

## VG Lüneburg (3. Kammer), Beschluss vom 09.12.2022 – 3 B 34/22

### Tenor

1. Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes wird abgelehnt. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

### Gründe

I.

1. Die Antragstellerin begehrt die Verkürzung der Sperrzeit für eine von ihr im Gebiet der beklagten Gemeinde betriebene Spielhalle.
2. In der Vergangenheit war für die von der Antragstellerin betriebene Spielhalle die Sperrzeit auf der Grundlage von § 10 N. Gaststättengesetz (NGastG) in Verbindung mit der Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen auf ihren Antrag verkürzt worden. Zuletzt mit Bescheid vom 21. Juli 2021 war – befristet auf ein Jahr bis zum 10. August 2022 – die Sperrzeit auf 3 Stunden reduziert und der Beginn der Sperrzeit von 0.00 Uhr auf 3.00 Uhr verschoben worden.
3. Die zum 31. Januar 2022 außer Kraft getretene Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen (SperrzeitVO) vom 23. Oktober 2012 enthielt folgende Regelungen:

„§ 1

Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 0.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr

§ 2 Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert oder um höchstens drei Stunden verkürzt werden.“

4. Mit Wirkung zum 1. Februar 2022 ist das N. Spielhallengesetz (NSpielhG) vom 26. Januar 2022 in Kraft getreten. Das Gesetz trifft folgende Regelungen zur Sperrzeit:

§ 13 Verbote und Verpflichtungen

...

(5) Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 0.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit durch die zuständige Behörde allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert werden.

5. Mit Schreiben vom 5. April 2022 beantragte die Antragstellerin, die Sperrzeit ab dem 10. August 2022 wiederum auf drei Stunden, von 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr, zu verkürzen.

6. Diesen Antrag lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 11. April 2022 ab. Durch das N. Spielhallengesetz werde die allgemeine Sperrzeit für Spielhallen verbindlich auf den Zeitraum von 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr festgesetzt. Eine Verkürzung sei nicht mehr zulässig.

7. Hiergegen hat die Antragstellerin am 11. Mai 2022 Klage erhoben (3 A 111/22), über die noch nicht entschieden ist, und am 22. Juli 2022 den vorliegenden Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gestellt. Sie habe sich personell und organisatorisch darauf eingestellt, die Spielhalle bis 3.00 Uhr geöffnet zu halten und tatsächlich sei die Spielhalle auch stets bis 3.00 Uhr geöffnet gewesen. Die Ablehnung des Antrags auf Sperrzeitverkürzung erweise sich voraussichtlich als rechtswidrig. Die Ablehnung verletze die Antragstellerin unverhältnismäßig sowohl in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit i. S. v. Art. 12 Abs. 1 GG als auch in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i. S. v. Art. 14 Abs. 1 GG. Die Vorschrift des § 13 Abs. 5 Satz 1 NSpielhG sei nicht erforderlich, da der Spielerschutz bereits durch andere Vorgaben sichergestellt sei. In N. würden künftig alle Spielhallen zertifiziert und seien an das bundesweite Sperrsystem OASIS angebunden. Außerdem lägen im Fall der hier betroffenen Spielhalle besondere Verhältnisse vor, da sie außerhalb eines Ortes, in der Nähe der Autobahn auf einem Autohof liege und nur mit dem Pkw zu erreichen sei. Zudem liege ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber Spielbanken vor, die von der Sperrzeitregelung nicht erfasst seien.

8. Die Antragstellerin beantragt,

die Antragsgegnerin zu verpflichten, die Verkürzung der Sperrzeit für die Spielhalle der Antragstellerin unter der Anschrift E. in F. bis zu einem rechtskräftigen Abschluss des zum Gerichtsaktenzeichen 3 A 111/22 geführten Hauptsacheklageverfahrens auf den Zeitraum von 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu dulden.

9. Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

10. Die Sperrzeit könne durch die Antragsgegnerin nicht verkürzt werden. Die Entscheidung des Gesetzgebers zur Einführung einer festen, nicht zu verkürzenden Sperrzeit sei auch

rechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber versuche, die Spielsucht nicht nur mit einem Mittel einzudämmen, vielmehr solle dem Phänomen mit einer Vielzahl von Mitteln, wie der Begrenzung von Spieldausschüttungen, der Begrenzung der Zahl von Spielautomaten je Spielhalle, Abstandsvorschriften zwischen Spielhallen, dem bundeseinheitlichen Sperrsystem sowie auch einer festen Sperrzeit für den stationären Spielhallenbetrieb, begegnet werden. Es könne sein, dass Onlinespiele ebenfalls suchtauslösend seien, bezüglich Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten bestehe jedoch ein besonderes Gefährdungspotential. Die verbleibende Spielzeit zwischen 6.00 Uhr und 0.00 Uhr sei mehr als ausreichend, damit ein gesunder Spieler seinen Spielbetrieb befriedigen könne. Eine weitere Verkürzung der Sperrzeit diene allein den wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber.

## II.

11. Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes bleibt ohne Erfolg.

12. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn dies zur Abwendung von wesentlichen Nachteilen notwendig erscheint. Voraussetzung dafür ist neben einer besonderen Eilbedürftigkeit der Regelung (Anordnungsgrund) ein Anspruch des Antragstellers auf die begehrte Regelung (Anordnungsanspruch). Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO). Eine auch nur teilweise Vorwegnahme der Hauptsache ist nur ausnahmsweise und nur in solchen Fällen gerechtfertigt, wenn ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Rechtsschutzsuchenden andernfalls schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die nachträglich durch die Hauptsacheentscheidung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.10.1988 – 2 BvR 745/88 –, juris Rn. 27; BVerwG, Beschluss vom 13.08.1999 – 2 VR 1/99 –, juris Rn. 24 f.).

13. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

14. Eine vorläufige Regelung, mit der die Sperrzeit bis zur Entscheidung über die Hauptsache auf die Zeit von 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr täglich verkürzt würde, würde eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache darstellen. Die Antragstellerin hat nicht hinreichend dargetan, dass ihr durch die zusätzliche Sperrzeit von 0.00 Uhr bis 3.00 Uhr und damit die Verkürzung der Öffnungszeit ihrer Spielhalle von 21 auf 18 Stunden täglich derart schwere und unzumutbare wirtschaftliche Nachteile entstehen, dass zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes der Erlass einer einstweiligen Anordnung erforderlich ist.

15. Jedenfalls ist ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, ein Anordnungsanspruch ist nach summarischer Prüfung nicht gegeben.

16. Die gesetzliche Regelung des § 13 Abs. 5 NSpielhG bestimmt eine feste Sperrzeit von 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr. Eine ausnahmsweise Verkürzung dieser Sperrzeit ist nicht zugelassen, auch nicht unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse oder anderer Umstände des Einzelfalles.

17. Nach summarischer Prüfung begegnet die gesetzliche Regelung des § 13 Abs. 5 NSpielhG keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere ist der damit verbundene Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin (Art. 12 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 3 GG) gerechtfertigt.

18. Die gesetzliche Sperrzeitregelung setzt die Vorgabe des § 26 Abs. 2 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 –) vom 29. Oktober 2020 (Nds. GVBl. 2021, S. 134) um. Danach setzen die Länder für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Zu den Zielen des Staatsvertrages zählen nach § 1 unter anderem die Gewährleistung des Spielerschutzes, der Begrenzung der Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs sowie die Verhinderung von Glücksspielsucht. Diese Ziele verfolgt auch die vom N. Landesgesetzgeber in Ausübung der Kompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG geschaffene Regelung des § 13 Abs. 5 NSpielhG (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf vom 14.12.2021, LT-Drs. 18/10441, S. 26).

19. Diese Ziele sind im Interesse des Gesundheitsschutzes als besonders wichtige Gemeinwohlziele anzusehen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung steht fest, dass Glücksspiele und Wetten zu krankhaftem Suchtverhalten führen können. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat die pathologische Spielsucht in die internationale Klassifikation psychischer Störungen (ICD-10) aufgenommen. Ohne dass abschließend zu klären ist, inwieweit angesichts dieses Befundes nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Pflicht des Staates zum Schutz der Gesundheit der Bürger besteht, ist die Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren jedenfalls ein überaus wichtiges Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (BVerfG, Urt. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris Rn. 99 m.w.N.).

20. Die gesetzliche Regelung ist voraussichtlich als zur Förderung der genannten Ziele geeignet, erforderlich und angemessen anzusehen.

21. Zum Schutz von Spielern sowie zur Eindämmung und Verhinderung der Glücksspielsucht ist neben quantitativen Begrenzungen hinsichtlich der Anzahl der Spielstätten oder der Anzahl der zulässigen Geräte gerade die Begrenzung der Spielzeiten ein geeignetes Mittel. Die landesweit einheitliche Sperrzeitregelung begrenzt die Gesamtspieldauer pro Tag und führt einheitlich zu einer zwingenden Unterbrechung des Spielens in Spielhallen über einen Zeitraum von

mehreren Stunden. Das Ausweichen auf andere Spielhallen ist während dieses Zeitraums ausgeschlossen. Es ist ferner nicht ersichtlich, dass das in § 26 Abs. 2 GlüStV normierte Mittel der Spielzeitverkürzung bereits deshalb zur Zielerreichung ungeeignet wäre, weil Spieler „mit Spielproblemen“ aufgrund des bestehenden bundesweiten spielerbezogenen Sperrsystems ohnehin nicht an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen dürfen. Denn die Spielzeitverkürzung ist geeignet, die Glücksspielsucht präventiv einzudämmen und zu verhindern; sie hat folglich ungeachtet des bundesweiten spielerbezogenen Sperrsystems einen Anwendungsbereich.

22. Die zeitliche Beschränkung der Nutzung von Spielhallen durch Bestimmung einer festen Sperrzeit täglich von 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr dürfte sich voraussichtlich auch als erforderlich erweisen, weil ein milderes, gleich effektives Mittel nicht ersichtlich ist. Dem Gesetzgeber kommt insoweit grundsätzlich ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfG, Urt. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 153). Dass dieser Spielraum hier überschritten wäre, ist nicht ersichtlich. Dabei ist zu beachten, dass die Festsetzung einer Sperrzeit von sechs Stunden täglich nicht das einzige Mittel zur Erreichung der genannten Ziele ist, das der n. Gesetzgeber vorgesehen hat. Die verschiedenen Ansatzpunkte ergänzen sich insoweit und schließen sich nicht grundsätzlich aus. Nach summarischer Prüfung ist jedoch nicht ersichtlich, dass andere Maßnahmen wie Abstandsgebote und Verbundverbote, die Begrenzung der Spielgeräteezahl, Werbeverbote, Schulungs- und Prüfungserfordernisse, aber auch spielerbezogene Sperrsysteme in gleichem Maße wirksam und dabei weniger belastend für den jeweiligen Betreiber der Spielhalle sind.

23. Die Sperrzeitregelung erweist sich nach summarischer Prüfung auch als angemessen.

24. Bei der Abwägung der Schwere der Eingriffe in die betroffenen Grundrechte der Spielhallenbetreiber (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG), und der dringlichen Schutzzwecke, die mit der gesetzlichen Regelung verfolgt werden, werden die Spielhallenbetreiber nicht offensichtlich übermäßig und unzumutbar beeinträchtigt. Es liegt in der Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Landesgesetzgebers, dem gewerblichen Glücksspiel einen Ordnungsrahmen zu geben, und dabei im Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens auch eine konkrete Sperrzeit zu bestimmen. Aus dem Glücksspielstaatsvertrag ergibt sich dabei keine Höchstdauer für die zu bestimmende Sperrzeit. Bei einer Sperrzeit von sechs Stunden täglich liegt aber jedenfalls keine offensichtlich greifbare Fehlgewichtung zulasten der Spielhallenbetreiber durch eine zeitlich zu umfangreiche Sperrzeit vor. Eine Sperrzeit von sechs Stunden täglich liegt noch außerhalb des Bereichs, in welchem die ebenfalls grundsätzlich zu berücksichtigenden wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber und ihre Berufsausübungsfreiheit unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Die Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht stellen besonders wichtige Gemeinwohlziele dar. Die Antragstellerin hat demgegenüber bereits nicht hinreichend dargetan, wie sich eine Dauer von sechs Stunden Sperrzeit tatsächlich auf Umsatz und Ergebnis auswirken würde. Es ist nicht ersichtlich, dass bei weiterhin verbleibenden 18 Stunden Spielzeit

täglich ein wirtschaftlicher Betrieb einer Spielhalle nicht mehr möglich ist. Soweit sich die Spielhallenbetreiber, wie hier die Antragstellerin, mit ihrer Personalplanung auf längere Öffnungszeiten eingestellt haben, ist dies dem unternehmerischen Risiko zuzuordnen.

25. Die Festlegung der Sperrzeit konkret auf einen einheitlichen Zeitraum von 0.00 bis 6.00 Uhr ist ebenfalls voraussichtlich nicht zu beanstanden. Auch wenn, wie die Antragstellerin vorbringt, ein Zusammenhang zwischen konkreten Öffnungszeiten und Suchtgefahren suchtwissenschaftlich nicht belegt sei, spricht dies gerade nicht gegen die Anordnung der Schließung konkret zwischen 0.00 und 6.00 Uhr. Im Sinne der gesetzlichen Zielsetzung ist vielmehr positiv hervorzuheben, dass eine einheitliche Regelung effektiv einem „Spielhallentourismus“ entgegenwirkt, der sich bei versetzten Sperrzeiten ergeben könnte. Zudem liegt die angeordnete Sperrzeit in der zweiten Nachthälfte (0.00 Uhr bis 6.00 Uhr), in welcher Freizeitaktivitäten ohnehin erfahrungsgemäß in geringerem Umfang als etwa in der ersten Nachthälfte ausgeführt werden. Dass die wirtschaftlichen Auswirkungen die Spielhallen allgemein oder die Spielhalle der Antragstellerin in diesem Zeitfenster schwerer treffen als zu anderen Zeiten, hat die Antragstellerin nicht dargetan.

26. Nicht ausschlaggebend ist insoweit auch, ob andere, auch angrenzende, Bundesländer abweichende Regelungen zur Sperrzeit getroffen haben und sich ggf. stärker an der in § 26 Abs. 2 GlüStV 2021 vereinbarten Mindestsperrzeit von drei Stunden orientiert haben. Eventuell unterschiedliche Regelungen, die gerade in der Nähe zu Ländergrenzen zu einem Abwandern von Publikum nach Beginn der Sperrstunde führt, sind Ausfluss der föderalistischen Struktur und schränken den Landesgesetzgeber nicht in seinem gesetzgeberischen Ermessen ein.

27. Es liegt auch kein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen bedürfen dabei stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rn. 121 m.w.N.).

28. Nach Maßgabe dessen ist eine Ungleichbehandlung von Spielhallen und Spielbanken, für welche die Sperrzeitregelung nach § 2 Abs. 2 GlüStV keine Anwendung findet, jedenfalls hinreichend gerechtfertigt. Zwar weist die Antragstellerin zutreffend darauf hin, dass auch die Spielhallen mittlerweile u.a. an ein bundesweites Sperrsystem zum Spielerschutz angebunden sind. Allerdings ist dennoch von einem unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Typen von Spielstätten auszugehen. So sind Spielhallen, auch wenn sich die Spielhalle der Antragstellerin, wie diese darlegt, außerhalb eines Ortes in der Nähe der Autobahn befindet, in einem

deutlich größeren Maße im Alltag verankert (vgl. BVerfG, Urt. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 174) und örtlich präsent. Es ist auch davon auszugehen, dass unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial haben. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach der Gewerbeordnung betrieben werden dürfen. An zweiter Stelle in der Statistik folgen Casino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen tragen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris Rn. 100 m.w.N.). Eine zeitliche Beschränkung des Spielens in Spielhallen gegenüber dem Spielen in Casinos ist daher nicht offensichtlich gleichheitswidrig.

29. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Ziffer 54.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ-Beilage 2013, S. 57).