

## Abgrenzung Wettbüro und Wettannahmestelle

1. Ist eine Nutzungsänderung von Ladenlokal in eine Wettannahmestelle im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 42 A (Rechtskraft: 25.10.1988) sowie der 3. Änderung (Rechtskraft: 30.07.2015; BauNVO von 1990) beabsichtigt, so sind dafür zunächst die planungsrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen.

Gemäß § 2 Abs.1 Nr.4 der textlichen Festsetzung der 3. Änderung sind in den festgesetzten Misch- und Kerngebieten Wettbüros, soweit sie als Vergnügungsstätten zu beurteilen sind, nicht zulässig. Ist jedoch lediglich eine Tippannahmestelle geplant, ist die Beurteilung eine andere.

Das OVG Münster definiert ein Wettbüro folgendermaßen: „Unter den Begriff ‚Wettbüro‘ fallen Räumlichkeiten, in denen zwischen dem Kunden (Spieler), dem Wettbüro (Vermittler) und dem – meist im europäischen Ausland ansässigen – Wettunternehmen Transaktionen abgeschlossen werden, wobei es sich um Sportwetten bzw. um Wetten auf diverse sonstige Ereignisse handelt. Hinzu kommt im Regelfall, dass die Räumlichkeiten – insbesondere – durch die Anbringung von Bildschirmen – Gelegenheit bieten, die Wettangebote bzw. -ergebnisse live mitzuverfolgen, wobei dies alles das Wettbüro von einer bloßen Lotto-/Toto-Annahmestelle in einem Geschäftslokal unterscheidet“ (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10.07.2012 – 2 A 1969/11).

Nach dem OVG Koblenz verliert ein Wettbüro „dann den Charakter einer bloßen Wettannahmestelle und ist als Vergnügungsstätte zu werten, wenn die Kunden durch die konkrete Ausgestaltung der Räumlichkeiten animiert werden, sich dort länger aufzuhalten und in geselligem Beisammensein (gemeinschaftliches Verfolgen der Sportübertragungen) Wetten abzuschließen“ (vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 14.04.2011 – 8 B 10278/11).

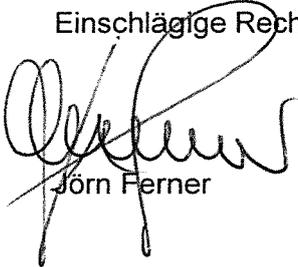
Ist z.B. in der Betriebsbeschreibung ersichtlich, dass es sich bei einem geplanten Vorhaben um eine „bloße“ Wettannahmestelle über Selbstbedienungs-Wettautomaten ohne gastronomisches Angebot (kein Verzehr, kein Ausschank von Getränken) und ohne Übertragung von Sport- oder sonstigen Wettereignissen mittels TV oder Internet handelt und augenscheinlich keine Ausgestaltung der Räumlichkeiten (Möblierung) vorgesehen ist, um Kunden zu animieren sich dort länger aufzuhalten und in geselligem Beisammensein (gemeinschaftliches Verfolgen der Sportübertragungen) Wetten abzuschließen, bestehen keine planungsrechtlichen Bedenken.

Allerdings würden bei einer eventuellen Baugenehmigung folgende Auflagen aufgenommen:

1. Ein gastronomisches Angebot ist unzulässig (kein Verzehr, kein Ausschank von Getränken).
2. Die Übertragung von Sport- oder sonstigen Wettereignissen mittels TV, Internet oder Ähnlichem ist unzulässig.
3. Das Vorhalten sonstiger Verweil- oder Unterhaltungsangebote, wie z.B. Spielautomaten, Spielgeräte oder ähnlichem, ist unzulässig.
4. Die konkrete Ausgestaltung der Räumlichkeiten (Möblierung) ist auf das für das Ausfüllen und Abgeben von Tippscheinen notwendige Maß zu begrenzen (keine Verweilmöglichkeiten).

Die baurechtliche Ablehnung sowohl eines Wettbüros, als auch einer Wettannahmestelle aufgrund eines Mindestabstandsgebotes zwischen Sportwettbüros und Einrichtungen für Minderjährige ist im Rahmen der derzeitigen Rechtslage nicht angezeigt (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29.03.2017 – 4 B 919/16).

Einschlägige Rechtsprechung ist diesem Vermerk beigelegt.



Jörn Ferner

Anlage 1 Pressemitteilung OVG Münster i.S. Mindestabstandsgebot vom 30.03.2017

Anlage 2 OVG Münster, Beschluss vom 29.03.2017 (4 B 919/16)

Anlage 3 OVG Münster, Beschluss vom 10.07.2012 (2 A 1969/11)

Anlage 4 OVG Koblenz, Beschluss vom 14.04.2011 (8 B 10278/11)

**2. zur Niederschrift der 30. Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt am 10.02.2020**

## ANLAGE 1

**Mindestabstandsgebot zwischen Sportwettbüros und Einrichtungen für Minderjährige in Nordrhein-Westfalen ohne ausreichende gesetzliche Grundlage****30. März 2017**

Der 4. Senat des Oberverwaltungsgerichts hat mit Beschluss vom 29.3.2017 eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen bestätigt, wonach der Betrieb eines Sportwettbüros voraussichtlich nicht deshalb untersagt werden darf, weil im Abstand von 200 m Luftlinie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bestehen.

Eine derartige Untersagungsverfügung hatte die Stadt Schwerte auf das entsprechende Mindestabstandsgebot nach § 22 Glücksspielverordnung NRW gestützt und zunächst angeführt, dass sich knapp 200 m vom seit 2013 betriebenen Wettbüro der Antragstellerin ein Kindergarten und ein Kinderhort befinden. Das Verwaltungsgericht hatte diese Begründung im Eilverfahren für rechtlich nicht tragfähig gehalten. Nach Eröffnung eines Wohnprojekts für minderjährige jugendliche Flüchtlinge im November 2015 mit Zustimmung der Stadt in etwa 50 m Entfernung zum Wettbüro stützte die Ordnungsbehörde ihre Untersagungsverfügung auch hierauf und suchte beim Verwaltungsgericht um eine erneute gerichtliche Entscheidung wegen veränderter Umstände nach. Auch die geänderte Untersagungsverfügung hielt das Verwaltungsgericht für ermessensfehlerhaft.

Der 4. Senat des OVG wies die Beschwerde der Stadt zurück. Zur Begründung führte er unter anderem aus: Überwiegendes spreche dafür, dass Vermittlungsstellen für Sportwetten in Nordrhein-Westfalen keinen Mindestabstand zu Schulen sowie Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen einhalten müssten, weil § 22 Abs. 1 Glücksspielverordnung NRW nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhe. Der parlamentarische Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen habe den Verordnungsgeber, in diesem Fall den Innenminister, nicht zu einer so weitreichenden Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit von Wettbürobetreibern ermächtigt.

Abgesehen davon habe die Ordnungsbehörde rechtlich geschützte Investitionen in das baurechtlich genehmigte Wettbüro zu Unrecht unberücksichtigt gelassen ebenso wie den Umstand, dass das Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge erst nach dem Wettbüro entstanden sei. Von fehlendem Bestandsschutz des Wettbüros der Antragstellerin sei auch nicht deshalb auszugehen, weil sie über keine Wettvermittlungserlaubnis verfüge. Sie habe eine solche Erlaubnis bisher nicht erhalten können, so dass das Fehlen der Erlaubnis sie nicht daran hindere, Sportwetten an im EU-Ausland konzessionierte Anbieter zu vermitteln. Obwohl das europarechtswidrige Sportwettenmonopol im Jahr 2012 für eine 7-jährige Experimentierphase durch ein Konzessionsmodell ersetzt worden sei, seien als Voraussetzung für Wettvermittlungserlaubnisse in Deutschland auch nach mehr als vier Jahren keine Sportwettkonzessionen erteilt worden. Zwar hätten die Ministerpräsidenten der Länder kürzlich eine Nachbesserung des allgemein als gescheitert angesehenen Konzessionsmodells vereinbart. Der Senat hat im Anschluss an sein Urteil vom 23.1.2017 –

4 A 3244/06 – erhebliche Zweifel daran geäußert, ob die aktuell anstehende Ratifizierung des am 15.3.2017 von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichneten 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrags durch die Länderparlamente den Glücksspielaufsichtsbehörden den Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

Der Beschluss des OVG ist unanfechtbar.

Aktenzeichen: 4 B 919/16 (I. Instanz : VG Gelsenkirchen 19 L 1000/16, 19 L 1667/15)

### **§ 22 Abs. 1 Glücksspielverordnung NRW**

Die Erlaubnis zum Vermitteln von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen darf nur erteilt werden, wenn die Wettvermittlungsstelle einen Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie zur nächstgelegenen Wettvermittlungsstelle und zu öffentlichen Schulen und öffentlichen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht unterschreitet.

© Die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster, 2020

<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 4. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	29.03.2017	<b>Normen:</b>	§ 80 Abs 5 VwGO, § 80 Abs 7 VwGO, § 1 Nr 3 GISpielWStVtrAG NW, § 5 Abs 5 GISpielWStVtrAG NW, § 13 Abs 3 GISpielWStVtrAG NW, § 18 S 2 GISpielWStVtrAG NW, § 20 Abs 1 S 4 GISpielWStVtrAG NW, § 22 Abs 1 Nr 3 GISpielWStVtrAG NW, § 1 S 1 Nr 3 GISpielWStVtr, § 4 Abs 3 GISpielWStVtr, Art 12 Abs 1 GG, Art 14 Abs 1 GG, Art 80 Abs 1 S 2 GG, § 17 SpielbGDV NW, § 22 SpielbGDV NW
<b>Aktenzeichen:</b>	4 B 919/16		
<b>Dokumenttyp:</b>	Beschluss		

**Mindestabstandsgebot zwischen Sportwettbüros und  
Einrichtungen für Minderjährige beruht in Nordrhein-  
Westfalen nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen  
Grundlage**

### Leitsatz

1. Im Verfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO muss sich aus den neu vorgetragenen Umständen zumindest die Möglichkeit einer Abänderung der früheren Entscheidung ergeben.(Rn.8)
2. Bei summarischer Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass Vermittlungsstellen für Sportwetten in Nordrhein-Westfalen keinen Mindestabstand zu Schulen sowie Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen einhalten müssen, weil § 22 GlüSpVO NRW (juris: SpielbGDV NW) nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.(Rn.29)
3. Die Rechtmäßigkeit einer auf neue gewerberechtliche Verbote gestützten Untersagungsverfügung gegen baurechtlich genehmigte Betriebe ist allenfalls dann nicht in Frage gestellt, wenn etwa durch eine gesetzliche Übergangsregelung schutzwürdigen Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes ausreichend Rechnung getragen ist.(Rn.52)
4. Sofern das nicht der Fall ist, muss zumindest in Ausübung behördlichen Ermessens für eine Übergangszeit insoweit eine weitere Nutzung ermöglicht werden, als Investitionen in einen baurechtlich genehmigten Betrieb vom Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind und auf der Grundlage eines schutzwürdigen Vertrauens getätigt wurden.(Rn.52)
5. Das Fehlen einer Wettvermittlungserlaubnis kann einem Wettbürobetreiber derzeit und auf absehbare Zeit nicht entgegen gehalten werden, weil trotz Ersetzung des staatlichen Sportwettenmonopols für eine 7-jährige Experimentierphase durch ein

Konzessionsmodell auch nach mehr als vier Jahren noch keine Sportwettkonzession erteilt worden ist (im Anschluss an OVG NRW, Urteil vom 23.1.2017 - 4 A 3244/06 -).  
(Rn.61)

6. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die aktuell anstehende Ratifizierung des am 15.3.2017 von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichneten 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrags durch die Länderparlamente den Glücksspielaufsichtsbehörden den Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.(Rn.65)

### **Verfahrensgang**

vorgehend VG Gelsenkirchen, 20. Juli 2016, Az: 19 L 1000/16

### **Diese Entscheidung zitiert**

#### **Rechtsprechung**

Anschluss Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 23. Januar 2017, Az: 4 A 3244/06

### **Tenor**

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 20.7.2016 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

### **Gründe**

- 1 Der Senat hat das Rubrum von Amts wegen geändert. Er legt in Abänderungsverfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO das Rubrum des Ausgangsverfahrens zu Grunde.
- 2 Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 18.4.2007 - 4 B 1246/06 -, juris, und vom 16.1.2006 - 8 B 13/06 -, m. w. N.
- 3 Die Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 4 Mit der angegriffenen Entscheidung hat das Verwaltungsgericht dem auf § 80 Abs. 7 VwGO gestützten sinngemäßen Antrag der Antragsgegnerin,
- 5 den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 29.10.2015 - 19 L 1667/15 - zu ändern und den Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage (19 K 3445/15, VG Gelsenkirchen) gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 21.7.2015 anzuordnen, abzulehnen,
- 6 nicht entsprochen. Es hat angenommen, auch unter Berücksichtigung der jetzigen Sach- und Rechtslage sei die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin geboten. Die nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung falle auch weiterhin zu Gunsten der Antragstellerin aus, weil die angegriffene Untersagungs- und Schließungsverfügung bei summarischer Prüfung voraussichtlich keinen Bestand haben werde. Der von der Kammer in ihrem Beschluss vom 29.10.2015 - 19 L 1667/16 - beanstandete Ermessensfehler sei nicht deshalb behoben, weil die Antragsgegnerin ihren Änderungsantrag darauf stütze, dass die Untersagungsverfügung nunmehr auch mit der Nachbarschaft des Wettbüros der Antragstellerin zu einem in privater Trägerschaft bestehenden Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge begründet werde. Denn die Antragsgegnerin halte weiterhin an ihren unzutreffenden Erwägungen fest, wonach die Untersagungsverfügung jedenfalls auch tragend auf die Nachbarschaft zu einer auf der anderen Straßenseite gelegenen Spielhalle sowie zu einem (knapp 200 m entfernten) Kinderhort und einem (etwa ebenso weit entfernten) Kindergarten gestützt sei. Unberücksichtigt gelassen habe sie ferner, dass bei Eröffnung der Wettvermittlungsstelle im Jahr 2013 die im November

- 2015 mit Zustimmung der Antragsgegnerin erfolgte Eröffnung der Jugendhilfeeinrichtung nicht absehbar gewesen sei.
- 7 Das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, stellt den angefochtenen Beschluss nicht in Frage.
  - 8 Gemäß § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO kann jeder Beteiligte die Änderung eines Beschlusses nach § 80 Abs. 5 VwGO nur wegen veränderter oder im ursprünglichen Verfahren ohne Verschulden nicht geltend gemachter Umstände beantragen; aus neu vorgetragenen Umständen muss sich zumindest die Möglichkeit einer Abänderung der früheren Entscheidung ergeben.
  - 9 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.1.1999 - 11 VR 13.98 -, juris, Rn. 2.
  - 10 Gemessen hieran gibt das Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin keine Veranlassung, die erstinstanzliche Entscheidung zu ändern. Ohne Erfolg wendet sich die Antragsgegnerin gegen die zutreffende Annahme des Verwaltungsgerichts, die streitgegenständliche Untersagungsverfügung sei auch weiterhin auf unzutreffende Ermessenserwägungen gestützt.
  - 11 Die Antragsgegnerin hat schon nicht hinreichend deutlich gemacht, mit welcher "neuen" Begründung die behördliche Entscheidung letztlich aufrechterhalten bleiben soll (dazu unten 1.). Soweit die Antragsgegnerin in der Beschwerdebegründung rein vorsorglich die Begründung der Untersagungsverfügung für die Zukunft erneut teilweise ausgetauscht hat, ist ihre Ermessensausübung, soweit dies im Verfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO zu beurteilen ist, weiterhin fehlerhaft (dazu unten 2.). Überwiegendes spricht dafür, dass das Mindestabstandsgebot von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht (dazu unten 2. c). Abgesehen davon hat die Antragsgegnerin zu Unrecht unberücksichtigt gelassen, dass das Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge erst nach dem Wettbüro entstanden ist und dass die Investitionen in das baurechtlich genehmigte Wettbüro rechtlich schutzwürdig sind. Von fehlendem Bestandsschutz des Wettbüros der Antragstellerin ist auch nicht deshalb auszugehen, weil sie über keine Wettvermittlungserlaubnis verfügt (dazu unten 2. d).
  - 12 1. Die Antragsgegnerin hat nicht hinreichend klar erkennen lassen, mit welcher "neuen" Begründung die behördliche Entscheidung letztlich aufrechterhalten bleiben soll.
  - 13 a) Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. Diese Grundsätze gelten auch bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung wie der glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung, wenn deren Begründung für einen bereits abgelaufenen Zeitraum geändert werden soll. Auch ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung kann in Ansehung eines bereits abgelaufenen Zeitraums nicht mehr mit Ermessenserwägungen begründet werden, durch welche die ursprüngliche Ermessensentscheidung im Kern ausgewechselt wird. Der Austausch wesentlicher Ermessenserwägungen kann jedoch zulässig sein, soweit die Begründung der glücksspielrechtlichen Untersagung (nur) für die Zukunft geändert wird. Als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung muss eine solche Untersagung einer Änderung der Sach- und Rechtslage Rechnung tragen. Sie ist deshalb auf eine Anpassung an jeweils neue Umstände angelegt und wird dadurch nicht zwangsläufig in ihrem Wesen verändert. So wie die Behörde die Untersagung mit neuer Begründung neu erlassen könnte, kann sie das Verbot auch mit geänderter Begründung für die Zukunft aufrechterhalten.
  - 14 Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 47.12 -, ZfWG 2013, 455 (Leitsatz) = juris, Rn. 32 f., m. w. N.

15

Bei der Nachholung einer behördlichen Ermessensentscheidung, aber auch allgemein bei der Ergänzung von behördlichen Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren sind strenge Anforderungen an Form und Handhabung zu stellen. Die Behörde muss klar und eindeutig zu erkennen geben, mit welcher "neuen" Begründung die behördliche Entscheidung letztlich aufrechterhalten bleibt, weil nur dann der Betroffene wirksam seine Rechte verfolgen und die Gerichte die Rechtmäßigkeit der Verfügung überprüfen können. Dafür genügt es nicht, dass die Behörde bei einer nachträglichen Änderung der Sachlage im gerichtlichen Verfahren neue Ermessenserwägungen geltend macht. Sie muss zugleich deutlich machen, welche ihrer ursprünglichen bzw. bereits früher nachgeschobenen Erwägungen weiterhin aufrecht erhalten bleiben und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden. Auch muss sie im gerichtlichen Verfahren erkennbar trennen zwischen neuen Begründungselementen, die den Inhalt ihrer Entscheidung betreffen, und Ausführungen, mit denen sie lediglich als Prozesspartei ihre Entscheidung verteidigt. Etwaige Zweifel und Unklarheiten über Inhalt und Umfang nachträglicher Ergänzungen gehen zu Lasten der Behörde.

- 16 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2011 - 1 C 14.10 -, BVerwGE 141, 253 = juris, Rn. 18, m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 7.4.2014 - 10 A 1814/12 -, BauR 2014, 1288 = juris, Rn. 42 f., m. w. N.
- 17 b) Nach diesen Maßstäben, auf die sich die Antragsgegnerin selbst beruft, ergibt sich aus der Klageerwiderung vom 22.4.2016 im Verfahren 19 K 3445/15 (VG Gelsenkirchen) sowie der Antragserwiderung vom 20.8.2015 im vorangegangenen Verfahren 19 L 1667/15 (VG Gelsenkirchen) nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht klar und eindeutig, mit welcher "neuen" Begründung die behördliche Entscheidung letztlich aufrechterhalten bleibt. Die Untersagungsverfügung vom 21.7.2015 ist im Wesentlichen darauf gestützt, dass sich ein Kindergarten und ein Kinderhort im Umkreis von 200 m um das Wettbüro der Antragstellerin befinden und auf der dem Wettbüro gegenüberliegenden Straßenseite eine Spielhalle betrieben wird.
- 18 Diese Erwägungen, die das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 29.10.2015 - 19 L 1667/15 - als ermessensfehlerhaft angesehen hat, hat die Antragsgegnerin nicht dadurch eindeutig als Begründungselemente ihrer Untersagungsentscheidung aufgehoben, dass sie in der Sachverhaltsdarstellung ihrer Antragserwiderung vom 20.8.2015 ergänzend und vertiefend auf die ebenfalls innerhalb des 200 m-Radius gelegene Musikschule, Einrichtungen des örtlichen Netzes für Jugend und Familie sowie die Psychologische Beratungsstelle der Diakonie hingewiesen hat. In diesem Schriftsatz hat sie ausdrücklich auch die Nähe des Wettbüros zu Kindergarten, Kinderhort und Spielhalle als der Wettvermittlung entgegenstehend angeführt (vgl. S. 4 f. und 7 ff.).
- 19 In der Klageerwiderung vom 22.4.2016 hat die Antragsgegnerin zwar "klargestellt", dass sie die Musikschule, die Einrichtungen des örtlichen Netzes für Jugend und Familie sowie die Psychologische Beratungsstelle der Diakonie nicht nur vertiefend zur Begründung herangezogen habe, sondern die Untersagung auch maßgeblich auf die Nähe des Wettbüros zu diesen Einrichtungen für Jugendliche ab 13 Jahren stütze. Auch hat sie darauf hingewiesen, für die Zukunft stütze sie die Begründung zusätzlich auf die Nähe zu dem Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge und tausche die Begründung des Bescheides insofern aus. Hieraus ergab sich jedoch nicht zweifelsfrei, welche Begründungselemente nunmehr Teil der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung geworden sein sollten und an welchen die Antragsgegnerin nicht mehr festhalten wollte. Zum einen hatte die Antragsgegnerin die Untersagungsverfügung erstmals in der Klageerwiderung "auch maßgeblich" auf die Nähe zu anderen Einrichtungen gestützt, die in der Verfügung vom 21.7.2015 noch gar nicht genannt waren, so dass es sich nicht um eine Klarstellung handelte, sondern um eine erstmalige Ergänzung der Begründung. In der Antragserwiderung vom 20.8.2015 hatte die Antragsgegnerin lediglich ihre Verfügung verteidigt, ohne dass sich hieraus unmissverständlich eine Ergänzung der als Bestandteil des Entscheidungsinhalts anzusehenden Begründung ergab. Zum anderen ließ auch die Klageerwiderung nicht zweifelsfrei erkennen, dass sich die Antragsgegnerin auf die vom Verwaltungsgericht als nicht tragfähig angesehene Nähe des Wettbüros zu Kindergarten, Kinderhort und Spielhalle nicht mehr berufen wollte. Sie hatte sich auf weitere Jugendeinrichtungen im

- Umfeld nur "auch maßgeblich" berufen, ohne die bisher ausschließlich genannten Einrichtungen klar als Begründungselemente vollständig aufzugeben.
- 20 Ausdrücklich hat sie die Begründung des Bescheides nur insofern ausgetauscht, als sie diesen für die Zukunft nunmehr zusätzlich auf die Nähe zu dem Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge gestützt hat. Auch hieraus ergab sich aber nicht zweifelsfrei, anstelle welcher Begründungsteile dieses neue Argument treten sollte, weshalb die Erläuterung des Wortverständnisses "austauschen" durch die Antragsgegnerin für sich genommen nicht zu der erforderlichen Klarheit führt. Die bloße Wiedergabe der Erwägung des Verwaltungsgerichts, § 22 GlüSpVO NRW erfasse lediglich Einrichtungen, in denen sich Jugendliche ab 13 Jahren aufhielten, brachte gleichfalls diese Klarstellung gerade nicht. Hieraus ergab sich nicht, ob sich die Antragsgegnerin diese Einschätzung des Verwaltungsgerichts zu eigen machen oder sich angesichts dieser gerichtlichen Argumentation lediglich ergänzend auf Einrichtungen stützen wollte, die diese Voraussetzungen erfüllten.
- 21 Dass die Antragsgegnerin meinte, bereits wegen der zum Zeitpunkt des Eilverfahrens vorhandenen Einrichtungen sei die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin nicht erlaubnisfähig, brachte ebenfalls keine hinreichende Klarheit, weil hiervon der im Bescheid vom 21.7.2015 aufgeführte Kindergarten, der Kinderhort und die Spielhalle miterfasst waren. Damit blieb unklar, ob die Antragsgegnerin die Verfügung allein auf die anderen Einrichtungen stützen wollte. Auch unter Berücksichtigung des "Gesamtkontextes" der Ausführungen der Antragsgegnerin ergab sich nicht, dass sie sich - der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts folgend - nur noch auf Einrichtungen für Jugendliche ab 13 Jahren habe stützen wollen. Dass die Antragsgegnerin in der Klageerwiderung nicht mehr auf den Kindergarten und die Spielhalle abgestellt hat, führte nach den eingangs erwähnten strengen formalen Anforderungen an die Ergänzung behördlicher Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren noch nicht dazu, diese Gesichtspunkte mit ausreichender Deutlichkeit als ermessensleitende Erwägungen in der Untersagungsverfügung zu beseitigen. Dies gilt erst recht mit Blick darauf, dass die Antragsgegnerin trotz aller vorheriger Klarstellungen in ihrem letzten Schriftsatz vom 15.3.2017 erneut auf eine negative Vorbildfunktion von Wettbüros nicht nur auf Jugendliche, sondern auch auf Kinder abgestellt hat.
- 22 2. Der Beschwerde ist auch nicht deshalb stattzugeben, weil die Antragsgegnerin in der Beschwerdebegründung vom 23.8.2016 rein vorsorglich die Begründung der Untersagungsverfügung vom 21.7.2015 für die Zukunft erneut teilweise ausgetauscht hat, indem sie die Argumentation der Nähe der Betriebsstätte zu Spielhalle, Kindergarten und Kinderhort gegen die Argumentation der Nähe der Betriebsstätte zum Projekt für jugendliche Flüchtlinge ersetzt hat. Selbst wenn dabei berücksichtigt wird, dass die Antragsgegnerin die Untersagung in der Klageerwiderung vom 22.4.2016 auch maßgeblich auf die Nähe zu den bereits in ihrer Antragserwiderung vom 20.8.2015 genannten Einrichtungen für Jugendliche ab 13 Jahren (Musikschule, Einrichtungen des örtlichen Netzes für Jugend und Familie sowie die Psychologische Beratungsstelle der Diakonie) gestützt hat, bleibt die Beschwerde ohne Erfolg.
- 23 a) Da im Verfahren nach § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO die Änderung eines Beschlusses nach § 80 Abs. 5 VwGO nur wegen veränderter oder im ursprünglichen Verfahren ohne Verschulden nicht geltend gemachter Umstände beantragt werden kann, muss sich gerade aus dem erst seit dem 1.12.2015 betriebenen Wohnprojekt für jugendliche Flüchtlinge zumindest die Möglichkeit einer Abänderung der früheren Entscheidung ergeben. Dies unterliegt schon deshalb Zweifeln, weil das Wohnprojekt in freier Trägerschaft betrieben wird und damit nicht unter die nur für "öffentliche" Einrichtungen der Jugendhilfe fallende Abstandsregelung nach § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW fallen könnte. Die Antragsgegnerin hat selbst geltend gemacht, alle übrigen von ihr erwähnten Einrichtungen hätten bereits im Zeitpunkt des Eilverfahrens bestanden (S. 6 der Klageerwiderung vom 22.4.2016).
- 24 Selbst wenn man annimmt, Einrichtungen in freier Trägerschaft könnten öffentliche Einrichtungen im Sinne von § 22 GlüSpVO NRW sein und die Möglichkeit einer

abweichenden Entscheidung ergebe sich deshalb schon wegen des neu zu berücksichtigenden Wohnprojekts in freier Trägerschaft, fällt die dem Senat für diesen Fall obliegende Abwägungsentscheidung zu Lasten der Antragsgegnerin aus. Denn auch nach der jetzigen Sach- und Rechtslage ist die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage geboten.

- 25 Vgl. zu diesem Prüfungsmaßstab BVerwG, Beschluss vom 12.7.2016 - 4 VR 13.16 -, BauR 2016, 1770 = juris, Rn. 6.
- 26 b) Auch wenn man nur auf die Situation abstellt, die sich durch die von der Antragsgegnerin benannten derzeit bestehenden Einrichtungen für Jugendliche ab 13 Jahren ergibt und die sich durch das Hinzutreten des Wohnprojekts für jugendliche Flüchtlinge nachträglich geändert hat, ergibt sich daraus allein nicht ohne Weiteres eine hinreichende Rechtfertigung, den Betrieb des Wettbüros der Antragstellerin (mit Wirkung für die Zukunft) ab sofort zu untersagen und ihr aufzugeben, das Büro innerhalb von zehn Tagen nach Zugang der Ordnungsverfügung vom 21.7.2015 zu schließen. Das behördliche Ermessen ist nicht in Richtung auf ein Einschreiten reduziert. Auch in der erneut ausgetauschten und dadurch geänderten Begründung liegt eine fehlerhafte Ermessensausübung der Antragsgegnerin.
- 27 Bezogen auf die Schließungsanordnung fehlt es bereits an einer nur auf die Zukunft bezogenen Entscheidung, die mit geänderter Begründung allein rechtlich zulässig ist.
- 28 Hinsichtlich der Untersagungsanordnung beanstandet die Antragsgegnerin ohne Erfolg die Annahme des Verwaltungsgerichts, sie habe den notwendig in die Ermessensausübung einzubeziehenden Gesichtspunkt unberücksichtigt gelassen, dass die Eröffnung des Wohnprojekts für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Dezember 2015 mit Zustimmung der Antragsgegnerin jedenfalls zeitlich erst nach der Eröffnung der Betriebsstätte der Antragstellerin stattgefunden habe. Diese in der Verantwortung der Antragsgegnerin liegende Abfolge habe sie bei der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Untersagung und dem durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Interesse der Antragstellerin an der Fortführung ihres Betriebs berücksichtigen müssen. Der hiergegen gerichtete Einwand der Antragsgegnerin greift nicht durch, die Belange der Antragstellerin hätten schon deshalb nicht überwiegen können, weil ihr Wettbüro wegen der sonstigen Einrichtungen für Jugendliche im 200 m-Radius (Musikschule, Einrichtungen des örtlichen Netzes für Jugend und Familie sowie die Psychologische Beratungsstelle der Diakonie) bereits bei Eröffnung des Wohnprojekts nicht erlaubnisfähig gewesen sei.
- 29 c) Bei summarischer Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW dem Betrieb des Wettbüros der Antragstellerin nicht entgegen steht. Hiernach darf die Erlaubnis zum Vermitteln von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen nur erteilt werden, wenn die Wettvermittlungsstelle einen Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie zur nächstgelegenen Wettvermittlungsstelle und zu öffentlichen Schulen und öffentlichen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht unterschreitet. Diese Vorschrift dürfte, soweit sie Mindestabstände von Wettvermittlungsstellen zu Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe regelt, nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen und damit die Berufsausübungsfreiheit von Wettbürobetreibern nach Art. 12 Abs. 1 GG verletzen.
- 30 Vgl. VG Köln, Urteil vom 19.6.2015 - 9 K 5923/14 -, ZfWG 2016, 67 = juris, Rn. 20 ff.
- 31 Die hierfür vom VG Köln gegebene Begründung, auf die sich die Antragstellerin ausdrücklich berufen hat, ist von der Antragsgegnerin nicht entkräftet worden.
- 32 Die gesetzliche Ermächtigung in § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW dürfte dem Verordnungsgeber derart weitreichende und grundrechtsrelevante Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit von Wettvermittlern nicht gestatten.
- 33 Vgl. zur Eingriffsintensität derartiger Regelungen BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 50.

- 34 Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen. Der Gesetzgeber soll im Bereich der Grundrechtsausübung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und, sofern Einzelregelungen einer Verordnung überlassen bleiben, die Tendenz und das Programm schon so weit umreißen, dass sich der Zweck und der mögliche Inhalt der Verordnung bestimmen lassen. Allerdings müssen sich die gesetzlichen Vorgaben nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm ergeben; es genügt, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes.
- 35 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.3.1989 - 1 BvR 1033/82 u. a. -, BVerfGE 80, 1, juris, Rn. 58, m. w. N.
- 36 Eine Ermächtigung zum Erlass von auf öffentliche Schulen und öffentliche Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bezogene Abstandsregelungen ist § 22 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW nicht zu entnehmen. Danach wird der Ordnungsgeber u. a. zum Erlass von Vorschriften über das Einzugsgebiet von Wettvermittlungsstellen nach § 13 AG GlüStV NRW ermächtigt. Die amtliche Begründung zu § 13 AG GlüStV NRW, auf den die Verordnungsermächtigung ausdrücklich Bezug nimmt, wodurch sie näher konkretisiert wird, nennt als wichtigstes Regelungsziel die Bekämpfung des Schwarzmarkts zur besseren Erreichung des Ziels nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 AG GlüStV. Konkret bezogen auf den Zweck der Festlegungen zum Einzugsgebiet ist der Gesetzesbegründung nur zu entnehmen, dass damit den Behörden die Möglichkeit eröffnet werden sollte, auf eine gleichmäßige Verteilung der Wettvermittlungsstellen hinzuwirken und Abstandsregelungen vorzusehen.
- 37 Vgl. LT-Drs.16/17, S. 41 f., 46.
- 38 Dass damit aber neben Abstandsregelungen für Wettvermittlungsstellen untereinander auch Abstandsregelungen zu öffentlichen Schulen sowie öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen gemeint sein könnten, ergibt sich daraus jedenfalls nicht mit der eine weitreichende Begrenzung der Berufsausübungsfreiheit rechtfertigenden Deutlichkeit. Vielmehr legt die Ermächtigung zum Erlass von Vorschriften über das "Einzugsgebiet" von Wettvermittlungsstellen schon nach dem Wortlaut nahe, dass Abstandsregelungen nur der räumlichen Abgrenzung der jeweils anzusprechenden Kundenkreise dienen dürfen. Diese eingeschränkte Zielrichtung der Ermächtigung findet ihre Bestätigung in der Gesetzesbegründung, die die Sicherung der gleichmäßigen Verteilung von Wettvermittlungsstellen als Zweck der Regelung hervorhebt. Abstandsregelungen zu öffentlichen Schulen sowie öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen betreffen aber nicht das kundenbezogene Einzugsgebiet einer Wettvermittlungsstelle, weil Kinder und Jugendliche nicht zu ihren Kunden gehören (§ 4 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GlüStV, § 11 Sätze 2 und 3 AG GlüStV NRW, § 20 Abs. 1 Satz 4 GlüSpVO NRW).
- 39 Etwas anderes lässt sich auch § 13 Abs. 3 AG GlüStV NRW nicht entnehmen, nach dessen Satz 1 Zahl, Einzugsgebiet und räumliche Beschaffenheit der Wettvermittlungsstellen sowie Bestimmungen zur Nutzung in den dafür bestimmten Geschäftsräumen an den Zielen des § 1 auszurichten sind. Allein weil auch der Jugend- und Spielerschutz zu den Zielen nach § 1 AG GlüStV NRW gehört, zählt eine Abstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen und öffentlichen Schulen sowie öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen noch nicht zu den dem Ordnungsgeber zur näheren Regelung übertragenen Vorschriften über das "Einzugsgebiet" von Wettvermittlungsstellen. Sonstige Bestimmungen über die "Lage" der Wettvermittlungsstätten sind dem Ordnungsgeber in Nordrhein- Westfalen gerade nicht übertragen worden.
- 40 Mindestabstandsbestimmungen zwischen Wettvermittlungsstellen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche können auch nicht deshalb als "Vorschriften über das Einzugsgebiet" angesehen werden, weil vergleichbare Regelungen für Spielhallen schwerpunktmäßig auf eine spielerischützende Ausgestaltung der räumlichen Bezüge

der Spielhallen zielen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht sie lediglich der Gesetzgebungskompetenz für das "Recht der Spielhallen" zugeordnet hat.

- 41 Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 32.
- 42 Der Begriff des "Einzugsgebiets" ist auch unter Berücksichtigung des Regelungszwecks, der sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt, nämlich enger als der zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz vom Bundesverwaltungsgericht verwendete Begriff der "räumlichen Bezüge".
- 43 Auch unabhängig von der Begrenzung der Ermächtigung durch den Begriff "Einzugsgebiet" genügt der in §§ 22 Abs. 1 Nr. 3, 13 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV angesprochene Schutz der Jugend nach §§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AG GlüStV NRW, 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV allein nicht für eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausreichend gesetzlich bestimmte Ermächtigung für ein verordnungsrechtlich festzulegendes Mindestabstandsgebot von Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen. Zu den für die Grundrechtsausübung wesentlichen und damit vom Gesetzgeber selbst zu treffenden Entscheidungen gehört es nämlich, ob Jugendschutzbelange lediglich die Abwehr der vom konkreten Betrieb ausgehenden Gefährdungen für Minderjährige rechtfertigen sollen (vgl. hierzu etwa § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO) oder aber darüber hinaus den Schutz Minderjähriger vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten in ihrem täglichen Lebensumfeld, worum es bei den in Rede stehenden Abstandsregelungen geht.
- 44 Vgl. im Zusammenhang mit Spielhallen BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 59.
- 45 Insoweit unterscheidet sich die auf Wettvermittlungsstellen in Nordrhein-Westfalen bezogene Rechtslage etwa von der in § 16 Abs. 3 Satz 2 AG GlüStV NRW für Spielhallen geltenden unmittelbaren gesetzlichen Regelung, wonach diese auch nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden sollen.
- 46 Vgl. zur vergleichbaren Berliner Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG Berlin BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 30 ff., 37 und 59 f.
- 47 Vor diesem Hintergrund bedarf für die hiesige Rechtslage im Zusammenhang mit Sportwettbüros der Umstand keiner Vertiefung mehr, dass auch der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber in § 17 GlüSpVO NRW bezogen auf Annahmestellen zur Vermittlung von Lotterien nach § 5 Abs. 5 AG GlüStV NRW sogar die unmittelbare Nachbarschaft zu öffentlichen Schulen sowie öffentlichen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe für unschädlich hält und insoweit lediglich verlangt, zusätzlich zur Gewährleistung des Jugendschutzes gemäß § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV Vorkehrungen zur Vermeidung von Anreizwirkungen auf Kinder und Jugendliche zu treffen.
- 48 d) Selbst wenn die Abstandsregelung zu Schulen sowie Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen trotz dieser Bedenken wegen ihrer bloßen räumlichen Bezüge zur Wettvermittlungsstelle als Vorschrift über deren Einzugsbereich anzusehen sein sollte und von der gesetzlichen Ermächtigung noch gedeckt wäre, spricht Vieles dafür, dass es wegen der starren Regelung ohne Ausnahmemöglichkeiten zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit einer Handhabung des § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW dahingehend bedarf, dass bei seiner Anwendung relevante schutzwürdige Einzelfallumstände zu berücksichtigen sind.
- 49 Vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 21.10.2013 - 1 L 395/13 -, juris, Rn. 10 ff., 16; siehe auch BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 50 a. E.
- 50 An einer diesen Anforderungen genügenden einzelfallbezogenen fehlerfreien Ermessensentscheidung fehlt es ebenfalls.

51

Die Antragsgegnerin geht bereits deshalb von der fehlenden Erlaubnisfähigkeit und der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung aus, weil innerhalb des 200 m- Radius um das Wettbüro der Antragstellerin Einrichtungen für Jugendliche vorhanden sind. Sie meint, ihr Ermessen sei in Richtung auf ein Einschreiten reduziert. Eine intensive einzelfallbezogene Abwägung hält sie nicht für erforderlich, weil der Gesetzgeber die Wertung unter Berücksichtigung der Schutzgüter Jugendschutz und Berufsfreiheit bereits vorgenommen habe und § 22 Abs. 1 GlüSpVO NRW verfassungskonform ausgelegt worden sei. Eine Ausnahme oder ein besonderer Härtefall, der Anlass geben könnte, von der nunmehr angezeigten Untersagung Abstand zu nehmen, sei nicht ersichtlich (Vgl. S. 9 der Antragschrift und S. 10 ff. der Beschwerdebegründung). Die darüber hinausgehenden Erwägungen in der Beschwerdebegründung bestätigen, dass die Antragsgegnerin die gegebenenfalls relevanten Einzelfallumstände nicht in ihre Entscheidung eingestellt hat. Weiterhin wendet sie die Vorschrift schematisch an, wenn sie für ein Einschreiten genügen lässt, dass Einrichtungen für Jugendliche im 200 m-Radius liegen, selbst wenn sie später entstanden sind, weil der Gesetzgeber Wettbüros anders als Spielhallen in § 18 AG GlüStV NRW keinen Bestandsschutz eingeräumt habe.

- 52 Diese Erwägungen der Antragsgegnerin tragen den rechtlich schutzwürdigen Belangen der Antragstellerin nicht hinreichend Rechnung. Nach der Rechtsprechung des Senats ist die Rechtmäßigkeit einer auf neue gewerberechtliche Verbote gestützten Untersagungsverfügung gegen baurechtlich genehmigte Betriebe allenfalls dann nicht in Frage gestellt, wenn etwa durch eine gesetzliche Übergangsregelung schutzwürdigen Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes ausreichend Rechnung getragen ist. Sofern das nicht der Fall ist, muss zumindest in Ausübung behördlichen Ermessens für eine Übergangszeit insoweit eine weitere Nutzung ermöglicht werden, als Investitionen in einen baurechtlich genehmigten Betrieb vom Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind und auf der Grundlage eines schutzwürdigen Vertrauens getätigt wurden.
- 53 Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 27.8.2015 - 4 B 407/15 -, GewArch 2016, 117 = juris, Rn. 5 f. und vom 24.7.2015 - 4 B 13/15 -, juris, Rn. 9 ff.; StGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, juris, Rn. 437 f.; siehe hierzu auch Jarass, NVwZ 2017, 273, 277 f.
- 54 Denn mit dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG ist es nicht vereinbar, wenn die Fortsetzung von rechtmäßigen Grundstücksnutzungen, zu deren Aufnahme umfangreiche Investitionen erforderlich waren, abrupt und ohne Überleitung unterbunden wird.
- 55 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 -, BVerfGE 58, 300 = juris, Rn. 184.
- 56 Die Antragstellerin verfügt für den Betrieb ihres Wettbüros seit dem 25.9.2014 über eine Baugenehmigung, die diesem gerade als solchem baurechtlichen und damit - selbst wenn sie nur Mieterin wäre - eigentumsrechtlich relevanten Bestandsschutz verleiht. Dies ist gerade deshalb bei der behördlichen Entscheidung über eine gewerberechtliche Untersagung zu Gunsten der Antragstellerin zu berücksichtigen, weil der Gesetzgeber bei Sportwettbüros - anders als bei Spielhallen - dem Vertrauensschutz nicht durch für den jeweiligen Betreiber kalkulierbare Übergangsregelungen Rechnung getragen hat. Die Bestandsschutzbelange hat die Antragsgegnerin unzureichend berücksichtigt, weil ihre Entscheidung den rechtlich geschützten Investitionen der Antragstellerin keine Bedeutung zukommen lässt. Hiervon war die Antragsgegnerin nicht deshalb entbunden, weil die Baugenehmigung und vorangegangener Schriftverkehr schon einen Hinweis auf die Einschränkungen durch § 22 GlüSpVO NRW enthielten. Der Hinweis auf § 22 GlüSpVO NRW rechtfertigte es hier schon angesichts der nicht ausgeräumten erheblichen Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Vorschrift nicht, die mit der Baugenehmigung vermittelte Nutzungserlaubnis der Antragstellerin vor einer verlässlichen rechtlichen Klärung zu ihren Lasten ohne Rücksicht auf erbrachte Investitionen abrupt und ohne Überleitung zu entwerfen. Wenn der Antragstellerin trotz fortbestehender Rechtsunsicherheit allein

- wegen des Hinweises auf § 22 GlüSpVO NRW jederzeit der weitere Betrieb ihres Wettbüros untersagt werden dürfte, sobald in der Nachbarschaft eine Jugendeinrichtung entsteht, hätte sie keine belastbare Entscheidungsgrundlage für Dispositionen, bevor einigermaßen verlässlich beurteilt werden kann, ob die Fortführung des Betriebs nicht sogar zulässig ist.
- 57 Vgl. zum Erfordernis verlässlicher Entscheidungsgrundlagen StGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, juris, Rn. 382; siehe zur erhöhten Belastung für den Grundrechtsinhaber durch eine kurzfristig wirksame Festlegung von Auswahlkriterien für Konkurrenzsituationen auch Jarass, NVwZ 2017, 273, 275 f.
- 58 Vor diesem Hintergrund hat die Antragsgegnerin auch § 18 Satz 2 AG GlüStV NRW fehlerhaft gewürdigt, indem sie dieser Vorschrift entnommen hat, der Gesetzgeber habe nur Bestandsspielhallen, nicht aber Wettbüros Bestandsschutz verliehen. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Nähe von Bestandsspielhallen zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe selbst nach Ablauf der Übergangsvorschrift dauerhaft für unbedenklich hält. Mit Blick auf das jedenfalls nicht geringere Gefährdungspotential von Spielhallen im Vergleich zu Wettbüros,
- 59 vgl. LT-Drs. 16/17, S. 43,
- 60 war es angesichts dieser gesetzlichen Wertung besonders rechtfertigungsbedürftig, wenn die Antragsgegnerin eine nachträglich entstandene, etwa 50 m vom Wettbüro der Antragstellerin entfernte Jugendschutzeinrichtung schon wegen ihres Vorhandenseins als Untersagungsgrund für den Betrieb des länger bestehenden Wettbüros anführen wollte. Durch das Fortbestehen des Betriebs der Antragstellerin würde auch nicht verhindert, dass Jugendhilfeeinrichtungen in seiner Nähe entstehen, wie die Antragsgegnerin unzutreffend annimmt. Denn es gibt kein gesetzliches Verbot, solche Einrichtungen im Umfeld von Wettbüros zu errichten oder zu betreiben.
- 61 Von fehlendem Bestandsschutz des Wettbüros der Antragstellerin ist schließlich nicht deshalb auszugehen, weil sie über keine Wettvermittlungserlaubnis verfügt. Die Antragstellerin konnte eine solche Erlaubnis bisher nicht erhalten. Denn für die Vermittlung von Sportwetten steht ein unionsrechtskonformes Erlaubnisverfahren in Nordrhein-Westfalen derzeit und auf absehbare Zeit faktisch nicht zur Verfügung, so dass das Fehlen einer Erlaubnis nach §§ 4, 13 Abs. 2 AG GlüStV NRW, § 10a Abs. 5 GlüStV einen Wettvermittler bis zur Änderung der Sach- und Rechtslage nicht daran hindert, Sportwetten an im EU-Ausland konzessionierte Anbieter zu vermitteln.
- 62 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.1.2017 - 4 A 3244/06 -, juris, Rn. 37 ff., und Beschluss vom 20.2.2017 - 4 B 609/16 -, juris, Rn. 22 ff., m. w. N.
- 63 Obwohl das europarechtswidrige staatliche Sportwettenmonopol durch § 10a GlüStV während einer siebenjährigen Experimentierphase ausgesetzt und probeweise durch ein Konzessionsmodell ersetzt worden ist, sind als Voraussetzung für Wettvermittlungserlaubnisse in Deutschland auch nach mehr als vier von sieben Jahren der Geltungsdauer der Experimentierklausel überhaupt noch keine Sportwettkonzessionen erteilt worden.
- 64 Vgl. Pressemitteilung der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder 2016/2017 vom 15.3.2017, <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Presse/?id=125346&processor=processor.sa.pressemitteilung>.
- 65 Zwar haben die Ministerpräsidenten der Länder eine Nachbesserung des allgemein als gescheitert angesehenen Konzessionsmodells vereinbart. Der Senat hat jedoch weiterhin erhebliche Zweifel, ob die aktuell anstehende Ratifizierung des ausweislich der vorbezeichneten Pressemitteilung am 15.3.2017 von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichneten 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrags durch die Länderparlamente den Glücksspielaufsichtsbehörden den Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

- 66 So aber die Begründung unter Nr. 9 der Notifizierungsmitteilung vom 9.11.2016 - 2016/590/D - an die Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=590&mLang=SK>; siehe auch Schleswig-Holsteinischer Landtag, Unterrichtung 18/270 vom 15.2.2017, sowie LT NRW-Vorlage 16/4778.
- 67 Selbst wenn die Änderung dazu führt, dass das Sportwettenmonopol durch eine vorläufige Erlaubnis für alle Bewerber "im Konzessionsverfahren, die im laufenden Verfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben", für eine Übergangszeit auch tatsächlich beseitigt wird, bleibt es dabei, dass die Auswahl der künftigen Inhaber vorläufiger Erlaubnisse wegen des Verzichts auf eine neue Ausschreibung nach dem Scheitern des bisherigen Konzessionsverfahrens nicht in einem Verfahren erfolgt ist, das auf im Voraus bekannten nicht diskriminierenden Kriterien beruht und dem Gleichbehandlungsgrundsatz sowie dem daraus folgenden Transparenzgebot genügt. Abgesehen von der von Anfang an missverständlichen Ausschreibung der Konzessionserteilung unter Mitteilung unzutreffender Entscheidungsmaßstäbe am 8.8.2012 (ABl./S. 2012/S 151-253153, 6/7) waren den Bewerbern im Zeitpunkt der Ausschreibung weder die nunmehr geplante Erteilung von 35 vorläufigen Erlaubnissen kraft Gesetzes noch die Verlängerung der Experimentierphase zunächst bis zum 30.6.2021 bekannt.
- 68 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.1.2017 - 4 A 3244/06 -, juris, Rn. 49 ff., 61 ff.; zur entsprechenden Kritik der Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum der EU-Kommission siehe auch FAZ vom 4.3.2017, <http://plus.faz.net/evr-editions/2017-03-04/0d4iYNYuMz77nVBpDowOB4q?GEPC=s5>.
- 69 Die Dienstleistungsfreiheit darf nach höchstrichterlicher Rechtsprechung aber nur eingeschränkt werden, wenn die beschränkende Regelung mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist, wenn sie des Weiteren aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und wenn sie schließlich nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Dabei ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltenden Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Diese Anforderungen gelten nicht nur für die Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole, sondern für die Rechtfertigung von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit allgemein.
- 70 Vgl. BVerwG, Urteile vom 1.6.2011 - 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1 = juris, Rn. 35, und vom 9.7.2014 - 8 C 36.12 -, NVwZ 2014, 1583 = juris, Rn. 21, jeweils unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 10.3.2009 - C-169/07, Hartlauer - Slg. 2009, I-1721 = juris, Rn. 55 ff.; OVG NRW, Beschluss vom 9.6.2016 - 4 B 1437/15 -, GewArch 2016, 434 = juris, Rn. 17 ff.; unklar und mit missverständlichem Leitsatz 2 insofern BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 85.
- 71 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 72 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 1 und 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG.
- 73 Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

juris DVD Baurecht

ANLAGE 3

Langtext

<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	10.07.2012	<b>Norm:</b>	§ 61 Abs 1 S 2 BauO NW 2006
<b>Aktenzeichen:</b>	2 A 1969/11		
<b>Dokumenttyp:</b>	Beschluss		

**Anfechtung der Untersagung einer Sportsbar als Wettbüro,  
eines Gebührenbescheids und von  
Zwangsmittelfestsetzungen - hier: erfolglos**

**Leitsatz**

1. Mit einer Baugenehmigung für eine "Sportsbar" wird nicht zugleich die Vermittlung von Sportwetten gestattet. (Rn.15)(Rn.16)(Rn.18)
2. Zum Begriff des Wettbüros bzw. der Sportsbar. (Rn.10)(Rn.14)

**Fundstellen**

BauR 2012, 1633-1634 (Leitsatz und Gründe)  
BRS 79 Nr 155 (2012) (Leitsatz und Gründe)

**Verfahrensgang**

vorgehend VG Düsseldorf, 8. Juli 2011, Az: 25 K 234/11

**Tenor**

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 77.892,- Euro festgesetzt.

**Gründe**

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.
- 2 Die mit dem Zulassungsbegehren vorgebrachten, für die Prüfung maßgeblichen Einwände (§ 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO) begründen weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.) noch ergeben sie besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (2.).
- 3 1. Ernstliche Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegen vor, wenn erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhalten wird. Sie sind (nur) begründet, wenn zumindest ein einzelner tragender Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt.

- 4 Derartige Zweifel weckt das Antragsvorbringen nicht.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag,
- 6 den Nutzungsuntersagungsbescheid der Beklagten vom 10. Dezember 2010, deren Gebührenbescheid vom 10. Dezember 2010 sowie deren Zwangsmittelbescheide vom 24. Januar 2011 und vom 1. März 2011 aufzuheben,
- 7 im Wesentlichen mit der Begründung angewiesen, die Klage sei hinsichtlich der Androhung der Versiegelung unzulässig, da der Kläger sein Gewerbe mittlerweile abgemeldet habe, und im Übrigen unbegründet. Die Nutzungsuntersagung sei hinreichend bestimmt; untersagt seien alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit Wetten stünden. Die Aufnahme des Betriebs des Wettbüros in der genehmigten Sportsbar stelle eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar. Für die Annahme eines formell illegalen Betriebs sei es unerheblich, dass der Kläger nach seinem Vortrag bei Übernahme von der früheren Betreiberin an dem Betrieb nichts geändert habe.
- 8 Die dagegen von dem Kläger erhobenen Einwände bleiben ohne Erfolg.
- 9 1.1 a) Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die mit der angefochtenen Ordnungsverfügung vom 13. Dezember 2010 angeordnete Untersagung der Nutzung "als Wettbüro" hinreichend bestimmt ist. Dies wird mit dem Zulassungsantrag nicht ernstlich in Zweifel gezogen.
- 10 Unter den Begriff "Wettbüro" fallen Räumlichkeiten, in denen zwischen dem Kunden (Spieler), dem Wettbüro (Vermittler) und dem - meist im europäischen Ausland ansässigen - Wettunternehmen Transaktionen abgeschlossen werden, wobei es sich um Sportwetten bzw. um Wetten auf diverse sonstige Ereignisse handelt.
- 11 Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 21. März 2012 - 2 A 858/12 -, S. 3 des amtlichen Umdrucks, und vom 8. Februar 2012 - 2 A 417/11 -, S. 4 des amtlichen Umdrucks.
- 12 Hinzu kommt im Regelfall, dass die Räumlichkeiten - insbesondere durch die Anbringung von Bildschirmen - Gelegenheit bieten, die Wettangebote bzw. -ergebnisse live mitzuverfolgen. Dies alles unterscheidet das Wettbüro von einer bloßen Lotto-/Toto-Aannahmestelle in einem Geschäftslokal.
- 13 Ausgehend davon ist mit der angefochtenen Nutzungsuntersagung der Betrieb des Klägers in seiner damaligen Form insgesamt untersagt worden. Dieser Regelungsgehalt der Nutzungsuntersagung war aus der maßgeblichen Sicht eines objektiven Empfängers und auch für den Kläger ohne Weiteres erkennbar, da es sich um einen Betrieb handelte, der von seiner typischen Betriebsform her alle Charakteristika eines Wettbüros aufwies. Von daher bestand auch keine Veranlassung, nur einzelne Tätigkeiten der Wettvermittlung zu untersagen.
- 14 Im Betrieb des Klägers erfolgte die Vermittlung von Wetten nicht nur als Randerscheinung einer (genehmigten) Nutzung als Sportsbar, sondern vielmehr erkennbar als Hauptzweck in der Form eines Wettbüros. Dies ergibt sich zweifelsfrei aus den von der Beklagten im Rahmen der Ortsbesichtigungen am 15. Juli 2010, am 26. August 2010, am 16. November 2010, am 6. Dezember 2010, am 19. Januar 2011 und am 18. März 2011 getroffenen Feststellungen, wonach in dem Betrieb des Klägers Bildschirme, auf denen Wettquoten angezeigt wurden, vorhanden waren sowie Tipp-/Wettscheine und Tages-Wettprogramme auslagen. Auch nach den von der Beklagten gefertigten Lichtbildern, die einen Eindruck von der gesamten Räumlichkeit vermitteln, besteht kein Zweifel, dass es sich um ein typisches (Sportwetten-) Wettbüro handelt. Der festgestellte Betrieb hat mit dem Betrieb einer Sportsbar demgegenüber nichts zu tun; die entsprechende Bezeichnung ist nur vorgeschoben. Der Begriff "Sportsbar" stammt ursprünglich aus Nordamerika und beschreibt eine bestimmte Form der Erlebnisgastronomie, die vom Nutzungstyp einer Schankwirtschaft - und nicht etwa einem Wettbüro - vergleichbar ist. Im Vordergrund steht die Betrachtung von Sportereignissen. Auf Leinwänden und Bildschirmen werden

Sportveranstaltungen aus aller Welt übertragen. In den Räumlichkeiten werden zudem regelmäßig Sportdekorationen, Zeitungsausschnitten oder auch Trikots von bekannten Sportlern mit Originalunterschriften ausgestellt. Die Wettvermittlung - wie sie im Betrieb des Klägers erfolgte - ist demgegenüber nicht (originär) Gegenstand des Betriebs einer Sportsbar.

- 15 b) Bei der Aufnahme der Nutzung als Wettbüro handelte es sich auch um eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, so dass diese mangels Vorliegens einer entsprechenden Baugenehmigung (zumindest) formell illegal war und somit die Voraussetzungen für den Erlass der angefochtenen Nutzungsuntersagung gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW vorlagen.
- 16 Dagegen wendet der Kläger ohne Erfolg ein, der Begriff der Sportsbar meine keine "wettfreie" Gaststätte; vielmehr sei davon auszugehen, dass die Baugenehmigung vom 2. Februar 2010 jedenfalls ein gewisses, für Sportsbars (zumal in E. ) übliches Maß an Wettmöglichkeiten abdecke, so dass die Aufnahme der Wetttätigkeiten nicht zu einer genehmigungsbedürftigen Nutzungsänderung geführt habe.
- 17 Wie bereits unter a) ausgeführt, ist mit dem Begriff der Sportsbar eine besondere Form der Erlebnisgastronomie - und damit ein besonderer Nutzungstyp - gemeint, die gerade nicht eine Wettmöglichkeit umfasst. Dieser Begriff ist wie alle bauplanungsrechtlich relevante Nutzungsarten in aller Regel bundeseinheitlich zu verstehen und unterliegt keinen regionalen (E ) Besonderheiten. Von daher zeigt der vorliegende Fall, dass der Begriff der Sportsbar nur deshalb "missbräuchlich" verwendet wird, um den Betrieb eines Wettbüros zu kaschieren.
- 18 Die Baugenehmigung vom 2. Februar 2010 deckt eine Nutzung als Wettbüro nicht ab. So enthält die grüngestempelte Betriebsbeschreibung unter der Rubrik (angebotene) Dienstleistungen nur die Eintragung "Übertragung von Sportereignissen, Ausschank von nichtalkoholischen Getränken". Des Weiteren schließt die Baugenehmigung Wetttätigkeiten in jeglicher Form ausdrücklich aus. Zwar erfolgte dies unter der Rubrik "Gaststättenrecht". Gleichwohl wird hierdurch eine baurechtliche Betreiberpflicht statuiert.
- 19 Für die Beurteilung der Frage, ob eine (formell illegale) Nutzungsänderung vorliegt, ist es schließlich rechtlich ohne Bedeutung, ob die unter dem 2. Februar 2010 genehmigte Nutzungsänderung von Gaststätte in Sportsbar tatsächlich zur Aufnahme des Betriebs einer Sportsbar erforderlich war. Denn jedenfalls legt diese (bestandskräftige) Baugenehmigung das derzeit zulässige Betriebsgeschehen fest, welches - wie ausgeführt - keine Wetttätigkeiten umfasst.
- 20 1.2 Die mit dem Zulassungsantrag hinsichtlich der Festsetzung von Zwangsgeldern erhobenen Einwände greifen nicht durch. Die Nutzungsuntersagung, auf deren Grundlage die Zwangsgelder festgesetzt worden sind, ist - wie sich aus den Ausführungen zu 1.1 ergibt - rechtmäßig. Zudem hat der Kläger dadurch, dass er auch nach Erlass der Ordnungsverfügung vom 10. Dezember 2010 die untersagte Nutzung als Wettbüro weiter betrieben hat, gegen die Nutzungsuntersagung verstoßen und somit die angedrohten Zwangsgelder verwirkt. Insbesondere hat die Beklagte anlässlich weiterer Ortstermine (16. November 2010, 6. Dezember 2010, 19. Januar 2011) festgestellt, dass nach wie vor Wettscheine sowie Tages- Wettprogramme auslagen und auf den Bildschirmen Wettangebote/-ergebnisse angezeigt waren und es sich somit weiterhin um den Betrieb eines Wettbüros handelte.
- 21 1.3 Ob die Klage hinsichtlich der im Bescheid vom 1. März 2011 erfolgten Androhung unmittelbaren Zwangs - wie das Verwaltungsgericht meint - unzulässig ist, weil der Kläger sein Gewerbe am 15. März 2011 abgemeldet hat und der Betrieb seitdem von einer anderen Person fortgeführt wird, kann dahingestellt bleiben. Der Kläger hat nämlich jedenfalls nichts weiter dargelegt, was Anlass zu Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Androhung begründen könnte. Nach den vorstehenden Ausführungen und der Tatsache, dass die Verhängung von Zwangsgeldern nicht zum Erfolg geführt hat, spricht vielmehr alles für die Rechtmäßigkeit der Androhung einer Versiegelung.

- 22 2. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen der besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten der Rechtssache zuzulassen.
- 23 Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Angriffe des Klägers gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden.
- 24 Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Dass der Ausgang des Rechtsstreits in dem vorgenannten Sinn offen ist, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens aus den unter 1. genannten Gründen nicht feststellen. Insbesondere wirft die Bestimmung des Inhalts der Baugenehmigung keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten auf. Der Baugenehmigung vom 2. Februar 2010 und dem dort verwendeten Begriff der Sportsbar lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass damit nicht zugleich auch eine Wetttätigkeit bzw. ein Wettbüro genehmigt wird.
- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 26 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 und 3 GKG.
- 27 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).
- 28 Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags ist das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

© juris GmbH

juris DVD Baurecht

ANLAGE 4

Langtext

<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz 8. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	14.04.2011	<b>Normen:</b>	§ 29 Abs 1 BauGB, § 61 BauO RP, § 62 Abs 2 Nr 5a BauO RP, § 65 Abs 1 VwVG RP, § 66 Abs 1 VwVG RP
<b>Aktenzeichen:</b>	8 B 10278/11		
<b>Dokumenttyp:</b>	Beschluss		

### Genehmigungspflichtige Nutzungsänderung - Nutzung als Wettbüro

#### Leitsatz

1. Ein Wettbüro verliert dann den Charakter einer bloßen Wettannahmestelle und ist als Vergnügungsstätte zu werten, wenn die Kunden durch die konkrete Ausgestaltung der Räumlichkeiten animiert werden, sich dort länger aufzuhalten und in geselligem Beisammensein (gemeinschaftliches Verfolgen der Sportübertragungen) Wetten abzuschließen.(Rn.11)
2. Bei dieser Ausgestaltung ist es unerheblich, ob in dem Geschäftslokal lediglich Pferdewetten oder allgemein alle Sportwetten angeboten werden.(Rn.11)

#### Orientierungssatz

Vergleiche zu Leitsatz 2 BayVGH, Urteil vom 6. Juli 2005 - 1 B 01.1513 -, juris, Rn. 42; VGH Kassel, Beschluss vom 19. September 2006 - 3 TG 32161/06 -, NVwZ-RR 2007, 81 und juris, Rn. 3 f., Beschluss vom 25. August 2008 - 3 UZ 2566/07 -, NVwZ-RR 2009, 143 und juris, Rn. 5.(Rn.11)

#### Fundstellen

NVwZ-RR 2011, 635-637 (Leitsatz und Gründe)  
ZfBR 2011, 582-584 (Leitsatz und Gründe)  
BauR 2011, 1484-1487 (Leitsatz und Gründe)  
Info BRS 2011, Nr 4, 18-22 (Leitsatz und Gründe)  
LKRZ 2011, 339-341 (Leitsatz und Gründe)  
BRS 78 Nr 198 (2011) (Leitsatz und Gründe)

#### weitere Fundstellen

DVBI 2011, 981 (Leitsatz)  
DÖV 2011, 742 (Leitsatz)  
BRS 78 Nr 91 (2011) (Leitsatz)

#### Verfahrensgang

vorgehend VG Neustadt (Weinstraße) 3. Kammer, 3. Februar 2011, Az: 3 L 60/11.NW, Beschluss

#### Diese Entscheidung zitiert

#### Rechtsprechung

Vergleiche Hessischer Verwaltungsgerichtshof 3. Senat, 25. August 2008, Az: 3 UZ 2566/07  
Vergleiche Hessischer Verwaltungsgerichtshof, 19. September 2006, Az: 3 TG 32161/06  
Vergleiche Bayerischer Verwaltungsgerichtshof 1. Senat, 6. Juli 2005, Az: 1 B 01.1513

#### Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 3. Februar 2011 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

### Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde bleibt erfolglos. Soweit das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Ziffern I und II der Verfügung der Antragsgegnerin vom 13. Januar 2011 sowie auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs hinsichtlich Ziffer IV dieses Bescheides abgelehnt hat, begegnet dies keinen rechtlichen Bedenken. Das Verwaltungsgericht ist in nicht zu beanstandeter Weise davon ausgegangen, dass bei der nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Interessenabwägung das Interesse der Antragsgegnerin an einem Vollzug der angefochtenen Verfügung das Interesse der Antragstellerin, von einer Vollziehung vorläufig verschont zu bleiben, überwiegt.
- 2 Die Begründung der Beschwerde, auf deren Prüfung sich der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO zu beschränken hat, rechtfertigt keine abweichende Entscheidung.
- 3 Die angefochtene Nutzungsuntersagungsverfügung erweist sich, soweit sie Gegenstand des Beschwerdeverfahrens geworden ist, als offensichtlich rechtmäßig. Zudem kann sich die Antragsgegnerin weiterhin auf ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung dieses Bescheides berufen.
- 4 Die von der Antragsgegnerin verfügte Nutzungsuntersagung für den Abschluss und die Vermittlung allgemeiner Sportwetten findet ihre Rechtsgrundlage in § 81 Satz 1 Landesbauordnung - LBauO -. Hiernach kann die Bauaufsichtsbehörde, wenn bauliche Anlagen gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Nutzungsänderung dieser Anlagen verstoßen, deren Benutzung untersagen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.
- 5 Eine Nutzungsuntersagung kann bereits dann ausgesprochen werden, wenn für eine Nutzung die erforderliche Genehmigung fehlt. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in diesem Fall nach § 81 Satz 1 LBauO dadurch Rechnung getragen, dass eine Benutzungsuntersagung nur ergehen darf, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Eine entsprechende Anordnung ist demnach nur dann möglich, wenn nicht offensichtlich eine beantragte Nutzungsänderungsgenehmigung erlassen werden muss (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Mai 1996 - 8 A 11880/85.OVG - AS 25, 313 und juris, Rn. 19).
- 6 Die Nutzung eines Teils der Erdgeschossräume in dem Anwesen R.straße ... durch die Antragsgegnerin stellt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar, die nicht genehmigt wurde. Nach § 61 LBauO bedarf die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung, soweit in den §§ 62, 67 und 84 LBauO nichts anderes bestimmt ist. § 62 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a) LBauO sieht von der Genehmigungspflicht eine Ausnahme bei Gebäuden und Räumen vor, die nicht im Außenbereich liegen, wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen als für die bisherige Nutzung gelten.
- 7 Hinsichtlich der Nutzung als Wettbüro für allgemeine Sportwetten liegt eine Nutzungsänderung im Sinne der genannten Vorschriften vor. Als Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne ist jede Änderung der ursprünglich genehmigten Nutzung anzusehen, die sich ihrerseits aus der erteilten Baugenehmigung ergibt (vgl. Jeromin, LBauO, 2. Aufl. 2008, § 3 Rn. 16). Der Inhalt der der Antragstellerin erteilten Baugenehmigung vom 19. Januar 2007 wird durch die unter Nr. 1 der Nebenbestimmungen enthaltene Umschreibung konkretisiert. Darin wird ausgeführt, dass die Baugenehmigung für eine Geschäftsstelle zum gewerbsmäßigen Abschluss

und Vermitteln von Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde (Pferdewetten) erteilt wird. Mit dieser Nebenbestimmung wird der Inhalt der Genehmigung dem gestellten Bauantrag entsprechend festgelegt. Da die Antragsgegnerin dem Bauantrag insoweit in vollem Umfang entsprochen hat, ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit der in der Nebenbestimmung enthaltenen Einschränkung.

- 8 Die in dem Wettbüro tatsächlich ausgeübte Nutzung des Abschlusses und der Vermittlung allgemeiner Sportwetten hält den durch die Baugenehmigung gesteckten Rahmen nicht ein und stellt damit eine Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne dar.
- 9 Für diese Nutzungsänderung greift auch nicht die in § 62 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a) LBauO vorgesehene Ausnahme von der Genehmigungspflicht. Hinsichtlich der Nutzung des Anwesens R.straße ... für allgemeine Sportwetten kann nicht festgestellt werden, dass für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen gelten als für die bisherige Nutzung. Vielmehr ist von der Möglichkeit auszugehen, dass die Nutzung eines Wettbüros für allgemeine Sportwetten in bauplanungsrechtlicher Hinsicht geänderten Anforderungen unterliegt und dass damit eine bauplanungsrechtliche Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB vorliegt.
- 10 Eine derartige Nutzungsänderung setzt eine Änderung der Nutzungsweise voraus, die insoweit bodenrechtlich relevant ist, als sie die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange berühren kann, womit die Genehmigungsfrage (erneut) aufgeworfen wird. Der Tatbestand einer Nutzungsänderung im Sinne von § 29 BauGB wird von solchen Veränderungen erfüllt, die außerhalb der jeder einzelnen Art von Nutzung eigenen Variationsbreite liegen. Dies kann sowohl dann der Fall sein, wenn für die neue Nutzung weitergehende Vorschriften gelten als für die alte, als auch dann, wenn sich die Zulässigkeit der neuen Nutzung nach derselben Vorschrift bestimmt, hiernach aber anders zu beurteilen ist als die bisherige Nutzung (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1977 - IV C 8.75 -, NJW 1977, 1932 und juris, Rn. 18; Urteil vom 27. August 1998 - 4 C 5/98 -, NVwZ 1999, 523 und juris, Rn. 17; Beschluss vom 7. November 2002 - 4 B 64/02 -, BRS 66 Nr. 70 und juris, Rn. 6; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 2010, § 29 BauGB, Rn. 41).
- 11 Eine hiernach relevante Änderung der Nutzungsweise ergibt sich nicht bereits daraus, dass die genehmigte Nutzung des Wettbüros für Pferdewetten und die derzeit ausgeübte Nutzung für allgemeine Sportwetten unterschiedlichen Nutzungsarten nach den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung zuzuordnen wären. Beide Nutzungsvarianten sind vielmehr in ihrer konkreten Ausgestaltung als Vergnügungsstätte einzustufen. Kennzeichen einer derartigen Vergnügungsstätte ist, dass sie als besondere Art von Gewerbebetrieben durch die kommerzielle Unterhaltung der Besucher geprägt wird und dabei in unterschiedlicher Ausprägung den Sexual-, Spiel- oder Geselligkeitstrieb anspricht (vgl. Bielenberg in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a.a.O., § 4a BauNVO, Rn. 58; Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 4a Rn. 22). Das Wettbüro der Antragstellerin ist ersichtlich nicht lediglich darauf angelegt, Wetten entgegenzunehmen und weiterzuleiten sowie Gewinne auszuzahlen. Vielmehr sollen die Kunden animiert werden, sich während der Sportveranstaltungen in den Räumen des Wettbüros aufzuhalten und die Sportereignisse, auf die sie gewettet haben, in Live-Übertragungen auf den Fernsehmonitoren zu verfolgen, womit gleichzeitig ein Gemeinschaftserlebnis entsteht. Ein entsprechendes Konzept kann der Planzeichnung des Wettbüros entnommen werden, die erkennen lässt, dass die Fläche des Wettbüros über die Erfordernisse hinausgeht, die ein reiner Wettschalter mit sich brächte. Zudem befinden sich dort Sitzgruppen, die über den gesamten Raum verteilt sind, sowie eine größere Monitorwand. Da diese Ausgestaltung nicht hinsichtlich der Sportart variiert, die Gegenstand der Wetten ist, handelt es sich bei dem Wettbüro sowohl hinsichtlich der genehmigten, auf Pferdewetten beschränkten Nutzung als auch bei der tatsächlich ausgeübten erweiterten Nutzung für allgemeine Sportwetten um eine Vergnügungsstätte (vgl. BayVGh, Urteil vom 6. Juli 2005 - 1 B 01.1513 -, juris, Rn. 42; HessVGh, Beschluss vom 19. September 2006 - 3 TG 32161/06 -, NVwZ-RR 2007,

- 81 und juris, Rn. 3 f., Beschluss vom 25. August 2008 - 3 UZ 2566/07 -, NVwZ-RR 2009, 143 und juris, Rn. 5, Fickert/Fieseler a.a.O., § 4a Rn. 22.23.69; die Frage offen lassend: OVG NRW, Beschluss vom 18. Oktober 2005 - 10 B 1600/05 -, juris, Rn. 4).
- 12 Eine geänderte bauplanungsrechtliche Beurteilung des Wettbüros kann sich indessen im Hinblick auf das Rücksichtnahmegebot ergeben. Eine bodenrechtlich relevante Nutzungsänderung entsteht insbesondere daraus, dass Unterschiede hinsichtlich der von der geänderten Nutzung ausgehenden Störungen oder Auswirkungen auf die Umgebung bestehen, die geeignet sind, die Genehmigungsfrage neu aufzuwerfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. März 1989 - 4 B 24.89 - in NVwZ 1989, 666 und juris, Rn. 3).
  - 13 Hinsichtlich der Nutzung als Wettbüro für allgemeine Sportwetten ergeben sich beachtliche Anhaltspunkte, dass hiervon andere Auswirkungen auf die Umgebung ausgehen, als dies bei einem auf Pferdewetten beschränkten Wettbüro der Fall ist. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass mit der Ausweitung der Sportarten ein erheblich größerer Interessentenkreis angesprochen wird als bei Pferdewetten. Dies wird von der Antragstellerin letztlich auch nicht in Zweifel gezogen. Das Konzept des Wettbüros wird zudem nicht lediglich in Randbereichen angepasst, sondern grundlegend umgestaltet. Die größere Bandbreite an Sportveranstaltungen, die Gegenstand der Wetten sind und deren Live-Übertragungen von den Kunden in den Räumen des Wettbüros verfolgt werden, legt gegenüber den auf eine Sportart konzentrierten Pferdewetten ein abweichendes Nutzerverhalten nahe. Hieraus ergibt sich jedenfalls die Möglichkeit geänderter Auswirkungen auf die Umgebung.
  - 14 Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass sich hinsichtlich der Gesamtzahl der Kunden keine Veränderung ergeben habe, da das Interesse an Pferdewetten in gleichem Maße nachgelassen habe, wie die Attraktivität der allgemeinen Sportwetten gestiegen sei, schließt diese quantitative Feststellung als mögliches Indiz für eine weiterhin nachbarschafts- und umgebungsverträgliche Nutzung nicht bereits das Erfordernis eines erneuten Genehmigungsverfahrens aus.
  - 15 Für die Annahme einer bodenrechtlichen Relevanz des Nutzungswechsels kann nicht gefordert werden, dass Beeinträchtigungen tatsächlich nachzuweisen sind. Vielmehr ist entscheidend, dass entsprechende Beeinträchtigungen auftreten können. Ob sie tatsächlich in relevanter Weise vorliegen, muss im Genehmigungsverfahren selbst geprüft werden. Die Annahme einer Nutzungsänderung im bauplanungsrechtlichen Sinne kann nicht auf die Frage verengt werden, ob sich das Vorhaben in materiell-rechtlicher Hinsicht als unzulässig erweist. Vielmehr ist der Begriff in einer die behördliche Kontrollaufgabe berücksichtigenden Weise weit zu fassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 1988 - 4 C 50/87 - in BRS 48, Nr. 58 und juris, Rn. 16). Hinzu kommt, dass § 62 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a) LBauO, der eine Ausnahme von der ansonsten bestehenden Genehmigungspflicht in bauordnungsrechtlicher Hinsicht normiert, eng auszulegen ist. Eine Genehmigungsfreiheit besteht lediglich dann, wenn feststeht, dass für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen gelten. Soweit diese Frage offen bleibt, geben mögliche Unklarheiten Anlass zu einer Überprüfung im Genehmigungsverfahren.
  - 16 Die im Hinblick auf die formelle Illegalität der Nutzungsänderung hiernach gerechtfertigte Nutzungsuntersagung erweist sich auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil der Antragstellerin eine entsprechende Genehmigung offensichtlich erteilt werden müsste. Die Nutzungsänderung in ein Wettbüro für allgemeine Sportwetten ist nicht offensichtlich genehmigungsfähig.
  - 17 Das Verwaltungsgericht sieht die von der Antragstellerin vorgenommene Nutzungsänderung deshalb nicht als genehmigungsfähig an, weil das Anwesen R.straße ... Teil eines faktischen allgemeinen Wohngebietes sei, in dem Vergnügungstätten nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 4 BauNVO auch ausnahmsweise nicht zugelassen werden könnten. Grundlage dieser Feststellung des Verwaltungsgerichtes ist ein Bestandsverzeichnis der Umgebung des Anwesens. Die Antragstellerin wendet hiergegen in ihrer Beschwerdebegründung ein, dass das Grundstück R.straße ... in erster Linie geprägt werde durch die entlang dieser Straße

festzustellende Bebauung, die indessen in stärkerem Umfang gewerblich geprägt sei, so dass ein Mischgebiet angenommen werden müsse. Diese unterschiedliche Einschätzung zeigt, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzung des Wettbüros für allgemeine Sportwetten nicht offensichtlich angenommen werden kann. Vielmehr bedarf die Charakterisierung der Umgebung des Vorhabens noch weiterer Aufklärung.

- 18 Liegen hiernach die Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung offensichtlich vor, so steht auch das besondere öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung nicht in Frage. Dieses öffentliche Interesse ist darin begründet, dass die praktizierte Nutzung nicht genehmigt war, durch die ungenehmigte Nutzung die präventive Kontrolle der Bauaufsicht verhindert wird und dass ungerechtfertigte Vorteile gegenüber denjenigen vermieden werden, die eine geänderte Nutzung erst nach Erteilung einer Genehmigung aufnehmen (vgl. Beschluss des Senats vom 5. Juli 2006 - 8 B 10574/06 -, BRS 70 Nr. 190 und juris, Rn. 13). Diese Dringlichkeit ist nicht dadurch entfallen, dass die Antragsgegnerin die angefochtene Verfügung erst ein knappes Jahr nach Kenntnis von dem betrieblichen Umfang des Wettbüros erlassen hat. Die Antragsgegnerin hat hierzu nachvollziehbar darauf verwiesen, dass ihr ein früheres Einschreiten angesichts von etwa 100 beanstandeten Wettbetrieben in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht möglich gewesen sei.
- 19 Auch hinsichtlich der in dem Bescheid der Antragsgegnerin unter Ziffer IV verfügten Androhung unmittelbaren Zwanges ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes, die aufschiebende Wirkung - abgesehen von der Reduzierung der TV-Bildschirme - nicht anzuordnen, rechtlich nicht zu beanstanden. Die nach § 20 AGVwGO von Gesetzes wegen mit Sofortvollzug versehene Zwangsmittelandrohung erweist sich ebenfalls als offensichtlich rechtmäßig, so dass auch insoweit das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.
- 20 Die Androhung findet ihre Rechtsgrundlage in § 66 Abs. 1 i.V.m. § 65 Abs. 1 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes - LVwVG -. Hinsichtlich der von der Antragsgegnerin verfügten Nutzungsuntersagung ergibt sich im Einzelfall auch kein Nachrang des unmittelbaren Zwangs gegenüber Ersatzvornahme oder Zwangsgeld. § 65 Abs. 1 LVwVG sieht vor, dass der unmittelbare Zwang angewendet werden kann, wenn die Ersatzvornahme oder das Zwangsgeld nicht zum Ziel führt oder sie untunlich sind. Als untunlich erweist sich die Anwendung von Ersatzvornahme oder Zwangsgeld auch dann, wenn ihr Einsatz zwar Erfolg versprechend ist, der unmittelbare Zwang sich aber im konkreten Fall als wirksamer darstellt (vgl. Engelhardt/App, Verwaltungsvollstreckungsgesetz - Verwaltungszustellungsgesetz, 8. Aufl. 2008, § 12 VwVG, Rn. 9). Da der von der Antragsgegnerin angedrohte unmittelbare Zwang letztlich nur in einem Zugriff auf die Geräte besteht, die für allgemeine Sportwetten genutzt werden, stellt er sich einerseits als wirkungsvoller als eine Ersatzvornahme oder eine Zwangsgeldfestsetzung dar. Andererseits wird die Antragstellerin durch den mit dem unmittelbaren Zwang verbundenen Eingriff, mit dem die Benutzung einzelner Vermögensgegenstände unterbunden werden soll, nicht stärker belastet als durch eines der anderen Zwangsmittel (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. Januar 2010 - 6 B 11030/09.OVG -).
- 21 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 22 Der Wert Streitgegenstandes bestimmt sich nach den §§ 47, 53 Abs. 3 und 52 Abs. 1 GKG.