

Forum-Gewerberecht | gewerbliches Spielrecht | VG Osnabrück: 1 B 21/06 -Beschluss
vom 25.04.2006

Autor	Beitrag
-------	---------

Autor	Beitrag
<p>anders 23.07.2006 16:10</p>	<p>1 B 21/06 - VG Osnabrück - Beschluss vom 25.04.2006</p> <p>Unzulässigkeit eines Bonuspunktesystems für Geldspielautomaten</p> <p>Leitsatz/Leitsätze</p> <p>1. Auch der Betrieb eines technisch nicht mit den aufgestellten Geldspielgeräten verbundenen, sondern unabhängig und allein nach zeitlicher Taktung arbeitenden Bonuspunktesystems - hier sog. Personalmotivations-, Bonus- und Business - Informationssystems (BIS) - verstößt gegen § 9 Abs. 2 SpielV in der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Fassung.</p> <p>2. In der (vermeintlich) umsatzunabhängigen Gutschrift von geldwerten Bonuspunkten ist die Gewährung einer Zahlung im Sinne des § 9 Abs. 2 SpielV zu erblicken, die ebenso wie das Inaussichtstellen von sonstigen Gewinnchancen unzulässig ist.</p> <p>3. Die Vorschrift des § 9 Abs. 2 SpielV ist vor dem Hintergrund des vom Verordnungsgeber bezweckten Schutzes der Spieler und der Funktion als Auffangtatbestand weit auszulegen. Aus ihr folgt ein generelles Verbot von Rabattsystemen.</p> <p>Aus dem Entscheidungstext</p> <p>I.</p> <p>Die Antragstellerin wendet sich gegen die Anordnung der Antragsgegnerin, ein für Geldspielgeräte entwickeltes Rabattsystem außer Betrieb zu nehmen und die entsprechenden Geräte zu entfernen.</p> <p>Die Antragstellerin betreibt in F., G., eine genehmigte Spielhalle, in der gegenwärtig unter anderem 12 Geldspielgeräte aufgestellt sind. Diese sind mit dem Personalmotivations-, Bonus- und Business-Informationssystem (BIS) der H. ausgestattet, durch welches den Spielern ein Rabatt auf getätigte Einsätze - unabhängig von einer Mindestspieldauer oder Mindestspielzahl - vom ersten Spiel an gewährt werden soll.</p> <p>Zum BIS gehören zum einen zirka 12 x 12 x 5 cm große Bonuszähler, die auf die Geldspielautomaten aufgesetzt und mit diesen zur Sicherung gegen Herunterfallen mittels eines in die Automatentür eingeführten Winkelbleches verbunden sind. Eine Verkabelung mit den Geldspielgeräten, die z.B. für eine optische, Bewegungs- oder Spannungs-Sensorik zur Überwachung des Spielverhaltens erforderlich wäre, ist in der von der Antragstellerin betriebenen Form des Systems nicht vorhanden; die Überwachung der Bespielung der Automaten obliegt der Spielhallenaufsicht. Der Bonuszähler hat einen separaten Anschluss zur Stromversorgung und arbeitet vom Geldspielgerät unabhängig, indem er alle 12 Sekunden dem Spieler, der sich zu Beginn seines Spiels durch Einführung einer - bei der Spielhallenaufsicht auf Nachfrage für jedermann erhältlichen - Kundenkarte - diese enthält einen Speicherchip und ist auch sonst vergleichbar mit einer Geldkarte oder Telefonkarte - in den Bonuszähler beim System anmeldet, einen Punkt gutschreibt. Nach Anmeldung am Bonuszähler eines Geldspielgeräts - eine Mehrfachanmeldung an Bonuszählern verschiedener Geldspielgeräte ist möglich - läuft dessen Zählwerk - optisch für den Spieler durch eine LED-Anzeige sichtbar - bis zur Abmeldung vom System durch erneutes Einführen der Kundenkarte; diese speichert sodann den bis dahin erworbenen Punktestand. Die Taktung des Bonuszählers ist bauartbedingt mit 12 Sekunden (= Mindestspieldauer gem. § 13 Nr. 3 SpielV in der bis zum 31.12.2005 gültigen Fassung) fest vorgegeben, lediglich die Anzahl der für einen Takt gutschreibenden Punkte kann der Spielhallenbetreiber dadurch variieren, dass er z.B. in der Funktion „Happy-Hour“ den Spielern pro Takt zwei statt einen Punkt gutschreiben lässt. Daneben bestimmt der jeweilige Spielhallenbetreiber den Wert eines durch Bespielen eines Geldspielgerätes erworbenen Rabattpunktes; im Falle der Antragstellerin erfolgt pro Punkt eine</p>

Autor	Beitrag
	<p>Rückerstattung von einem Cent. Das System vervollständigt ein Stations-Terminal am Tresen der Spielhallenaufsicht, der im Wesentlichen zum An- und Abmelden des diensthabenden Personals, zur Neucodierung von Kundenkarten und zur Verwaltung des Kundenbonus (Bonuspunkte auf- und abbuchen) dient. Das Einlösen gesammelter Rabattpunkte ist dort jederzeit - unabhängig vom Erreichen einer Mindestpunktzahl - gegen Quittierung möglich; Punkte können mit der Kundenkarte aber auch über mehrere Tage oder Wochen bis zum Erreichen des - bauartbedingt vorgegebenen - Höchststandes von 9.999 gesammelt werden. Vor dem Verlassen der Spielhalle ist die Kundenkarte zur Vermeidung eines Verlustes bei der Spielhallenaufsicht zur Verwahrung zu hinterlegen.</p> <p>Nachdem die Antragsgegnerin im Rahmen einer am 11.01.2006 durchgeführten Kontrolle die Inbetriebnahme des Rabattsystems festgestellt und die Antragstellerin unter dem 22.02.2006 zu der beabsichtigten Unterbindung der Rabattgewährung angehört hatte, ordnete sie mit Bescheid vom 09.03.2006, zugestellt am 10.03.2006, die sofortige Außerbetriebnahme des Rabattsystems BIS und die Entfernung desselben aus der Spielhalle I. binnen einer Woche nach Zugang der Verfügung an. Ferner wurde die sofortige Vollziehung dieser Verfügung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Zwangsgeld von 2.500,- € angedroht.</p> <p>Zur Begründung wird ausgeführt, das Rabattsystem verstoße gegen § 9 Abs. 2 SpielV in der ab 01.01.2006 geltenden Fassung, denn die Gewährung eines Nachlasses / Rabattes von 1 Cent auf den Einsatz von 0,20 € pro Spiel stelle eine sonstige finanzielle Vergünstigung im Sinne dieser Vorschrift dar. Entgegen der in der gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin vom 21.10.2005 geäußerten Rechtsauffassung sei nach Wortlaut, Zweck und Systematik die Anwendbarkeit des § 9 Abs. 2 SpielV auf die Gewährung eines Nachlasses auf den Einsatz nicht ausgeschlossen. Der Wortlaut der Vorschrift gebe eine einschränkende Auslegung dergestalt, dass von § 9 Abs. 2 SpielV nur gewinnähnliche Vergünstigungen erfasst würden, nicht her. Auch die Begründung des Ordnungsgebers spreche für ein umfassendes Verbot jeglicher finanzieller Vergünstigung. Sinn und Zweck des Verbots sei die Eindämmung des Spieltriebs, indem unter anderem sicher gestellt werde, dass die Gewinn- und Verlustgrenzen des § 13 SpielV nicht umgangen würden. Die Gewährung von Rabatten stelle genauso wie das in Aussicht stellen zusätzlicher Gewinnchancen einen Anreiz zum Spielen dar. Dass in § 9 Abs. 2 im Unterschied zu Abs.1 Nachlässe des Einsatzes nicht beispielhaft genannt seien, habe keine Auswirkungen auf die Subsumtion derselben unter den Begriff der finanziellen Vergünstigungen. Zudem stelle die vorliegende Form der Rabattgewährung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23.11.2005, 6 C 8.05) eine verbotene Manipulation des in der Bauartzulassung festgelegten Spieleinsatzes für Geldspielgeräte dar. Die Außerbetriebnahme des Systems und dessen Entfernung aus der Spielhalle sei die einzige erfolgversprechende Maßnahme zur Beseitigung der Störung der öffentlichen Sicherheit.</p> <p>Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei geboten, da sich die Antragstellerin durch den fortgesetzten Betrieb des verbotenen Rabattsystems einen unlauteren wirtschaftlichen Vorteil gegenüber Mitbewerbern verschaffe. Anfragen anderer Spielhallenbetreiber bestätigten die steigende Nachfrage nach derartigen Rabattsystemen, sodass einer Verfestigung derselben entgegen getreten werden müsse. Nach dem Verbot der sog. Fun-Games und Jackpot-Systeme mit Inkrafttreten der neuen SpielV habe sich die Kundschaft in Spielhallen merklich verringert, sodass viele Betreiber um ihre wirtschaftliche Existenz kämpften. Die Schaffung eines zusätzlichen Spielanreizes in Form der Gewährung rechtswidriger Rabatte könne daher zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten redlicher Mitbewerber führen und deren Aus zur Folge haben. Es liege daher im dringenden öffentlichen Interesse, den rechtswidrigen Zustand sofort zu beseitigen. Diesem Allgemeininteresse müsse das private Interesse der Antragstellerin an dem fortwährenden Betrieb des Rabattsystems nachgeordnet werden.</p>

Autor	Beitrag
	<p>Hiergegen hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 13.03.2006, eingegangen am 17.03.2006, die unter dem Aktenzeichen 1 A 220/06 weiterhin anhängige Klage erhoben und um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes mit der Begründung nachgesucht, es bestünden ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung, sodass ihr Aussetzungsinteresse das öffentliche Vollzugsinteresse überwiege. Das von ihr betriebene Rabattsystem verstoße weder gegen § 9 Abs. 1 noch gegen § 9 Abs. 2 SpielV. Auch nach der Neufassung des § 9 Abs. 1 SpielV verbiete dieser Nachlässe auf Einsätze nur, wenn diese für weitere Spiele gewährt würden. Daran fehle es, wenn - wie vorliegend - stets ein gleich hoher Nachlass auf den Einsatz für jedes einzelne Spiel gewährt werde und der Spieler diesen schon nach dem ersten Spiel in Anspruch nehmen könne, er also nicht gezwungen sei, weitere Spiele zu tätigen. Das habe das VG Hamburg in dem Verfahren 11 E 691/05 zu dem von der J. vertriebenen Bonussystem ausdrücklich festgestellt. Die von der Antragsgegnerin angeführte Vorschrift des § 9 Abs. 2 SpielV gebe für Nachlässe auf den Einsatz nichts her, denn diese seien ausschließlich vom Regelungsbereich des § 9 Abs. 1 SpielV erfasst. Nach dem Wortlaut des Abs. 2 könne dieser sich nur auf gewinnähnliche Vergünstigungen beziehen. Dies folge aus dem Zusammenhang mit den dort genannten „Gewinnchancen“ und der Anknüpfung an die „Ausgabe von Gewinnen über gemäß §§ 33c und 33d der GewO zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele“. In Abs. 2 seien neben den „Gewinnchancen“, „Zahlungen“ und „sonstigen finanziellen Vergünstigungen“ Nachlässe auf den Einsatz - im Unterschied zu Abs. 1 - auch nicht genannt. Sinn und Zweck der Vorschrift sei ausweislich der amtlichen Begründung (BR-Drs 655/05, S. 3) das Verbot der sog. Jackpot-Systeme und ähnlicher Sonderzahlungen, die in jüngster Zeit verstärkt Verbreitung gefunden und bei den Spielern den Eindruck erweckt hätten, die Gewinn- und Verlustgrenzen des § 13 SpielV würden nicht mehr gelten. Deshalb sei bereits das in Aussicht stellen von „sonstigen Gewinnchancen“ mit Blick auf die mit ihnen einhergehenden gesteigerten Spielanreize und das damit verbundene erhöhte Suchtpotential untersagt worden. Schließlich zwingt auch die Systematik des § 9 SpielV zu der Annahme, die Gewährung von Nachlässen auf den Einsatz sei abschließend in Abs. 1 geregelt, während Abs. 2 sich nur auf gewinnähnliche Vergünstigungen beziehe. Würde bereits aus Abs. 2 ein umfassendes Verbot jeglicher Nachlassgewährung folgen, wäre die ausdifferenzierte Regelung des Abs. 1, der nur Nachlässe für das Weiterspielen verbiete, überflüssig.</p> <p>Die Antragstellerin beantragt,</p> <p>die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 09.03.2006 wiederherzustellen.</p> <p>Die Antragsgegnerin beantragt, den Antrag abzulehnen.</p> <p>Sie verweist zur Begründung auf die angefochtene Verfügung und gibt ergänzend zu Bedenken, das BIS-System biete einem Spielhallenbetreiber weitaus mehr Möglichkeiten als nur die Gewährung eines Rabatts von einem Cent pro Spiel. Die Höhe des Rabatts könne, z.B. mit der Funktion „Happy-Hour“, beliebig variiert werden, sodass besonders guten Kunden - das Punktekonto eines jeden Spielers offenbare dem Betreiber, ob es sich um einen solchen handele - jederzeit auch ein höherer Bonus eingeräumt werden könne. Mit der sog. Mastercard könnten zahlreiche Informationen, namentlich über das Spielverhalten eines Kunden (sog. Player Trecking), ausgelesen werden; auch sei ein Aufbuchen von Punkten auf einzelne Kundenkarten möglich. Die gesammelten Informationen böten die Grundlage für gezielte Manipulationen.</p> <p>Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.</p> <p>II.</p>

Autor	Beitrag
	<p data-bbox="347 143 715 174">Der Antrag ist unbegründet.</p> <p data-bbox="347 212 1485 887">Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht die aufschiebende Wirkung einer infolge der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO keine aufschiebende Wirkung entfaltenden Klage ganz oder teilweise wiederherstellen, wenn bei der vom Gericht vorzunehmenden Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des angefochtenen Verwaltungsakts und dem Interesse des Betroffenen, vom Vollzug der behördlichen Verfügung vorerst verschont zu bleiben, das letztgenannte überwiegt. Maßgeblich - aber nicht ausschließlich - ist hierbei auf die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs abzustellen, soweit diese sich bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung überschauen lassen. Erweist sich hiernach der angefochtene Verwaltungsakt als offensichtlich rechtswidrig, ist dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stattzugeben, denn am Vollzug eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kann kein öffentliches Interesse bestehen. Umgekehrt ist der Rechtsschutzantrag abzulehnen, wenn der angefochtene Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig und seine Vollziehung eilbedürftig ist. In allen anderen Fällen entscheidet bei summarischer Beurteilung des Sachverhalts eine reine Abwägung der beteiligten öffentlichen und privaten Interessen, die für oder gegen die Dringlichkeit der Vollziehung sprechen, über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes(vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 29.08.1985, 5 TH 1217/84, NVwZ 1985, 918; OVG Lüneburg, Beschluss vom 05.12.1974, U OVG B 77/74, DVBl. 1976,81).</p> <p data-bbox="347 920 1485 1021">Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze kommt vorliegend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin vom 17.03.2006 gegen die Anordnung der Antragsgegnerin vom 09.03.2006 nicht in Betracht.</p> <p data-bbox="347 1055 1485 1491">Die Anordnung der sofortigen Vollziehung entspricht in formeller Hinsicht den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Insbesondere hat die Antragsgegnerin in dem angefochtenen Bescheid das über das allgemeine Vollzugsinteresse hinausgehende besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung der Anordnung der Außerbetriebnahme des von der Antragstellerin betriebenen Rabattsystems nachvollziehbar und auf den konkreten Fall bezogen dargelegt und im Wesentlichen mit dem im Interesse der Allgemeinheit liegenden Schutz redlicher Mitwettbewerber begründet, vor dessen Hintergrund einer Verfestigung des - ihrer Ansicht nach - rechtswidrigen Rabattsystems bereits vor Rechtskraft einer Hauptsacheentscheidung entgegen gewirkt werden müsse. Insofern wird entsprechend § 117 Abs. 5 VwGO (zur Anwendbarkeit der Norm auf Beschlüsse vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Auflage 2005, § 117 Rn. 24) auf die Ausführungen der Antragsgegnerin im Bescheid vom 09.03.2006, Seite 5, 2. bis 4. Absatz, Bezug genommen.</p> <p data-bbox="347 1525 1485 1693">Die Anordnung des Sofortvollzugs ist auch sachlich nicht zu beanstanden, weil sich die von der Antragstellerin angegriffene Anordnung der Außerbetriebnahme des Rabattsystems BIS und der Entfernung desselben aus der Spielhalle bei summarischer Überprüfung aller Voraussicht nach als rechtmäßig erweist und zudem ihr Vollzug auch eilbedürftig erscheint.</p> <p data-bbox="347 1727 1485 2136">1.) Rechtsgrundlage der Beseitigungsanordnung ist § 11 Nds. SOG. Der Anwendbarkeit der polizeiliche Generalklausel im Gewerberecht steht insbesondere nicht § 1 Abs. 1 GewO entgegen, denn die abschließenden Regelungen über die Gewerbezulassung sind nicht betroffen (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 24.06.1971, I C 39.67, BVerwGE 38, 209). Ist - wie vorliegend - vielmehr die Art und Weise der Gewerbeausübung Gegenstand ordnungsbehördlichen Einschreitens, können die landesrechtlichen polizeilichen Generalklauseln in der Weise zur Ausfüllung von Regelungslücken herangezogen werden, dass mit ihrer Hilfe eine eigenständige gewerberechtliche Eingriffsgrundlage geschaffen wird, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 Nds. SOG (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 01.09.1989, 14 S 2193/87, GewArch 1990, 403; OVG Münster, Beschluss vom 13.02.1997, 4 A 762/96, DÖV 1997, 1055). Die Möglichkeit ordnungsbehördlichen Vorgehens im Wege der nachträglichen</p>

Autor	Beitrag
	<p>Erteilung von Auflagen gem. § 33 i Abs. 1 Satz 2 GewO (zur Zulässigkeit einer auf § 33 i Abs. 1 Satz 2 GewO gestützten Auflage, ein unzulässiges Rabattsystem zu entfernen vgl. BVerwG, Urteil vom 23.11.2005, 6 C 8/05, GewArch 2006, 123) schließt die auf § 11 Nds. SOG gestützte Beseitigungsanordnung jedenfalls nicht aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.03.1993, 1 B 33.93, GewArch 1995, 111).</p> <p>a) Gemäß § 11 Nds. SOG können die Verwaltungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren. Der Begriff der Gefahr meint eine konkrete Gefahr, d.h. eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird, § 2 Nr. 1 a) Nds. SOG. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit gehört unter anderem die objektive Rechtsordnung, sodass unter anderem in jedem Verstoß gegen gewerberechtliche Vorschriften bzw. in der fortgesetzten Begehung von Ordnungswidrigkeiten eine Störung der öffentlichen Sicherheit zu erblicken ist. Das von der Antragstellerin betriebene Personalmotivations-, Bonus- und Business-Informationssystem (BIS) der K. verstößt nach Auffassung der Kammer bei der in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung gegen § 9 Abs. 2 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2006 (BGBl. I S. 280). Danach darf der Aufsteller eines Spielgerätes oder der Veranstalter eines anderen Spieles dem Spieler neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß den §§ 33 c und 33 d der Gewerbeordnung zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht stellen und keine Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen gewähren. Dieses Verbot ist zudem bußgeldbewährt, § 19 Abs. 1 Nr. 5 a SpielVV. Die bei Einlösung gesammelter Rabattpunkte von der Antragstellerin gewährte Rückerstattung von einem Cent pro Punkt stellt eine verbotene Zahlung im Sinne des § 9 Abs. 2 SpielV dar.</p> <p>aa) Die Kammer geht bei vorläufiger Bewertung des Systems nicht davon aus, dass es sich bei der von der Antragstellerin praktizierten Rückerstattung von einem Cent je gesammelten Rabattpunkts um eine Vergünstigung hinsichtlich der Höhe der Einsätze, namentlich um einen Nachlass auf den Einsatz, im Sinne des § 9 Abs. 1 SpielV handelt. Die Rechtsprechung hat dies zwar für ähnliche Rabattsysteme, die allerdings im Gegensatz zu dem von der Antragstellerin betriebenen BIS-System vom Erreichen einer bestimmten Mindestanzahl von Spielen bzw. Mindestspieldauer abhängig waren, in der Vergangenheit angenommen und hierin einen Verstoß gegen § 9 Satz 1 SpielV in der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung erblickt (vgl. zum sog. „PEP-System“ BVerwG, Urteil vom 23.11.2005, a.a.O; vorgehend OVG Hamburg, Urteil vom 04.03.2005, 1 Bf 214/04, GewArch 2005, 252 und VG Hamburg, Urteil vom 04.05.2004, 5 K 1508/03, GewArch 2004, 343; zu den sog. „Bonus-Dollars“ BVerwG, Urteil vom 23.11.2005, 6 C 9/05, juris; zur Rückvergütung im „Bonus-System“ VG Hamburg, Beschluss vom 21.09.2004, 11 E 4079/04, juris). Indes erscheint diese Annahme vorliegend schon deshalb zweifelhaft, weil das System nach vollständiger Entkoppelung von den Geldspielgeräten keinen Kontrollmechanismus mehr aufweist, der sicherstellt, dass tatsächlich auch nur für die Durchführung eines Spiels, mithin für den hierdurch zugunsten des Spielhallenbetreibers erzielten Umsatz von 0,20 Cent ein Rabattpunkt gutgeschrieben wird. Der Hersteller des Systems hat gegenüber der Kammer bestätigt, dass es ohne Überwachungssensorik Aufgabe der jeweiligen Spielhallenaufsicht sei, die fortlaufende Bespielung der Geräte zu überwachen. Es sei technisch nicht mehr ausgeschlossen, dass dem Kunden im 12-Sekunden-Takt je ein weiterer Punkt gutgeschrieben werde, obwohl er oder das Gerät (vgl. § 13 Nr. 5 SpielV) eine Spielpause eingelegt habe. Zwar ist der Antragstellerin darin beizupflichten, dass die stringente Kontrolle der An- und Abmeldung eines Kunden am Bonuszähler des jeweiligen Geldspielgerätes regelmäßig im Interesse des Spielhallenbetreibers liegen dürfte, denn durch die Rückerstattung von 1 Cent pro Rabattpunkt wird letztlich dessen Gewinn geschmälert. Bei lebensnaher Betrachtung darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Handhabung des entkoppelten Systems schon deswegen auf Schwierigkeiten stößt, weil eine lückenlose Überwachung der</p>

Autor	Beitrag
	<p>fortlaufenden Bespielung aller in einer Spielhalle an unterschiedlichen Orten aufgestellten Geldspielgeräte, namentlich bei gleichzeitiger Bespielung mehrerer Geräte durch einen Spieler - eine Mehrfachanmeldung zum Sammeln von Rabattpunkten ist nach den Herstellerangaben ohne Weiteres möglich - oder bei starkem Kundenandrang, kaum praktikabel erscheint. Auch dürfte es dem Zweck des Rabattsystems, Kunden langfristig als solche zu binden und sie für ihre „Treue“ zu belohnen, zuwider laufen, auch nur bei einer kurzen Pause etwa zum Rauchen oder Toilettengang auf eine Ab- und Anmeldung, notfalls durch Intervention der Spielhallenaufsicht, zu drängen. Das von der Antragstellerin derzeit betriebene BIS-System mag daher zwar grundsätzlich auf die Gewährung eines Rabatts für getätigte Umsätze, mithin auf die Gewährung eines Nachlasses auf den Einsatz im Sinne des § 9 Abs. 1 SpielV angelegt sein, läuft de facto aber auf eine Vergütung der Verweildauer an einem Geldspielgerät hinaus. Bei dieser Betrachtung bedarf keiner Entscheidung, ob die von der Antragstellerin vertretene Auffassung, Nachlässe auf den Einsatz seien abschließend von § 9 Abs. 1 SpielV erfasst und nur verboten, wenn sie für weitere Spiele gewährt würden, zutreffend ist.</p> <p>bb) In der Vergütung der Verweildauer ist die Gewährung einer Zahlung zu erblicken, die gemäß § 9 Abs. 2 SpielV neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß den §§ 33 c und 33d der Gewerbeordnung zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele unzulässig ist. Der Wortlaut der Vorschrift gibt für die von der Antragstellerin vertretene einschränkende Auslegung dergestalt, dass von Abs. 2 nur Gewinnchancen und gewinnähnliche Zahlungen oder Vergünstigungen erfasst sein sollen, nichts her(für ein umfassendes Angebot, das bereits aus dem Wortlaut folgt, auch VG Würzburg, Beschluss vom 07.03.2006, W 5 S 06.162, sowie LG Osnabrück, Urteil vom 03.03.2006, 15 O 180/05). Der Verordnungsgeber bringt bereits durch die Verwendung des Bindewortes „und“ deutlich zum Ausdruck, dass die Alternative des Inaussichtstellens von sonstigen Gewinnchancen selbständig neben der Gewährung von Zahlungen oder sonstigen finanziellen Vergünstigungen steht; ein (Sinn-) Zusammenhang besteht gerade nicht. Bei anderem Verständnis der Norm wäre zudem die Beschränkung des Verbots von sonstigen Vergünstigungen auf solche finanzieller Art überflüssig, denn Gewinne können in der Regel sowohl in Geld als auch in Waren bestehen, vgl. §§ 1 und 2 SpielV. Der Kammer erschließt sich auch nicht, was unter der Gewährung einer gewinnähnlichen Zahlung zu verstehen wäre und welcher bisherigen Praxis nach dem Willen des Verordnungsgebers mit einem so verstandenen Verbot entgegengetreten werden soll. Mithin gibt die erste Alternative des Abs. 2 nichts für die Auslegung der dort enthaltenen zweiten Alternative her.</p> <p>cc) Der Zweck des durch die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 17.12.2005 (BGBl. I S. 3495) auf Betreiben des Bundesrates neu eingefügten § 9 Abs. 2 Spiel steht der von der Antragstellerin vertretenen einschränkenden Auslegung ebenfalls entgegen.(vgl. auch VG Würzburg, a.a.O. und LG Osnabrück, a.a.O.) Der Antragsgegnerin ist darin beizupflichten, dass der Verordnungsgeber mit der weiten Formulierung in erster Linie ein umfassendes Verbot „sämtlicher Zahlungen und Vergünstigungen“ statuieren wollte, „die neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß §§ 33 c und 33 d GewO zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele gewährt werden“ (BR-Drs. 655/05 (Beschluss), S. 2 f.). Die Regelung soll damit dem Spielerschutz, namentlich der Eindämmung des Spieltriebs dienen und sicherstellen, dass insbesondere die Gewinn- und Verlustgrenzen des § 13 SpielV nicht umgangen werden (BR-Drs. a.a.O., S. 3). Der Eindämmung des Spieltriebs läuft es ersichtlich zuwider, wenn die Verweildauer an einem Geldspielgerät vom ersten Spiel an durch den Spielhallenbetreiber vergütet wird, denn durch ein derartiges Rabattsystem wird der Spieler zu einem längeren Aufenthalt, mithin zu mehr Spielen an Geldspielgeräten in Erwartung höherer (Rück-)Zahlungen animiert. Der Hersteller des BIS-Systems selbst weist darauf hin, dass in der jüngeren Vergangenheit vor allem im Handel und Dienstleistungsgewerbe der Trend wieder zum „Rabattpunktesammeln“ gehe und dieser von ihm für die Automatenbranche fruchtbar gemacht worden sei. Rabattsysteme sind geradezu darauf angelegt, dass Konsumentenverhalten im Hinblick auf eine Steigerung des Umsatzes und eine Kundenbindung zu</p>

Autor	Beitrag
	<p>beeinflussen, denn nicht bei wenigen entsteht der Eindruck, es lohne sich vermehrter Konsum, da das Angebot gerade wegen des gewährten Rabatts besonders günstig sei.</p> <p>Nach Auffassung der Kammer liegt zudem nahe, dass der Spieler den beim Einlösen gesammelter Punkte vom Spielhallenbetreiber ausgezahlten Betrag regelmäßig für weitere Spiele verwendet, sodass dem Spieltrieb auch hierdurch Vorschub geleistet wird.</p> <p>Aus dem Vorstehenden folgt, dass Rabattierungen - gleichgültig in welcher Ausgestaltung - und ähnliche Spielanreize mit Inkrafttreten des § 9 Abs. 2 SpielV zum 01.01.2006 der Automatenaufstellerbranche nicht nur „für weitere Spiele“ (§ 9 Abs. 1 SpielV), sondern gänzlich verwehrt sind (vgl. Schönleiter/Böhme, Herbstsitzung 2005 des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht, GewArch 2006, 65 (69)). Sofern ein Spielhallenbetreiber einen Konkurrenzvorsprung dergestalt erstrebt, dass er für seine Geldspielgeräte niedrigere als die in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SpielV festgelegten Höchstesätze pro Spiel fordern möchte, bleibt ihm nur die Möglichkeit, über die Gerätehersteller von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassene Geldspielgeräte mit entsprechend abgeänderter Software zu ordern. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesbezüglich in seinen Entscheidungen vom 23.11.2005 (a.a.O.) klargestellt, dass es sich bei den in § 13 Nr. 5 SpielV a.F. genannten Höchstesatz von 0,20 € pro Spiel um einen Höchstbetrag handelt, der grundsätzlich auch unterschritten werden darf. Diese Möglichkeit ist jedoch dem Aufsteller nicht eröffnet. Dieser muss die Geldspielgeräte entsprechend der dafür erteilten Bauartzulassung aufstellen und betreiben, § 33 c Abs. 1 GewO. Eine Manipulation des Geräts hinsichtlich der Höhe des Einsatzes würde die Bauartzulassung zum Erlöschen bringen. Die Vorschrift des § 9 SpielV verhindert daneben, dass der Aufsteller durch sonstige, von einer Einwirkung auf die Geldspielgeräte losgelöste Maßnahmen wie Rabatte und Sonderzahlungen etwa in Form der Koppelung an Jackpot-Systeme (vgl. dazu VG Augsburg, Beschluss vom 31.01.2005, Au 4 S 05.38, GewArch 2005, 208 den durch die Bauartzulassung vorgegebenen Einsatz oder Höchstgewinn abweichend festlegt.</p> <p>Der Auffassung der Antragstellerin, der Verordnungsgeber habe mit der Einführung des § 9 Abs. 2 SpielV ausschließlich ein Verbot des Inaussichtstellens von sonstigen Gewinnchancen, namentlich von Jackpots und ähnlichen Sonderzahlungen, bezweckt, kann indes nicht beigetreten werden, denn diese Gewinnchancen sind, wie bereits die Formulierung der Verordnungsbegründung - „Das Verbot betrifft vor allem die sogenannten Jackpots, ...“ - zu erkennen gibt (BR-Drs. a.a.O., S. 3), nur beispielhaft als eine „in jüngster Zeit verstärkte Verbreitung“ gefundene Art der Sonderzahlung angeführt, denen wegen der von ihnen ausgehenden verstärkten Spielanreize und dem damit verbundenen erhöhten Suchtpotential der Boden entzogen werden soll. Dass der Verordnungsgeber mit der Novellierung des § 9 SpielV daneben auch auf die Praxis der Rabattgewährung in Spielhallen, die seinerzeit bereits Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen war, reagieren wollte, ergibt sich zusätzlich aus der Begründung des Verordnungsentwurfs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, in der die Einführung von „besonders hervorzuhebenden Regelbeispielen für Vergünstigungen, die an Spieler nicht gewährt werden dürfen“ in § 9 Abs. 1 Satz 1 SpielV mit der Reaktion auf die Rechtsprechung des OVG Hamburg (Urteile vom 04.05.2005, GewArch 2005, S. 252 ff.) begründet wird (BR-Drs. 655/05, S. 21), dass unter anderem in dem sog. „PEP-System“ einen Verstoß gegen § 9 SpielV a.F. erblickt hatte. Auf Empfehlung der Ausschüsse (BR-Drs. 655/1/05) sowie auf Antrag des Freistaates Bayern (BR-Drs. 655/2/05) ist die Regelung des § 9 Abs. 1 SpielV, die sich nur auf Vergünstigungen hinsichtlich der Höhe der Einsätze für weitere Spiele bezieht, um den Abs. 2 ergänzt worden, mit dem ein umfassendes Verbot „sämtlicher Zahlungen und Vergünstigungen“ statuiert werden sollte (BR-DRs. 655/1/05, S. 5 f.; 655/2/05, S. 3); offenbar weil dem Verordnungsgeber das auf weitere Spiele beschränkte Verbot von Vergünstigungen nicht weit genug ging.</p> <p>dd) Schließlich streitet auch die Systematik des § 9 SpielV nicht für die von der</p>

Autor	Beitrag
	<p>Antragstellerin vertretene Rechtsauffassung, Abs. 2 als eine Regelung ausschließlich über zusätzliche Gewinnchancen zu verstehen. Ihr ist zwar zuzugeben, dass bei dem vom Ordnungsgeber mit Abs. 2 bezweckten umfassenden Verbot von Zahlungen und Vergünstigungen einschließlich Nachlässe des Einsatzes bzw. auf den Einsatz den Abs. 1 entbehrlich werden lässt, denn auch „Vergünstigungen hinsichtlich der Höhe der Einsätze für weitere Spiele“ sind letztlich „sonstige finanzielle Vergünstigungen“ im Sinne des Abs. 2. Ein den Abs. 1 als speziellere Regelung und Abs. 2 als Auffangtatbestand begreifendes Normverständnis hält die Kammer insoweit jedoch für naheliegend. Es setzt sich nicht dem Vorwurf der Systemwidrigkeit aus, denn ein derartiger Regelungsmechanismus ist vielen Verbotsgesetzen eigen, um der Ausnutzung von Gesetzeslücken vorzubeugen. Einer Umgehung des durch die novellierte SpielV gesetzten Rechtsrahmens entgegenzuwirken, war auch erklärter Wille des Ordnungsgebers, der mit den „neu formulierten Rechtsvorgaben den Anbietern gewerblicher Spiele erheblich freiere Spielgestaltungen ermöglichen, diese aber gleichzeitig aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der öffentlichen Gefahrenabwehr faktisch eng einschränken“ wollte, um den Abstand zu den staatlichen Spielangeboten zu wahren. Insbesondere sollte die „beim derzeitigen starren Rechtsrahmen bestehende Gefahr ausgeräumt“ werden, „dass neue Lücken im Recht entdeckt und zu unkontrollierten Fehlentwicklungen - wie z.B. bei den Fun-Games - ausgenutzt werden“ (BR-Drs. 655/05, S. 12).</p> <p>In systematischer Hinsicht spricht für ein generelles Verbot von Rabattsystemen daneben auch die Neufassung des § 13 Abs. 1 Nr. 8 SpielV, wonach das Spielgerät eine Kontrolleinrichtung beinhalten muss, die sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassinhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst. Die Dokumentation von Einsätzen, Gewinnen und Kassinhalten soll - zusammen mit der Verpflichtung zum Bau manipulationssicherer Spielgeräte und Komponenten derselben gem. § 13 Abs. 1 Nr. 9 SpielV - nach dem erklärten Willen des Ordnungsgebers die steuerliche Nachprüfbarkeit der mit Geldspielgeräten erwirtschafteten Umsätze und Gewinne ermöglichen (BR-Drs. 655/05 (Beschluss), S. 4 f.). Diesem Ziel liefe es zuwider, ein System umsatzorientierter Rabattierung in Spielhallen für zulässig zu erklären, dass einerseits - aufgrund der nunmehr vorgenommenen vollständigen Entkoppelung von den Geldspielgeräten - einer Bauartzulassung durch die PTB nicht bedarf, andererseits aber weder mit Aufzeichnungsmechanismen zu Dokumentationszwecken ausgestattet ist noch technisch Manipulationsmöglichkeiten durch die Aufsteller sicher ausschließt, somit einer lückenlosen Kontrolle durch die Steuerbehörden hinsichtlich der gewährten Rabatte auf getätigte Einsätze entzogen ist.</p> <p>b) Die Antragsgegnerin hat das ihr durch § 11 Nds. SOG eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt, denn wie sie zutreffend ausführt, ist nur die Anordnung der Außerbetriebnahme des Rabattsystems BIS und die Entfernung desselben aus der Spielhalle der Antragstellerin geeignet, aber auch erforderlich, um die eingetretene Störung der öffentlichen Sicherheit zu beseitigen.</p> <p>2. Die Zwangsgeldandrohung ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Sie entspricht den gesetzlichen Vorgaben der §§ 70 Nds. VwVG, 64, 65, 67, 70 Nds. SOG.</p> <p>3. Der Vollzug der Anordnung ist zudem eilbedürftig, denn es besteht die Gefahr, dass durch den Weiterbetrieb des Rabattsystems bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache eine Vielzahl von Personen zu extensivem Spielverhalten animiert werden, weil durch das System, wie oben dargelegt, zusätzliche Anreize zum Spielen geschaffen werden. Wie die Antragstellerin mitgeteilt hat, konnten im Rahmen der vor Ort Kontrolle am 09.03.2006 insgesamt 133 hinterlegte Kundenkarten festgestellt werden; diese Zahl dient als Beleg, dass das von der Antragstellerin eingeführte Rabattsystem von ihren Kunden außerordentlich gut angenommen wird und diese in erhöhtem Maße schutzbedürftig sind. Nur durch sofortiges Einschreiten kann neben der Verhinderung einer fortgesetzten Begehung der Ordnungswidrigkeit gem.. § 19 Abs. 1 Nr. 8 a SpielV auch einer Verbreitung und Verfestigung des rechtswidrigen Rabattsystems entgegengewirkt werden. Die Antragsgegnerin hat in diesem</p>

Autor	Beitrag
	<p>Zusammenhang darauf hingewiesen, dass bereits mehrere andere Spielhallenbetreiber die Einführung des Systems erwögen und diesbezüglich bei ihr Erkundigungen zur rechtlichen Zulässigkeit desselben eingeholt hätten. Schließlich trägt auch die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem nach Inkrafttreten der geänderten SpielV neu zu ordnenden Markt der Automatenaufstellerbranche das besondere öffentliche Vollzugsinteresse, hinter dem das rein wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin an einem Fortbetrieb des Rabattsystems bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache im Ergebnis zurückstehen muss.</p> <p>Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.</p> <p>Die Streitwertfestsetzung erfolgt gemäß §§ 53 Abs. 3, 52 Abs. 2 GKG. Die Kammer bewertet das wirtschaftliche Interesse an dem fortgesetzten Betrieb des Rabattsystems BIS in Anlehnung an die Rechtsprechung des VG Hamburg (Beschluss vom 21.09.2004, a.a.O.) mit dem Auffangwert von 5.000,- € für ein Hauptsacheverfahren, sodass nach Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung 7/2004 (NVwZ 2005, 1327 ff.) im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes der hälftige Wert anzusetzen ist.</p> <p>Alles unter: http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=0570020060000211%20B</p>

In diesem Thema befinden sich folgende Anhänge: