

OVG Nordrhein-Westfalen – Beschluss vom 19. Dezember 2019 – 4 B 734/18

Sperrzeitverstöße führen zur Annahme der Unzuverlässigkeit eines Spielhallenbetreibers

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.12.2019 - 4 B 734/18
(VG Düsseldorf, Beschl. v. 15.5.2018 - 3L 1206/18)

GlüStV § 26 Abs. 2; AG GlüStV NRW § 4, § 16, § 17 Satz 1

Die allgemeinen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen nach § 4 AG GlüStV NRW gelten ergänzend zu den in § 16 AG GlüStV NRW geregelten speziellen Voraussetzungen für die Erteilung spielhallenrechtlicher Erlaubnisse, soweit sie sich nicht ausdrücklich nur auf bestimmte andere Glücksspielarten beziehen und soweit sie sich nicht schon aus der speziellen Regelung in § 16 AG GlüStV NRW ergeben.

Eine Spielhallenerlaubnis darf gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AG GlüStV NRW nur erteilt werden, wenn die glücksspielrechtliche Zuverlässigkeit des Betreibers feststeht. Nicht erst eine feststehende Unzuverlässigkeit, sondern auch schon nicht ausgeräumte gewichtige Zweifel an der Zuverlässigkeit stehen der Erlaubniserteilung entgegen.

Zu einer ordnungsgemäßen Durchführung der Veranstaltung von Glücksspielen im Rahmen des Betriebs einer Spielhalle gehört die Einhaltung der Sperrzeit nach § 17 Satz 1 AG GlüStV NRW i. V. m. § 26 Abs. 2 GlüStV.

(Ls. d. Red.)

Aus den Gründen:

Die Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage 3 K 3660/18 (VG Düsseldorf) gegen die (zwei) Schließungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 18.4.2018 wiederherzustellen,

zu Recht abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass das private Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung nicht überwiege. Die angefochtenen Schließungsverfügungen seien nicht offensichtlich rechtswidrig, weil die Antragstellerin nicht über glücksspielrechtliche Erlaubnisse verfüge. Es

sei auch nicht offensichtlich, dass diese erteilt werden müssten. Die Antragsgegnerin habe die Versagung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse rechtmäßig auf die fehlende Rechtstreue der Antragstellerin gestützt. Durch diverse Bußgeldverfahren sei belegt, dass die Antragstellerin wiederholt und über einen längeren Zeitraum bei der Ausübung ihrer Tätigkeit gewerbebezogene Vorschriften nicht beachtet habe.

Diese tragenden Annahmen werden durch das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, nicht erschüttert.

Rechtsgrundlage für die Aufforderung zur Schließung der Spielhallen ist § 15 Abs. 2 GewO. Danach kann die zuständige Behörde die Fortsetzung des Betriebs verhindern, wenn ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Erlaubnis, Genehmigung, Konzession oder Bewilligung (Zulassung) erforderlich ist, ohne diese Zulassung betrieben wird. Diese Vorschrift erlaubt auch, gegen Spielhallen vorzugehen, die ohne die nach §§ 24 Abs. 1 GlüStV, 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW erforderliche Erlaubnis betrieben werden.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 18.7.2018 - 4 B 179/18 -, NWVB1. 2018, 529 = juris, Rn. 5 ff., und vom 1.1.2019 - 4 B 1333/18 -, ZfWG 2019, 181 = juris, Rn. 5 ff.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 GewO liegen vor. Den von den angegriffenen Anordnungen betroffenen Spielhallen fehlte es nach dem Ablauf der auf sie anwendbaren Übergangsfrist § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV an einer Erlaubnis nach §§ 24 Abs. 1 GlüStV, 16 AG GlüStV NRW. Die von der Antragstellerin gestellten Anträge auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse hatte die Antragsgegnerin mit Bescheiden vom 26.1.2018 im Rahmen einer Auswahlentscheidung aufgrund Unterschreitung des Mindestabstandsgebots nach § 16 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW mit der Begründung mangelnder Rechtstreue und des Fehlens von Härtegründen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV abgelehnt. Die früheren Erlaubnisse nach § 33 i GewO sind gegenstandslos.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16.4.2018 - 4 A 589/17 -, NWVB1. 2018, 379 = juris, Rn. 30 ff.

Die streitgegenständlichen Schließungsverfügungen sind auch nicht ermessensfehlerhaft. Die Antragsgegnerin durfte die Schließung darauf stützen, dass die Erlaubnisvoraussetzungen nicht vorliegen. Sie musste der Antragstellerin nicht zuvor Gelegenheit zu einer gerichtlichen Überprüfung der zu ihren Lasten getroffenen Auswahlentscheidung gewähren.

Im Fall von Spielhallen, die bis zum Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV rechtmäßig betrieben wurden, liegt zwar nicht der Regelfall vor, auf den § 15 Abs. 2 GewO zugeschnitten ist, in dem nämlich ein gewerblicher Betrieb ohne die erforderliche Erlaubnis

begonnen worden ist. Vor diesem Hintergrund hängt die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung, die im Rahmen der Schließungsverfügung nach § 15 Abs. 2 GewO zu treffen ist, bezogen auf eine bisher rechtmäßig betriebene Bestandsspielhalle, die der fünfjährigen Übergangsfrist unterfiel, grundsätzlich davon ab, ob dem bisher in einem (vorgeschalteten) Auswahlverfahren nicht berücksichtigten Betreiber vor der vorgesehenen Schließung durch Setzen einer entsprechenden Frist zum einen Gelegenheit zu einer gerichtlichen Überprüfung einer negativen Auswahlentscheidung gewährt und zum anderen im Anschluss an eine gerichtliche Überprüfung der Auswahlentscheidung eine weitere Frist für ggf. noch vorzunehmenden Abwicklungsmaßnahmen eingeräumt wird. Dies gilt aber nur dann, wenn für die Spielhalle ein vollständiger Erlaubnisantrag vorliegt und die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt sind.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18.7.2018 – 4 B 179/18 -, NWVB1. 2018, 529 = juris, Rn.32ff., 46, 51.

Daran fehlt es hier. Die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen für die Spielhallen der Antragstellerin lagen nach der mit dem Beschwerdevorbringen nicht durchgreifend in Zweifel gezogenen Annahme des Verwaltungsgerichts wegen der fehlenden Zuverlässigkeit der Antragstellerin nicht vor.

Die vom Verwaltungsgericht zutreffend festgestellten gewichtigen Anhaltspunkte für Sperrzeitverstöße der Antragstellerin über einen längeren Zeitraum führen nicht lediglich zu Unklarheiten oder Zweifeln daran, ob sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis erfüllt. Mit Blick auf diese Anhaltspunkte lässt sich vielmehr bereits im Eilverfahren mit hinreichender Sicherheit beurteilen, dass der Antragstellerin wegen erheblicher Bedenken gegen ihre glücksspielrechtliche Zuverlässigkeit eine Erlaubnis derzeit nicht erteilt werden kann.

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AG GlüStV NRW setzt die Erlaubnis zum Veranstalten, Durchführen und Vermitteln von Glücksspielen voraus, dass Veranstalter und Vermittler zuverlässig sind, insbesondere die Gewähr dafür bieten, dass die Veranstaltung und die Vermittlung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer nachvollziehbar durchgeführt wird. Die allgemeinen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen nach § 4 AG GlüStV NRW gelten ergänzend zu den in § 16 AG GlüStV NRW geregelten speziellen Voraussetzungen für die Erteilung spielhallenrechtlicher Erlaubnisse, soweit sie sich nicht ausdrücklich nur auf bestimmte andere Glücksspielarten beziehen und soweit sie sich nicht schon aus der spezielleren Regelung in § 16 AG GlüStV NRW ergeben. Dazu gehört insbesondere das Erfordernis der persönlichen Zuverlässigkeit des Veranstalters, d. h. hier des Spielhallenbetreibers in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AG GlüStV NRW.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16.4.2018 - 4 A 589/17 -, Städte- und Gemeinderat 2018, Nr. 6, 34 = juris, Rn. 41, 68.

Eine Spielhallenerlaubnis darf danach nur erteilt werden, wenn die glücksspielrechtliche Zuverlässigkeit des Betreibers feststeht. Nicht erst eine feststehende Unzuverlässigkeit, sondern auch schon nicht ausgeräumte gewichtige Zweifel an der Zuverlässigkeit stehen der Erlaubniserteilung entgegen. Zu einer ordnungsgemäßen Durchführung der Veranstaltung von Glücksspielen im Rahmen des Betriebs einer Spielhalle gehört die Einhaltung der Sperrzeit nach § 17 Satz 1 AG GlüStV NRW i. V. m. §26 Abs. 2 GlüStV. Die tägliche Sperrzeit von 1:00 Uhr bis 6:00 Uhr soll zur Spielsuchtprävention das Angebot der Spielhallen und damit die Möglichkeit, an Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten zu spielen, zeitlich begrenzen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mit einer solchen allgemeinen Sperrzeit das dauerhafte Spielen über lange Zeiträume, wie es für viele pathologische Spieler typisch sei, nachhaltig unterbrochen werden könne.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27.6.2018 - 4 B 534/18 -, juris, Rn. 19 ff., m. w. N.

Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, die Bußgeldverfahren belegten die Unzuverlässigkeit der Antragstellerin. Gegenstand der abgeschlossenen Bußgeldverfahren waren neben anderen Vorwürfen auch mehrere Sperrzeitverstöße (am 16.11.2012, 26.11.2012, 16.08.2014). Im Jahr 2017 leitete die Antragsgegnerin dann ein neues Bußgeldverfahren wegen Sperrzeitverstößen am 19.8.2017, 2.8.2017, 21.8.2017, 23.8.2017 und 31.8.2017 ein, dessen Abschluss zwar nicht aktenkundig ist. In der Akte finden sich aber umfangreiche Angaben von Zeugen dazu, dass die Spielhalle der Antragstellerin während der Sperrzeit ihren Spielbetrieb aufrecht erhalten und Maßnahmen ergriffen habe, dies gezielt vor den Behörden zu verbergen.

Die gegen diese Feststellungen erhobenen Einwände der Antragstellerin greifen nicht durch, weil sie die nach Aktenlage bestehenden gewichtigen Zweifel an ihrer Zuverlässigkeit nicht ausräumen.

Die Antragstellerin macht geltend, die Vorwürfe in der Vergangenheit, seien vom heutigen Geschäftsführer nicht zu vertreten, der in organisatorischer Hinsicht Vieles geändert habe, um einen im Ergebnis absolut zuverlässigen Betrieb zu gewährleisten. Hiermit dringt sie nicht durch. Der gegenwärtige Geschäftsführer hat seine Position nach eigenen Angaben seit Februar 2017 inne, so dass ihm die massiven Verstöße des Jahres 2017 zurechenbar sind. Dessen ungeachtet ist der Geschäftsführer ausweislich der Anhörung vom 4.9.2017 bereits im April anlässlich einer persönlichen Vorsprache bei der Antragsgegnerin dazu aufgefordert worden, die Sperrzeiten strikt einzuhalten, weil es in der Vergangenheit mehrfach Beschwerden gegeben habe. Gleichwohl hat er sich auf die Anhörung dahingehend eingelassen, er habe keine

Unregelmäßigkeiten mit dem Spielhallenbetrieb feststellen können, weshalb ihn die Vorhaltungen der Verstöße von August nachhaltig irritiert hätten. Von seiner verantwortlichen Mitarbeiterin habe er sich versichern lassen, ein längeres Verweilen der Kunden während der Sperrzeit solle es nicht gegeben haben, sondern nur kurze Überschreitungen, weshalb er sie wegen ihrer langjährigen Mitarbeit im Unternehmen nicht gekündigt, sondern nur abgemahnt habe. Diese Reaktion ist zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Betriebs erkennbar ungeeignet angesichts der aktenkundigen gewichtigen Anhaltspunkte dafür, dass die Sperrzeit unter Aufsicht der Filialleiterin bei Wahrung besonderer Vorsicht gegenüber behördlichen Kontrollen konsequent über mehrere Tage bis tief in die Nacht verletzt worden war.

Gleichfalls ohne Erfolg wendet die Antragstellerin ein, die Verstöße aus dem Jahr 2017 seien noch nicht rechtskräftig festgestellt und es gelte die Unschuldsvermutung. Bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit geht es nämlich nicht um die Feststellung eines strafwürdigen Verhaltens, sondern es handelt sich um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr, für die die Unschuldsvermutung nicht eingreift.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.4.2011 – 3 C 20.10 -, BVerwGE 139, 323 = juris, Rn. 29, und Beschluss vom 31.1.2018 - 1 WB 24.17 -, NVwZ 2019, 65 = juris, Rn 23.

Die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis unter Anwendung von § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV scheidet wegen der Unzuverlässigkeit der Antragstellerin ebenfalls aus, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AG GlüStV NRW.

Der Einwand der Antragstellerin, die Schließungsverfügung stelle mit Blick auf den damit verbundenen Verlust ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage einen unverhältnismäßigen Eingriff dar, führt weder zur Rechtswidrigkeit der Schließungsanordnung, noch lässt er das öffentliche Interesse an deren sofortiger Vollziehung entfallen. Ist - wie hier - die Schließungsanordnung zum Schutz der Allgemeinheit erforderlich, so ist es nicht unverhältnismäßig, diesem Schutzzweck Vorrang vor dem Interesse des Betroffenen zu geben, seine Existenzgrundlage beibehalten zu können.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28.3.2019 - 4 B 1/19 -, juris, Rn. 8, und vom 29.8.2016 - 4 B 460/16 -, juris, Rn. 21 ff., jeweils m. w. N. und jeweils zu § 35 GewO.

Eine anderweitige Einschätzung ist nicht deshalb geboten, weil die Antragsgegnerin es nicht geschafft habe, innerhalb der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV Rechtsklarheit für die Betroffenen zu schaffen. Hieraus ergibt sich weder eine Grundlage noch eine Rechtfertigung dafür, die Spielhalle der unzuverlässigen Antragstellerin vorläufig, auch nur vorübergehend, weiter dulden zu müssen. Aus diesem Grund dringt die Antragstellerin auch nicht mit ihrem Vorbringen durch, die Vergabe von Lizenzen im Zusammenhang mit Sportwetten sei

nicht reguliert, weshalb an dem Sofortvollzug der Schließungsverfügung kein öffentliches Interesse bestehen könne.

Vgl. hierzu im Übrigen OVG NRW, Beschluss vom 16.8.2019 – 4 B 659/18 -, juris, Rn. 27 f., m.w.N.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 39 Abs. 1, 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. 30 Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

[...]