



VERWALTUNGSGRICHT MÜNCHEN

BESCHLUSS

Aktenzeichen: M 22 S 07.900

Entscheidung vom 8. Mai 2007

In der Verwaltungsstreitsache

? gegen ?

wegen Sicherheitsrecht (LStVG); Glücksspiele hier: Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 22. Kammer, durch ? ohne mündliche Verhandlung am 8. Mai 2007 folgenden Beschluss:

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf ? 10.000,-- festgesetzt.

Sachverhalt:

Am 23. August 2005 wurden der Rechtsvorgängerin der Antragstellerin, vertreten durch ihren Geschäftsführer (den Geschäftsführer und Bevollmächtigten der Antragstellerin), im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach Art. 72 und Art. 73 der Bayerischen Bauordnung der Umbau und die Nutzungsänderung von Laden und Büros in vier Spielsalons im Anwesen ? genehmigt; am 20. Dezember 2005 erhielt sie die Erlaubnis nach § 33 c Abs. 1 der Gewerbeordnung zum Aufstellen von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in den Spielhallen ?.

Zum 18. Januar 2006 wurde die Firma der Rechtsvorgängerin in die Firma der Antragstellerin umbenannt und eine entsprechende Gewerbe-Ummeldung vorgenommen.

Am 9. Februar 2006 wurde die erste der umgebauten Spielhallen von den Behörden abgenommen und am 10. Februar 2006 der Antragstellerin die Erlaubnis zum Betrieb dieser Spielhalle erteilt (befristet bis 31.5.2006). Es folgten weitere Erlaubnisse vom 25. Juli 2006 (Hallen I und II) und vom 14. November 2006 (Hallen III und IV).

Bereits im November 2005 sprach der Geschäftsführer und Bevollmächtigte der Antragstellerin (im Folgenden: der Geschäftsführer) gegenüber der Antragsgegnerin die Möglichkeit an, im Anwesen ? neben dem Betrieb der Geldautomaten auch entgeltliche Roulette- und Black-Jack-Veranstaltungen durchzuführen; er legte einen Spielplan mit den näheren Einzelheiten der Ausgestaltung vor (Spielablauf "Belgisches Roulette und Black Jack = Wettbewerbsroulette und Wettbewerbsblackjack"; "Mitgliedercasino" mit Eintrittsgeld in Höhe von ca. 15,- - 35,- ? und Gewinnen in Form von Gutscheinen im Wert von maximal 2.000,- ?) und bat um Prüfung (Bl. 13-18 der Behördenakte).

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2005 äußerte die Antragsgegnerin erhebliche Bedenken gegen diese Absichten im Hinblick auf das Verbot der Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele in § 284 StGB; eine nähere Prüfung wurde angekündigt. Mit Schreiben vom 28. Dezember 2005 teilte das Bayer. Landeskriminalamt dem Geschäftsführer mit, dass es sich bei den von ihm beabsichtigten Roulette- und Black-Jack-Spielen um verbotenes Glücksspiel nach § 284 StGB handelt; diese Bewertung wiederholte das LKA in weiteren Schreiben vom 7. Juli 2006 und vom 28. Juli 2006 (Bl. 101, 147 der Behördenakte).

Mit Schreiben vom 12. Juli 2006 erstattete der Geschäftsführer bei der Staatsanwaltschaft München I Selbstanzeige wegen des Verdachts der Begehung von Straftaten nach § 284 StGB. Er müsse diesen Weg wählen, um eine unabhängige Prüfung des Glücksspielcharakters der von ihm durchgeführten "Sonderform von Roulette" zu ermöglichen; er sei der Auffassung, dass es sich dabei nicht um Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB handle (nach den vorliegenden Akten brachten die Ermittlungen bislang kein näheres Ergebnis).

Anfang August 2006 fragte der Geschäftsführer bei der Antragsgegnerin wegen der Veranstaltung von Poker-Turnieren (in der Form "Sit & Go") nach. Mit Schreiben vom 6. September 2006 teilte ihm die Antragsgegnerin mit, dass diese Spiele gegen § 284 StGB verstoßen würden (zum Poker-Vorgang siehe Bl. 154 bis 163 der Behördenakten).

Mit Schreiben vom 7. September 2006 legte der Geschäftsführer der Antragsgegnerin "neue Turnierregeln" zur Kenntnismahme vor (Teilnahmeregeln Belgisches Roulette und Black Jack: Teilnahmegebühr 25,- ?, Gewinne maximal 150,- ? auch mit Jackpot; siehe Bl. 164 bis 167 der Behördenakte).

Vorgelegt wurden auch Abwandlungen dieser Teilnahmeregeln (1. Abwandlung siehe Bl. 170 der Behördenakte; 2. Abwandlung - Reglement vom 9. September 2006 - siehe Bl. 175 der Behördenakte; mit Schreiben des Geschäftsführers vom 12. März 2007 an das Gericht wurde eine 3. Abwandlung - Reglement vom 10. September 2006 - vorgelegt; siehe Bl. 59 der Gerichtsakte).

Vorgelegt wurden auch entsprechende "Turnieraushänge", in denen "Turniergebühren" in Höhe von 15,- ? oder 19,- ?, teilweise auch zusätzliche "Abendgebühren" in Höhe von 5,- ? sowie auszubezahlende Gewinne in Höhe von bis zu 80,- ? ausgewiesen sind (siehe Bl. 178 bis 208 der Behördenakte). Für das "Belgische Roulette, Erstes Münchener Turnier" warb die Antragstellerin in der Münchener Stadtteilzeitung ? Nr. 36 vom 8. September 2006 (Bl. 173, 174 der Behördenakte).

Mit Schreiben vom 19. September 2006 teilte die Antragsgegnerin dem Geschäftsführer mit, dass das von ihm veranstaltete "Belgische Roulette" erheblichen Bedenken nach § 284 StGB unterliegt; dem Geschäftsführer wurde dringend empfohlen, von derartigen Veranstaltungen Abstand zu nehmen (Bl. 213 der Behördenakte). In der Folge entspann sich eine Diskussion zwischen dem Geschäftsführer und der Antragsgegnerin zum Glücksspielcharakter des "Belgischen Roulette" sowie zu Einzelaspekten von speziellen Vorhaben, auch von Pokerturnieren (siehe ab Bl. 226 der Behördenakte).

Im Behördenakt (Bl. 315 bis 320, Bl. 339) befinden sich Prospekte, in denen die Antragstellerin mit "Pokerturnieren", "Black Jack" und "Belgischem Roulette" (sog. Großes Spiel neben den genehmigten Casinoautomaten) und "Münchens gefährlichstem Jackpot" wirbt; u.a. wird mit "Geld gewinnen bis zu 1.200,- ?" geworben (Bl. 339 der Behördenakte). Auch im Internet wurde und wird für diese Spiele geworben (Website ?, siehe Bl. 342 der Behördenakte).

Der ? e.V. nahm dieses Verhalten der Antragstellerin zum Anlass für eine Beschwerde an das Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 11. Dezember 2006 (Bl. 342 der Behördenakte); der Verband mahnte Gleichbehandlung aller Automatenaufstellunternehmen an.

Am 21. Dezember 2006 fand in den Räumlichkeiten der Antragstellerin eine Ortsbesichtigung mit Behördenvertretern und dem Geschäftsführer statt. Es wurde festgestellt, dass die Spielbereiche im ersten Obergeschoss auch als Poker-, Bridge-, Roulette- und Black-Jack-Veranstaltungsräumlichkeiten genutzt werden (Bl. 344 der Behördenakte). Der Geschäftsführer übergab den Behördenvertretern 124 Veranstaltungsanzeigen für Poker-, Roulette- und Black-Jack-Veranstaltungen (siehe Bl. 344 bis Bl. 616 der Behördenakte).

Bei all diesen Veranstaltungen handele es sich um "Turniere". Die Gewinnpreise würden von Werbepartnern gesponsert. Die Teilnahmegebühr fließe dem Geschäftsführer zu; aus diesen Gebühren würden außer Gewinnen die Kosten für Croupiers, Miete, Sachaufwand etc. bestritten. Die Eintrittsgebühr für Teilnehmer und Zuseher werde von der Antragstellerin erhoben, die zugleich für die Verpflegung verantwortlich zeichne.

In den Veranstaltungsanzeigen wurde beginnend mit Montag, den 25. Dezember 2006 bis Donnerstag, den 8. März 2007, an fast jedem Tag mindestens zweimal täglich eine "Roulette-Akademie" bzw. "Poker-Akademie" bzw. "Belgisches Roulette und BJ" (BJ = Black Jack) bzw. "Belgisches BJ" angeboten. Die Teilnahmegebühr sollte 15,- €, zusätzlich 5,- € Eintrittsgebühr bzw. Teilnahmegebühr 10,- € + 15,- € Eintrittsgebühr bzw. 15,- € Teilnahmegebühr + 20,- € Eintrittsgebühr betragen, es sollten Goldbarren in unterschiedlichen Gewichtsklassen (2,5 g; 10 g; 20 g; 50 g) gewonnen werden können.

Mit Schreiben vom 29. Dezember 2006 hörte die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu ihrer Absicht an, ihr die Veranstaltung von illegalen Glücksspielen (insbesondere Roulette- bzw. Black-Jack-Spiele) mit Sofortvollzug zu untersagen. Es handle sich um unerlaubte Glücksspiele nach § 284 StGB. Der Geschäftsführer nahm hierzu am 11. Januar 2007 Stellung.

Mit Datum vom 16. Februar 2007 erging der folgende Bescheid:

1. Der ?, vertreten durch ?, wird die Veranstaltung von illegalen Glücksspielen (insbesondere Roulette- bzw. Black Jack-Spielen) in der als Spielhalle betriebenen Betriebsstätte ? untersagt.
2. Die ?, vertreten durch ?, hat die unter Ziffer 1 bezeichneten Tätigkeiten mit Ablauf des Tages der Zustellung dieses Bescheides einzustellen.
3. Wenn die ?, vertreten durch ?, ihrer Verpflichtung aus Ziffer 2 dieses Bescheides nicht nachkommt, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000,- Euro zur Zahlung fällig, das hiermit angedroht wird.
4. Ziffer 1 und 2 dieses Bescheides werden für sofort vollziehbar erklärt. Ziffer 3 ist kraft Gesetzes sofort vollziehbar.

In der Begründung des Bescheides wird u.a. Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 LStVG i.V.m. § 284 StGB als Rechtsgrundlage genannt. Die Antragstellerin veranstalte unerlaubt Glücksspiele, da sie dafür über keine Konzession verfüge. Der Sofortvollzug wurde mit dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Unterbindung von Straftaten begründet.

Mit Schreiben vom 22. Februar 2007 erhob der Geschäftsführer gegen den Bescheid Widerspruch, über den noch nicht entschieden ist.

Am 9. März 2007 erhob die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht München über ihren Geschäftsführer als bevollmächtigten Rechtsanwalt "Klage auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß 5 80 Abs. 5 VwGO". In der umfangreichen Begründung (Bl. 2 bis 42 der Gerichtsakte) führte die Antragstellerin aus, in

ihrem Casino finde kein normales Roulette oder Black Jack statt, sondern ein sog. belgisches Roulette bzw. belgisches Black Jack (ein "Reglement" vom 10. September 2006 wurde vorgelegt, Bl. 59 bis 62 der Gerichtsakte); diese Spiele seien keine Glücksspiele im Sinne des § 284 StGB.

Die Behörden wüssten schon seit über sechs Monaten von diesen Veranstaltungen, weshalb es ermessensfehlerhaft sei, nunmehr im Wege des Sofortvollzuges vorzugehen. Der Tenor des gegenständlichen Bescheids sei mit der Untersagung "illegaler Glücksspiele" zu unbestimmt. Auch Grundrechte der Antragstellerin seien verletzt (Art. 101, 12, 14, 3 GG). Weiter werde Europarecht (Art. 54 EGV) dadurch verletzt, dass die staatlichen Spielbanken Glücksspiele veranstalten dürften; das Glücksspielwesen sei in der EU-Dienstleistungs-Novelle nicht geregelt, weswegen Art. 54 EGV anwendbar sei.

Schließlich werde das Menschenrecht auf Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK, das auch das Recht auf "werbemäßige Darstellung ... der Meinungsfreiheit" beinhalte, verletzt. Mit Schriftsatz vom 5. April 2007 beantragte die Antragsgegnerin, den Antrag abzulehnen. Wegen der näheren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Die "Klage auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO" ist als Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung bzw. - hinsichtlich der Androhung von Zwangsgeld - Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 22. Februar 2007 anzusehen.

Entscheidungsgründe:

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

Entfällt die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs, weil die Behörde die sofortige Vollziehung entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet hat, kann das Gericht der Hauptsache nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen.

Bei seiner Entscheidung hat es zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen, wobei auch die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen sind.

Im vorliegenden Fall überwiegt das Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der streitgegenständlichen Anordnungen das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin. Denn der von der Antragstellerin eingelegte Rechtsbehelf wird in der Hauptsache voraussichtlich erfolglos bleiben, die Antragstellerin kann auch kein rechtlich geschütztes Interesse an der Ausübung der untersagten Tätigkeit für die Dauer eines Hauptsacheverfahrens in Anspruch nehmen, wohingegen gewichtige öffentliche Interessen für die sofortige Einstellung bzw. Verhütung der untersagten illegalen Tätigkeit sprechen.

Die im angefochtenen Bescheid vom 16. Februar 2007 enthaltene schriftliche Begründung für die sofortige Untersagung der Veranstaltung illegaler Glücksspiele (insbesondere Roulette- bzw. Black-Jack-Spiele) durch die Antragstellerin enthält eine ausreichende Abwägung der widerstreitenden Interessen i.S.d. § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.

Rechtsgrundlage für die im Bescheid ausgesprochene Untersagung der Veranstaltung illegaler Glücksspiele ist Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG. Danach können die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Einzelfall Anordnungen treffen, um rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen, zu verhüten (Alternative 1) oder zu unterbinden (Alternative 2).

Gegen die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf Fälle wie den vorliegenden bestehen keine Bedenken. Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG wird insoweit nicht von gewerberechtlichen Vorschriften verdrängt (vgl. BayVGH vom 29.9.2004 BayVBI 2005, 241, bestätigt durch BVerwG vom 21.6.2006 NVwZ 2006, 1175).

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG sind in beiden Alternativen gegeben, da es um die Verhütung einer Straftat nach § 284 StGB (siehe unten Punkt 1), wie auch um die Unterbindung einer Straftat nach § 284 StGB geht (siehe unten Punkt 2). Beide Alternativen tragen unter allen rechtlichen Gesichtspunkten jeweils für sich die Untersagungsverfügung.

1.

a) Es durfte davon ausgegangen werden, dass die konkrete Gefahr besteht, dass die Antragstellerin eine Straftat nach § 284 StGB begehen werde (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG, Verhütung einer rechtswidrigen Tat, die den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt). Nach § 284 Abs. 1 StGB wird bestraft, wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt.

Die Antragstellerin hat als privates "Spielcasino" in vielfacher Weise über Prospekte, Inserate oder das Internet mit der Veranstaltung von Pokerspielen, Black-Jack-Spielen und Roulette-Spielen, teilweise zu ganz konkreten Terminen, in ihren Räumlichkeiten geworben (siehe oben unter Punkt I., Bl. 315 bis 320, Bl. 339 der Behördenakte; siehe auch aktuell das Inserat in (?), Ausgabe 1/07 vom (?) bis(?), S. 17, Bl. 84 der Gerichtsakte).

Jedes Mal findet sich dabei ein Hinweis auf einen Geldbetrag als Eintritts-/Teilnahmegebühr/Spielgutschein o.Ä. und die Möglichkeit von Geld- oder geldwerten Gewinnen. Allein dieses Verhalten eines kommerziellen Casinobetriebs, ohne Einschränkung durch ein bestimmtes "Reglement" für "Poker", "Black-Jack", "Roulette" oder "Belgisches Roulette" zu werben, begründet die konkrete Gefahr, dass es tatsächlich zur Durchführung von solchen - diesen unbeschränkten Anpreisungen entsprechenden - Glücksspielen kommen werde.

Versteht man schon im Allgemeinen unter "Poker", "Roulette", "Black Jack" eindeutig ein Glücksspiel gegen Geld, so ist dies erst recht das Verständnis des von der Antragstellerin angesprochenen Personenkreises. Maßgeblich ist der objektive Empfängerhorizont der werbenden Darstellung. Ob es dann tatsächlich zur Durchführung dieser Glücksspiele kommen wird, ist deshalb an dieser Stelle genauso unerheblich wie die Frage, welches konkrete "Reglement" an den einzelnen Spielterminen tatsächlich zum Einsatz kommt, ob dieses geeignet ist, dem Spiel den Charakter als Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB zu nehmen und ob auch tatsächlich nach diesem Reglement gespielt wird.

Die Veranstaltung der von der Antragstellerin beworbenen Glücksspiele ist deswegen illegal, weil die Antragstellerin dafür nicht über die gemäß § 284 StGB erforderliche behördliche Erlaubnis verfügt; die Veranstaltung ist auch öffentlich, weil für jedermann die Möglichkeit besteht, sich daran zu beteiligen.

Dieser mit dem konkreten Verhalten der Antragstellerin verbundenen Gefahr einer Straftat nach § 284 Abs. 1 StGB durfte die Antragsgegnerin als Sicherheitsbehörde dadurch begegnen, dass sie die Veranstaltung von illegalen Glücksspielen, insbesondere der beworbenen und angekündigten, förmlich untersagte.

b) Der Tenor des Bescheids ist hinreichend bestimmt. Der Begriff des "illegalen Glücksspiels" im streitgegenständlichen Bescheid ist ebenso bestimmbar wie in der Strafvorschrift des § 284 StGB selbst oder in den Vorschriften des - das staatliche Spielbankenmonopol für Glücksspiele begründenden - Gesetzes über Spielbanken im Freistaat Bayern (SpielbG) und der Spielbankordnung, gegen welche Vorschriften verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen (siehe BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, NJW 2006, 1261 Rn. 129; BVerfG, Beschluss vom 26.3.2007, 1 BvR 2228/02).

Abgesehen davon ist der Antragstellerin der Begriff des illegalen Glücksspiels nicht nur in den Gründen des Untersagungsbescheides auch unter Verweis auf die strafrechtliche Kommentarliteratur zu § 284 StGB, sondern auch im vorangegangenen Schriftwechsel hinreichend deutlich gemacht worden; die Antragstellerin (ein gewerblicher Casino-Betrieb, dessen Geschäftsführer als Rechtsanwalt tätig ist) hat damit eine klare Orientierung für ihr Verhalten.

Es bleibt der Entscheidung der Antragstellerin überlassen, das Risiko einzugehen, dass eine von ihr

durchgeführte, als "Turnier" oder "Akademie" bezeichnete Veranstaltung als illegales Glücksspiel von der Untersagungsverfügung erfasst und das angedrohte Zwangsgeld fällig wird.

c) Die Untersagungsverfügung begegnet auch im Hinblick auf die in Art. 12 Abs. 1 GG garantierte Berufsausübungsfreiheit und das Verhältnismäßigkeitsprinzip keinen Bedenken. Glücksspiele der genannten Art (insbesondere Roulette, Black Jack, Poker) dürfen im Freistaat Bayern nur in staatlich konzessionierten staatlichen Spielbanken durchgeführt werden (staatliches Spielbankenmonopol, siehe Art. 2 Abs. 2 SpielbG, § 1 Spielbankordnung).

Außerhalb dieser Spielstätten ist die Veranstaltung dieser in § 1 Abs. 1 Nr. 1 Spielbankordnung aufgezählten Spiele demnach jedermann kraft Gesetzes verboten, und zwar generell ohne Ausnahmemöglichkeit und in jeglicher, im konkreten Fall angewandter Ausgestaltung (Reglement, Spielplan, Teilnahmeregel). Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 26. März 2007, Az.: 1 BvR 2228/02, die darin liegende Beschränkung der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG für verfassungsgemäß erachtet.

Es hat festgestellt, dass das in Bayern errichtete Spielbankenmonopol in seiner derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Die gesetzlichen Beschränkungen dienen nach Auffassung des BVerfG in erster Linie der Abwehr von Gefahren für die Bevölkerung, die sich aus der Ausnutzung der Spielleidenschaft ergeben können. Dabei soll der Umstand genutzt werden, dass gegenüber staatlichen Betrieben umfangreichere und intensivere Informations-, Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bestehen als gegenüber privaten Unternehmen.

Die Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht, der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und ein weitergehender Verbraucherschutz sowie die Abwehr von Gefahren aus mit dem Spiel verbundener Folge- und Begleitkriminalität sind besonders bedeutsame Gemeinwohlziele, die eine Beschränkung der Berufsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen können (BVerfG a.a.O.).

In seiner gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung wahrt das in Bayern errichtete staatliche Spielbankenmonopol auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit, da es konsequent auf das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist (BVerfG a.a.O.). An diese Bewertung des BVerfG sind alle Gerichte und Behörden gebunden, § 31 BVerfGG.

d) Die Untersagungsverfügung steht nicht in Widerspruch zu gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Der Hinweis der Antragstellerin auf Art. 54 EG und die Nichteinbeziehung von Glücksspielen in die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36 - 68 - Dienstleistungsrichtlinie), welche bis spätestens 28. Dezember 2009 umzusetzen ist, liegt schon deshalb neben der Sache, weil es diese Vorschrift nur verbietet, Erbringer von Dienstleistungen, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsortes anders als Inländer zu behandeln (siehe näher Geiger, EUV/EGV, 4. Aufl. 2004, Art. 54 EGV Rn. 2).

Die Antragstellerin als deutsches inländisches Unternehmen ist kein solcher grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer (diese werden im Übrigen genauso wie die Antragstellerin behandelt: auch diese dürfen in Bayern kein dem bayerischen Spielbankenmonopol unterliegendes Glücksspiel veranstalten). Die Dienstleistungsrichtlinie verbietet im Übrigen nicht nationale Spielbankenmonopole, sondern lässt diese ausdrücklich unberührt (Erwägungsgrund 8 der Richtlinie).

Des Weiteren enthält die Richtlinie die bedeutsame europarechtliche Aussage, dass die Regelung der "Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielcasinos und Wetten" bewusst deshalb aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie genommen sind (siehe Art. 2 Abs. 2 Buchstabe h der Richtlinie), weil die Europäische Gemeinschaft insoweit gerade keinen europaweiten Harmonisierungsbedarf sieht, sondern die Materie in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten belassen will (Erwägungsgründe 25 und 116 der Richtlinie).

e) Ebenso neben der Sache liegt die Rüge der Antragstellerin, ihr Menschen recht auf Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK sei verletzt. Es kann dahinstehen, ob die streitgegenständliche Untersagungsverfügung überhaupt den Gewährleistungsbereich von Art. 10 EMRK berührt (zum Gewährleistungsbereich siehe Meyer-Ladewig, Hk-EMRK, 2003, Art. 10 insb. Rn. 4 und Rn. 16).

Jedenfalls bestünde eine Rechtfertigung gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK durch die vom staatlichen Spielbankenmonopol geschützten Gemeinwohlbelange (siehe die schon erwähnte Entscheidung des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Spielbankenmonopols in Bayern, BVerfG, B. v. 26.3.2007, Az.: 1 BvR 2228/02). Entsprechend den vom BVerfG in der Sache Görgülü (BVerfG, B. v. 14.10.2004 NJW 2004, 3407) entwickelten Grundsätzen zur Berücksichtigung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR läuft der Spielbankenbeschluss auch konform mit der EMRK und der Rechtsprechung der EGMR.

f) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist die Untersagungsverfügung nicht deswegen ermessensfehlerhaft, weil die Antragsgegnerin die Durchführung der inkriminierten Glücksspiele über sechs Monate lang geduldet hätte. Tatsache ist, dass die Antragsgegnerin von Anfang an stets unmissverständlich klar gemacht hat, dass unter dem Gesichtspunkt der Strafvorschrift des § 284 StGB und des staatlichen Spielbankenmonopols ganz erhebliche Bedenken gegen die Durchführung dieser Art von Glücksspielen bestehen (vgl. Hinweis bei der Ortsbesichtigung am 8. Juni 2006, Bl. 90 der Behördenakte, Schreiben der Antragsgegnerin vom 7. Juli 2006, Bl. 101 der Behördenakte, wonach Roulette und Black Jack Glücksspiele seien; Schreiben der Antragsgegnerin vom 6. September 2006, Bl. 162 der Behördenakte, Schreiben der Antragsgegnerin vom 19. September 2006, Bl. 213 der Behördenakte). Irgendeinen Vertrauensschutz vor einem Verbot dieser Spiele kann die Antragstellerin deshalb nicht in Anspruch nehmen.

2.

Unabhängig und zusätzlich zur Rechtsgrundlage nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG i.V.m. § 284 Abs. 1 StGB in der Alternative des Verhütens dieser rechtswidrigen Tat durfte die Untersagung auch zur Unterbindung dieser Straftat erfolgen (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG i.V.m. § 284 Abs. 1 StGB in der Alternative des Unterbindens der Straftat). Nach dem Akteninhalt und dem Bekunden des Vertreters der Antragstellerin (siehe insbesondere seine Selbstanzeige vom 12. Juli 2006) kann davon ausgegangen werden, dass die Antragstellerin Roulette- und Black-Jack-Glücksspiele tatsächlich durchgeführt und somit illegale Glücksspiele im Sinne des § 284 Abs. 1 StGB veranstaltet hat.

Bei den genannten Spielen handelt es sich um Zufallsspiele, also Spiele, bei denen der Ausgang des Spieles allein oder überwiegend vom Zufall abhängig ist (vgl. Dreher/Tröndle, StGB, 2007, § 284 Rn. 4). Die konkrete Ausgestaltung dieser Spiele durch die Antragstellerin in Form ihrer verschiedenen "Reglements" (siehe etwa "Teilnahmeregeln Belgisches Roulette und Black Jack" vom 10.9.2006, Bl. 59 der Gerichtsakte) ändern am Zufallscharakter dieser Spiele nichts. Zu einem illegalen Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB werden Zufallsspiele dann, wenn um Geld oder Geldeswert gespielt wird, d.h. es muss einen Vermögenswert geben, der - zufallsbedingt - vom Spieler gewonnen werden kann (Gewinn, siehe § 3 Abs. 1 Satz 1 LottStV), und es muss ein Vermögenswert zu leisten sein, der notwendige Bedingung für die Teilnahme am Spiel ist und der je nach dem zufallsbedingten Ergebnis des Spiels ganz (oder teilweise) verloren sein kann (sog. Einsatz; vgl. insoweit auch § 7 Spielbankordnung - "Spieleinsätze und Spielmarken" - die für die in § 1 Abs. 1 Spielbankordnung aufgezählten Glücksspiele wie Roulette oder Black Jack das Leisten eines "Einsatzes" notwendig voraussetzen).

Unerheblich ist die Bezeichnung des Einsatzes, da ein Einsatz auch verdeckt als Turniergegeld, Startgeld, Teilnahmegebühr, Eintrittsgeld, Verzehrkarte, Unkostenbeitrag, Mitgliedsbeitrag, Gutscheins-Gebühr, Gutscheinswert etc. geleistet werden kann. Da bei der von der Antragstellerin jedenfalls in der Vergangenheit angebotenen Ausgestaltung (vgl. Schreiben des Geschäftsführers vom 12. Juli 2006 an die Staatsanwaltschaft München I, Bl. 105 der Behördenakte) ein "Eintritt" in die Räume des Casinos von 15 bis 35 € zu leisten war, ist auch hinsichtlich der Erforderlichkeit eines, sei es auch verdeckten, "Einsatzes" die Voraussetzung für das Vorliegen illegalen Glücksspiels im Sinne von § 284 erfüllt.

An dieser Stelle muss daher nicht weiter untersucht werden, ob ein geringerer Einsatz ebenfalls die Entgeltlichkeit des angebotenen Glücksspiels begründen würde, wobei nach der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts (vgl. z.B. Beschluss vom 31.1.2005 Az. M 22 S 04.4298) aus der Grenze des § 13 SpielV für das Vorliegen eines unangemessen hohen Verlustes in kurzer Zeit nicht gefolgert werden kann, dass ein "Glücksspiel" im Sinne von § 284 StGB nur bei einem Einsatz oberhalb des dort genannten Betrags vorliegen könnte.

Die Unterbindung dieser illegalen Glücksspiele steht insgesamt mit dem Recht in Einklang (siehe oben Punkt 1. b) bis f)).

3.

Hat sich demnach ergeben, dass der Rechtsbehelf der Antragstellerin gegen die Untersagungsverfügung voraussichtlich erfolglos sein wird und deshalb das Sofortvollzugsinteresse ihr Aussetzungsinteresse überwiegt, so ergibt eine weitere Abwägung die Berechtigung des Sofortvollzugs. Verfügungen, mit denen strafbares Verhalten unterbunden werden soll, können nämlich grundsätzlich für sofort vollziehbar erklärt werden.

Das gilt auch im vorliegenden Fall. Nach der auch für das Gericht maßgeblichen Beurteilung des Gesetzgebers, bestätigt durch den Beschluss des BVerfG vom 26.3.2007 (Az. 1 BvR 2228/02) zur Verfassungsmäßigkeit des in Bayern errichteten staatlichen Spielbankenmonopols, drohen der Bevölkerung durch das öffentliche Glücksspiel Gefahren, die mit der Strafandrohung in § 284 Abs. 1 StGB in Verbindung mit den einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen über das Veranstalten von Glücksspielen nachdrücklicher als mit einem bloßen Verbot auf der Verwaltungsebene bekämpft werden sollen; diesem Ziel trägt die von der Rechtsprechung gebilligte Verwaltungspraxis der konsequenten Durchsetzung des strafbewehrten Verbots Rechnung, da ohne konsequente und sofort vollziehbare Durchsetzung des Verbots dieses Ziel nicht effektiv erreicht werden kann.

4.

Die Zwangsgeldandrohung, die gemäß Art. 21 a VwZVG kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist, begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Die Befürchtung der Antragstellerin, die Gewährleistung des gesetzlichen Richters nach Art. 101 GG könne dadurch verletzt werden, dass im Rahmen der Überprüfung der Zwangsgeldfälligkeit ein Verwaltungsgericht die Strafnorm des § 284 StGB auszulegen habe, was alleinige Sache des Strafgerichts sei, ist unbegründet.

Beim Zwangsgeld handelt es sich um keine Strafe im strafrechtlichen Sinne, sondern um ein präventives Beugemittel zur Durchsetzung der Beachtung von Verhaltenspflichten. Die strafrechtliche Beurteilung nach § 284 StGB wird durch eine solche verwaltungsgerichtliche Entscheidung nicht präjudiziert, auch nicht im Hinblick auf die Auslegung der reinen Tatbestandsmerkmale des § 284 StGB. Die Höhe des Zwangsgeldes bewegt sich im gesetzlichen Rahmen des Art. 31 Abs. 2 VwZVG.

Der Antrag war nach alledem mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Der Streitwert bestimmt sich nach der Höhe des angedrohten Zwangsgelds vermindert um die Hälfte für das Eilverfahren, also auf 10.000,-- ?.

(Unterschrift)