

## **OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 17.11.2023**

### **Verbot von Mehrfachspielhallen; Abstandsgebote zu anderen Spielhallen**

#### **Orientierungssatz:**

Das grundsätzliche Verbot von Mehrfachspielhallen (§ 25 Abs. 2 GlüStVtr MV 2021) sowie die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 GlüStVtrAG MV 2021 sowie zu Schulen oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Abs. 2 Satz 2 GlüStVtrAG MV 2021 sind nicht verfassungswidrig und verstoßen weder gegen Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG.(Rn. 22)

#### **Tenor:**

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 07. Juli 2020 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vom Gericht festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

#### **Gründe:**

##### **I.**

**1** Die Klägerin, eine GmbH, erstrebt die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer bereits bestehenden Spielhalle in Schwerin, Straße. Diese Halle ist die eine Hälfte einer Doppelspielhalle, die insgesamt von der Klägerin betrieben wird. Die andere Halle ist Gegenstand des parallelen Verfahrens 2 LB 607/20 OVG. Die Klägerin mietete die Räumlichkeiten mit einer Fläche von insgesamt gut 200 qm ab dem Jahre 2005 und teilte sie mittels einer Trockenbauwand in die zwei Hallen auf. Die Klägerin verfügt seit dem 29.03.2005 über eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung.

**2** Mit Schreiben vom 05.07.2016 wies die Beklagte die Klägerin darauf hin, dass ab dem 01.07.2017 zum Betrieb der Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich sei, die bisher nicht beantragt sei.

**3** Mit Schreiben vom 21.06.2016 beantragte die Klägerin beim Beklagten eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Spielhalle gemäß § 11 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz MV a.F. – GlüStV AG M-V a. F. – i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 1 und § 24 des Glücksspielstaatsvertrages vom 15.12.2011 unter Hinweis auf einen Härtefall. Dabei verwies sie auf eine ganze Reihe von finanziellen Belastungen, die sie im Fall einer Schließung der Spielhalle zu tragen habe; ihre Investitionen hätten sich noch nicht amortisiert.

**4** Der Beklagte lehnte mit Bescheid vom 31.05.2017 die Erteilung der begehrten Erlaubnis ab. Zum einen seien Spielhallen, die sich wie hier im gleichen Gebäude befänden, generell unzulässig. Zum anderen missachte die Spielhalle das glücksspielrechtliche Abstandsgebot im Verhältnis zu Schulen oberhalb des Primarbereichs. Konkret wurde verwiesen auf die berufliche Schule „Wirtschaft und Verwaltung“ (Straße) sowie das Gymnasium. Schließlich missachte die Spielhalle das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen, die sich in der Straße befänden. Ein Härtefall liege nicht vor. Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Beklagte mit Bescheid vom 20.04.2018 zurück.

**5** Die Klägerin hat am 25.05.2018 Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 07.07.2020 die Klage abgewiesen. Die Spielhalle sei nicht erlaubnisfähig, denn sie liege deutlich weniger als 500 m von den genannten Schulen, die als Schule oberhalb des Primarbereichs im Sinne von § 11 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V 2011 anzusehen sei, entfernt. Zudem sei sie Teil einer grundsätzlich unzulässigen Doppelspielhalle, und außerdem wahre sie nicht das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach § 11 Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG M-V 2011. Diese Regelungen seien verfassungsmäßig. Auch komme eine weitere Befreiung wegen eines Härtefalls nicht in Betracht. Die im Staatsvertrag festgelegte fünfjährige Übergangsfrist reiche grundsätzlich aus, um Härten zu begegnen, die aus noch nicht amortisierten Investitionen herrührten.

**6** Am 23.07.2020 hat die Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts die von diesem zugelassene Berufung eingelegt. Sie wiederholt ihre in erster Instanz vorgebrachten Argumente. Danach sei die hier streitgegenständliche Regelung zum Abstandsgebot verfassungswidrig und unionsrechtswidrig. Sie seien nicht hinreichend bestimmt; zudem sei die Notwendigkeit eines Abstandes von Spielhallen zu Schulen und zu anderen Spielhallen wissenschaftlich nicht belegt. Auch sei die landesrechtliche Regelung neben der bundesrechtlichen Regelung unzulässig. Sie missachte die Dienstleistungsfreiheit des Unionsrechts. Einen Gleichheitsverstoß sieht sie insbesondere darin, dass terrestrische Spielhallen anders als online-Glücksspiele sowie Spielbanken behandelt würden. Für diese würden die entsprechenden Restriktionen nicht gelten; Spielbanken wären nicht einmal den vorgenannten Regelungen sowie der Spieleverordnung – SpielV – unterworfen. In jedem Fall liege ein Härtefall vor.

**7** Im weiteren Verfahren hat sie ergänzend auf die Notwendigkeit eines gerätegebunden, personenunabhängigen Identifikationsmittels (§ 6 Abs. 5 SpielV) sowie das bundesweite Sperrsystem „Oasis“ (§ 8a Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) hingewiesen. In dieses seien Spieler aufzunehmen, die selbst davon ausgehen oder bei denen aufgrund von Wahrnehmungen des Personals der Glücksspieleinrichtungen oder nach

Meldungen von Dritten, etwa Familienangehörigen, davon ausgegangen werden kann oder muss, dass sie spielsuchtgefährdet, überschuldet o.ä. sind. Diese Regulierungen gewährleisten den gebotenen Schutz vor Spielsucht besser. Eine Übersicht über die bestehenden Spielhallen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt zeige deutlich das Ausmaß der Schließungen von Spielhallen im Land, wie einer Antwort der Landesregierung auf eine parlamentarische Anfrage zu entnehmen sei (LT Drs. 8/1234).

**8** Fallbezogen weist sie auf Unklarheiten bei den Maßstäben für die Abstandsmessung hin.

**9** Sie beantragt,

**10** unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 07.07.2020 den Beklagten unter Aufhebung des Versagungsbescheides vom 31.05.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.04.2018 zu verpflichten, der Klägerin die beantragte glückspielrechtliche Erlaubnis gem. § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 11 Abs. 1 GlüStVAG M-V zum Betrieb der Spielhalle (Halle 2) unter der Anschrift Straße, 19053 Schwerin, zu erteilen,

**11** hilfsweise,

**12** den Beklagten unter Aufhebung des Versagungsbescheides vom 31.05.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.04.2018 zu verpflichten, der Klägerin die beantragte glückspielrechtliche Erlaubnis gem. § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 11 Abs. 1 GlüStVAG M-V zum Betrieb der Spielhalle (Halle 2) unter der Anschrift Straße, 19053 Schwerin, unter Anwendung der Härtefallklausel nach § 11 b GlüStVAG M-V für einen angemessenen Zeitraum zu erteilen.

**13** Der Beklagte beantragt,

**14** die Berufung zurückzuweisen.

**15** Zur Begründung verweist er insbesondere darauf, dass er keine Möglichkeit sehe, auf der Grundlage der geltenden Gesetze eine Ausnahme zu erteilen. Die gesetzlichen Regelungen seien, wie das BVerfG und zahlreiche weitere Gerichte entschieden hätten, nicht verfassungswidrig. Insbesondere gäbe es erhebliche Unterschiede zwischen Spielhallen und Spielbanken.

**16** Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

**II.**

**17** Der Senat kann durch Beschluss nach § 130a VwGO entscheiden, weil er einstimmig die Berufung für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält.

Das zentrale Argument der Klägerin lautet, dass die fraglichen Normen verfassungs- und unionsrechtswidrig seien. Hierzu hat sie sich nicht nur im vorliegenden Fall ausführlich geäußert. Ihr Prozessbevollmächtigter hat in zwei Parallelverfahren (2 LB 608/20 OVG und 2 LB 892/20 OVG) die gleichen Argumente vorgebracht, über die auch mündlich verhandelt wurde und über die im Anschluss mit seinem Einverständnis im schriftlichen Verfahren entschieden wurde. Es ist nicht erkennbar, dass eine mündliche Verhandlung zu diesem Verfahren weiteren Erkenntnisgewinn erbringt. Soweit es um die Verhältnisse vor Ort geht, ist ebenfalls nicht ersichtlich, warum eine mündliche Verhandlung erkenntnisfördernd sein soll; die maßgeblichen Gegebenheiten lassen sich auch aus öffentlich zugänglichen Informationsquellen klären. Da zudem in erster Instanz mündlich verhandelt wurde, liegt auch kein Verstoß gegen Art. 6 EMRK vor.

**18** Die zulässige Berufung ist unbegründet. Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. Der Ablehnungsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides ist nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin daher auch nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Der Klägerin steht kein Anspruch auf die von ihr begehrte Erlaubnis zu, weder, wie mit dem Hauptantrag geltend gemacht, unbefristet noch, wie mit dem Hilfsantrag geltend gemacht, befristet.

**19** Die Klägerin hat zwar angesichts der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Erteilung der beantragten Erlaubnis, soweit keine gesetzlich vorgesehenen Versagungsgründe vorliegen (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.04.2017 – 8 C 16/16 -, Rn. 24; Urt. des Senats v. 02.09.2020 – 2 LB 50/19 OVG -). Wie der Senat in seinen Urteilen vom 21.12.2022 in den genannten Parallelverfahren bereits entschieden hat, steht vorliegend der Erteilung einer Erlaubnis geltendes Bundes- und Landesrecht entgegen (1.). Gegen dieses bestehen auch weder verfassungsrechtliche (2.) noch unionsrechtliche (3.) Bedenken. Schließlich ist im vorliegenden Fall auch kein Raum für die Anwendung der Ausnahmebestimmung nach § 11 Abs. 4 GlüStV AG M-V 2021 (4.).

**20** 1. Die Klägerin bedarf für den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Mit Inkrafttreten des am 29.10.2020 abgeschlossenen neuen Glücksspielstaatsvertrages sowie des entsprechenden Ausführungsgesetzes des Landes M-V am 01.07.2021 ergibt sich dies aus den seit diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften. Die von der Klägerin betriebene Spielhalle fällt in den Anwendungsbereich der hier einschlägigen glücksspielrechtlichen Normen (§ 3 Abs. 3 GlüStV 2021) und unterliegt daher der dort statuierten Erlaubnispflicht (§ 4 Abs. 1 GlüStV 2021, § 4 Abs. 1 GlüStV AG-MV 2021).

**21** Zugleich war insoweit kein neuer Antrag erforderlich (anders für das Landesrecht NRW OVG Münster, Urt. v. 10.3.2022 – 4 A 1033/20 -, Rn. 33 für das dortige Landesrecht). Weder die gesetzlichen Regelungen noch die Begründungen für das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag (LT-Drs. 7/5726) oder zum GlüStV AG 2021 (LT-Drs. 7/5972) enthalten Anhaltspunkte für eine solche Annahme; vielmehr wird immer wieder deutlich, in welchem starkem Ausmaß die jetzigen Regelungen an das bisherige Recht anknüpfen.

**22** Der Erteilung einer Erlaubnis stehen vorliegend jedoch das grundsätzliche Verbot von Mehrfachspielhallen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021) sowie die Abstandsgebote zu anderen

Spielhallen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 GlüStVAG M-V 2021 sowie zu Schulen oberhalb des Primärbereichs nach § 11 Abs. 2 Satz 2 GlüStVAG M-V 2021 entgegen. Angesichts der Tatsache, dass vorliegend dieser Abstand unabhängig davon nicht eingehalten wird, welcher Punkt bei der Spielhalle und bei der Schule zum Ausgangspunkt der Messung herangezogen wird (dazu Urt. des Senats v. 02.09.2020 – 2 LB 50/19 OVG), kann die Klägerin mit ihrer insoweit geübten Kritik am Urteil des Verwaltungsgerichts nicht durchdringen.

**23** 2. Die genannten Vorschriften sind entgegen der Auffassung der Klägerin nicht verfassungswidrig. Sie verstoßen weder gegen Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Zu den weitgehend parallelen, wenn nicht inhaltsgleichen, bis zum 30.06.2021 geltenden Vorschriften haben dies entgegen verschiedentlichen, zum Teil gutachterlich motivierten Stellungnahmen aus der Literatur (jüngst etwa Hartmann/Schaaf, NVwZ 2022, 1241) bereits ausführlich das BVerfG in seinem Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 13147/12 -, BVerfGE 145, 20, und dem folgend der Senat in seinem den Beteiligten bekannten Urteil vom 02.09.2020 – 2 LB 50/19 OVG - dargelegt, ebenso das BVerwG (B. v. 01.08.2022 – 8 B 16.22 -) sowie weitere Oberverwaltungsgerichte (OVG Hamburg, Urt. v. 18.08.2021 - 4 BS 193/21 -; VGH Mannheim, Urt. v. 10.02.2022 - 6 S 1922/40 -; OVG Bautzen, Urt. v. 23.02.2022 – 6 A 548/29 -; OVG Magdeburg, Urt. v. 09.05.2022 – 1 M 13/22 -; OVG Brandenburg, Urt. 22.06.2022 – 1 B 21.17-).

**24** a) Dass sich die Klägerin für den Betrieb ihrer Spielhalle auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen kann, steht dem nicht entgegen. Die hier einschlägigen gesetzlichen Regelungen, die im Ergebnis zu einem Verbot einer Spielhalle am gewählten Standort führen, sind jedoch am Maßstab der Schranken der Berufsfreiheit, hier der Berufsausübungsfreiheit, gemessen, gerechtfertigt und damit verfassungsmäßig. Sie dienen einem legitimen Ziel und sind insoweit geeignet, erforderlich und angemessen.

**25** Das legitime Ziel, der Kampf gegen die Spielsucht, wird dabei auch von der Klägerin nicht in Frage gestellt. Ihre gegen die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Abstandsgebots vorgebrachten Bedenken vermögen nicht zu überzeugen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade bei Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit dem Gesetzgeber ein weiterer Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Eignung, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der von ihm ergriffenen Maßnahmen zukommt. In diesem Licht ist auch das Verbot von Verbundspielhallen nicht zu beanstanden. Es trägt dazu bei, dass möglichst wenige Personen in Versuchung geraten, Spielhallen zu betreten. Hat sich nämlich ein Spieler entschlossen, eine Halle zu verlassen, wird er nicht durch die danebenliegende Halle veranlasst, - etwa nach dem Motto „neue Halle, neues Glück" - in der angrenzenden Halle erneut sein Glück zu versuchen.

**26** Mildere Maßnahmen mit gleichem Erfolg bestehen im Gegensatz zur Auffassung der Klägerin nicht. Das gerätegebundene, personenunabhängige Identifikationsmittel (§ 6 Abs. 5 SpielV) verhindert nämlich nicht, dass ein Spieler nach Verlassen einer Halle eine neue Halle betritt. Das bundesweite Sperrsystem „OASIS" (§ 5a Abs. 1 GlüStV 2021), in das alle Spieler aufzunehmen sind, die selbst beantragen oder bei denen von Wahrnehmungen des Personals der Glücksspieleinrichtung oder nach Meldung von Dritten, etwa

Familienangehörigen, davon auszugehen ist, dass sie spielsuchtgefährdet sind, ist nicht vergleichbar wirksam und stellt daher kein milderes Mittel dar, das der Erforderlichkeit des in Rede stehenden Abstandsgebots entgegensteht. Es greift nämlich erst, wenn eine Spielsucht erkannt worden ist, und wirkt damit nicht wie die hier einschlägigen Regelungen bereits präventiv (so auch OVG Hamburg, Urt. v. 18.08.2021 – 4 BS 193/21 -; OVG Magdeburg, Urt. v. 09.05.2022 – 1 M 13/22 -).

**27** Auch ist die Regelung angemessen. Insoweit kann im Einzelnen auf die erwähnten Entscheidungen des BVerfG und des Senats verwiesen werden, auf die angesichts der Ähnlichkeit der Regelung im vom BVerfG entschiedenen Fall der Berliner Regelung bzw. der Identität im Fall der vom Senat entschiedenen Regelung von Mecklenburg-Vorpommern verwiesen werden kann.

**28** Eine Missachtung der Berufs- oder der Eigentumsfreiheit ergibt sich auch nicht daraus, dass, wie die Klägerin vorträgt, infolge der zahlreichen Restriktionen zahlreiche Spielhallen in Mecklenburg-Vorpommern schließen müssen, also faktisch ein weitgehendes Verbot bewirkt werde. Unabhängig davon, ob dies tatsächlich zutrifft, ist nicht entscheidend, ob und inwieweit bestehende Standorte fortgeführt werden können, sondern allein, ob es auch weiterhin möglich ist, Spielhallen zu eröffnen bzw. zu betreiben. Nun besteht im Grundsatz baurechtlich ein Genehmigungsanspruch und glückspielrechtlich ein Erlaubnisanspruch, wo bau- und glückspielrechtlich keine Hindernisse entgegenstehen. Bauplanungsrechtlich sind Spielhallen „Vergnügungsstätten“ im Sinne der BauNVO. Uneingeschränkt sind diese zwar nur in Kerngebieten zulässig (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO). Ausnahmsweise sind diese zudem auch in Gewerbegebieten möglich (§ 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO); sollte wegen der Abstandsregeln in Kerngebieten die Errichtung von Spielhallen kaum möglich sein, wäre dies ggf. bei der Entscheidung über Ausnahmen zu berücksichtigen.

**29** „Kerngebietsuntypische“ Spielhallen, also solche, die „wegen ihrer Zweckbestimmung o der ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind“ (vgl. § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO), sind zudem außer in besonderen Wohngebieten (a.a.O.) in Teilen von Mischgebieten (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO), als Ausnahme sogar insgesamt in Mischgebieten (§ 6 Abs. 3), in urbanen Gebieten (§ 6a Abs. 3 BauNVO) sowie in Dorfgebieten (§ 5 Abs. 3 BauNVO) zulässig. Unter „kerngebietsuntypischen“ Spielhallen werde in der Rechtsprechung üblicherweise Spielhallen mit weniger als 100 qm verstanden (dazu Hornmann, in: Spannowsky u.a. (Hrsg.), BeckOK BauNVO, § 4a Rn. 72 f. m.w.N.). Sie sind also außer in Kleinsiedlungs-, reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Industriegebieten prinzipiell überall möglich.

**30** Ergänzend ist für den vorliegenden Fall darauf hinzuweisen, dass die entsprechende Erlaubnispflicht im Jahr 2011 eingeführt wurde und die Klägerin trotz dieser Erlaubnispflicht seit über 10 Jahren ihre Spielhalle ohne Erlaubnis betrieben hat. Auch vor diesem Hintergrund stellt die vorgesehene Regelung keinen unangemessenen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Aus Art. 14 Abs. 1 GG ergibt sich im vorliegenden Fall jedenfalls kein weitergehender Schutz, so dass offenbleiben kann, ob diese Norm überhaupt anwendbar ist.

**31 b)** Ohne Erfolg macht die Klägerin darüber hinaus auch einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG geltend, weil terrestrische und die verschiedenen online verfügbaren Angebote (virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker und Online-Casino-Spiele) unterschiedlich behandelt werden.

**32** Art. 3 Abs. 1 GG „gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Anforderungen, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 138, 136 < 180f. Rn. 121 f. > m.w.N.).“ (BVerfG B. v. 07.03.2017 -1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 Rn. 171).

**33** Nach diesen Maßstäben ist mit Blick auf den Betrieb von Spielhallen nicht erkennbar, dass insoweit eine besonders strikte Kontrolle geboten ist, denn vorliegend kommt keines der vom BVerfG benannten Kriterien für eine solche strengere Kontrolle zum Tragen. Zwar geht es vorliegend um die grundrechtliche Berufsfreiheit, doch kommt bei dieser dem Gesetzgeber wie erwähnt ein weiterer Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, was entsprechende Konsequenzen auch für die hier vorzunehmende Gleichheitsprüfung zeitigt.

**34** Konkret unterscheiden sich terrestrische Angebote und Online-Angebote in einer ganzen Reihe von Punkten voneinander. Dies betrifft zumindest die Verfügbarkeit der Spiele für die Spieler sowie die Art und Weise der Spieltätigkeit, so dass beide Typen schon grundsätzlich kaum miteinander vergleichbar sind.

**35** In jedem Fall sind die von der Klägerin angesprochenen Regelungsunterschiede bei den unterschiedlichen Typen von Spielen durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt. Der Gesetzgeber darf nämlich bei seinen Regelungen auch auf Praktikabilität und Durchsetzbarkeit achten. Würde man nur für terrestrische Angebote geltende Regelungen per se für unzulässig halten, müsste gleiches für nur online verfügbare Angebote gelten mit der Folge, dass jede spezifische Regelung unmöglich wäre., Ein solches Verständnis des Gleichheitssatzes trüge der Notwendigkeit eines möglichst wirksamen Kampfes gegen Spielsucht nicht ausreichend Rechnung. Und auch wenn dies in der Folge dazu führen sollte, dass bei bestimmten Angeboten der Kampf gegen Risiken der Spielsucht weniger

erfolgversprechend ist als bei anderen Angeboten, rechtfertigt dies angesichts der Bedeutung des genannten Ziels noch nicht per se, auch die strengeren Anforderungen für gleichheitswidrig zu erklären.

**36** Hinzu kommt, dass die genannten online verfügbaren Angebote ohnehin im Einzelnen nicht nur zahlreichen der für die Spielhallen der Klägerin geltenden Verpflichtungen unterworfen werden (§ 2 Abs. 7 bis 9 GlüStV 2021 i.V.m. mit den dort genannten Vorschriften). Virtuelle Automatenspiele und Online-Poker unterliegen sogar zahlreichen Vorgaben, die für terrestrische Angebote, wie sie die Klägerin bereithält, nicht gelten. Zu nennen sind vor allem die vor Erlaubniserteilung zu kontrollierenden spezifischen anbieterbezogenen Anforderungen gemäß § 4a sowie die inhaltlichen Vorgaben gemäß §§ 22a und 22b GlüStV 2021. Demgegenüber machen quantitative Begrenzungen wie das hier einschlägige Verbot von Verbundspielhallen bei Online-Angeboten keinen wirklichen Sinn; von daher durfte der Gesetzgeber diese aus dem Anwendungsbereich der Norm ausnehmen.

**37** Angesichts des dem Gesetzgeber in diesem Bereich zustehenden Spielraums verstoßen die angegriffenen Regelungen trotz der im Vergleich zu den erwähnten Online-Angeboten bestehenden Unterschiede daher auch nicht gegen den Gleichheitssatz.

**38 c)** Ebenso wenig liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in der unterschiedlichen Behandlung von Spielhallen und Spielbanken. Auch insoweit kann auf den bereits erwähnten Beschluss des BVerfG verwiesen werden (dort Rn. 144 ff.; siehe auch OVG Mannheim (a.a.O.), das OVG Hamburg (a.a.O.), das OVG Sachsen-Anhalt (a.a.O.) sowie VGH München (Urt. v. 29.06.2021 – 23 ZB 21.1482 sowie 23 ZB 21.1484). Zwar unterliegen die Geräte, die in Spielhallen betrieben werden, der SpielV, müssen insbesondere den Anforderungen des dortigen § 13 entsprechen, während dies bei Spielbanken nicht der Fall ist. Dies ergibt sich aus § 33h GewO, wonach nach Nr. 1 bestimmte Bestimmungen nicht für Spielbanken gelten. Hierzu gehört auch § 33f GewO, die Norm, die die Ermächtigungsgrundlage für die SpielV darstellt. Die SpielV ist also auf Geräte, die in Spielbanken stehen, nichtanwendbar.

**39** Allerdings sollen den Spielbanken in der ihnen zu erteilenden Erlaubnis nach Landesrecht weitergehende Beschränkungen auferlegt werden, die Spielhallen so nicht unterliegen.

**40** § 6 Abs. 3 SpielbankenG M-V führt im Einzelnen auf:

**41** Nr. 1: die Beschränkung der Werbung,

**42** Nr. 2: die Entwicklung und Umsetzung eines Sozialkonzepts zur Vorbeugung der Entstehung und zur Behebung von Glücksspielsucht,

**43** Nr. 3: die Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von der Spielbank angebotenen Glücksspiele und Möglichkeiten der Beratung und Therapie von Spielsüchtigen,

**44** Nr. 4: Pflichten gegenüber der Spielbankaufsicht,

**45** Nr. 5: die Abwicklung der finanziellen Verpflichtungen der Spielbank einschließlich der Verpflichtung, eine Spielbankreserve anzulegen,

**46** Nr. 6: Vorgaben für die Auswahl der Spielbankleitung und der Mitarbeitenden,

**47** Nr. 7: die Berücksichtigung der örtlichen Belange der Sitzgemeinde einer Spielbank oder eines Nebenspielbetriebs (Spielbankgemeinde); weitere Verpflichtungen können nach Nr. 8 auferlegt werden.

**48** Schließlich bestehen hinsichtlich der Möglichkeit der Errichtung weiterhin erhebliche Differenzen zwischen Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits. Entscheidend ist dabei nicht so sehr, ob in einem bestimmten Ausmaß oder sogar wie von der Klägerin vorgetragen weitestgehend Spielhallen an bisherigen Standorten schließen müssen. Entscheidend ist allein die prinzipielle Möglichkeit, Spielhallen zu errichten. Wenn wegen der Abstandsgebote neue Standorte gesucht werden müssen, stellt dies zwar eine Belastung für die Betreiber der Spielhallen dar, doch angesichts des Zeitablaufs ist diese den Betreibern zumutbar. Die ersten Abstandsregeln wurden im Jahre 2011 und mithin vor mehr als 10 Jahren erlassen.

**49** Außerdem stellen die Spielbanken ein quantitativ sehr begrenztes und zudem deutlich intensiver als Spielhallen behördlich kontrolliertes Angebot an Spielmöglichkeiten zur Verfügung. Nach der Spielbankstandortverordnung M-V ist eine einzige Spielbank mit Standort Rostock vorgesehen; die dort neu geplante Spielbank soll die bisherige Spielbank ersetzen, nicht neben sie treten. Daneben bestehen Nebenspielbetriebe in Schwerin, Stralsund und A-Stadt. Damit bleibt die Zahl der Spielbanken deutlich hinter den Zahlen zurück, die die Klägerin mit Blick auf die Zahl der möglichen Spielhallen im Land prognostiziert, die wie erwähnt überall möglich sind, wo die bau- und glückspielrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, also Bauplanungsrecht und Abstandsregeln dies gestatten. Auch kann daher entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht von einem „starken Ausbau“ des Angebots an Spielbanken in Mecklenburg-Vorpommern gesprochen werden.

**50** Den vorstehenden Überlegungen steht auch nicht der Beschluss des VerFGH BW vom 05.09.2022 – 1 VB 63/22 - entgegen. Dort ging es um eine andere Frage, nämlich die Pflicht der Behörden, bis zum Abschluss anhängiger Gerichtsverfahren bestehende Spielhallen zu dulden - was vorliegend soweit ersichtlich bisher geschieht. Zum anderen wird in diesem nur ohne nähere Begründung ausgeführt, dass die dort erhobene Verfassungsbeschwerde nicht offensichtlich unbegründet sei.

**51** Die von der Klägerin angeführte Bevorzugung der Spielbanken aus fiskalischen Gründen oder die von ihr angenommene faktische Schaffung eines Monopols der Spielbanken für das Glücksspiel ist aus den oben dargestellten Gründen für den Senat nicht nachvollziehbar, zudem sich die Klägerin mit den von dem Beklagten vorgelegten Zahlenmaterial zur Anzahl von Spielautomaten in den Spielbankstätten des Landes Mecklenburg-

Vorpommern nicht auseinandersetzt. Nach dem Vortrag des Beklagten, der sich auf eine Tabelle des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern stützt, gibt es in den Spielbankstätten in Mecklenburg-Vorpommern aktuell insgesamt 183 Glücksspielautomaten. Hingegen geht die Klägerin nach der von ihr angenommenen dauerhaften Schließung eines Großteils der vorhandenen Spielhallen in Mecklenburg-Vorpommern und ohne Neuerrichtung an anderen Standorten von 577 Glücksspielautomaten in den dann noch betriebenen Spielhallen in Mecklenburg-Vorpommern aus.

**52** 3. Soweit die Klägerin die Vorschriften ohne normative Grundlage als inkohärent kritisiert, kann sich dies nur auf unionsrechtliche Gebote beziehen, wo allein dieser Grundsatz von der Rechtsprechung ausdrücklich als Grenze der Einschränkung von Grundfreiheiten anerkannt ist. Diese Grundfreiheiten sind jedoch mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts nicht anwendbar.

**53** 4. Die Klage hat schließlich auch nicht deshalb Erfolg, weil die Klägerin vorliegend einen Anspruch auf Erlaubnis gemäß § 11 Abs. 4 bzw. § 21 Abs. 2 GlüStVAG M-V oder auch nur auf eine entsprechende ermessensfehlerfreie Entscheidung hätte, an denen es vorliegend fehlen würde. Mit Blick auf die erstgenannte Norm „kann unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage im Einzelfall“ eine Ausnahme u.a. von den Abstandsgeboten des § 11 Abs. 2 GlüStVAG erteilt werden. Solche Besonderheiten kommen insbesondere in Betracht, wenn besondere bauliche Hindernisse dazu führen, dass vom Abstandsgebot verlangte die Entfernung von weniger als 500 m tatsächlich deutlich größer ist, weil erhebliche Umwege in Kauf genommen werden müssen, um von der Schule zur Spielhalle zu gelangen. Insoweit sind vorliegend in tatsächlicher Hinsicht keine Anhaltspunkte ersichtlich. Hinsichtlich der Ausnahme nach § 21 Abs. 2 GlüStVAG wiederum fehlt es an den in der Norm genannten tatbestandlichen Voraussetzungen der Zertifizierung, des besonderen Sachkundenachweises und der besonderen Schulung; dass die Norm von ihrem Sinn und Zweck her nur auf Mehrfachspielhallen anwendbar ist, die von unterschiedlichen Personen betrieben werden, kommt hinzu.

**54** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

**55** Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.

**56** Die Revision ist nicht zuzulassen. Insbesondere wirft der Fall keine grundsätzlichen Fragen auf (vgl. BVerwG, Beschl. v. 01.08.2022 – 8 B 16.22 -).