

OVG Bremen, Beschl. v. 2.8.2023 – 1 LA 80/22

1. Das Spielersperrsystem OASIS wirkt als nachgelagerte Zugangskontrolle für suchtgefährdete Spieler, um weitere Gesundheitsgefahren durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung zu vermeiden. Demgegenüber zielt das Abstandsgebot zwischen Spielhallen auf eine vorgelagerte Prävention, die bereits vermeiden soll, dass Personen überhaupt zum Glücksspiel verleitet werden.

2. Wegen der unterschiedlichen Zielrichtungen kann das Sperrsystem deshalb auch nicht als milderer, gleich wirksames Mittel zum Schutz vor einer Entwicklung der Spielsucht angesehen werden.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

I. Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

Die Klägerin betreibt zwei Spielhallen in der A-Straße in Bremen. Für die Spielhalle in der A-Straße 35 erhielt sie im Jahr 2004 eine unbefristete Spielhallenerlaubnis. Für die Spielhalle in der A-Straße 34 wurde ihr im Jahr 2011 eine unbefristete Spielhallenerlaubnis erteilt. Nach der Novellierung des Bremischen Spielhallengesetzes erloschen beide Spielhallenerlaubnisse mit Ablauf des 30.6.2017. Auf ihre Anträge zum Weiterbetrieb der Spielhallen wurde für die Spielhalle in der A-Straße 35 eine Erlaubnis bis zum 30.6.2022 erteilt. Trotz des nach dem Spielhallengesetz bestehenden Abstandsgebots wurde ihr auch für die Spielhalle in der A-Straße 34 eine Erlaubnis erteilt, die allerdings bis zum 31.12.2019 befristet wurde. Zur Begründung stützte sich die Beklagte auf das Vorliegen eines atypischen Einzelfalls gemäß § 11 Abs. 4 Brem-SpielhG und verwies auf das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der ursprünglichen Erlaubnis, sodass der Nutzung der Räumlichkeiten für die Dauer von weiteren zwei Jahren und sechs Monaten zugestimmt werde.

Einen weiteren Antrag auf Erlaubnis für die Spielhalle in der A-Straße 34 nach Ablauf der zweieinhalb Jahre lehnte die Beklagte jedoch mit Bescheid vom 7.2.2020 ab und führte zur Begründung aus, dass die Spielhalle den Mindestabstand von 250 Metern zu der ebenfalls von der Klägerin betriebenen Spielhalle in der A-Straße 35 unterschreite und diese bereits eine bestandskräftige Erlaubnis bis zum 30.6.2022 erhalten habe. Eine weitere Erlaubniserteilung komme daher nicht in Betracht.

Die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Ausnahme der im Bescheid erfolgten Gebührenfestsetzung durch Urteil vom 17.3.2022 abgewiesen. Die Ablehnung der beantragten Spielhallenerlaubnis sei rechtmäßig. Die von der Klägerin gegen die Verfassungs-

und Unionsrechtskonformität des Mindestabstandsgebots erhobenen Einwände griffen nicht durch. Die Kammer habe unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits mehrfach entschieden, dass das Abstandsgebot mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 3 GG vereinbar sei. Entgegen der Ansicht der Klägerin liege auch keine un gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Betreiber von terrestrischen Spielhallen im Vergleich mit Veranstaltern von Online- Glücksspielen vor. Es liege auf der Hand, dass das Online-Glücksspiel und das terrestrische Glücksspiel nicht durch dieselben Maßnahmen reguliert werden könnten. Im Glücksspielstaatsvertrag fänden sich zahlreiche bereichsspezifische Regelungen, die den Online-Glücksspielmarkt regulierten. Die Öffnung des Online-Glücksspielmarktes führe auch nicht zu einem Verstoß gegen das europarechtliche Kohärenzgebot. Dem Erfordernis der Kohärenz zu dem für Spielhallen geltenden Abstandsgebot werde durch verschiedene Begrenzungen der Spielabläufe im Online-Spiel ausreichend Rechnung getragen. Da ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit gelte, werde trotz der Ausweitung des legalen Angebots im Internet die Spielmöglichkeit für den einzelnen Spieler eingeschränkt. Weitere Beschränkungen wie die Aktivitätsdatei zur Vermeidung parallelen Spiels, eine stündliche Spielpause von fünf Minuten und die Verpflichtung zur Auswertung des Spielverhaltens dienten ebenfalls dem Spielerschutz und der Suchtprävention. Die Entscheidung sei schließlich auch ermessensfehlerfrei getroffen worden. Im Hinblick auf das Auswahlermessen unterscheide sich der vorliegende Sachverhalt von den bislang durch die Kammer entschiedenen Verfahren, weil hier bereits aus Härtefallgründen eine Übergangsfrist für den Weiterbetrieb der zweiten Spielhalle für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren eingeräumt worden sei. Der Klägerin habe damit hinreichend Zeit zur Verfügung gestanden, sich auf die Schließung ihrer zweiten Spielhalle aufgrund der Abstandsregelung einzustellen.

II.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17.3.2022 hat keinen Erfolg. Die Klägerin hat keine Gründe dargelegt, die eine Zulassung der Berufung rechtfertigen.

1. Aus dem Zulassungsvorbringen der Klägerin lassen sich insbesondere keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils entnehmen.

a) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils sind dann gegeben, wenn ein einzelner die angefochtene Entscheidung tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (BVerfG, Beschl. v. 16.1.2017 – 2 BvR 2615/14, juris Rn. 19 m. w. N. und vom 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12, juris Rn. 16 m. w. N.; st. Rspr. des Senats, vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 10.3.2021 1 LA 336/20, juris Rn. 2 m. w. N.). Ist die verwaltungsgerichtliche Entscheidung auf mehrere jeweils selbständig tragenden Erwägungen gestützt, müssen hierzu alle tragenden Begründungsteile angegriffen werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.8.1997 – 7 B 261.97, juris Rn. 5). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auch auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen. Es muss also mit

hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zur Änderung der angefochtenen Entscheidung führt (Nds. OVG, Beschl. v. 4.7.2018 – 13 LA 247/17, juris Rn. 4 m. w. N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12, juris Rn. 17). Zur hinreichenden Darlegung der ernstlichen Zweifel im Sinne des § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO bedarf es regelmäßig qualifizierter, ins Einzelne gehender, fallbezogener und aus sich heraus verständlicher Ausführungen, die sich mit der angefochtenen Entscheidung auf der Grundlage einer eigenständigen Sichtung und Durchdringung des Prozessstoffes auseinandersetzen (OVG Bremen, Beschl. v. 20.5.2021 – 10 LA 250/20, juris Rn. 9 m. w. N.).

b) Diesen Darlegungsanforderungen genügt der Zulassungsantrag der Klägerin nicht.

Die Klägerin vertritt die Auffassung, dass die Einhaltung des Mindestabstands unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG eingreife. Sie sei nicht (mehr) erforderlich, da der Spielschutz bereits durch den Anschluss an das spielformübergreifende Sperrsystem „OASIS“ verwirklicht werde. Spieler mit pathologischem Spielverhalten hätten zu Spielhallen keinen Zutritt mehr. Vor diesem Hintergrund sei es nicht erforderlich, zusätzlich zur Anschlussnotwendigkeit an das Sperrsystem Spielhallenbetreiber zu verpflichten, einen Mindestabstand zwischen Spielhallen einzuhalten. Das vom Bundesverfassungsgericht noch im Jahr 2017 für verhältnismäßig gehaltene Abstandsgebot stelle heute unter Beachtung von §§ 8 ff. GlüStV 2021 eine gesetzgeberische Überregulierung dar, die im Ergebnis zu einem unverhältnismäßigen Eingriff führe. Ein Festhalten des Gesetzgebers am Mindestabstandserfordernis halte sich mit Blick auf das spielformübergreifende Sperrsystem auch nicht im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Das Verwaltungsgericht habe übersehen, dass sich die Rechtslage seit der von ihm herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2017 mithin signifikant verändert habe.

Mit diesem Vorbringen legt die Klägerin keine ernstlichen Zweifel an der Auffassung des Verwaltungsgerichts dar, dass das Abstandsgebot in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG mit der Verfassung vereinbar sei. Entgegen der Ansicht der Klägerin hat sich das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung nicht allein auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 7. März 2017 (1 BvR 1874/ 13 u.a.) gestützt. Es hat sich vielmehr unter Auswertung der aktuellen Rechtsprechung auch mit der durch die Öffnung des Online-Glückspiels veränderten rechtlichen Situation ausführlich auseinandergesetzt und unter Berücksichtigung der damit verbundenen Änderungen daran festgehalten, dass das Abstandsgebot nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Eine andere Betrachtung ist hier auch nicht mit Blick auf das zentrale, spielformübergreifende Sperrsystem „OASIS“ (vgl. § 8 Abs. 1 GlüStV 2021) geboten. Danach dürfen gesperrte Spieler an öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2012). Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, sind verpflichtet, spielwillige Personen durch Kontrolle eines amtlichen Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle zu identifizieren und einen Abgleich mit der Sperrdatei nach § 23

GlüStV 2021 durchzuführen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021). Sie haben sicherzustellen, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen. Im terrestrischen Bereich ist der Abgleich in Wettvermittlungsstellen, in Spielhallen und in Spielbanken bei jedem Betreten in der Spielstätte vorzunehmen. Eintragung und Dauer der Sperre sind in § 8 a GlüStV 2021 geregelt. Nach Absatz 1 der genannten Vorschrift sperren Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre). Die Zugangskontrolle für suchgefährdete Spieler nach §§ 8 f. GlüStV wirkt mithin nachgelagert" bei Personen, die entweder selbst die Sperre beantragt haben oder bei denen aufgrund der Wahrnehmung des Spielhallenpersonals oder aufgrund von Meldungen Dritter anzunehmen ist, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Damit sollen die weiteren Gesundheitsgefahren der Betroffenen durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung begrenzt werden (Nds. OVG, Beschl. v. 14.6.2022 – 11 ME 143/22, juris Rn. 20; OVG Hamburg, Beschl. v. 18.8.2012 – 4 Bs 193/21, juris Rn. 46; OVG SA, Beschl. v. 9.5.2022 – 1 M 13/22, juris Rn. 11). Die Zugangskontrolle für suchgefährdete Spieler nach §§ 8 f. GlüStV wirkt demgegenüber nicht präventiv gegen eine Entwicklung der Spielsucht an sich (Nds. OVG, Beschl. v. 5.7.2023 – 11 ME 120/23, juris Rn. 74).

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zielrichtungen der Maßnahmen spricht daher nichts dafür, dass das Sperrsystem gegenüber dem Abstandsgebot ein milderes, gleich wirksames Mittel zum Schutz vor der Entwicklung einer Spielsucht darstellen könnte. Denn bei dem hier in Rede stehenden Abstandsgebot handelt es sich um eine „vorgelagerte" Prävention, die bereits vermeiden soll, Personen erst zum Glücksspiel zu verleiten, während die Zugangskontrolle durch die OASIS-Sperrdatei nachgelagert" weitere Gesundheitsgefahren durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung für bereits oder potentiell spielsüchtige Personen begrenzen soll (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022 – 4 Bs 105/22, juris Rn. 71; Beschl. v. 18.8.2021 – 4 Bs 193/21, juris Rn. 46).

Die Unverhältnismäßigkeit des Abstandsgebotes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG kann daher bereits im Ansatz nicht allein unter Hinweis auf das Sperrsystem „OASIS" begründet werden.

2. Weitere Zulassungsgründe hat die Klägerin nicht geltend gemacht.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3 sowie § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Ziff. 54.1 Streitwertkatalog 2013. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66

Abs. 3 Satz 3 GKG). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

[...]