

## OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 9. Mai 2022 – 1 M 13/22 –

Das in § 8 ff. GlüStV 2021 vorgesehene Sperrsystem betrifft gesperrte Spieler, hält mithin nicht, wie Abstandsgebote und das Verbundverbot mit ihrer Intention, das insgesamt verfügbare Spielhallenangebot zwecks Spielsuchtbekämpfung zu beschränken, diejenigen Spieler, die Zugang zu den Spielangeboten haben, von deren suchtfördernder Ausnutzung ab.

(Amtl. Ls.)

### Aus den Gründen

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Halle - 3. Kammer - vom 13. Januar 2022, deren Prüfung gemäß § 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO auf die dargelegten Gründe beschränkt ist, hat keinen Erfolg. Die Einwendungen der Beschwerdebegründungsschrift rechtfertigen die begehrte Abänderung des angefochtenen Beschlusses nicht. Es kann deshalb auch auf sich beruhen, ob der erstmals im Beschwerdeverfahren gestellte Hilfsantrag eine im Verhältnis zu dem erstinstanzlichen Verfahren geänderte Antragstellung darstellt, die im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht (mehr) zulässig ist, weil ein geändertes neues Begehren vielmehr beim Verwaltungsgericht anhängig zu machen ist (vgl. OVG LSA, Beschluss vom 14. Oktober 2011- 1 M 148/11 -,juris m. w. N.).

1. Die Beschwerde trägt vor, das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien nicht verhältnismäßig, weil sie mangels wissenschaftlicher Grundlagen bzw. Erkenntnissen kein geeignetes Mittel seien, die Bekämpfung der Spielsucht zu fördern. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (Beschluss vom 7. März 2017 – I BvR 1314/12 u. a.-,juris), das u. a. auch die Regelungen zum Abstandsgebot für rechtmäßig erachtet habe, sei wegen der fehlenden wissenschaftlichen Erkenntnisse, ob und inwieweit ein Mindestabstand zwischen den Spielhallen dem Spielerschutz dienen solle, stark zu kritisieren. Der Einwand ist nicht durchgreifend. Er stellt die wesentlich auf die vorgenannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes gestützte Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Beschluss zur Verfassungsmäßigkeit des innerhalb des Glücksspielstaatsvertrages und des Spielhallengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt geregelten Abstandsgebots und Verbundverbots von Spielhallen nicht schlüssig infrage. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. März 2017 (a. a. O.) hinsichtlich des anzuwendenden Prüfungsmaßstabes ausgeführt, dass

- mit dem Verbundverbot und dem Abstandsgebot das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt wird (Rn. 133),

- Mehrfachspielhallen aufgrund des gesteigerten Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten und durch sie ein „Las-Vegas-Effekt“ eintrete, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen biete (Rn. 134),

- Zweck des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen die Herbeiführung einer Begrenzung der Spielhallendichte und damit eine Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen sei, das Abstandsgebot - wie auch das Verbundverbot - solle damit zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken“ komme, der Spieler solle sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbstständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei (Rn. 135),

- dass diese Einschätzungen der Gesetzgeber nicht „offensichtlich fehlerhaft“ (Hervorhebung durch den Senat) seien, ihnen ein nur in begrenztem Umfang überprüfbarer Einschätzungs- und Prognosespielraum zustehe und die Maßnahmen zur Reduzierung des Spiels in Spielhallen in Form des Verbundverbots und der Abstandsgebote von den Gesetzgebern in nachvollziehbarer Weise auf drei einander ergänzende Erkenntnisse gestützt werden können: erstens die grundsätzlich vom Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren, zweitens die deutliche Zunahme und Nutzung des Angebots an Geldspielgeräten in Spielhallen und drittens den Zusammenhang zwischen einer Zunahme des Spiels und einer Zunahme an Suchtproblemen (Rn. 137).

Hieran gemessen ist nicht ersichtlich, weshalb es einer wissenschaftlichen Untersuchung bedürfen sollte, dass eine Verknappung des Spielhallenangebots der Spielsuchtbekämpfung „förderlich“ ist, zumal dem Gesetzgeber insoweit ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zugebilligt wird, der am Maßstab der „offensichtlichen Fehlerhaftigkeit“ gemessen wird und im Übrigen das Fehlen von wissenschaftlichen Studien nichts über deren mutmaßliches Ergebnis aussagt, insbesondere nicht den Schluss rechtfertigt, dass und warum die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichtes rechtlich zu beanstanden sind.

2. Weiter trägt die Beschwerde vor, mit dem Sperrsystem „Oasis“ stehe seit dem 1. August 2021 spielformübergreifend ein milderes, gleich effektives Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht zur Verfügung, sodass Abstandsgebote für Spielhallen jedenfalls unzulässig, inkohärent und verfassungswidrig (geworden) seien. Ein „Abkühlungseffekt“ durch Abstandsgebote sei wissenschaftlich nicht belegt. Beim Wechsel von einer Spielhalle in die andere müsse sich der Spieler bewusst und erneut entschließen; die erforderliche Zugangs- und Identitätskontrolle durch Vorlage des Personalausweises begründe einen besseren „Abkühlungseffekt“ als er durch Abstandsgebote für Spielhallen (wenn überhaupt) erreichbar sei.

Dieses Vorbringen überzeugt nicht. Das in § 8 ff. GlüStV 2021 vorgesehene Sperrsystem betrifft gesperrte Spieler, hält mithin nicht, wie Abstandsgebote und das Verbundverbot mit ihrer Intention, das insgesamt verfügbare Spielhallenangebot zwecks Spielsuchtbekämpfung zu beschränken, diejenigen Spieler, die Zugang zu den Spielangeboten haben, von deren suchtgefährdenden Ausnutzung ab. Wie das OVG Hamburg in seinem Beschluss vom 18. August 2021 (- 4 Bs 193/21 -, juris Rn. 46) zu Recht ausführt, knüpfen Verbundverbot und Abstandsgebote bereits an eine „vorgelagerte“ Prävention an, während das Sperrsystem „nachgelagert“ weitere Gesundheitsgefahren durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung für den Einzelnen begrenzen soll. In Bezug auf den durch Reduzierung eines räumlich gehäuften Angebots bezweckten „Abkühlungseffekt“ ist die mit dem Sperrsystem einhergehende Zugangs- und Identitätskontrolle (vgl. § 8 Abs. 3 GlüStV 2021, § 7 Abs. 3 SpielhG LSA i. d. F. v. 23. September 2020) nicht vergleichbar, wofür schon der Umstand spricht, dass im terrestrischen Bereich der Abgleich der Daten mit der Sperrdatei in Spielhallen „bei jedem Betreten und im Übrigen vor dem ersten Spiel während eines Aufenthalts in der ... Spielstätte vorzunehmen“ ist (vgl. § 8 Abs. 3 Satz 4 GlüStV 2021). Der durch die Mindestabstandsregelungen erforderliche Ortswechsel verstärkt zusammen mit der (für jede neue Spielhalle wieder erforderlich werdenden) Personenkontrolle den "Abkühlungseffekt", gibt aber keinen Anlass für die Annahme, die Personenkontrolle allein sei eine gleichermaßen wirksame Regelungsalternative bzw. rechtfertige sich nicht als „ergänzende“ Maßnahme für die Verminderung der Spielsucht (vgl. OVG Hamburg, a. a. O., Rn. 47 m. w. N.). Die Beschwerde stellt insoweit eine bloße Vermutung auf, für deren Richtigkeit sich (bislang) kein Anhalt ergibt und die auch nicht plausibel macht, dass sich Mindestabstandsregelungen und Sperrsystem nicht als kumulative Belastung rechtfertigen, zumal die weiteren, speziellen Schutzvorschriften für Spieler virtueller Automaten Spiele (§§ 6a - 6j GlüStV 2021) im Spielhallenbereich nicht geltend (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021).

3. Weiter trägt die Beschwerde vor, Maßnahmen, wie z.B. die Spielerkarte für Geldspielgeräte, das Sperrsystem und das reduzierte Verlustrisiko kämen gegenüber der Verknappung des Spielangebots durch Mindestabstandsregelungen als „gleich wirksame“ Regelungsalternative in Betracht. Auch dieses Vorbringen stellt die Richtigkeit des Beschlussergebnisses nicht schlüssig infrage. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. März 2017 (-- 1 BVR 1314/12 u. a.-, juris) bereits festgestellt, dass den Gesetzgebern in Bezug auf die Frage, ob ein milderes, gleich effektives Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht zur Verfügung stehe, ebenfalls ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukomme und insbesondere rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen - wie z.B. die Spielerkarte - kein gleich wirksames Mittel (wie die Abstandsregelungen) zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht darstellen (BVerfG, a. a. O., Rn. 153). Die Spielerkarte (zwecks Beschränkung der Mehrfachbespielung und Einhaltung von Spielpausen, vgl. BR-Drs. 881/10, S. 4 Nr. 7, 4. Spiegelstrich, S. 79) und das reduzierte Verlustrisiko, wie sie sich aus der Technischen Richtlinie 5 Version 2 (nach Februar 2021) als Ergänzung zur (6.) SpielV 2014 (vgl. § 13 Nr. 4, § 13 Nr. 10 i.

V. m. § 6 Abs. 5 SpielV, vgl. <https://www.heinrich-hecker.de/unternehmen/spielerkarte> sowie zur Technischen Richtlinie für Geldspielgeräte, Version 5.0 vom 27. Januar 2015: [https://www.ptb.de/cms/fachabteilungen/abteilungen\\_8/8.5\\_metrologische\\_informationstechnik/8.53/Informationen/Technische\\_Richtlinien](https://www.ptb.de/cms/fachabteilungen/abteilungen_8/8.5_metrologische_informationstechnik/8.53/Informationen/Technische_Richtlinien)) ergeben, sind ebenso wie das Sperrsystem (§§ 8 - 8 d GlüStV 2021, § 7 SpielhG LSA i. d. F. v. 23. September 2020) von beschränkter Auswirkung, betreffen ein bestimmtes Geldspielgerät, einen konkreten zum Spiel berechtigten Spieler bzw. einen konkret gesperrten Spieler und sind mit der Breitenwirkung der Mindestabstandsregelungen nicht vergleichbar. Die Beschwerde behauptet insoweit, ohne hierfür hinreichende Anhaltspunkte aufzuzeigen, eine gleich wirksame Regelungsalternative und legt erst recht nicht nachvollziehbar dar, dass der Gesetzgeber mit Beibehaltung der Abstandsregelungen seinen Beurteilungs- und Prognosespielraum überschreitet; der Hinweis auf eine vermeintliche Überregulierung des Spielhallensektors erschöpft sich ebenfalls in einer bloßen Behauptung (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022- 6 S 1922/ 20 -, juris zur Verhältnismäßigkeit additiver Grundrechtseingriffe).

4. Weiter verweist die Beschwerde auf „deutliche Unterschiede“ zwischen terrestrischem und virtuellem Spiel. Beim virtuellen Spiel gebe es keinen „Abkühlungseffekt“ und keine Verfügbarkeitsbeschränkungen, da man z.B. nach Verlassen der Spielhalle unbeschränkt am Online-Spiel teilnehmen könne. Die Abstandsregelungen im terrestrischen Bereich seien unverhältnismäßig, da die Zahl der Anbieter und der angebotenen Spiele im Bereich virtueller Automaten Spiele nicht begrenzt sei. Auch dieses Vorbringen ist nicht zielführend. Die Unterschiede zwischen terrestrischen und virtuellen Automaten Spielen (vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 4. August 2021 11 ME 164/21 -, juris Rn. 34, 35, 36; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. August 2021- 4 Bs 193/21 -, juris Rn. 3436) rechtfertigen unterschiedliche Schutzmaßnahmen. Gemäß § 1 Satz 2 GlüStV 2021 sind zur Erreichung der Ziele des Staatsvertrages - u. a. das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (§ 1 Satz 1 1. Spiegelstrich GlüStV 2021) - differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzialen Rechnung zu tragen. Die §§ 6a - 6j, 22a GlüStV 2021 sehen spezielle Schutzvorschriften für die Spieler legaler, d. h. erlaubter virtueller Automaten Spiele vor (u. a. die zwingende Einrichtung eines anbieterbezogenen Spielerkontos für jeden Spieler [§ 6a], die Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet einschließlich Wartezeiten [§ 6h, § 22a Abs. 9], den zwingenden Einsatz eines automatisierten Systems zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht [§ 6i]). Veranstalter virtueller Automaten Spiele im Internet unterliegen zusätzlich besonderen Erlaubnisvoraussetzungen (vgl. S 4a, 4b, 4c, 4 d GlüStV 2021). Soweit die Beschwerde auf die Möglichkeit von Push-Nachrichten eines Online-Anbieters auf das Handy des Spielers verweist, ist Werbung über Telekommunikationsanlagen grundsätzlich verboten (§ 5 Abs. 1 Satz 4 GlüStV 2021) bzw. nur nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Satz 5, 6 GlüStV 2021 erlaubt, also für Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten

beim Veranstalter oder Vermittler bzw. innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses. Die rechtliche Relevanz von Push-Nachrichten eines Online-Anbieters auf das Handy eines vor oder in der Nähe einer rechtskonform gestalteten Spielhalle stehenden Verbrauchers erschließt sich nicht, insbesondere ist mit Blick auf den von der Beschwerde geschilderten Beispielsfall nicht ersichtlich, weshalb sich der im öffentlichen Verkehrsraum befindliche Spieler für das virtuelle anstelle des terrestrischen Glücksspielangebots entscheiden sollte und inwiefern ein Zusammenhang mit den Abstandsregelungen besteht. Im Hinblick auf die Erlaubnispflicht für virtuelle Automaten Spiele, die bereits im Erlaubnisverfahren zahlreiche Auskunftspflicht und Erklärungs Pflichten des Veranstalters bedingt (vgl. §§ 4a, 4 b GlüStV 2021), ist ein „Abwandern des Online- Glücksspiels in die Hinterzimmer“ ohne Kontrollmöglichkeiten - wie die Beschwerde vorträgt - nicht nachvollziehbar. Mit der Legalisierung virtueller Automaten Spiele soll gerade der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen entgegengewirkt werden. Soweit letztere weiterhin stattfinden, ist deren Unterbindung Sache der Ordnungsbehörden. Sie nehmen den gesetzgeberischen Anforderungen an legale terrestrische und virtuelle Automaten Spiele weder ihre Erforderlichkeit noch machen sie die Schutzmaßnahmen für einen legalen Betrieb ungeeignet, zur Erreichung des Ziels des Spielerschutzes (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022- 6 S 1922/20 -, juris Rn. 35, 36; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. August 2021 4 Bs 193/21 -, juris Rn. 35, 36, 37; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10. März 2021- 4 A 3178/19 -, juris Rn. 72).

5. Auch der Verweis auf fehlende Abstandsgebote für Spielbanken geht fehl. Denn der Betrieb der Spielbanken und von Spielhallen ist in jeweils eigener Weise an den in § 1 GlüStV 2021 benannten Zielen ausgerichtet. Die durch Spielbanken hervorgerufene Suchtgefahr unterscheidet sich wegen der geringeren Verfügbarkeit bzw. des unterschiedlichen Gepräges der Einrichtung deutlich von derjenigen des Spielhallenangebots. Zudem sind für Spielbanken spezifische, umfangreiche Spielerschutzvorschriften vorgesehen (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10. März 2021, a. a. O., Rn. 73, 74 m. w. N.).

6. Der Verweis der Beschwerde auf die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 für befristete Erlaubnisse für Verbundspielhallen stellt die Feststellung des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Beschluss, wonach das Land Sachsen- Anhalt bisher von dieser Klausel noch keinen Gebrauch gemacht hat und laut Antragsgegnerin durch Mitteilung des Landesverwaltungsamtes vom Mai 2021 auch insgesamt keinen Gebrauch machen wird (§ 7 Abs. 2 d. BA), nicht schlüssig infrage.

7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

8. Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus den §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG.

9. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

[...]