

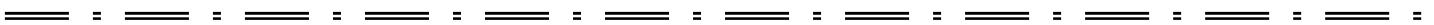
## Leitsatz:

Zur Gültigkeit einer Sperrzeitverordnung für Spielhallen nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV.

### Hinweis:

Die Stadt Augsburg hat am 08.01.2013 eine auf die neue Rechtsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV gestützte Verordnung über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet erlassen. Danach beginnt die Sperrzeit in Spielhallen um 3.00 Uhr und endet um 9.00 Uhr. Die Stadt Augsburg begründete die Verordnung damit, dass im Zeitraum von 2006 bis 2012 ein explosionsartiges Wachstum an Spielhallen eingetreten wäre. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen liege Augsburg signifikant über dem bayerischen Durchschnitt. Die Verlängerung der Sperrzeit über die gesetzlich vorgegebene Sperrzeit hinaus sei erforderlich, um der aufgezeigten atypischen, das durchschnittliche Gefahrenpotential erhöhenden Situation und der massiven Geldgewinnspielgerätedichte in Augsburg gerecht zu werden und den Spielerschutz zu gewährleisten. Zahlreiche Spielhallenbetreiber aus Augsburg haben gegen diese Verordnung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Normenkontrollanträge gestellt und zugleich im Wege des Eilrechtsschutzes ein vorläufiges außer Vollzug setzen der Verordnung beantragt.

Die Eilanträge hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nunmehr abgelehnt, weil ein vorläufiges Außervollzugsetzen nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten sei. Eine einstweilige Aussetzung des Vollzugs der Sperrzeitverordnung komme bei dem hier durch die Sperrzeitregelung erfolgten Eingriff in die Berufsfreiheit der Antragsteller nur in Betracht, wenn ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung eine existenzielle Gefährdung bereits bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs im Hauptsacheverfahren unmittelbar drohe. Solche drohenden besonders gravierenden Umsatzeinbußen hätten die Spielhallenbetreiber nicht glaubhaft gemacht. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof betont aber zugleich, dass eine offensichtliche Gültigkeit oder Ungültigkeit der Sperrzeitverordnung sich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht feststellen lasse, da die inhaltlichen Anforderungen und Grenzen der Ermächtigungsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV aufgrund der Neuregelung einer besonders gründlichen Prüfung bedürften.



10 NE 13.211  
10 NE 13.213  
10 NE 13.215  
10 NE 13.217

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In den Normenkontrollsachen

1. \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
2. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
3. \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
4. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
5. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- Antragsteller -

jeweils bevollmächtigt:

Anwaltskanzlei \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Stadt Augsburg,**

vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Maximilianstr. 4, 86150 Augsburg,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

**Landesanwaltschaft Bayern**

**als Vertreter des öffentlichen Interesses,**

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Sperrzeitregelung in Spielhallen (Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO);

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer

ohne mündliche Verhandlung am **7. Mai 2013**  
folgenden

**Beschluss:**

- I. Die Verfahren 10 NE 13.211, 10 NE 13.213, 10 NE 13.215 und 10 NE 13.217 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
- II. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die Verordnung der Antragsgegnerin über die Sperrzeit in Spielhallen vom 8. Januar 2013 bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug zu setzen, werden abgelehnt.
- III. Die Antragsteller tragen die Kosten der Verfahren zu je einem Fünftel.

IV. Der Streitwert für die Antragsverfahren wird vor der Verbindung für das Verfahren 10 NE 13.213 auf 15.000,-- Euro, für die übrigen Verfahren jeweils auf 7.500,- Euro, nach der Verbindung auf insgesamt 37.500,-- Euro festgesetzt.

## **Gründe:**

### **I.**

1 Die Antragsgegnerin hat am 8. Januar 2013 eine Verordnung über die Sperrzeit in  
2 Spielhallen im Stadtgebiet erlassen, die wie folgt lautet:

#### § 1 Sperrzeit in Spielhallen

3 Die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg beginnt um 3.00 Uhr und endet  
4 um 9.00 Uhr.

#### § 2 Inkrafttreten

5 Diese Verordnung tritt eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Sie gilt 20  
6 Jahre.

7 Die Verordnung wurde nach ihrer Ausfertigung im Amtsblatt der Antragsgegnerin  
vom 25. Januar 2013 bekannt gemacht.

8 Sie beruht auf dem Beschlussvorschlag der Verwaltung vom 5. Dezember 2012. Zur  
9 Begründung für den Erlass der Verordnung wird in der Beschlussvorlage angegeben,  
10 dass sich im Zeitraum von 2006 bis 2012 in Augsburg ein explosionsartiges Wachs-  
11 tum an Spielhallen und den in diesen Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräten ha-  
12 be verzeichnen lassen. Ausgelöst bzw. erheblich verstärkt worden sei diese Entwick-  
13 lung durch die Änderung der Spielverordnung zum 27. Januar 2006. Diese Entwick-  
14 lung habe auch der Gesetzgeber erkannt und deshalb im Rahmen des im Jahr 2012  
15 erlassenen neuen Glücksspielstaatsvertrags und des begleitenden Ausführungsge-  
16 setzes die grundsätzliche Sperrzeit für Spielhallen von bisher 5.00 bis 6.00 Uhr auf  
17 3.00 bis 6.00 Uhr ausgeweitet. Zusätzlich sei eine Verordnungsermächtigung vorge-  
18 sehen (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV), wonach bei Vorliegen örtlicher Besonder-  
19 heiten oder eines öffentlichen Bedürfnisses die grundsätzliche Sperrzeit ausgeweitet

werden könne. Hierzu sei in erster Linie zu ermitteln, ob und in welchem Umfang Abweichungen der Situation in Augsburg von der Lage im bayernweiten Durchschnitt festzustellen seien. Zu diesem Zweck seien zur Klärung der örtlichen Besonderheiten die im Jahr 2012 tatsächlich in Spielhallen zur Verfügung stehenden Gewinnspielgeräte bezogen auf die Einwohnerzahl mit dem bayerischen Durchschnitt verglichen worden. Die reine Anzahl der bestehenden Konzessionen allein ergebe hier aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Spielhallen keine zielführende Vergleichbarkeit. Zudem sei zur Klärung des öffentlichen Bedürfnisses die Steigerung der Suchtgefahren durch die Zunahme von Geldspielgeräten von 2006 bis 2012 in Augsburg gegenüber Bayern verglichen worden. Augsburg weise eine atypische Situation im Rahmen der Entwicklung der Verfügbarkeit von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen auf. Die Vergleichsdaten seien der Internetseite der Landesstelle für Glücksspielsucht in Bayern entnommen worden. Auf 1.000 Einwohner im Stadtgebiet Augsburg entfielen 4,31 Geräte, in Bayern dagegen nur 3,11 Geräte. Damit liege in Augsburg die Gerätedichte signifikant über dem bayerischen Durchschnitt. Das Verhältnis Geldspielgeräte/Einwohnerzahl sei in Augsburg erheblich schlechter als in Bayern insgesamt und bedeute somit eine wesentlich höhere und umfangreichere Verfügbarkeit an Spielgeräten mit einer erheblich größeren Spielsuchtgefährdung der Bevölkerung. Erheblich über dem Durchschnitt in Bayern liege auch die Steigerung der in Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte in den letzten Jahren. In Bayern sei die Anzahl der Geldgewinnspielgeräte im Zeitraum 2006 bis 2012 um insgesamt 96,3 % gestiegen, in Augsburg dagegen um 122,4 %. Selbst im Vergleich zu anderen Großstädten zeige sich in Augsburg eine weit über dem bayerischen Durchschnitt liegende Entwicklung. Die Zahl der Personen, die eine Spielsuchtberatung/Therapie der Caritas Suchtfachambulanz Augsburg Stadt aufgesucht hätten, sei von 27 Personen im Jahr 2008 auf ca. 180 Personen im Jahr 2012 gestiegen. Insgesamt ergebe sich eine Zuwachsrate von ca. 160% im Bereich der pathologischen Glücksspieler. Die Verlängerung der Sperrzeit über die gesetzlich vorgegebene Sperrzeit hinaus sei erforderlich, um der aufgezeigten atypischen, das durchschnittliche Gefahrenpotential erhöhenden Situation und der massiven Geldgewinnspielgerätedichte in Augsburg gerecht zu werden und den Spielerschutz zu gewährleisten. Die Sperrzeitverlängerung setze der jederzeitigen Verfügbarkeit von Geldspielgeräten Grenzen und stelle eine zusätzliche Kompensation zu der überdurchschnittlich angewachsenen Zahl an Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen dar. Die Sperrzeitverlängerung schütze die Spieler vor einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und gewährleiste eine Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs. Zudem verhindere die verlängerte Sperrzeit bis einschließlich 9.00 Uhr, dass Kinder und Jugendliche auf dem mor-

gendlichen Schulweg bereits mit geöffneten Spielhallen und dem daraus resultierenden Kundenverkehr konfrontiert würden. Die beabsichtigte Sperrzeitverlängerung sei auch verhältnismäßig.

8 Mit Schriftsätzen vom 25., 26., 27. und 29. Januar 2013 haben die Antragsteller gegen diese Sperrzeitverordnung jeweils Normenkontrollanträge gestellt (Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214, 10 N 13.216) und gleichzeitig beantragt:

9 Die Verordnung der Antragsgegnerin über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg vom 8. Januar 2013 wird durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO bis zur Entscheidung über den eingereichten Normenkontrollantrag außer Vollzug gesetzt.

10 Bei den Antragstellern handele es sich um Betreiber einer oder mehrerer Spielhallen im Stadtgebiet von Augsburg, die aufgrund der verlängerten Sperrzeit mit Umsatz- und Gewinneinbußen zu rechnen hätten und Aufsichtspersonal entlassen müssten. Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung seien die Folgen, die eintreten würden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Normenkontrollantrag in der Sache aber der Erfolg versagt bliebe, gegen die Nachteile abzuwägen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber in der Sache Erfolg hätte. Die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens seien dabei zu berücksichtigen, wenn sich bereits mit hinreichender Wahrscheinlichkeit übersehen ließe, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich Erfolg haben werde oder ohne Erfolg bleiben müsse. Nach diesen Maßstäben müssten die vorliegende Anträge Erfolg haben, da die angefochtene Verordnung offensichtlich fehlerhaft und deshalb unwirksam sei, da sie nicht durch die Ermächtigungsgrundlage des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV gedeckt sei. Die dort normierten Tatbestandsvoraussetzungen des Vorliegens eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für eine von der Regelung des Landesgesetzgebers abweichende Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen lägen in Augsburg nicht vor. Für das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses bedürfe es im Hinblick auf das Grundrecht der betroffenen Spielhallenbetreiber aus Art. 12 Abs. 1 GG einer Rechtfertigung im Sinne eines atypischen, nämlich erhöhten Gefährdungspotentials im Zuständigkeitsbereich der handelnden Ordnungsbehörde. Besondere örtliche Verhältnisse seien dann gegeben, wenn sich die Verhältnisse im örtlichen Bereich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterschieden, dass allein deswegen eine Abweichung von der allgemeinen

Sperrzeit gerechtfertigt erscheine. Dies setze in der Regel atypische Gebietsverhältnisse voraus, denn die allgemeine Sperrzeitregelung in Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV (richtig: Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) trage bereits dem durchschnittlichen Gefahrenpotential Rechnung. Beide Tatbestandsmerkmale seien für den Geltungsbereich der Verordnung weder in der Form eines besonderen atypischen Gefahrenpotentials noch in Form besonderer örtlicher Verhältnisse vorhanden. Die Sperrzeitverlängerung werde auf ein angeblich explosionsartiges Wachstum an Spielhallen und an dort aufgestellten Spielgeräten, auf die Änderung der Spielverordnung im Jahr 2006, auf einen landesweiten Vergleich bezüglich der Verfügbarkeit von Geldspielgeräten sowie auf eine signifikant über dem Landesdurchschnitt liegende Gerätedichte und auf angebliche Auswirkungen auf den Glücksspielmissbrauch gestützt. Die Erwägungen der Antragsgegnerin wiesen keinen spezifischen Ortsbezug auf, deren konsequente Umsetzung dazu führen müsste, die Sperrzeiten abweichend von den durch den Landesgesetzgeber landesweit getroffenen Regelungen festzusetzen. Zum anderen habe die Antragsgegnerin das vorliegende Datenmaterial falsch interpretiert und dargestellt. Hierbei sei zu beachten, dass durch den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und das AGGlüStV bereits erhebliche Einschränkungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen und eine allgemeine Sperrzeit für Spielhallen von 3.00 bis 6.00 Uhr festgelegt worden seien. Ein besonderes atypisches Gefahrenpotential und besondere örtliche Verhältnisse, welche Anlass zu einer über die allgemeine Regelung des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV hinausgehende Sperrzeit im Stadtgebiet der Antragsgegnerin geben könnten, bestünden nicht. Aus der langjährigen Entwicklung zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 ergebe sich eine Zunahme der Spielhallenkonzessionen von nur 63% in Augsburg, dagegen von 141% in ganz Bayern. Die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen sei in Augsburg um 98 % und in ganz Bayern um 225% gestiegen. Eine Beschränkung auf den verkürzten Zeitraum von 2006 bis 2012 reduziere die damit vorhandene breite Datenbasis und verzerre das Bild. In Bayern gebe es zahlreiche größere und mittelgroße Kommunen mit einer annähernd gleich hohen bzw. einer noch erheblicheren Gerätedichte. Es sei kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass in Augsburg die schädlichen Folgen des Missbrauchs von Glücksspiel deutlicher bzw. stärker als in anderen Kommunen Bayerns hervorträten. Der Hinweis der Antragsgegnerin, seit 2008 wendeten sich vermehrt Personen mit Suchtproblematik und deren Angehörige an die hiesige Suchtfachberatung der Caritas Augsburg Stadt, sei nicht geeignet, für den Geltungsbereich der Verordnung einen atypisch höheren Glücksspielmissbrauch zu belegen als andernorts. Die Antragsgegnerin hätte belegen müssen, dass die Zahl von Personen mit Suchtproblematiken in Augsburg signifikant bzw. atypisch höher

liege als andernorts bzw. im landesweiten Durchschnitt. Dies lasse sich nachprüfbar nicht aus Besucherzahlen von Suchtfachberatungsstellen ermitteln, deren örtlicher Einzugsbereich in ganz Bayern höchst unterschiedlich sei. Man habe davon auszugehen, dass der bundesweit ermittelte Prozentsatz an pathologischen Spielern und an problematischen Spielern von stabil 1% der Gesamtbevölkerung flächig vorhanden sei und schon deshalb im Stadtgebiet der Antragsgegnerin nicht in anderer Form und Zusammensetzung vorhanden sein könne.

11 Die Antragsgegnerin hat jeweils mit Schriftsatz vom 2. April 2013 beantragt,

12 die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

13 Die Außervollzugsetzung der Sperrzeitverordnung sei weder zur Abwehr schwerer Nachteile noch aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Für die Antragsteller entstünden keine großen Nachteile, wenn die Verordnung über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet nicht vorläufig außer Kraft gesetzt, sie jedoch im Hauptsacheverfahren für ungültig erklärt werde. Die nachteiligen Folgen aber, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung erginge, das Hauptsacheverfahren später aber erfolglos bliebe, sich also die Rechtmäßigkeit der Verordnung bestätigen würde, überwögen bei weitem. Rein finanzielle Einbußen reichten auf alle Fälle nicht aus, um einen schweren Nachteil und damit vergleichbare Gründe zu bewirken. Es mangle an einem Anordnungsanspruch, da der Normenkontrollantrag in der Hauptsache offensichtlich unbegründet sei. Die Verordnung sei nicht auf den Anstieg der Spielhallen und die Zahl der Konzessionen als solche gestützt worden. Es sei vielmehr in Bezug auf die örtlichen Besonderheiten hinsichtlich der im Jahr 2012 tatsächlich in Spielhallen zur Verfügung stehenden Geldgewinnspielgeräte bezogen auf die Einwohnerzahl ein Vergleich mit dem bayernweiten Durchschnitt angestrengt worden. Dieser Vergleich solle aufzeigen, dass die Lage in Augsburg eklatant schlechter sei als die durchschnittliche Situation in Bayern. Der Zeitraum 2006 bis 2012 sei bewusst gewählt worden, weil die Änderung der Spielverordnung im Jahr 2006 für die explosionsartige Entwicklung im Bereich des Automatenspiels verantwortlich sei. Auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof lasse eine Beurteilungszeit ab 2006 ohne weitere Problematisierung gelten. Bei der Zuwachsrate bezüglich der Gerätedichte sei ein Vergleich allein zwischen den Städten nicht zielführend, da man Städte untereinander nicht vergleichen könne. Die Verordnung sei auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV gestützt. Eine Rechtfertigung im Sinne der Tatbestandsmerkmale „öffentliches Bedürfnis und/oder besondere örtliche Verhältnisse“ sei im Licht dieser neuen Gesetz-



gebung zu sehen und könne im örtlichen Bereich Augsburg als belegbar angenommen werden. In Augsburg sei aktuell ein vom ohnehin bayernweit erhöhten Gefahrenpotential abweichendes erhöhtes lokales Gefahrenpotential zu beklagen. Zudem liege in Augsburg das Problem darin, dass von derzeit 106 betriebenen Spielhallen 42 allein im Innenstadtbereich angesiedelt seien, wo auch unzählige Gymnasien, Realschulen etc. ihren Sitz hätten. Die negative Entwicklung im Bereich Augsburg sei gerade auch auf die dortige Bevölkerungsstruktur zurückzuführen. In Augsburg lebten mehr Spielsüchtige als im landes- bzw. bundesweiten Durchschnitt. Die Beratungen bei pathologischem Glücksspiel hätten sich in den letzten zehn Jahren um ca. das 10-fache erhöht. Nicht wenige Personen hätten in eine stationäre Behandlung vermittelt werden müssen. Die Stadt Augsburg liege mit Zuweisungen in stationäre Therapien für pathologisches Glücksspiel ebenfalls vorne. Mit der Verordnung könne die Spielsucht sicherlich nicht gänzlich verhindert werden. In dem einen oder anderen Fall könne sie jedoch eingedämmt, verringert oder dieser vorbeugend begegnet werden. Diese Überlegungen unterstrichen die Verhältnismäßigkeit und somit die Rechtmäßigkeit der Verordnung. Sicherheitsrechtliche Aspekte hätten bei dem Erlass der Verordnung ebenfalls eine Bedeutung gehabt.

- 14 Der Vertreter des öffentlichen Interesses äußerte sich mit Schriftsatz vom 8. April 2013. Er hält die Ablehnung der Anträge auf vorläufiges Außervollzugsetzen der Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin vom 8. Januar 2013 für rechtens. Von einer Offensichtlichkeit der Erfolgsaussichten in der Hauptsache könne im Rahmen des Eilverfahrens keinesfalls ausgegangen werden. Dies ergebe sich schon daraus, dass die Rechtsgrundlage der streitgegenständlichen Sperrzeitverordnung erst seit dem 1. Juli 2012 existiere. Höchstrichterliche und/oder obergerichtliche Rechtsprechung hierzu sei bislang nicht ergangen. Daher sei der rechtliche Maßstab, der an die Tatbestandsmerkmale in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV anzulegen sei, nicht so eindeutig festgelegt, dass die Erfolgsaussichten in der Hauptsache bereits im Eilverfahren eindeutig zu erkennen seien. Insbesondere stelle sich die Frage, ob überhaupt und wenn ja, mit welchen Modifikationen die Rechtsprechung zu Sperrzeitverordnungen, die auf der Grundlage des Gaststättenrechts ergangen seien, auf glücksspielrechtliche Sperrzeitverordnungen übertragbar sei. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich und nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass den Antragstellern bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache derart schwerwiegende Nachteile drohten, dass eine einstweilige Anordnung unabweisbar notwendig sei. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV stimme weitgehend mit der gaststättenrechtlichen Verordnungsermächtigung in § 10 BayGastV überein. Allerdings bestehe ein Unter-

schied darin, dass § 10 BayGastV nicht nur die Verlängerung der Sperrzeit erlaube, sondern auch deren Aufhebung, während Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV nur zur Verlängerung der Sperrzeit ermächtige. Bereits dadurch werde erkennbar, dass Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV eine andere Zielrichtung habe als die gaststättenrechtliche Verordnungsermächtigung. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV lege ein Mindestschutzniveau fest, das bei Vorliegen einer der beiden alternativen Tatbestandsmerkmale des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV noch weiter erhöht, nicht aber herabgesetzt werden könne. Daraus werde deutlich, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale des öffentlichen Bedürfnisses bzw. der besonderen örtlichen Verhältnisse nicht denselben strengen Maßstab im Blick gehabt habe wie § 10 BayGastV. Der Normzweck der glücksspielrechtlichen Sperrzeitregelung unterscheide sich von dem der gaststättenrechtlichen Bestimmungen. Das Gaststättenrecht zielle mit den darin enthaltenen Sperrzeitregelungen vorrangig auf den Schutz Dritter, deren Nachtruhe bei langen Öffnungszeiten der Gaststätten beeinträchtigt werden könne. Die glücksspielrechtlichen Bestimmungen über die Sperrzeit seien dagegen in erster Linie auf den Schutz der Spieler vor sich selbst ausgerichtet. Ihr Fokus liege auf der Prävention vor Glücksspielsucht. Während der Schutz unbeteiligter Dritter im Glücksspielrecht keine Entsprechung finde, korrespondiere mit dem gaststättenrechtlichen Ziel des Jugend- und Spielerschutzes die Zielbestimmung in § 1 Nr. 3 GlüStV. Für eine unterschiedliche Betrachtung von glücksspielrechtlicher und gaststättenrechtlicher Sperrzeit spreche auch die Gesetzessystematik. Da das Gaststätten- und Gewerbeamt bereits eine Ermächtigung für verlängerte Sperrzeiten in Spielhallen enthalte, könne die glücksspielrechtliche Regelung nur dann einen eigenständigen Regelungsgehalt entfalten, wenn ihr auch eine eigene, vom Gaststätten- und Gewerbeamt abweichende Zielrichtung zugrunde liege. Aus den vorgenannten Gründen ergebe sich, dass auf die Auslegung der in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV enthaltenen Tatbestandsmerkmale (Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses, besondere örtliche Verhältnisse) nicht die zu gaststättenrechtlichen Sperrzeiten ergangene Rechtsprechung übertragen werden könne. Die beiden Begriffe seien vielmehr mit Blick auf die besonderen glücksspielrechtlichen Zielsetzungen der Suchtprävention und der Kriminalitätsbekämpfung auszufüllen und autonom auszulegen. Daraus ergebe sich, dass der örtliche Bezug, in welchem die besonderen örtlichen Verhältnisse vorliegen müssten, in seinem räumlichen Umgriff nicht so eng gezogen werden dürfe wie im Gaststättenrecht. Aus der gesetzlichen Systematik folge aber, dass das öffentliche Bedürfnis oder die besonderen örtlichen Verhältnisse über das hinausgehen müssten, was der Gesetzgeber bereits in der allgemeinen Sperrzeitregelung in

Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV zugrunde gelegt habe. Es bedürfe einer Situation, die sich erkennbar von der gesamtbayerischen Lage unterscheide. Diese Situation könne entweder darin bestehen, dass im Bereich der Sperrzeitverordnung überdurchschnittliche Suchtgefahren bestünden. Diese könnten sich entweder aus der Bevölkerungsstruktur, durch eine erhöhte Anzahl an Glücksspielsüchtigen oder suchtgefährdeten Spielern oder in einem erhöhten Gefahrenpotential, das sich aus einer besonderen Dichte an Spielhallen, ihrer hohen Frequentierung oder ihrer Lage in der Nähe von Orten, die von besonders schützenswerten Personengruppen regelmäßig passiert würden, ergeben. Ein öffentliches Bedürfnis könne aber auch dann vorliegen, wenn über die letzten Jahre hinweg eine überdurchschnittliche Entwicklung der Expansion an Spielgeräten stattgefunden habe und/oder ein starkes Anwachsen der Suchtproblematik zu beobachten gewesen sei, so dass dieser Entwicklung im öffentlichen Interesse entgegengewirkt werden müsse .

- 15 Die Antragsteller erwiderten mit Schriftsatz vom 30. April 2013. Sie machen geltend, dass sie seit Inkrafttreten der Sperrzeitverordnung teilweise Umsatzrückgänge von 15 bis 20% zu verzeichnen hätten. Durch diese Umsatzrückgänge gelangten die Antragsteller in den Bereich der Existenzgefährdung. Diese Problematik werde nach dem 1. Juli 2013 wegen des Verbots der Mehrfachkonzessionen nochmals verschärft. Die Antragsteller hätten seit Beginn des Jahres 0,5 Arbeitskräfte pro Spielhalle entlassen müssen. In ganz Augsburg hätten somit rechnerisch tatsächlich 66 Personen ihren Arbeitsplatz verloren. Zudem vertiefen sie ihr bisheriges Vorbringen, wonach in Augsburg im Vergleich zu anderen Städten in Bayern keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Anstiegs der Zahl der Geldspielgeräte, des Verhältnisses von Einwohnerzahl zur Zahl der vorhandenen Spielgeräte, der mit Spielhallen verbundenen Kriminalität sowie der Zahl der Spielsüchtigen vorlägen.
- 16 Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

## II.

- 17 Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO auf vorläufige Außervollzugsetzung der Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin vom 8. Januar 2013 bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren sind zulässig, haben in der Sache jedoch keinen Erfolg, weil die vorläufige Außervollzugsetzung nicht zur

Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

- 18 Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht in Bezug auf ein Normenkontrollverfahren auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob es geboten ist, eine bereits erlassene bzw. in Kraft gesetzte Norm im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen, ist ein strenger Maßstab anzulegen. Dabei haben die Gründe, die der jeweilige Antragsteller für die Ungültigkeit der angegriffenen Norm anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der Antrag in der Hauptsache erweist sich von vornherein als unzulässig oder die angegriffene Norm als offensichtlich gültig oder ungültig. Abgesehen davon sind allein die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die für eine einstweilige Anordnung sprechenden Gründe müssen so schwer wiegen, dass ihr Erlass unabweisbar erscheint (h.M. vgl. Schmidt in Eyermann, VwGO, 10. Aufl. 2013, § 47 Rn. 106; Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl. 2012, § 47 Rn. 52 ff.; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 395: a.A. Gerhardt/Bier in Schoch/Schneider/Bier, VwGO Stand 2012, § 47 Rn. 155 ff.). Der Senat folgt diesem von der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre favorisierten Abwägungsmodell. Ist demgemäß nicht ohne weiteres erkennbar, dass der Normenkontrollantrag Erfolg haben oder ohne Erfolg bleiben wird (zu diesem Maßstab vgl. BayVGH, B.v. 25.1.2010 – 22 NE 09.2019 – juris Rn. 19 m.w.N.; B.v. 2.11.2012 – 22 NE 12.1954 – juris Rn. 11), so ist allein eine Folgenabwägung vorzunehmen. Eine dem Hauptsacheverfahren angenäherte Vorabprüfung der voraussichtlichen Erfolgsaussichten in der Hauptsache, die insbesondere auch eine umfangreiche Sachverhaltsermittlung zu den der Sperrzeitregelung der Antragsgegnerin zugrunde gelegten, streitigen tatsächlichen Feststellungen nach sich ziehen würde, findet insoweit jedoch nicht statt. Bei der Folgenabwägung ist allerdings ein strengerer Maßstab anzulegen als im Anordnungsverfahren nach § 123 VwGO. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen deutlich überwiegen (Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 396)
- 19 Bedenken gegen die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge bestehen nicht. Die Normenkontrollanträge der Antragsteller gegen die von der Antragsgegnerin erlasse-

ne Sperrzeitverordnung sind gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO statthaft. Die Antragsteller sind auch als juristische Personen antragsbefugt i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend machen, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt zu sein; das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ist seinem Wesen nach auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar (s. Art. 19 Abs. 3 GG; vgl. Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand 2013, Art. 19 Rn. 106 m.w.N.). Unschädlich für die Zulässigkeit der Anträge auf einstweilige Anordnung ist, dass zum Zeitpunkt des Eingangs der Anträge beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof die mit den gleichzeitig eingereichten Normenkontrollanträgen angegriffene Verordnung noch nicht in Kraft getreten war. Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle kann sich zwar nur gegen solche Rechtsvorschriften richten, die bereits erlassen worden sind. Nicht erforderlich ist allerdings, dass die Vorschrift bereits in Kraft getreten ist (Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, Rn. 12 m.w.N.). Erlassen wurde die Verordnung bereits durch Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin vom 8. Januar 2013.

20 Eine offensichtliche Gültigkeit oder Ungültigkeit der Sperrzeitverordnung, mit der für das gesamte Stadtgebiet die bereits vom Landesgesetzgeber festgesetzte Sperrzeit von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr verlängert wird, lässt sich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht feststellen. Mit Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV besteht zwar eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Verordnung zur Sperrzeitverlängerung. Wie die dort normierten Tatbestandsvoraussetzungen für eine Sperrzeitverlängerung jedoch genau zu verstehen bzw. auszulegen sind, und vor allem ob die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin die inhaltlichen Anforderungen und Grenzen dieser Ermächtigungsgrundlage einhält oder überschreitet, sind komplexe rechtliche und auch tatsächliche Fragen, die insbesondere angesichts dieser Neuregelung des Gesetzgebers im GlüStV und AGGlüStV einer besonders gründlichen Prüfung bedürfen. Eine solche grundlegende Analyse und Prüfung kann aber vorliegend nicht (mehr) im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erfolgen, sondern muss dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben, so dass insoweit Rückschlüsse auf eine offensichtliche Gültigkeit oder Ungültigkeit der Verordnung nicht hinreichend sicher möglich sind. Für den Senat maßgeblich sind insoweit folgende Aspekte:

21 Ausgehend von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, der in Verbindung mit Art. 70 GG den Ländern bezüglich des Rechts der Spielhallen die ausschließliche Kompetenz zur Ge-

setzung zuweist, können die Länder gesetzliche Regelungen die Spielhallen betreffend erlassen. Von dieser Möglichkeit hat Bayern durch die Regelungen in §§ 24 bis 26 GlüStV und Art. 9 bis 12 AGGlüStV Gebrauch gemacht. Ermächtigungsgrundlage für die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin ist Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV, wonach die Gemeinden die Sperrzeit von Spielhallen bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse über die bereits durch den Landesgesetzgeber in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV festgesetzte allgemein gültige Sperrzeit für Spielhallen, die täglich um 3.00 Uhr beginnt und um 6.00 Uhr endet, durch Verordnung verlängern können. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV dient der Umsetzung von § 26 Abs. 2 GlüStV, wonach die Länder für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV Sperrzeiten festsetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Daneben bestehen noch gemäß Art. 125a Abs. 1 GG fortgeltende gaststättenrechtliche Regelungen für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten in § 18 Abs. 1 GastG i.V.m. § 8 (Allgemeine Sperrzeit) und § 10 BayGastV. Nach § 10 BayGastV kann die durch § 8 Abs. 1 BayGastV allgemein für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten bestimmte Sperrzeit (von 5.00 bis 6.00 Uhr) bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses durch Verordnung aufgehoben oder verlängert werden. Gemäß § 1 Abs. 5 BayGastV sind für den Erlass von Verordnungen nach § 10 BayGastV (neben dem Staatsministerium des Innern) die Gemeinden zuständig.

- 22 Die dargelegten gesetzlichen Regelungen werfen einerseits die Frage auf, in welchem Verhältnis die Verordnungsermächtigung für die Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV zur bereits vom Landesgesetzgeber selbst getroffenen allgemeinen Sperrzeitregelung in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV im Hinblick auf die Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV steht. Andererseits stellt sich die Frage, ob der gaststättenrechtlichen Verordnungsermächtigung in § 10 BayGastV neben der Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 GlüStV für Spielhallen noch eine eigene Bedeutung zukommt.
- 23 Nach Auffassung des Senats ersetzt die Verordnungsermächtigung für die Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV die bislang auch für Spielhallen geltende Verordnungsermächtigung in § 10 BayGastV, da andernfalls bezüglich der Sperrzeit für Spielhallen zwei sich teilweise widersprechende Regelungen bestünden. § 26 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV stellt bezüglich der Sperrzeit eine für Spielhallen geltende spezielle und abschließende Regelung dar. Denn die Regelung in

§ 26 Abs. 2 GlüStV verlangt ausdrücklich, dass die Sperrzeit für Spielhallen mindestens drei Stunden betragen muss, also nicht gänzlich – wie nach § 10 BayGastV möglich – aufgehoben werden kann. Zudem kann nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV auch bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses die Sperrzeit nur verlängert und nicht auch aufgehoben werden. Ein selbstständiger (gaststättenrechtlicher) Regelungsgehalt bezüglich der Festlegung von Sperrzeiten verbleibt für § 10 BayGastV angesichts der speziellen Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV für Spielhallen danach (wohl) nicht mehr.

- 24 Beurteilt sich folglich die Zulässigkeit der Verlängerung der allgemeinen Sperrzeit von Spielhallen ausschließlich nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV, bedarf weiterhin der Klärung, wie die unbestimmten (Rechts-) Begriffe „Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses“ oder „besondere örtliche Verhältnisse“ in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV zu verstehen sind. Da die Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV dem Wortlaut nach der bislang auch für Spielhallen geltenden Verordnungsermächtigung in § 10 BayGastV entspricht, wird insoweit zu entscheiden sein, ob die bisher zu § 10 BayGastV ergangene Rechtsprechung ohne weiteres auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV zu übertragen ist. Eine Übertragung dieser Rechtsprechung hätte zur Folge, dass ein besonderes öffentliches Bedürfnis für eine Sperrzeitverlängerung bei Spielhallen in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung zu § 18 Abs. 1 GastG und die darauf basierenden jeweiligen Sperrzeitverordnungen der Länder nur dann angenommen werden könnte, wenn durch eine Sperrzeitverlängerung eine Gefährdung der Jugend oder die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs (§ 33i GewO) verhindert werden könnte (BVerwG, B.v. 15.12.1994 – 1 B 190/94 – juris Rn. 18; B.v. 18.4.1996 – 1 NB 1/96 – juris Rn. 6). Besondere örtliche Verhältnisse lägen im Sinne der Rechtsprechung zu § 10 BayGastV nur dann vor, wenn sich die Verhältnisse im örtlichen Bereich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheiden, dass deswegen eine Abweichung von der allgemeinen Sperrzeit gerechtfertigt erschiene (BayVGH, U.v. 10.10.2011 – 22 N 11.1075 – juris Rn. 19). Dies würde in der Regel atypische Gebietsverhältnisse im Sinne einer besonderen Störungsempfindlichkeit der Umgebung voraussetzen (in diesem Sinne wohl auch Schrödl, Der neue Glücksspielstaatsvertrag und das Bayerische Ausführungsgesetz zum GlüStV, KommPrax 2012, S. 374 ff.). Weiter würde sich die Frage stellen, ob der Landesgesetzgeber mit der gesetzlichen Regelung der allgemeinen Sperrzeit für Spielhallen in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV bereits eine abschließende Regelung im Sinne von § 26 Abs. 2 GlüStV zur Sicherstellung der

Ziele des § 1 GlüStV getroffen hat, oder ob auch im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV für eine Sperrzeitverlängerung besondere örtliche Verhältnisse oder ein öffentliches Bedürfnis jeweils bezogen auf die Ziele des § 1 GlüStV ausreichen würden (so wohl im Grundsatz VGH BW, U.v. 20.9.2012 – 6 S 389/12 – juris Rn. 27 ff. unter Verweis auf HessVGH, B.v. 16.9.2011 – 8 B 1762/11.N – juris).

- 25 Folgte man der zuletzt genannten Auffassung, ist derzeit noch nicht geklärt, welche inhaltlichen Anforderungen an die in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV normierten Tatbestandsmerkmale zu stellen sind, um solche besonderen örtlichen Verhältnisse oder ein öffentliches Bedürfnis für eine Sperrzeitverlängerung ausreichend belastbar belegen zu können. Dies gilt zunächst für die von der Antragsgegnerin zur Begründung der Sperrzeitverlängerung herangezogenen Vergleichsgrößen und den maßgeblichen Vergleichszeitraum. Für den von der Antragsgegnerin gewählten Vergleichszeitraum 2006 bis 2012 könnte allerdings bezogen auf die Geldspielgeräte in Spielhallen sprechen, dass gerade die zum 1. Januar 2006 in Kraft getretene 5. Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 eine Reihe von Regelungen enthält, die einer effektiven Prävention glücksspielbezogener Gefahren zuwiderlaufen und die Attraktivität von Geldspielgeräten erhöhen. Dazu gehören die Erhöhung der Gesamtzahl von Geld- oder Warenspielgeräten in Spielhallen auf maximal zwölf statt bisher zehn Geräte, die Reduzierung der Mindestlaufzeit eines Spiels von bisher zwölf Sekunden auf fünf Sekunden und die Erhöhung der maximalen Verlustmöglichkeit im Verlauf einer Stunde von 60 Euro auf 80 Euro (vgl. BayVGH, U.v. 17.2.2012 – 10 BV 11.482 – juris Rn. 53). Zu den von der Antragsgegnerin herangezogenen Vergleichsgrößen zur Begründung des öffentlichen Bedürfnisses bzw. der besonderen örtlichen Verhältnisse ist festzustellen, dass der Anstieg der Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen für sich genommen hierfür wahrscheinlich noch kein hinreichender Anhaltspunkt sein dürfte. Beim Verhältnis von Einwohner je Spielgerät ist fraglich, ob der bayernweite Durchschnitt insoweit ein geeigneter Vergleichsmaßstab ist, oder ob nicht vielmehr die Vergleichszahlen der einzelnen Kommunen und die Zahl derjenigen Kommunen, in denen wie in Augsburg das Verhältnis der Anzahl der Spielgeräte pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegt, heranzuziehen sind (vgl. VGH BW, U.v. 20.9.2012 – 6 S 389/12 – juris). Soweit die Antragsgegnerin die besonderen örtlichen Verhältnisse bzw. das öffentliche Bedürfnis mit der in Augsburg überproportional gestiegenen Anzahl von Spielsüchtigen begründet, reichen die vorliegenden tatsächlichen Feststellungen der Antragsgegnerin wohl nicht aus, um den behaupteten überproportionalen Anstieg an Spielsüchtigen in Augsburg



zu verifizieren. Die Zahl der von der Fachambulanz für Suchtkranke der Caritas geleisteten Beratungen sagt zunächst nichts über die Zahl der Spielsüchtigen aus. Weiterhin fehlt es derzeit wohl auch an belastbarem Vergleichsmaterial, ob und in welchem Umfang in anderen Kommunen die Zahl der Spielsüchtigen gestiegen ist. Der von der Antragsgegnerin in Bezug genommene Vergleich des Klientenaufkommens wegen Glücksspielbezogener Probleme für Augsburg und Gesamtbayern ist nicht hinreichend aussagekräftig, weil es sich nur um Daten aus dem Kompetenznetzwerk der Landesstelle für Glücksspielsucht handelt und somit andere Suchthilfeeinrichtungen nicht berücksichtigt sind und die Zahlen für Gesamtbayern nur die Einrichtungen berücksichtigen, die sich an der Deutschen Suchthilfestatistik beteiligt haben. Zudem müsste die Zahl der spielsüchtigen Personen wohl in Relation zu der Einwohnerzahl im Einzugsbereich der betreffenden Suchtberatungsstellen gesetzt werden. Nach dem von der Landesstelle für Glücksspielsucht in Bayern herausgegebenen „Praxis- handbuch Glücksspiel“ liegen die Prävalenzraten für problematisches und pathologisches Spielverhalten zwischen 0,5 v.H. und 1,2 v.H. der Gesamtbevölkerung (zitiert nach Schneider, *Ultra vires? Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder*, *GewArch* 2013, 137/140). Hält sich im Einzugsbereich der Caritas-Fachambulanz im Gebiet der Antragsgegnerin die Zahl der pathologisch Spielsüchtigen bzw. der Personen mit problematischem Spielverhalten bezogen auf die Gesamtbevölkerung in diesem Einzugsbereich in etwa in dieser Größenordnung, wird man von einem zusätzlichen Gefährdungspotential, dem durch eine Verlängerung der Sperrzeit für Spielhallen durch die Gemeinde entgegengewirkt werden könnte, nicht sprechen können. Angesichts der aufgezeigten rechtlichen und tatsächlichen Fragen bezüglich des Vorliegens besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses lässt sich ein Erfolg oder Mißerfolg des Normenkontrollantrags nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit absehen.

- 26 Das Ergebnis der somit verbleibenden Folgenabwägung vermag den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung nicht zu rechtfertigen. Nach § 47 Abs. 6 VwGO setzt das Gericht eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 AGVwGO vorläufig außer Vollzug, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Dies wäre vorliegend insbesondere dann der Fall, wenn durch den weiteren Vollzug der Sperrzeitverordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache für die Antragsteller irreversible Schäden drohten (Ziekow in Sodan/Ziekow, *VwGO*, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 395) oder den Antragstellern außergewöhnliche Opfer abverlangt würden, wobei selbst dann weitere Voraussetzung wäre, dass mit großer Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden

kann, dass der Normenkontrollantrag Erfolg haben wird (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl. 2012, § 47 Rn. 154). Die Antragsteller haben insoweit geltend gemacht, dass die weitere Verlängerung der Sperrzeit über die bereits vom Landesgesetzgeber vorgegebene Sperrzeit von 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr auf 9.00 Uhr zu Umsatzeinbußen von ca. 15 % geführt habe. Dies stelle bereits einen schwerwiegenden Grund im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO dar. Zudem hätten sie Mitarbeiter entlassen müssen und Stammkunden dauerhaft an andere Spielhallen außerhalb des Stadtgebiets verloren. Mit diesem Vorrängen haben die Antragsteller jedoch nicht hinreichend glaubhaft gemacht, dass die vorläufige Außervollzugsetzung der Sperrzeitverordnung zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist. Denn die Tatsachen, auf die das dringende Gebotensein für den Erlass der einstweiligen Anordnung gestützt wird, sind auch im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO vom jeweiligen Antragsteller glaubhaft zu machen (vgl. dazu Gerhardt/Bier in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand 2012, § 47 Rn. 159; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl. 2012, § 47 Rn. 148; zu § 32 BVerfGG vgl. BVerfG, B.v. 27.12.2002 – 1 BvR 2351/02 – juris Rn. 13), weil im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes umfangreiche Ermittlungen zur wirtschaftlichen Situation der Antragsteller und anderer Spielhallenbetreiber sowie Untersuchungen zur Frequentierung der Spielhallen in der Zeit zwischen 6:00 Uhr und 9:00 Uhr nicht zu leisten sind. Für die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs über einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gelten nämlich abgesehen vom strengeren Maßstab für den Erlass der beantragten Anordnung im Wesentlichen dieselben Grundsätze wie für die Entscheidung nach § 123 VwGO (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl. 2012, § 47 Rn. 152). Einzig die Antragstellerinnen zu 2. und 3. haben bislang durch die Vorlage ihrer Umsatzzahlen einen Umsatzrückgang in den von ihnen betriebenen Spielhallen seit Januar 2013 überhaupt glaubhaft gemacht. Der Antragsteller zu 4. räumt selbst ein, dass es in seiner Spielhalle zu keinen nennenswerten Umsatzrückgängen kam. Die rein rechnerische Annahme eines Umsatzrückgangs um 15 %, weil die von der Antragsgegnerin über die bereits gesetzlich bestehende Regelung hinaus verfügte Verlängerung der Sperrzeit ca. 15% der Öffnungszeiten der Spielhallen ausmacht, ist zudem wenig überzeugend, weil die Zeit zwischen 6.00 Uhr und 9.00 Uhr morgens zu den umsatzschwächeren Zeiten für Spielhallenbetreiber gehören dürfte, so dass die auf die Schließung der Spielhallen in dieser Zeit zurückgehenden Umsatzeinbußen nach Auffassung des Senats eher geringer als 15% ausfallen dürften. Die von den Antragstellern dargestellte Umsatzentwicklung zeigt zudem deutlich, dass neben den Öffnungszeiten vor allem auch die Lage der Spielhalle und das Publikum, das die Spielhalle aufsucht, entscheidend für den jeweiligen Umsatz sind. Beim gegenwärtigen

Erkenntnisstand sind, selbst wenn das Vorbringen der Antragsteller zu den Umsatzeinbußen als zutreffend unterstellt wird, jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich oder glaubhaft gemacht, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verordnung für die Antragsteller ein Ausmaß erreichten, demzufolge die Betriebe der Antragsteller in ihrer Existenz bedroht wären. Selbst wirtschaftliche Einbußen empfindlichen Ausmaßes, die ein von einer Regelung Betroffener erleidet, stellen aber regelmäßig (noch) keinen Nachteil im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO dar (VerfGH Berlin, B.v. 11.6.2008 – 65 A/08 – juris Rn. 7 mit Nachweisen zur Rspr. des BVerfG). Eine einstweilige Aussetzung des Vollzugs der Sperrzeitverordnung kommt bei dem hier durch die Sperrzeitregelung erfolgten Eingriff in die Berufsfreiheit der Antragsteller nur in Betracht, wenn ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung eine existenzielle Gefährdung (zu diesem Maßstab vgl. BayVerfGH, B.v. 27.8.2008 – Vf. 5-VII-08 – juris Rn. 13; B.v. 4.11.2010 – Vf. 16-VII-10 – juris Rn. 27) bereits bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs im Hauptsacheverfahren unmittelbar droht. Solche drohenden besonders gravierenden Einbußen haben die Antragsteller nicht ansatzweise glaubhaft gemacht. Von einem nicht überschuldeten Unternehmen können die behaupteten Umsatzrückgänge für die überschaubare Übergangszeit bis zur Entscheidung im Normenkontrollverfahren aufgefangen werden. Die von den Antragstellern geltend gemachte fehlende sofortige Kündigungsmöglichkeit von Arbeitsverträgen mit Aufsichtspersonal und die daraus resultierende weitere finanzielle Belastung der Antragsteller und anderer Spielhallenbetreiber besteht allenfalls für einen Übergangszeitraum, bis die Kündigung der Arbeitsverhältnisse nach den gesetzlichen Vorschriften möglich ist. Inzwischen haben die Antragsteller entsprechend ihrem Vorbringen in der Antragsbegründung diese Zusatzbelastung durch die erfolgte Kündigung der entsprechenden Arbeitnehmer zudem abgestellt. Die von den Antragstellern weiter geltend gemachte Belastung des Arbeitsmarktes in Augsburg mit 66 Arbeitslosen, die vor dem Inkrafttreten der Sperrzeitverordnung als Aufsichtskräfte in den betroffenen Spielhallen beschäftigt waren, ist ebenfalls nicht geeignet, das Vorliegen eines schweren Nachteils oder anderer wichtiger Gründe im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO hinreichend glaubhaft zu machen. Eine schwerwiegende Beeinträchtigung eigener Belange der Antragsteller folgt daraus nicht. Denn der Begriff des schweren Nachteils erfordert stets eine individualbezogene Prägung (Ziekow in SoDan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 393; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl. 2012, § 47 Rn. 152). Auch ergibt sich aus diesem Vorbringen nicht, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung aus anderen wichtigen Gründen geboten ist. Diese müssten von einem dem schweren Nachteil vergleichbaren Gewicht sein. In der Stadt Augsburg sind derzeit (März 2013) 9.867 Personen arbeitslos gemeldet. Die

Arbeitslosenquote beträgt 6,8 %. Die von den Antragstellern behauptete Kündigung von 66 Spielhallenmitarbeitern würde somit insgesamt nur zu einem geringfügigen Anstieg der Arbeitslosenquote führen, der die Interessen der Allgemeinheit an einem funktionierenden Arbeitsmarkt jedenfalls nicht nachhaltig beeinträchtigt. Zudem ergeben sich aus dem Vorbringen der Antragsteller keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass überhaupt Kündigungen im behaupteten Umfang ausgesprochen wurden. Insbesondere haben die Antragsteller nicht glaubhaft gemacht, dass etwaige erforderliche organisatorische Änderungen beim Aufsichtspersonal bis zur Entscheidung in der Hauptsache von ihnen nicht auf (andere) zumutbare Weise bewältigt werden können (z.B. durch Arbeitszeitverkürzungen und geänderte Schichtmodelle). Die von den Antragstellern angesprochene Verlagerungsproblematik vermag ebenfalls einen schweren Nachteil für die Antragsteller im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO nicht zu begründen. Das nicht näher glaubhaft gemachte dauerhafte Abwandern von Kunden in Spielhallen außerhalb von Augsburg schlägt sich allenfalls in der bereits angesprochenen Verringerung des Umsatzes der Spielhallen der Antragsteller nieder, deren rechtliche Relevanz im Rahmen des § 47 Abs. 6 VwGO jedoch vom Senat nicht anerkannt wird. Die behauptete Wirkungslosigkeit der Sperrzeitverordnung betrifft die Frage der Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs und damit der Gültigkeit der Verordnung, ist aber nicht geeignet, einen schweren Nachteil für die Antragsteller im Rahmen der Folgenabwägung zu begründen.

27 Die Nachteile, die der Allgemeinheit entstehen würden, wenn die Verordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt werden würde, sich die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin aber im Normenkontrollverfahren als rechtmäßig erweisen würde, wiegen demgegenüber deutlich schwerer. Die in § 1 GlüStV aufgeführten Ziele (insbesondere der Suchtbekämpfung und des Jugendschutzes) gehören zu den zwingenden Gründen des Allgemeinwohls, die auch Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können (EuGH, U.v. 8.9.2010 – Markus Stoß u.a, C-316/07 – juris Rn. 74; BVerwG, U.v. 11.7.2011 – 8 C 11.10 – juris Rn. 40). Nach dem Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung (von Mai 2011, Nr. 6 - pathologisches Glücksspiel - S. 75) weist der Geldspielgerätemarkt als der wirtschaftlich bedeutendste und umsatzstärkste Sektor des deutschen regulierten Glücksspielmarkts das höchste Suchtpotential auf. Eine Abhängigkeit wird bei den meisten pathologischen Glücksspielern aufgrund ihres Spieles an Geldspielautomaten diagnostiziert (Lt-Drs. 16/11995 S. 30). Zahlreiche Erkenntnisse aus der ambulanten und stationären Suchtberatung belegten, dass pathologische Glücksspieler jeden zweiten Tag zumeist bis zu fünf Stunden, aber auch länger, aufsummiert hohe Geldbeträge verlören. 56 % der Einnahmen aus dem gewerblichen Automaten spiel würden über die Spielverluste Süchtiger generiert. Rund 60 % der Geldgewinnspielgeräte sind in Spielhallen aufgestellt. Dies war Anlass für den Gesetzgeber, mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem diesbezüglichen Ausführungsgesetz das Angebot an Spielhallen, die Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, zur Suchtprävention sowohl zahlenmäßig als auch räumlich und zeitlich zu begrenzen. Die Verringerung auch des zeitlichen Angebots an Geldspielautomaten in Spielhallen ist nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers folglich ein wichtiger Faktor bei der Suchtprävention, der auch ohne Übergangsregelungen oder -fristen umgesetzt werden kann. Die übrigen Regelungen in §§ 24 und 25 GlüStV entfalten für bestehende Spielhallen wegen der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV erst zu einem späteren Zeitpunkt Wirksamkeit. Die gesetzliche Verlängerung der Sperrzeit und die Verordnungsermächtigung für eine darüber hinausgehende örtliche Sperrzeitverlängerung bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse stellen somit derzeit die einzigen unmittelbar wirksamen Mittel zur Verringerung des Angebots an den in Bezug auf pathologische Spielsucht besonders problematischen Geldspielgeräten dar. Würde die Verordnung der Antragsgegnerin vorläufig außer Vollzug gesetzt, könnten ihre vom Gesetz- und Ordnungsgeber beabsichtigten und jedenfalls nicht auszuschließenden Schutzwirkungen gegen die Spielsucht, deren Bekämpfung im überragenden Gemeinwohlinteresse liegt, bis auf weiteres nicht greifen. Die zeitliche Be-

grenzung des Angebots der Spielhallen dient zudem nicht nur der Suchtprävention, sondern soll auch das dauerhafte Spielen vieler pathologischer Spieler, die über einen extrem langen Zeitraum ununterbrochen spielen, nachhaltig unterbrechen. Mit der Verordnungsermächtigung wollte der Landesgesetzgeber den Gemeinden über die bereits gesetzlich geregelte Sperrzeit hinaus, die Möglichkeit geben, die Ruhepausen auszudehnen und damit den örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen (Lt-Drs. 16/12192 S. 14). Der Suchtprävention und der Verringerung von Spielmöglichkeiten für pathologische Spieler ist gegenüber den im Übergangszeitraum bis zur Entscheidung im Normenkontrollverfahren (noch) nicht existenzbedrohenden wirtschaftlichen Einbußen für die Spielhallenbetreiber im Rahmen der Folgenabwägung nach alledem der Vorrang einzuräumen. Die Verordnung soll nicht zuletzt insbesondere auch dem Schutz der Persönlichkeitsentwicklung jüngerer Menschen dienen, die auf dem Weg zur Schule bereits der negativen „Vorbildfunktion“ von Menschen, die schon in den frühen Morgenstunden Spielhallen aufsuchen, ausgesetzt sind. Der Schutz der Jugend stellt neben der Suchtbekämpfung ein besonders hochrangiges Rechtsgut dar, hinter das die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Spielhallenbetreiber bei der Folgenabwägung im konkreten Fall zurückzutreten haben.

28 Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 159 VwGO i.V.m. § 100 ZPO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat ist im Hauptsacheverfahren in Anlehnung an Ziffer 54.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung vom 7./8. Juli 2004 von einem Streitwert von 15.000 Euro je Spielhallenbetreiber ausgegangen. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beträgt der Streitwert gemäß 1.5 des Streitwertkatalogs in der Regel die Hälfte. Die Werte mehrerer Streitgegenstände werden zusammengerechnet (§ 39 Abs. 1 GKG).

29 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

30 Senftl

Eich

Zimmerer