



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Emmendingen,
Bahnhofstraße 2 - 4, 79312 Emmendingen, Az:

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Aufstellung eines EC-Geldautomaten

hat der 6. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Epe, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Käßner und die Richterin am Verwaltungsgericht Studier aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 24. April 2024

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 3. Mai 2022 - 7 K 4239/19 - geändert. Der Bescheid des Landrats-

amts Emmendingen vom 14.12.2018 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 27.09.2019 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung der Entfernung eines EC-Geldautomaten aus einer Gaststätte.

Sie betreibt in xxxxxxxx auf dem Anwesen xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xx in einem Gebäudekomplex drei Gewerbebetriebe, die Gaststätten „xxxx xxx“ und „xx-xxx“ sowie die Spielhalle „xxxxx xxxxxx xxxxxxxx“. Für die Betriebe „xxxx xxx“ und „xxxxx“ verfügt sie über gaststättenrechtliche Erlaubnisse, für die Spielhalle über eine Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 LGLüG, sämtlich erteilt durch das Landratsamt Emmendingen am 08.11.2017.

Geschäftsführerin der Klägerin ist Frau M. G., Eigentümer und Vermieter des Gebäudekomplexes ist ihr Sohn H. G., der Einzelprokura für die Klägerin besitzt. Gesellschafter der Klägerin sind zu jeweils 50 % Herr H. G. und der Ehemann der Geschäftsführerin.

Bei einer Kontrolle des Gebäudekomplexes durch das Polizeipräsidium Freiburg beanstandete dieses, dass in der Gaststätte „xxxx xxx“ neben einer Gruppe Dartspielstationen an der hinteren Rückwand der Gaststätte in Richtung xxxxxxxxxxxxStraße nachträglich ein EC-Geldautomat aufgestellt worden sei. An der nordwestlichen Gebäudeaußenkante sei ein beleuchtetes Werbeschild mit EC-Logo und der Aufschrift „EC-Geldautomat“ angebracht worden, das sowohl bei der Einfahrt auf das Areal als auch beim Betreten der Spielhalle gut zu sehen sei.

Das Landratsamt Emmendingen wies die Klägerin mit Schreiben vom 25.09.2018 darauf hin, dass der Betrieb des Geldautomaten unzulässig sei und man nötigenfalls dessen Beseitigung verfügen werde.

Unter dem 09.10.2018 wandte sich die Firma xxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx GmbH an das Landratsamt und teilte mit, dass sie Eigentümerin des Geldautomaten sei.

Nachdem das Landratsamt sowohl der Klägerin als auch der Firma xxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx GmbH Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hatte, ordnete es unter dem 14.12.2018 an, dass die Klägerin den EC-Geldautomaten innerhalb von zwei Wochen nach Bestandskraft der Anordnung zu entfernen habe. Zur Begründung führte es aus: Nach § 41 Abs. 5 LGlüG könnten zur Durchsetzung der im Landesglücksspielgesetz festgelegten Anforderungen auch nachträgliche Anordnungen ergehen. Nach § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG sei das Aufstellen, das Bereithalten oder der Betrieb von technischen Geräten zur Bargeldabhebung nicht gestattet. Ebenso wie das Kreditverbot in § 8 LGlüG diene dies dem Schutz der Spieler vor Kontrollverlust bei Spielrausch. Der Gesetzeswortlaut richte sich an den Erlaubnisinhaber und statuiere eine Verpflichtung für diesen, den Betrieb von Geräten zur Bargeldabhebung nicht zu ermöglichen. Diese Verpflichtung erstrecke sich auf den gesamten Macht- und Einflussbereich des Erlaubnisinhabers. Hier müsse eine pathologisch spielsüchtige Person nach dem Verlassen der Spielhalle nur sieben Meter vom Ausgang der Spielhalle bis zum Eingang der Gaststätte „xxxx xxx“ zurücklegen, um dort nach weiteren 16 Metern an den Geldautomaten zu gelangen. Dies widerspreche dem Willen des Gesetzgebers. Auch die Anwendungshinweise des Wirtschaftsministeriums teilten diese Sichtweise. Es genüge für die Anwendbarkeit des § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG, dass ein raumnaher Bezug zur Spielhalle bestehe und der Spielhallenbetreiber Einfluss auf das Aufstellen des Geldautomaten habe. Der mit dem Aufstellverbot bezweckte Abkühleffekt könne nicht erreicht werden, wenn der Geldautomat zwar außerhalb der Spielhalle, aber nur wenige Meter entfernt noch im Einflussbereich des Erlaubnisinhabers aufgestellt werde. Die Gaststätte „xxxx xxx“ stehe in räumlicher Verbindung mit der Spielhalle. Der Gebäudekomplex werde von der Klägerin auch in der Werbung als „xxxxx xxxxxx xxxxxx“ dargestellt. Die Betriebe seien zwar räumlich voneinander getrennt, würden aber als Verbund von Unterhaltungsbetrieben geführt und

vermarktet. Der Aufstellungsvertrag sei von der Klägerin mit einem Dritten geschlossen worden. Die Zulässigkeit des Geldautomaten in der Gaststätte könne daher nicht allein nach gaststättenrechtlichen Vorschriften beurteilt werden. Die getroffene Maßnahme sei auch ermessensgerecht, insbesondere zur Erreichung des verfolgten Zwecks verhältnismäßig. Die Klägerin sei als Zustandsstörerin analog § 7 PolG die richtige Adressatin der Verfügung. Die Automatenaufstellerin könne zwar Handlungsstörerin sein, der Grundstückseigentümer ebenfalls Handlungs- bzw. Zustandsstörer. Bei der zu treffenden Auswahlentscheidung sei maßgeblich, welcher Störer die Gefahr am schnellsten und sichersten beseitigen könne. Dies sei wegen der Sachherrschaft über beide Betriebe die Klägerin, die auch die Aufstellung des Geräts veranlasst habe.

Gegen diese Verfügung erhob zunächst auch die Firma xxx xxxxxxxxxxxxxxx-xxxxxxxxx GmbH unter dem 04.01.2019 Widerspruch, den sie am 04.10.2019 wieder zurücknahm.

Der von der Klägerin am 07.01.2019 erhobene Widerspruch wurde vom Regierungspräsidium Freiburg mit Widerspruchsbescheid vom 27.09.2019 als unbegründet zurückgewiesen.

Am 21.10.2019 hat die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht Freiburg erhoben und zu deren Begründung im Wesentlichen vorgetragen, der Geldautomat befinde sich außerhalb der Spielhalle in einem Bereich, auf den sie keinen Einfluss habe. Er stehe in einer genehmigten Schankwirtschaft, wo er ohne weiteres zulässig sei. Auf den Gaststättenbetrieb sei § 43 Abs. 3 LGLüG nicht anzuwenden. Zudem sei die Maßnahme ungeeignet, denn der Abkühleffekt zum Spielerschutz könne auch schon eintreten, wenn die Spielhalle verlassen werden müsse, um frisches Geld zu beschaffen.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat ergänzend vorgetragen, der Geldautomat befinde sich an einem Standort, den die Klägerin nutzen dürfe, weshalb sie Zustandsstörerin sei. Die Pächter- und Vermieterseite, die rechtlich nahezu identisch sei, habe sowohl einen beherrschenden Einfluss

auf die rechtliche als auch auf die tatsächliche Sachherrschaft des gesamten Gebäudekomplexes. Eine isolierte Betrachtung der Gaststätte „xxxx xxx“ sei daher nicht möglich. Die Rechtslage in Baden-Württemberg sei anders als in Bayern. Die Regelungen des bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (BayAG GlüStV) vom 20.12.2007 enthielten keine dem § 43 Abs. 3 LGlüG entsprechende Vorschrift. Ein direktes gesetzliches Verbot von Geräten zur Bargeldabhebung finde sich im bayerischen Landesgesetz nicht, weshalb dort nur Nebenbestimmungen zur Spielhallenerlaubnis in Betracht kämen. Im Unterschied etwa zu Nordrhein-Westfalen habe der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg keine ausdrückliche Beschränkung des Verbots auf den Bereich „innerhalb einer Spielhalle“ in das Gesetz aufgenommen. Daher lasse sich § 43 Abs. 3 LGlüG nach dem Willen des Gesetzgebers, der auf eine Bekämpfung der Spielsucht ziele, auslegen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 03.05.2022 als unbegründet abgewiesen. Das Landratsamt habe in dem angegriffenen Bescheid mit ausführlicher und überzeugender Begründung dargelegt, dass und weshalb die Voraussetzungen des § 43 Abs. 3 LGlüG durch den in der Gaststätte „xxxx xxx“ aufgestellten Geldautomaten erfüllt seien und die Klägerin zu dessen Entfernung herangezogen werden könne. Die Kammer verweise zur Vermeidung von Wiederholungen auf diesen Bescheid. Insbesondere teile die Kammer die Auffassung des Landratsamts, dass allein der Umstand, dass der Geldautomat sich nicht innerhalb der Spielhalle befinde, der Anwendung von § 43 Abs. 3 LGlüG nicht entgegenstehe. Naheliegend erscheine dies zunächst für den Fall, dass sich der Geldautomat an einer Außenwand der Spielhalle befinde. Nichts anderes könne aber gelten, wenn die Außenwand der Spielhalle gleichzeitig die Innenwand eines weiteren Betriebs – hier der Gaststätte „xxxx xxx“ – bilde, der ebenfalls von dem Spielhalleninhaber geführt werde und auf kurzem Weg von der Spielhalle ohne große Suchanstrengungen zu erreichen sei. Das Gleiche müsse dann aber vor dem Hintergrund des vom Landesgesetzgeber verfolgten Zwecks des Spielerschutzes gelten, wenn der Geldautomat an einer anderen Wand des Nachbarbetriebs stehe. Maßgeblich sei insoweit allein, dass der Geldautomat binnen kürzester Zeit – hier mit ei-

nem Laufweg von etwas über 20 Metern – von dem Spielenden zu erreichen sei, der dann praktisch ohne Zäsur das Glücksspiel mit „frischem“ Geld fortsetzen könne.

Wie das Gericht im Rahmen der mündlichen Verhandlung selbst wahrgenommen habe, werde der Gebäudekomplex als „Gesamtanlage“ beworben und als „xxxxx xxxxxxxc xxxxxx“ bezeichnet, so dass die beiden Gaststätten und die Spielhalle wie Untereinheiten eines auch in optischer Hinsicht einheitlich gestalteten Ensembles wirkten. Der Gebäudekomplex sei von einem großen Parkplatz umgeben; der Spielende fahre bei der Einfahrt auf den Parkplatz gleichsam auf das weithin sichtbar beleuchtete Werbeelement für den EC-Geldautomaten an der Gaststätte „xxxx xxx“ zu, so dass dessen Wahrnehmung quasi unvermeidbar sei. Mit dem Bewusstsein des Vorhandenseins dieses Geldautomaten sei es für einen Spielenden, dem das Bargeld ausgegangen sei, naheliegend, sich zu diesem Automaten zu begeben. Es seien dabei keine nennenswerten Beschwerden in Kauf zu nehmen, weil der Geldautomat sich – was dem Spielenden bewusst sei – direkt nebenan befinde. Angesichts des einheitlichen Gesamteindrucks des Gebäudekomplexes entstehe für den Spielenden auch nicht der Eindruck, sich auf „fremdes“ Terrain zu begeben. In der Gaststätte „xxxx xxx“ sei allenfalls ein Mitarbeiter nach dem Standort des Automaten zu fragen; diese Frage hätte aber womöglich auch innerhalb der Spielhalle gestellt werden müssen. Im Übrigen erscheine die Aufstellung und noch dazu die offensive Werbung des Geldautomaten für eine reine Gaststätte in einem abgelegenen Gewerbegebiet am Rand einer kleineren Ortschaft realitätsfremd. Dafür sei kein Bedürfnis erkennbar. Bei der Gaststätte „xxxx xxx“ handele es sich nicht um ein exklusives Speiselokal, in dem aus dem Verzehr von Speisen häufiger so große Rechnungsbeträge entstünden, dass der Gast Geld abheben müsse, zumal in Speisenlokalen in aller Regel direkt mit einer EC- oder Kreditkarte gezahlt werden könne.

Es spreche daher alles dafür, dass die Klägerin den Geldautomaten bewusst in dem Bestreben in der Gaststätte „xxxx xxx“ habe aufstellen lassen, damit jedenfalls bei einer sehr engen Auslegung von § 43 Abs. 3 LGlüG dessen Regelungsbereich zu umgehen. Würde man der von der Klägerin präferierten

Auslegung, die auf die formelle Existenz unterschiedlicher Betriebe abstelle, folgen, wäre einer Umgehung von § 43 Abs. 3 LGLüG Tür und Tor geöffnet, weil dann ein Spielhalleninhaber, wie letztlich im vorliegenden Fall, im Grunde nur „eine Wand einziehen“ müsse, um in dem abgetrennten Bereich einen anderen Betrieb (wie z.B. ein Bistro) anzusiedeln, in dem er dann den Geldautomaten aufstellen könne.

Mit Beschluss vom 12.06.2023 - 6 S 2415/22 - hat der Senat auf den entsprechenden Antrag der Klägerin die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen.

Die Klägerin führt zur Begründung ihrer Berufung innerhalb der einmalig verlängerten Begründungsfrist im Wesentlichen aus, § 43 Abs. 3 LGLüG beziehe sich ausschließlich auf Spielhallen und sei auf Geldautomaten, die sich außerhalb einer Spielhalle befänden, nicht anwendbar.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 3. Mai 2022 - 7 K 4239/19 - zu ändern und den Bescheid des Landratsamts Emmendingen vom 14.12.2018 sowie den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 27.09.2019 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und trägt ergänzend vor, eine isolierte Betrachtung der in einem Gebäudekomplex befindlichen Gaststätten „xxxx xxx“ und „xxxxx“ sowie der Spielhalle „xxxxx xxxxxx xxxxxxxx“, die von der Klägerin offensiv als Einheit beworben würden („xxxxx xxxxxx xxxxxx“), sei nicht möglich. Das vom Gesetzgeber mit § 43 Abs. 3 LGLüG verfolgte Ziel des Spielerschutzes könne nicht erreicht werden, wenn man den Anwendungsbe-
reich auf Geldautomaten innerhalb von Spielhallen beschränke. Eine solche Begrenzung lasse sich weder aus dem Gesetzestext noch aus dem Willen des Gesetzgebers herleiten. Es fehlten im Gesetzestext Formulierungen, die auf einen reinen Innenraumbezug schließen ließen, wie etwa „in einer Spielhalle“ oder „innerhalb einer Spielhalle“. Aus den ermessenslenkenden Anwen-

derungshinweisen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg für den Bereich der Spielhallen vom 11.12.2015 ergebe sich, dass die Vorschrift auch auf Geldautomaten im Eingangsbereich oder an der Außenwand einer Spielhalle anwendbar sei. Diese Aufzählung sei nicht abschließend, sondern gebe lediglich einen raumnahen Bezug zur Spielhalle und den Einfluss des Spielhallenbetreibers auf das Aufstellen des Geldautomaten als Beurteilungskriterien vor.

Dem Senat liegen die Verwaltungsakten des Landratsamts Emmendingen (Band I - III), die Widerspruchsakten des Regierungspräsidiums Freiburg sowie die Akten des Verwaltungsgerichts Freiburg vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Die Berufung ist nach Zulassung durch den Verwaltungsgerichtshof statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die Berufungsbegründungsschrift wurde form- und fristgemäß beim Verwaltungsgerichtshof eingereicht (vgl. § 124a Abs. 6 Satz 1 und 2 VwGO) und entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (vgl. § 124a Abs. 6 Satz 3, Abs. 3 Satz 4 VwGO).

II. Die Berufung ist auch begründet, da das Verwaltungsgericht die als Anfechtungsklage statthafte und auch im Übrigen zulässige Klage zu Unrecht als unbegründet abgewiesen hat. Der Bescheid des Landratsamts Emmendingen vom 14.12.2018 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 27.09.2019 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des als Rechtsgrundlage für die getroffene Anordnung herangezogenen § 41 Abs. 5 LGlüG liegen nicht vor. Nach dieser Vorschrift können zur Durchsetzung der im Landesglücksspielgesetz festgelegten Anforderungen an Spielhallen und deren Betrieb unbescha-

det des § 2 Abs. 4 Satz 2 LGlüG auch nachträgliche Auflagen zur Erlaubnis sowie selbständige Anordnungen ergehen. Die Anordnung der Beseitigung des streitgegenständlichen Geldautomaten dient jedoch nicht der Durchsetzung der im Landesglücksspielgesetz festgelegten Anforderungen an Spielhallen und deren Betrieb. Denn der Betrieb des Geldautomaten in der Gaststätte „xxxx xxx“ verstößt weder gegen das Verbot des § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG, wonach das Aufstellen, die Bereithaltung oder der Betrieb von technischen Geräten zur Bargeldabhebung nicht gestattet ist, noch gegen andere Vorschriften des Landesglücksspielgesetzes. Die Auslegung des § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG ergibt, dass sich sein räumlicher Geltungsbereich nur auf Spielhallen, nicht aber auf angrenzende, rechtlich selbständig zu beurteilende Gewerbebetriebe wie etwa Gaststätten erstreckt, selbst wenn diese – wie hier – im Macht- und Einflussbereich der Betreiberin der Spielhalle stehen.

Zwar steht der Wortlaut des § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG der vom Beklagten favorisierten weiten Auslegung nicht entgegen, da sich ihm keine Hinweise auf den räumlichen Geltungsbereich der Vorschrift entnehmen lassen. Der Normtext ist insoweit offen; er verhält sich nicht dazu, wo das Aufstellen, die Bereithaltung und der Betrieb von technischen Geräten zur Bargeldabhebung nicht gestattet ist. Die systematische Auslegung und die Auslegung nach dem Willen des Gesetzgebers ergeben jedoch eindeutig, dass der räumliche Geltungsbereich der Norm auf Spielhallen beschränkt ist (a)). Auch die teleologische Auslegung führt zu keinem anderen Ergebnis. Sinn und Zweck der Vorschrift gebieten keine weite Auslegung in dem vom Beklagten vorgenommenen Sinn (b)).

a) § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG ist Teil von Abschnitt 7 des Landesglücksspielgesetzes, der sich ausweislich der Amtlichen Überschrift auf Spielhallen bezieht. Nach der Legaldefinition in dem den Abschnitt 7 einleitenden § 40 Satz 1 LGlüG, die sich weitgehend mit der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 9 GlüStV 2021 deckt, ist eine Spielhalle im Sinne dieses Gesetzes ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten nach § 33c Abs. 1 Satz 1 oder der Veranstaltung anderer Spiele nach § 33d Abs. 1

Satz 1 der Gewerbeordnung dient. Diese Begriffsdefinition, die nach der Gesetzessystematik für die Auslegung aller Vorschriften des Abschnitts 7 des Landesglücksspielgesetzes maßgeblich ist, knüpft ausweislich der Gesetzesbegründung an die Formulierung in § 33i der Gewerbeordnung an, die ihren Niederschlag in Art. 1 § 3 Abs. 7 Erster GlüÄndStV gefunden hat (LT-Drucks. 15/2431, S. 103).

Demnach kann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 33i GewO zur Auslegung des Begriffs der Spielhalle im Sinne des Landesglücksspielgesetzes herangezogen werden. Nach dieser Rechtsprechung ist der gewerberechtliche Begriff der Spielhalle, wie sich aus § 33i Abs. 2 Nr. 2 GewO ergibt, dergestalt raumbezogen, dass die Erlaubnis dem Gewerbetreibenden für bestimmte Räume (Spiel-Räume) erteilt wird, in denen die Geräte aufgestellt oder die Spiele veranstaltet werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.05.1989 - 1 C 17.87 -, NVwZ-RR 1989, 538 <juris Rn. 13> m.w.N.). Eine Spielhalle ist demnach ein Raum, der ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele dient (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.1991 - 1 C 25.90 -, NVwZ 1992, 667 <juris Rn. 12>). Für den gewerberechtlichen Spielhallenbegriff ist dagegen nicht kennzeichnend, dass eine selbständige, in sich geschlossene räumlich-bauliche und organisatorische Einheit vorliegt, die auch bei natürlicher Betrachtungsweise als ein Betrieb angesehen werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 09.10.1984 - 1 C 21.83 -, BVerwGE 70, 180 <juris Rn. 16>). Dies hat zur Folge, dass benachbarte Betriebsstätten als nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO selbständig erlaubnisfähige Spielhallen angesehen werden können, wenn sie räumlich so getrennt sind, dass bei natürlicher Betrachtungsweise die Sondernung der einzelnen Betriebsstätte optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch die Schließung der anderen Betriebsstätte(n) beeinträchtigt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.05.1989 - 1 C 17.87 -, NVwZ-RR 1989, 538 <juris Rn. 13>). Dies muss erst recht gelten, wenn es sich – wie hier – bei der benachbarten Betriebsstätte nicht um eine weitere Spielhalle, sondern um einen anderen Gewerbebetrieb, nämlich um eine Gaststätte handelt.

§ 43 LGlüG, der nach seiner Überschrift Anforderungen an die Ausübung des Betriebs statuiert, kann sich nach der Gesetzessystematik nur auf Spielhallen im Sinne der Legaldefinition des § 40 Satz 1 LGlüG beziehen. Das in § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG geregelte Verbot des Aufstellens, der Bereithaltung und des Betriebs von technischen Geräten zur Bargeldabhebung erstreckt sich demzufolge nur auf Spielhallen, wobei es angesichts der vorliegenden Fallgestaltung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Geldautomat sich nicht in Nebenräumen oder im Eingangsbereich der Spielhalle, sondern in einer angrenzenden Gaststätte im selben Gebäudekomplex befindet, offen bleiben kann, ob der räumliche Geltungsbereich auf die Spielhalle als solche beschränkt ist (in diesem Sinne OVG NRW, Beschluss vom 19.11.2015 - 4 B 710/15 -, GewArch 2016, 436 <juris Rn. 22 ff.> zu § 16 Abs. 1, Abs. 6 Nr. 2 AG GlüStV NRW i.d.F. v. 13.11.2012) oder ob er sich auch auf einer Spielhalle zuzuordnende Nebenräumlichkeiten (Gänge, Toiletten u.ä.) erstreckt. Sinn und Zweck der dem Spielerschutz dienenden Regelung dürften eher für eine Einbeziehung der Nebenräumlichkeiten in den räumlichen Geltungsbereich der Verbotsnorm sprechen.

Die Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs des in § 43 Abs. 3 LGlüG normierten Verbots auf die Spielhalle entspricht auch der Vorstellung des Gesetzgebers, der ausweislich der Gesetzesbegründung davon ausgegangen ist, dass das Verbot bewirkt, dass ein Spieler, der das mitgeführte Geld verspielt hat, sich *in einer Spielhalle* nicht ohne weiteres mit frischem Bargeld eindecken kann (vgl. LT-Drucks. 14/2431, S. 107).

Die dargestellte Regelungssystematik des Landesglücksspielgesetzes und der aus den Gesetzesmaterialien ersichtliche Wille des Gesetzgebers unterscheiden sich insoweit von der Regelungssystematik des Saarländischen Spielhallengesetzes und dem Willen des dortigen Gesetzgebers, so dass die vom Beklagten angeführte Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes (SaarLOVG, Urteil vom 23.02.2018 - 1 A 214/16 -, ZfWG 2018, 286) nicht uneingeschränkt zur Auslegung des hiesigen Landesglücksspielgesetzes herangezogen werden kann. Während § 43 LGlüG Anforderungen an die Ausübung des Betriebs [von Spielhallen] stellt, begründet § 8 Saarl-

SpielhG explizit Verpflichtungen des Erlaubnisinhabers und verbietet diesem in § 8 Abs. 2 SaarlSpielhG, das Aufstellen von Geldautomaten oder anderen Geräten oder Vorrichtungen, mittels derer sich der Spieler Geld beschaffen kann, zu ermöglichen, zu dulden oder zu begünstigen. Zwar ist dem Beklagten insoweit beizupflichten, als er vorträgt, dass Adressat des § 43 Abs. 3 LGLüG ebenfalls der Erlaubnisinhaber ist, wenngleich dieser im Gesetzestext anders als in § 8 SaarlSpielhG keine Erwähnung findet. Die Auslegung der letztgenannten Vorschrift dahin, dass sie den gesamten Macht- und Einflussbereich des Erlaubnisinhabers erfasst, der in räumlichem Bezug zur Spielhalle steht und je nach den örtlichen Umständen des Einzelfalls, insbesondere den Besitz- und Eigentumsverhältnissen, über den eigentlichen Bereich der Spielhalle hinausgehen kann (vgl. SaarlOVG, Urteil vom 23.02.2018 - 1 A 214/16 -, ZfWG 2018, 286), beruht jedoch im Wesentlichen darauf, dass der saarländische Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens von der ursprünglich im dortigen Gesetzentwurf vorgesehenen Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs auf die Spielhalle selbst abgerückt ist. Die Gesetz gewordene Fassung der Norm soll nach der Begründung des Ausschusses für Inneres und Sport zu dem von diesem eingebrachten Änderungsantrag (LT-Drucks. 12/46, S. 5) auch Geldautomaten oder andere Vorrichtungen erfassen, die „in räumlicher Verbindung zu einer Spielhalle, beispielsweise im Foyer oder sonst im räumlichen Machtbereich des Spielhallenbetreibers, aufgestellt werden“ (vgl. hierzu ausführlich SaarlOVG, Urteil vom 23.02.2018, a.a.O., Rn. 35 ff.). Zudem wird auch vom Obergericht des Saarlandes ein räumlicher Bezug zur Spielhalle verlangt, der in dem zugrunde liegenden Fall bei einer Aufstellung des Geldautomaten im äußeren Eingangsbereich zwischen den Eingängen zu zwei (Verbund-)Spielhallen (vgl. SaarlOVG, a.a.O., <juris Rn. 2>) zweifelsfrei gegeben war.

b) Auch Sinn und Zweck des § 43 Abs. 3 Satz 1 LGLüG gebieten keine weite Auslegung der Vorschrift in dem vom Beklagten vorgenommenen Sinn. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit dem Verbot in § 43 Abs. 3 Satz 1 LGLüG erreicht werden, dass eine Spielerin oder ein Spieler, der das mitgeführte Geld verspielt hat, sich in einer Spielhalle nicht ohne Weiteres mit frischem Bargeld eindecken kann. In einer solchen Situation, in der die gängi-

gen Steuerungsmechanismen für vernünftiges Handeln beeinträchtigt sein könnten, solle die Person vielmehr dazu veranlasst werden, die Spielhalle zu verlassen. Dies gebe ihr die Möglichkeit, von der bisherigen Umgebung unbeeinträchtigt und mit gewissem zeitlichen Abstand zu überdenken, ob sie das verlustreiche Spiel tatsächlich fortführen oder doch beenden wolle (LT-Drucks. 15/2431, S. 107). Die Norm verfolgt demnach nicht etwa, wie vom Beklagten angenommen, ein Konzept des bestmöglichen Spielerschutzes, sondern sieht – in dem Bewusstsein, dass das Verbot nur in einer Spielhalle greift – dem Schutz des Spielers schon dann hinreichend Rechnung getragen, wenn dieser veranlasst wird, die Spielhalle zum Zweck der Bargeldbeschaffung zu verlassen. Dies läuft auch dem Zweck des Spielerschutzes nicht zuwider, da durch den Zwang, sich vom Geldspielgerät zu entfernen und die Spielhalle zu verlassen, regelmäßig schon ein gewisser „Abkühleffekt“ eintreten wird (so auch VG Bayreuth, Urteil vom 17.05.2019 - B 7 K 17.529 -, juris Rn. 51), wenngleich dieser Effekt selbstverständlich noch größer wäre, wenn man die Vorschrift in dem vom Beklagten vorgenommenen Sinn auslegen würde. Eine derart weitgehende Regelung hat der Gesetzgeber jedoch offensichtlich nicht bezweckt. Hiervon geht im Übrigen auch der Beklagte für den Fall aus, dass der Geldautomat sich zwar in unmittelbarer Nähe zu einer Spielhalle, aber nicht im Einwirkungsbereich des Spielhallenbetreibers befindet. Aus Sicht des Spielerschutzes macht es jedoch keinen Unterschied, ob die Örtlichkeit, an welcher der Geldautomat aufgestellt wurde, im Einwirkungsbereich desselben oder eines anderen Gewerbetreibenden liegt. Ein Spieler, der den Geldautomaten in der benachbarten Gaststätte aufsucht, wird sich regelmäßig keine Gedanken darüber machen, wer Betreiber dieser Gaststätte ist und ob dieser zugleich auch Betreiber der Spielhalle ist.

Nichts anderes folgt aus den Anwendungshinweisen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg für den Bereich der Spielhallen vom 11.12.2015. Bei diesen Anwendungshinweisen handelt es sich, soweit sie sich auf § 43 Abs. 3 LGlüG beziehen, um eine an die nachgeordneten Behörden gerichtete norminterpretierende Verwaltungsvorschrift, der keine Außenwirkung zukommt und die daher aufgrund ihrer Rechtsnatur von vornherein nicht geeignet ist, das unter Anwendung der

klassischen Auslegungsmethoden gefundene Auslegungsergebnis in Frage zu stellen. Zudem lässt sich den Anwendungshinweisen inhaltlich für die vorliegende Fallgestaltung jedenfalls unmittelbar nichts entnehmen, da diese dort nicht berücksichtigt wird. Nach den Anwendungshinweisen (S. 14 f.) soll das in § 43 Abs. 3 Satz 1 LGlüG verankerte Verbot auch für den Eingangsbereich einer Spielhalle sowie dann gelten, wenn der Geldautomat an der Außenwand der Spielhalle angebracht ist. Demgegenüber soll der Spielhallenbetreiber nicht dafür verantwortlich gemacht werden können, dass der Inhaber eines in demselben Gebäudekomplex gelegenen anderen Gewerbebetriebs dort einen Geldautomaten aufstellt. Entsprechendes soll gelten, wenn der Geldautomat „z.B. in einem Gewerbegebiet mit Einzelhandelsbetrieben im Freien in der Nähe einer Spielhalle aufgestellt ist.“ Die vorliegende Fallkonstellation, in der der Geldautomat sich in einer im selben Gebäudekomplex gelegenen Gaststätte befindet, die allerdings von derselben Betreiberin geführt wird, wird demnach in den Anwendungshinweisen nicht direkt angesprochen.

2. Die getroffene Anordnung kann schließlich nicht durch einen Austausch der Rechtsgrundlage aufrecht erhalten werden. Ein Rückgriff auf § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV in Verbindung mit § 36 LVwVfG, wonach die Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, kommt insoweit nicht in Betracht. Zwar ist nach der in Bayern geltenden Rechtslage anerkannt, dass eine Untersagung, Geldautomaten in oder außerhalb einer Spielhalle aufzustellen, bereitzuhalten oder zu dulden bzw. die Anordnung, einen bereits aufgestellten Geldautomaten zu entfernen, auf § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV in Verbindung mit Art. 36 BayVwVfG gestützt werden kann (vgl. VG Augsburg, Beschluss vom 09.03.2018 - Au 8 S 17.1698 -, juris Rn. 39). Dies ist allerdings dem Umstand geschuldet, dass der bayerische Gesetzgeber im dortigen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag keine Regelung zum Aufstellen, Bereithalten oder Dulden von technischen Geräten zur Bargeldabhebung getroffen und insoweit von der den Ländern in § 24 Abs. 3 GlüStV eingeräumten Konkretisierungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat. Folge davon ist nach der Rechtsprechung der bayerischen Verwaltungsgerichte indes nicht, dass überhaupt keine Rechtsgrundlage für eine derartige Nebenbestimmung vorhanden

ist. Vielmehr soll auf § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV in Verbindung mit den allgemeinen Bestimmungen in Art. 36 BayVwVfG zurückgegriffen werden können (vgl. VG Augsburg, a.a.O., juris Rn. 40; VG Bayreuth, Urteil vom 17.05.2019 - B 7 K 17.529 -, juris Rn. 51; VG Regensburg, Urteil vom 27.02.2020 - RO 5 K 17.1241, RO 5 K 17.1254 -, juris Rn. 72 ff., 106; VG München, Urteil vom 13.10.2020 - M 16 K 18.297 -, juris Rn. 57). In Baden-Württemberg hat der Landesgesetzgeber jedoch in Ausübung der ihm in § 24 Abs. 3 GlüStV eingeräumten Konkretisierungsbefugnis mit § 43 Abs. 3 LGlüG eine Regelung zum Aufstellen, der Bereithaltung und dem Betrieb von technischen Geräten zur Bargeldabhebung in Spielhallen getroffen, die hinsichtlich ihres Regelungsgegenstands mangels gegenteiliger Anhaltspunkte als abschließend zu betrachten ist und bei Nichtvorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einem (ergänzenden) Rückgriff auf § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV in Verbindung mit § 36 LVwVfG entgegensteht. Denn ein solcher Rückgriff hätte zur Folge, dass die vom Gesetzgeber getroffene speziellere Regelung, die nach der Gesetzessystematik als abschließend zu verstehen ist, umgangen würde.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

IV. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Epe

Dr. Käßner

Studier

Beschluss

vom 24. April 2024

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 52 Abs. 2, § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Epe

Dr. Käßner

Studier