

Gericht: OVG NRW 14. Senat
Entscheidungsdatum: 07.03.2016
Aktenzeichen: 4 A 2347/14

Beschluss

Tenor

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das auf die mündliche Verhandlung vom 28.10.2014 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 22.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

2

Das Zulassungsvorbringen weckt keine ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass der geltend gemachte Anspruch der Klägerin auf Neubescheidung ihres Antrags auf Aufhebung bzw. Verkürzung der Sperrzeit für ihre Spielstätte in der N.------straße 17 in E. (drei Spielhallen) nicht bestehe, ohne dass die Richtigkeit dieser Einschätzung durch das Antragsvorbringen mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird.

3

Ohne Erfolg wendet die Klägerin ein, das Verwaltungsgericht habe ohne konkrete Begründung angenommen, § 3 Abs. 6 Gewerberechtsverordnung - GewRV - sei nicht mehr anwendbar, und zudem den Kanalisierungsauftrag des Glücksspielstaatsvertrags unberücksichtigt gelassen. Hierdurch wird die Begründung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage gestellt, der Landesgesetzgeber habe in § 17 AG GlüStV NRW im Rahmen seines beanstandungsfrei ausgeübten gesetzgeberischen Ermessens bestimmt, dass die

Sperrzeit für Spielhallen ohne die Möglichkeit einer behördlichen Verkürzung täglich um 1:00 Uhr beginne und um 6:00 Uhr ende. Aus der Antragsbegründung ergibt sich nicht, dass diese landesrechtliche Sperrzeitenregelung unzutreffend ausgelegt oder unverhältnismäßig und damit verfassungs- bzw. unionsrechtswidrig sein könnte.

4

§ 17 AG GlüStV NRW i. V. m. § 26 Abs. 2 GlüStV sieht keine Möglichkeit zur Verkürzung der gesetzlichen Sperrzeit vor und ist spezieller als § 3 Abs. 6 GewRV. Im Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist ausdrücklich klargestellt, dass diese allgemeine gewerberechtliche Regelung zur Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit im Sinne des Spielerschutzes bei Spielhallen keine Anwendung finde.

5

Vgl. LT-Drs. 16/17, S. 44.

6

Das Zulassungsvorbringen hält dieses unzweifelhaft gewollte Normverständnis, das Wortlaut und Systematik des § 17 AG GlüStV NRW entspricht, für unverhältnismäßig. Unzutreffend ist indes der zur Begründung erhobene Vorwurf, in den überschaubaren Urteilsgründen werde das erstinstanzliche Vorbringen der Klägerin nicht thematisiert und bei der Abwägung werde nicht berücksichtigt, dass als Konsequenz der verlängerten Sperrzeiten eine Abwanderung der Spielgäste in das unkontrollierte Onlineglücksspiel erfolgen werde. Zur weiteren Begründung der Annahme, dass es sich bei § 17 AG GlüStV NRW um eine verhältnismäßige Berufsausübungsregelung handele, hat das Verwaltungsgericht unter anderem auf das Vorbringen der Beklagten in ihrem Schriftsatz vom 16.1.2014 Bezug genommen. Darin hatte die Beklagte ausgeführt, der klägerische Einwand, die Spieler würden zu Hause über ihren privaten Internetanschluss weiterspielen, ändere jedenfalls nichts daran, dass zumindest das (pathologische) Verhalten der Spieler in den Spielhallen unterbrochen werde und die Spieler zu so zu einem Innehalten bzw. Reflektieren ihres Verhaltens veranlasst würden. Bezogen auf die unterschiedlichen Regelungen für Spielhallen und Spielbanken komme dem Normgeber, der ein kohärentes Regelungskonzept anbieten müsse, bei der Auswahl der Zweckverwirklichungsmittel ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

7

Ergänzend hat das Verwaltungsgericht angeführt, diese Argumentation und Bewertung werde auch durch das Hamburgische Obergericht in seinem Beschluss vom 4.3.2014 - 4 Bs 328/13 - überzeugend und auf die nordrhein- westfälische Rechtslage ohne weiteres übertragbar geteilt. In dieser Entscheidung ist zu den von der Klägerin gerügten Gesichtspunkten ausgeführt, dass selbst eine über die nordrhein-westfälische Rechtslage hinausgehende Ausdehnung der Sperrzeit für den Betrieb von Spielhallen auf

7 Stunden die Betreiber nicht in ihrem Grundrecht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG verletze. Eine solche Regelung sei ein geeignetes Mittel, um die Spielsucht einzudämmen und den Spielerschutz zu verbessern. Es sei unmittelbar wirksam, um die Spieldauer an den in Bezug auf pathologische Spielsucht besonders problematischen Geldspielgeräten zu verringern. Aus dem - auch von der Klägerin erhobenen - Einwand, bei einer Ausweitung der Spielzeit für Spielhallen wichen potenzielle Spieler auf alternative unkontrollierte und illegale Angebote aus, ergebe sich nicht, dass der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum überschritten haben könnte. An der Geeignetheit der Sperrzeitregelungen zur Eindämmung der Spielsucht durch Verknappung des Angebots ändere es nichts, wenn insbesondere gefährdete und pathologische Spieler zur Befriedigung ihrer Sucht als Reaktion auf die zeitweise Schließung der Spielhallen andere Möglichkeiten zum - auch illegalen - Glücksspiel suchten oder ihr Spielverhalten anpassten. Die Sperrzeitregelung betreffe alle möglichen Spielergruppen und damit auch solche, die noch kein (pathologisches) Glücksspiel betrieben. Nicht nur gefährdete und pathologische Spieler, sondern auch potenzielle (Erst-) Spieler sollten davon abgehalten werden, Glücksspiel in Spielhallen überhaupt erst jederzeit zu beginnen und gegebenenfalls kaum unterbrechen zu müssen. Eine zeitweise Schließung der Spielhallen sei geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

8

Vgl. Hamb. OVG, Beschluss vom 4.3.2014 - 4 Bs 328/13 -, ZfWG 2014 = juris, Rn. 27 ff., 39 ff., 41; siehe ferner im Ergebnis ebenso OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 11.6.2015 - 1 B 5.13 -, ZfWG 2015, 408 = juris, Rn. 199 ff.

9

Diese Erwägungen, die sich das Verwaltungsgericht zu eigen gemacht hat, werden nicht schlüssig dadurch erschüttert, dass die Klägerin sie bloß in Frage stellt und Nachweise für ihre Richtigkeit einfordert. Daraus ergibt sich nicht, dass die gesetzgeberische Entscheidung unvertretbar wäre und der Gesetzgeber seinen nur durch Verfassungsrecht und sonstiges höherrangiges Recht begrenzten Einschätzungsspielraum überschritten haben könnte.

10

Der Gesetzgeber war insbesondere nicht verpflichtet, nur deshalb eine Sperrzeitverkürzung für Spielhallen vorzusehen oder zu ermöglichen, weil eine Nachfrage für das Geldautomatenspiel in Spielhallen nachts ebenfalls vorhanden sei und deshalb auch in dieser Zeit der Bedarf vom illegalen Onlinespiel zum legalen Geldautomatenspiel gelenkt werden müsse. Eine solche Pflicht besteht nicht schon mit Blick auf die von der Klägerin angeführten Erkenntnisse der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim, wonach die Spieleinsätze bei Online-Casinospielen deutlich zugenommen hätten und ein rechtsfreier Raum für illegale Geschäfte entstanden sei.

11

Vgl. Pressemitteilung der Universität Hohenheim vom 28.2.2014, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oeffentlichkeitsarbeit/pm_Symposium_2014.pdf.

12

Zwar müssen restriktive Beschränkungen, die auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, nach Unionsrecht auch geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Spieltätigkeiten beitragen.

13

Vgl. für Monopolregelungen EuGH, Urteil vom 8.9.2010 - C-316/07 -, Markus Stoß u. a., ECLI: EU:C:2010:504, Celex-Nr. 62007CJ0316 = juris, Rn. 78 ff., 83, 88.

14

Auch darf die begrenzende Regelung für einzelne Glücksspielarten nicht durch die mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkariert werden.

15

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 17.12 -, Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 286 = juris, Rn. 42, m. w. N.

16

Dabei kann auf sich beruhen, ob diese zu restriktiven Beschränkungen in Gestalt eines staatlichen Monopols entwickelten strengen Maßstäbe auf deutlich mildere Einschränkungen des Spielmarkts in Form von Sperrzeitregelungen für Spielhallen übertragen werden können. Selbst wenn dies zu Gunsten der Klägerin angenommen würde, bestünden unter den von ihr angeführten Gesichtspunkten keine Zweifel an der Vereinbarkeit der gesetzlichen Sperrzeitbeschränkung in § 17 AG GlüStV NRW i. V. m. § 26 Abs. 2 GlüStV mit Unionsrecht. Nach der unionsgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine Inkohärenz einer Beschränkung wegen konterkarierender Regelungen nicht schon vor, wenn in einem anderen Glücksspielbereich mit gleichem oder höherem Suchtpotenzial eine den Regelungszielen zuwiderlaufende Politik verfolgt wird. Eine Inkohärenz ist ausdrücklich nur dann anzunehmen, wenn eine solche Politik zur Folge hat, dass das der Regelung zu Grunde liegende Ziel der Suchtbegrenzung hierdurch nicht mehr wirksam verfolgt werden kann.

17

Vgl. für Monopolregelungen BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 17.12 -, Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 286 = juris, Rn. 64, unter Bezugnahme auf EuGH, Urteile vom 8.9.2010 - C-316/07 -, Markus Stoß u. a., ECLI: EU:C:2010:504, Celex-Nr. 62007CJ0316 = juris, Rn. 106, und - C-46/08 -, Carmen Media Group, ECLI: EU:C:2010:505, Celex- Nr. 62008CJ0046 = juris, Rn. 68.

18

Die in der Begründung des Zulassungsantrags angesprochene Zunahme des illegalen Online-Casinospiels reicht für sich genommen nicht aus, nach diesen Maßstäben die Annahme einer intersektoralen Inkohärenz wegen einer die Sperrzeitregelungen für Spielhallen konterkarierenden Politik im Bereich des Online- Glücksspiels zu tragen. Aus den hierzu mitgeteilten Erkenntnissen der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim ergibt sich gerade nicht, dass das der Sperrzeitregelung zu Grunde liegende Ziel, die Gelegenheiten zum Automatenspiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, wegen der Abwanderung in die erheblich ausgeweiteten illegalen Online-Casinospiele nicht mehr wirksam verfolgt werden kann. Um dies anzunehmen, wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zusätzlich die Feststellung erforderlich, dass sich die Kreise der potenziellen Kunden überschneiden, weil die Glücksspielpolitik im Bereich des Online-Casinospiels nur dann Folgewirkungen auf die Regulierung der Spielhallen haben könnte. Ferner müsste die Abwanderung zu illegalen Online- Casinospielen während der Sperrzeiten praktisch ein Leerlaufen der Sperrzeitenregelung zur Folge haben oder diese auf eine Alibifunktion reduzieren. Schließlich bedürfte es einer Folgenbetrachtung, die nicht nur die aktuelle, sondern auch die potenzielle Nachfrage nach beiden Glücksspielarten und die Auswirkungen der gegenläufigen Glücksspielpolitik im anderen Sektor auf die Nachfrage im Bereich der legalen Spielhallen ermittelte.

19

Vgl. für Monopolregelungen BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 17.12 -, Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 286 = juris, Rn. 67.

20

Dem Vorbringen der Klägerin lässt sich schon nicht entnehmen, dass sich die Kreise der potenziellen Kunden überschneiden und deshalb ein von der Klägerin lediglich sinngemäß behauptetes praktisches Leerlaufen des Zwecks der Sperrzeitenregelung ernsthaft in Betracht zu ziehen sein könnte. Die Klägerin hat insbesondere nicht aufgezeigt, dass der Gesetzgeber im Rahmen des ihm insoweit zustehenden Einschätzungsspielraums nicht mehr davon ausgehen durfte, die Sperrzeitenregelung könne zumindest einen Beitrag zur Bekämpfung der Spielsucht leisten. Dem Gesetzgeber ist bereits deshalb ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen, weil in tatsächlicher Hinsicht erhebliche Unsicherheit über Zusammensetzung und Schnittmenge der potenziellen Kundenkreise für das Geldautomatenspiel einerseits und für das Online-Glücksspiel andererseits besteht. Diese Unsicherheit zeigt sich auch in Erhebungen der Bundeszentrale für gesundheitliche

Aufklärung, die bei einer im Jahr 2013 durchgeführten telefonischen Repräsentativbefragung zum Glücksspielverhalten unter anderem auch für die beiden hier in Rede stehenden Glücksspielbereiche den Anteil der Spieler mit problematischem oder pathologischen Spielverhalten ermittelt hat und dabei auf der Grundlage verschiedener Untersuchungsansätze zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt ist. So wurden zum einen solche Personen befragt, die sowohl über einen Festnetz- als auch über einen Mobilfunkanschluss erreichbar waren (sog. "Dual Frame" ÄDFÜ-Ansatz). In dieser Personengruppe betrug der Anteil der Glücksspieler mit zumindest problematischem Spielverhalten im Bereich Geldspielautomaten 28,6 % und bei den Internet-Casinospielen 17,0 %. Demgegenüber ergab eine Befragung von nur über einen Festnetzanschluss erreichbaren Personen (sog. Festnetz-Auswahlrahmen ÄFNÜ) bei Nutzern von Geldspielautomaten einen Problemspieleranteil von nur 9,6 % und bei Internet-Casinospielern von 25,3 %. Danach stellte sich der Bereich der Geldspielautomaten in der Befragung nach dem DF-Ansatz als der Glücksspielbereich mit dem höchsten Problemspieleranteil dar, während er nach dem FN-Auswahlrahmen erst an fünfter Stelle rangierte. Internet- Casinospiele wiederum bargen auf der Grundlage des FN-Auswahlrahmens das höchste, nach dem DF-Ansatz hingegen nur das vierthöchste Risiko problematischen oder pathologischen Spielverhaltens.

21

Vgl. BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Ergebnisbericht Februar 2014, S. 9 ff., 11, sowie 110 f., <http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/>.

22

Auch gibt es keine Anzeichen dafür, dass Sperrzeitverkürzungen, wie die Klägerin sie einfordert, bei Spielhallen gerade umgekehrt nur wegen einer entsprechenden Nachfrage im Interesse der Suchtbekämpfung sowie zur gezielten Lenkung des Spielbedürfnisses erforderlich sein könnten. Im Gegenteil ist die davon abweichende Einschätzung des Gesetzgebers schon deshalb nicht unvertretbar, weil der gewerbliche Glücksspielautomatenmarkt, der unter allen Glücksspielen das höchste Suchtpotenzial birgt, trotz der geltend gemachten Zuwächse bei den illegalen Online- Casinospielen und trotz rigiderer gesetzlicher Begrenzungen des Glücksspiels in Spielhallen, zu denen die in Rede stehenden Sperrzeitbestimmungen zählen, in letzter Zeit erneut gewachsen ist. Automatenhersteller und -aufsteller haben offenbar Mittel und Wege gefunden, die Umsätze in den Gaststätten, Spielhallen und an anderen Orten weiter zu steigern.

23

Vgl. BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Ergebnisbericht Februar 2014, S. 158; siehe dazu bereits OVG NRW, Beschluss vom 15.10.2015 - 4 B 822/15 -, juris, Rn. 45 ff., m. w. N.

24

Die Grundsatzrüge (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) greift ebenfalls nicht durch. Die Klägerin meint, eine grundsätzliche Bedeutung sei gegeben, da die Frage der Wertigkeit des Kanalisierungsgedankens des Glücksspielstaatsvertrages sowie die Reichweite und Auswirkungen auf die mögliche Sperrzeitverkürzung im Interesse der Allgemeinheit, insbesondere vor dem Hintergrund der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, liege. Damit formuliert sie bereits nicht einmal sinngemäß - wie erforderlich - eine bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung, die sich in dem angestrebten Berufungsverfahren stellen würde und die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts berufsungsgerichtlicher Klärung bedarf.

25

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 14.12.2015 - 4 A 730/15 -, juris, Rn. 8, und vom 7.11.2011 - 5 A 1352/10 -, DÖV 2012, 160 = juris, Rn. 10, m. w. N.

26

Darüber hinaus geht der Zulassungsantrag nicht konkret darauf ein, ob und inwieweit die nur schlagwortartig und damit unzureichend bezeichnete "Frage der Wertigkeit des Kanalisierungsgedankens" sowie die "Reichweite und Auswirkungen auf die mögliche Sperrzeitverkürzung" in dieser Allgemeinheit klärungsbedürftig und -fähig sind.

27

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

28

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 39, 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 GKG.

29

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).