsteller beklagte „fortdauernde Monopolisierung der Sportwetten, auch in Spielhallegebäuden“ an.

Gleiches gilt für den Einwand, es bestehe nach wie vor keine Möglichkeit, eine Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten zu erhalten. Das Verwaltungsgericht hat bereits darauf hingewiesen, dass die streitgegenständliche Verfügung gerade nicht auf die formelle Illegalität wegen Fehlens der erforderlichen Erlaubnis gestützt ist. So heißt es darin unter Bezugnahme auf § 20 Abs. 1 LGLüG letztlich, dass die Erlaubnisfähigkeit nicht offensichtlich gegeben sei (S. 4 der Verfügung oben). Damit werden die allgemeinen Versagungsgründe herangezogen, die unabhängig vom Sportwettenmonopol Geltung beanspruchen. Darüber hinaus soll die Verfügung für die genannte Örtlichkeit nur solange gelten, als sich in demselben Gebäudekomplex eine Spielhalle bzw. eine Spielbank befindet (II. letzter Absatz der Verfügung). Der Untersagungstatbestand wird, wie die Beschwerdeerwiderung nochmals betont, allein mit dem Verstoß gegen das Trennungsgebot begründet. Seiner Durchsetzung im Wege der Untersagungsverfügung steht daher auch nicht entgegen, dass dessen Einhaltung dem Wortlaut nach als Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis für eine Wettvermittlungsstelle normiert ist. Mit § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) LGLüG hat der Gesetzgeber auf Grundlage von §§ 21 Abs. 2, 28 Satz 2 GlüStV materiell-rechtliche Anforderungen an die Vermittlung von Sportwetten aufgestellt, die unabhängig von einem Erlaubnisverfahren Geltung beanspruchen und auch im Lichte der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit nicht zu beanstanden sind. Anders als der Antragsteller meint, folgt aus einer etwaigen Unionsrechtswidrigkeit der Erlaubnispflichtigkeit in ihrer derzeitigen Gestalt nicht gleichsam die Unionsrechtswidrigkeit weiterer materiell-rechtlicher Anforderungen, die – wie das Trennungsgebot – unabhängig von einem möglicherweise faktisch fortbestehenden Sportwettenmonopol an die Sportwettvermittlung gestellt werden (vgl. zu § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 c) LGLüG bereits Beschluss des Senats vom 20.02.2017, a. a. O.).

Die vom Antragsteller weiterhin gerügte unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Wettbüros hat das Verwaltungsgericht bereits deshalb für gerechtfertigt gehalten, weil vieles dafür spreche, dass die Einrichtung einer Spielhalle im Vergleich zu einer Sportwettvermittlung mit erheblich höheren Investitionskosten verbunden ist und bei Sportwettvermittlungen – anders als der Automatenbetrieb bei Spielhallen – regelmäßig weitere Einnahmequellen bestehen, die die wirtschaftlichen Nachteile eines nur mit kurzer Übergangsfrist eingreifenden standortbezogenen Vermittlungsverbots abzumildern vermögen. Diese Feststellungen wurden mit der Beschwerde nicht substantiiert in Frage gestellt.

Soweit der Antragsteller die Ermessensentscheidung des Antragsgegners in Frage stellt und auf einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 20.02.2017 (4 B 609/16, GewArch 2017, 204) verweist, handelt es sich dort um eine andere Fallkonstellation. In jenem Fall wurde die Spielhalle und das Wettbüro von derselben Person betrieben, so dass sich die Untersagungsvoraussetzungen anders darstellten. Hinzu kommt, dass die hier streitgegenständliche Untersagungsverfügung nur solange Geltung beansprucht, wie sich die Spielhalle im selben Gebäude befindet.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG i. V. m. den Empfehlungen in Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). [...]