

# Gewerberechtliche und glücksspielrechtliche Möglichkeiten zur Spielersperre in Bundesländern ohne gesetzliche Spielersperre

Dirk Taron  
Stadt Arnsberg  
Gewerbeordnung  
Rathausplatz 2  
59759 Arnsberg  
Tel. 02932/201-1376  
d.taron@arnsberg.de



# Ausgangs- (Anfangs)situation

- Spielsüchtige berichteten gegenüber Ordnungsbehörde (Gewerbeamt) über deren Spielsucht und Auswirkungen und dass deren Anfrage bei Spielhallenbetreibern auf Einrichtung einer Spielersperre nicht erfolgreich war
- angeblich hohe formelle Hürden, keine gesetzliche Grundlage, vorgebliche rechtliche Unmöglichkeit, Verweigerung wegen möglicher Schadensersatzpflicht, „Schlachte doch nicht meine besten Kunden“, kleine Bargeldzahlungen zur „Wiedergutmachung“ bei hohen Verlusten anstelle Spielverbot oder Beratungsangebote ....

# Erster Lösungsansatz

Hausverbot nach Sozialkonzept (§ 6 GlüStV)?

Erstellung und Umsetzung Sozialkonzept, einschließlich Informations- und Beratungsangebote und Möglichkeit zur Einrichtung eines **Hausverbotes (nicht zu verwechseln mit „Spiellersperre“!)**

Aber.....

- Das Sozialkonzept hat keinen „Regelungscharakter“, enthält also keine nach außen hin gerichtete Anordnungen, ist kein „Gesetz“ oder Vorschrift (Selbstverpflichtungen mit Schulungs- und Prüfungs-/Kontrollnachweis).
- Der Glücksspielanbieter ist unter Beachtung der „Mindestanforderungen für Sozialkonzepte“ relativ frei in der Gestaltung des Inhaltes des Sozialkonzeptes, es gibt keine gesetzlich klar geregelte Pflicht zur Einrichtung eines Hausverbotes im Sozialkonzept (allenfalls indirekt abgeleitet aus § 1 GlüStV).

- Ein eventuelles Hausverbot stellt ein einseitig vom Spielhallenbetreiber ausgesprochenes „Verbot“ (also keinen Vertrag) dar und kann jederzeit aufgehoben werden (auch ohne Prüfung, ob Spielsucht noch vorliegt).
- Es gibt keine gesetzlich definierte „Sperrfrist“. Sperrzeit liegt im Ermessen Betreibers.
- Nur wenn tatsächlich das Sozialkonzept die „Sperrung“ per „präventivem Hausverbot“ vorsieht, besteht seitens Betreiber
  - Überwachungspflicht (lückenlose Einlasskontrollen)
  - Dokumentationspflicht (Einrichtung von Hausverboten und Missachtung) und
  - Hinweispflicht (in Beratungsgesprächen, aber keine Pflicht zur Auslage von Sperranträgen).
  - Siehe Mindestanforderungen Sozialkonzept NRW

- Verstößt ein Spieler -von Spielsucht nach wie vor getrieben- gegen das Hausverbot und kann mangels konsequenter Einlasskontrolle spielen, macht er sich **strafbar** (Hausfriedensbruch). Allein schon aus diesem Grund ist das „Hausverbot als Spielerschutz“ rechtlich bedenklich, mitunter unzulässig. Verwaltungsrechtliches Prüfverfahren läuft derzeit vor dem VG Arnsberg.
- Lässt ein Spielhallenbetreiber einen spielsüchtigen Spieler trotz Hausverbot spielen, ist die Nichtbeachtung des Sozialkonzept-Hausverbotes durch den Betreiber nur dann ordnungsbehördlich sanktionierbar (§ 23 Abs. 1 Nr. 6 AG GlüStV NW), wenn die Behörde **nachweisen** werden kann, dass dies durch mangelnde Einlasskontrolle geschah.
- Ein Spielhallenbetreiber macht sich bei Missachtung des Hausverbotes **nicht schadensersatzpflichtig** (im Gegensatz zur Spielersperre, BGH Urteil 15.12.2005 - Az.: III ZR 65/05), droht sogar manchmal mit Strafanzeige gegen Spieler, sofern dieser einen Spielverlust trotz Hausverbot beim Betreiber beklagt.

## Schlussfolgerung:

Ein Hausverbot kriminalisiert spielsüchtige Spieler (wie Ladendiebe) und lässt sich kaum ordnungsbehördlich überwachen.

Ein Hausverbot lässt sich relativ leicht aufheben (ohne Prüfung, ob Spielsucht noch vorliegt).

Aus Sicht der Ordnungsbehörde nur eingeschränkt für Spielerschutz geeignet. Mangels effektiven Spielerschutzes bei „präventivem Hausverbot“ (meist keine grundsätzliche Einlasskontrolle durch Datenabgleich mit Sperrliste) kann das Hausverbot eine ordnungsbehördliche (bzw. gesetzliche) Spielersperrung nicht ersetzen.

Sozialkonzepte – auch wenn darin „präventive Hausverbote“ enthalten sein sollten- schließen die Möglichkeit zur ordnungsbehördlichen Auflagenerteilung zu einer Spielersperrung nicht aus (ggfs. parallele Anwendung mit Spielerselbstsperrung?).

# Zweiter Lösungsansatz

## Ordnungsbehördliche Spielersperre durch Auflage

Dem Spielhallenbetreiber wird durch die Genehmigungsbehörde (idR Ordnungsamt) in der Betriebserlaubnis -Glücksspielerlaubnis bzw. Spielhallenerlaubnis- die Einrichtung und Überwachung einer Spielersperre „auferlegt“.

### Rechtsgrundlage:

Bis Inkrafttreten bzw. Anwendung GlüStV bzw. AG GlüStV NW:

Auflage nach Gewerbeordnung § 33 i Abs. 1 S. 2 GewO:

„Die (Spielhallen)-Erlaubnis kann mit Auflagen versehen werden, soweit dies zum **Schutz der Allgemeinheit**, zum **Schutz der Gäste**, ...**vor Gefahren, erheblichen Nachteilen** oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist; unter den selben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Ergänzung und Änderung von **Auflagen** zulässig.“

Seit 01.07.2012 bzw. 01.07.2017 vorzugsweise Anwendung des GlüStV, da für Spielerschutzmaßnahmen „lex specialis“ gegenüber GewO

## § 24 Erlaubnisse

- (1) Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag.
- (2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen. Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. **Die Erlaubnis kann (zur Zweck- Zielerreichung § 1) , auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen (Auflagen) versehen werden.** (Klammerinhalt d. Autor)

Ebenso 16 Abs. 2 AG GlüStV NW: ...Die (glücksspielrechtliche Spielhallen)Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.....

# Der Begriff „Auflage“



**Auflage = Nebenbestimmung (= Verwaltungsakt § 36 VwVfG),**

➤ Behörde regelt etwas gegenüber Verwaltungsaktadressaten, was das Gesetz nicht explizit regelt. Gewährt die Behörde eine Begünstigung (z.B. Genehmigung), verlangt aber von dem Adressaten des Verwaltungsakts zugleich, einer Belastung (Auflage) nachzukommen, um die Begünstigung nutzen zu können, liegt eine Auflage als Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt vor. Beispiel: Eine Baugenehmigung (begünstigender Verwaltungsakt) enthält die Auflage (Belastung), das Grundstück innerhalb von zwei Jahren in bestimmter Weise zu bepflanzen. Im Ordnungsrecht werden Auflagen meist zur Gefahrenabwehr erlassen (Beispiel: Hygieneauflagen ist Gaststättenerlaubnis). **Bei Nichtbeachtung durch Verwaltungszwang (z.B. Zwangsgeld) durchsetzbar und zudem (zusätzlich) ahndungsfähig (Bußgeldbescheid), im Wiederholungsfalle nach Abmahnung Verlust der Erlaubnis.**

# Voraussetzungen zur Auflagenerteilung



- Auflagen stellen u.U. einen bedeutsamen Eingriff in Grundrechte (u.a. Artl. 12, 14 GG) dar, daher dürfen diese nur erfolgen, wenn Auflagen formell und materiell rechtmäßig erfolgen (u.a. verhältnismäßig, geeignet und zweckmäßig, um das angestrebte Ziel zu erreichen)
- Bedingung/Auflage muss sich auf Handeln, Tun oder Unterlassen beziehen (ein Ge- oder Verbot enthalten).
- Abwehr einer Gefahr, die zulasten der Allgemeinheit, der Gäste, Mitbewohnern und/oder Nachbarn besteht oder hinreichend bestehen könnte (hier Spieler).
- Die Auflage (also das Gebot) ist nicht bereits schon als Gesetz geregelt (Beispiel: Die Auflage, Jugendlichen den Zutritt zur Spielhalle zu verbieten, ist unzulässig, da dies bereits durch JuSchG geregelt ist).

➤ Gefahr im o.g. Sinne besteht jedenfalls dann, wenn der zu befürchtende Schaden (hier: weiterhin negative Auswirkungen der Spielsucht) in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten könnte bzw. wird.

➤ Der Grad der Wahrscheinlichkeit darf umso geringer sein, je höher der mögliche Schaden zu bewerten ist. Der hier zu erwartende Schaden, nämlich die Auswirkungen anhaltender Spielsucht mit all ihren negativen Folgen für die Person des Spielers als auch für dessen Umfeld, ist als ein schwerwiegender Schaden zu betrachten. An den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes sind daher keine allzu hohen Anforderungen zu stellen.

➤ **Fazit: In Bundesländern, die die Spielersperre nicht gesetzlich vorsehen, ist „als Ersatz“ die ordnungsbehördliche Anordnung einer Spielersperre (nicht Hausverbot) per Auflage zulässig.**

➤ **Zulässigkeit der Auflagenerteilung zur Spielersperre per Auflage wurde bereits vor über 50 Jahren (!) vom VG Stuttgart bestätigt!**

➤ **VG Stuttgart Urteil 28.06.1966, VRS VI 148/65, GewArch 1968, 108)**

Gewerberechtliche Möglichkeiten zur Spielersperre in NRW

© Stadt Arnsberg – Fachdienst Gewerbeordnung



# „Vorteile“ der Spielersperre gegenüber Hausverbot

- Klare Regeln bei Auflage zu Spielersperre (durch VA)
- Die Spielersperre stellt im Gegensatz zu einem Hausverbot einen Vertrag zwischen Spieler und Betreiber dar (keine Spielerdiskriminierung, indem Spieler mit „Dieben“ auf eine Stufe gestellt werden), somit bei Verstoß durch Betreiber: **Schadenersatzpflicht**
- (das dürfte der wesentlichste Grund dafür sein, warum sich Betreiber gegen Spielersperren wehren)
- Verstoß gegen Spielersperre stellt Auflagenverstoß dar: Bußgeld, ggfs. sogar Erlaubniswiderruf (wenn wiederholt)
- Bei Spielersperre liegt daher die Verantwortung zur Beachtung des Spielerschutzes eher bzw. überwiegend **beim Betreiber**. Bei Hausverbot muss der Spieler darauf achten, dass der Spielerschutz eingehalten wird, sonst macht er sich strafbar (wie paradox).

# Beispiel für Wortlaut einer Auflage „Spielersperre“:



Gem. § 33 i Abs. 1 Satz 2 GewO kann ich eine Spielhallenerlaubnis mit einer Auflage versehen, sofern dies u.a. zum Schutz der Allgemeinheit und/oder der Gäste erforderlich ist:.

bzw.

Gem. § 24 GlüStV iVm. § 16 Abs. 2 AG GlüStV kann ich die glücksspielrechtliche Erlaubnis mit einer Auflage versehen:

Für den Fall, dass eine Person an Sie ein Begehren auf Erteilung/Einrichtung einer Spielersperre – z.B. wie es aus der Anlage erkennbar ist – richtet und dies mit deren Spielsucht begründet, ist dem Begehren aus Spielerschutzgründen unverzüglich nachzukommen und innerhalb einer Woche nach Eingang schriftlich zu bestätigen.

Dies gilt auch, wenn bereits ein präventives Hausverbot nach Sozialkonzept ausgesprochen wurde.

Zur Einhaltung der Spielersperre sind die Personalien des Spielers in einer lokalen Sperrliste (Datenbank) aufzunehmen.

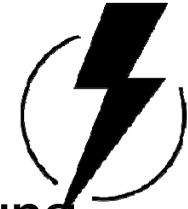
Es hat eine Einlasskontrolle stattzufinden, indem durch Vorlage eines amtliches Ausweises die Personalien mit der Sperrliste abgeglichen werden. Einer hierin verzeichneten Person ist der Zutritt zur Spielhalle zu verwehren. Nähere Einzelheiten können dem beiliegenden Musterformular und den dazu erfolgten Erläuterungen entnommen werden.

Die Spielersperre ist grundsätzlich für die Dauer eines Jahres einzurichten. Frühestens nach Ablauf des Jahres kann auf Antrag des Spielers die Sperre aufgehoben werden, sofern ein Sachverständigengutachten (glücksspielpsychologisches Gutachten) ergibt, dass eine künftige Selbstgefährdung des Spielers durch Automatenpiel in Spielhallen mit hoher **Wahrscheinlichkeit auszuschließen sei.**

Es ist bekannt, dass Glücksspiel, insbesondere das sog. Automatenspiel, erhebliche Suchtgefahren hervorrufen kann. Dies kann zu erheblichen Gefährdungen der sozialen, familiären und wirtschaftlichen Existenz führen. Es ist bekannt, dass Spieler/Spielerinnen aufgrund ihrer Spielsucht ihre berufliche Existenz verlieren und deswegen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Zudem ist bekannt, wonach die Spielsucht auch dazu führen kann, dass zu deren Befriedigung Geldmittel auf illegaler Weise beschafft werden.

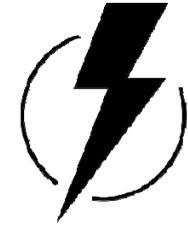
Diese Auflage erachte ich als ein geeignetes Mittel zur Unterbindung einer Gefährdung des Spielers sowie der Allgemeinheit. Zwar mag der Verlust eines guten Kunden für den Spielhallenbetreiber einen wirtschaftlichen Nachteil darstellen, jedoch steht dem das weitaus höher zu bewertende Interesse des Spielerschutzes zugunsten des Spielers bzw. der Allgemeinheit entgegen.

# Mögliche Probleme?



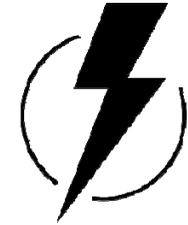
- Sofern keine generelle Ausweiskontrolle/Zutrittsüberprüfung angeordnet ist und somit kein Abgleich mit Sperrdateien erfolgt, kann gesperrter Spieler Zutritt erlangen (nur „Gesichtskontrolle“, Problem bei Fluktuation des Aufsichtspersonal ggfs. Informationsdefizite).
- Lösung: Generelle Zutrittskontrolle mit (lokalen) Sperrdatenbankabgleich, die in der Auflage mit aufgenommen werden muss.
- Ein Ausweichen in Spielhallen von Nachbarstädten oder in Spielhallen, bei denen keine Sperre beantragt wurde, ist theoretisch möglich, aber mit höherem „Aufwand“ für den Spieler verbunden (oft kein Auto vorhanden, Angebotsnähe wird erheblich vermindert)

# Mögliche Probleme?



- Ein Ausweichen in Spielangebote in Gastrobereiche wurde nicht bislang beobachtet. Spielen in Gastronomiebetrieben wird von Spielsüchtigen eher gescheut (Sozialkontrolle, „man spielt unter sich“).
- Geeignetheits- und Zweckbestimmung einer Auflage erfordert keine 100% Gewährleistung der Gefahrenabwehr. Es genügt die Wahrscheinlichkeit, dass Gefahrenereignisse zumindest reduziert werden kann.
- „Missbrauch“ der Spielersperre durch gesperrte Spieler, um Schadensersatzforderungen bei Spiel trotz Sperre zu erheben. Daher ist geeignete und effektive Zutrittskontrolle wichtig.

# Mögliche Probleme?



- Datenschutzbedenken könnten durch entsprechende Einverständniserklärungen im Sperrantrag sowie durch AGB's oder Hausordnung (Kunde erklärt sich mit Zutritt zu Halle mit einer Überprüfung seiner Personalien auf mögliche Sperren/Zutrittsverbote einverstanden, ggfs. Ausweiskontrolle, biometrischer Abgleich...) ausgeräumt werden (analog Datenschutzerklärung in Spielersperranträgen Hessen bzw. Rheinland-Pfalz)

# Ergebnisse in Arnsberg



- Seit ca. 5 Jahren wird Auflage generell in neuen Erlaubnissen aufgenommen
- Zunächst vereinzelt Widerstand von Spielhallenbetreibern (Gefahr von Schadensersatzansprüchen, angeblich unzulässiger Eingriff in Gewerbefreiheit...). Dennoch akzeptieren mittlerweile die meisten der Spielhallenbetreiber die Gesuche auf Spielersperre
- Grundsätzlich wird die Empfehlung gegeben, neben der Spielersperre die Spielsuchtberatung aufzusuchen (sofern noch nicht geschehen)

# Ergebnisse in Arnsberg



- Bisher mind. 12 Spielersperren mit Musterformular bekannt, mutmaßlich aber höhere Anzahl, da dieses Formular durch (ehemalige) Spielsüchtige in deren Spielerkreisen weitergegeben wurde und auch an alle Spielhallenbetreiber als Mustervorlage versandt wurde.
- Bisher kein Ausweichen in Gaststätten (keine „Spielhallen-athmosphäre“, nicht unter „Seinesgleichen“, „Sozialkontrolle“ durch Gäste und/oder Gastwirt) u. andere Spielhallen bekannt (es wird grundsätzlich empfohlen, sich in sämtlichen Spielhallen der Umgebung sperren zu lassen).

# Ergebnisse in Arnsberg



- Sehr positive Rückmeldungen von ehemaligen Spielern (weitgehende Normalisierung der soz./fin. Verhältnisse, Wegfall enormer psychischer Belastung, Abkehr von Suizidgedanken, „Befreiungsgefühl“, geregelte Arbeitsverhältnisse, sogar Unternehmensgründung)
- Generell: Nach Berichten von ehem. Spielern stellte die „Spielersperr“ meist einen finalen Schlusspunkt ihres „aktuten“ Spieltriebes dar, da nun ein „formeller“ Hinderungsgrund zur Teilnahme am Automatenpiel geschaffen wurde und somit eine auch eine wesentliche (auch subjektive)

Hinderungsschwelle vorhanden ist.

## Fazit?



Aufgrund der gemachten Erfahrungen wird die durch Auflage vorgeschriebene „Spielersperre“ als ein zweckmäßiges und geeignetes Instrumentarium erachtet, um zumindest einen gewissen Anteil der Spielsüchtigen vor (weiteren) Gefahren des Spieltriebes zu schützen.

**VIELEN DANK  
FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!**