



die freie juristische Datenbank

Bayerischer VGH · Urteil vom 23. Juli 2013 · Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214, 10 N 13.216

Gericht: **Bayerischer VGH**
Datum: 23. Juli 2013
Aktenzeichen: 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214, 10 N 13.216
Typ: Urteil
Fundstelle: openJur 2013, 41285
Verfahrensgang:

Zur Gültigkeit einer Sperrzeitverordnung für Spielhallen nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGStV. Normenkontrollantrag; Sperrzeitverordnung für Spielhallen; Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage; Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers; Spielsuchtprävention, Spielerschutz; besondere örtliche Verhältnisse; überdurchschnittlicher Anstieg der Geldspielautomaten; Verhältnis Anzahl der Geldspielautomaten/Einwohnerzahl; Gefahrenprognose; Verhältnismäßigkeit der Sperrzeitverordnung

Tenor

- 1 I. Die Anträge werden abgelehnt.
- 2 II. Die Antragsteller tragen die Kosten der Verfahren zu je einem Fünftel.
- 3 III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Antragsteller dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.
- 4 IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 5 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die von der Antragsgegnerin am 8. Januar 2013 erlassene Verordnung über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet, die wie folgt lautet:
- 6 § 1 Sperrzeit in Spielhallen
- 7 Die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg beginnt um 3.00 Uhr und endet um 9.00 Uhr.
- 8 § 2 Inkrafttreten
- 9 Diese Verordnung tritt eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Sie gilt 20 Jahre.
- 10 Die Verordnung wurde nach ihrer Ausfertigung im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 25. Januar 2013 bekannt gemacht.

¹¹ Sie beruht auf dem Beschlussvorschlag der Verwaltung vom 5. Dezember 2012. Zur Begründung für den Erlass der Verordnung wird in der Beschlussvorlage angegeben, dass sich im Zeitraum von 2006 bis 2012 in Augsburg ein explosionsartiges Wachstum an Spielhallen und den in diesen Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräten habe verzeichnen lassen. Ausgelöst bzw. erheblich verstärkt worden sei diese Entwicklung durch die Änderung der Spielverordnung zum 27. Januar 2006. Diese Entwicklung habe auch der Gesetzgeber erkannt und deshalb im Rahmen des im Jahr 2012 erlassenen neuen Glücksspielstaatsvertrags und des begleitenden Ausführungsgesetzes die grundsätzliche Sperrzeit für Spielhallen von bisher 5.00 bis 6.00 Uhr auf 3.00 bis 6.00 Uhr ausgeweitet. Zusätzlich sei eine Verordnungsermächtigung vorgesehen (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV), wonach bei Vorliegen örtlicher Besonderheiten 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. 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. Augsburg habe eine Bevölkerungsstruktur mit hohem Migrantenanteil und unterdurchschnittlichen Einkommensverhältnissen. 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 morgendlichen Schulweg bereits mit geöffneten Spielhallen und dem daraus resultierenden Kundenverkehr konfrontiert würden. Die beabsichtigte Sperrzeitverlängerung sei auch verhältnismäßig.

¹² 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, die Verordnung der Antragsgegnerin über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg vom 8. Januar 2013 durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO bis zur Entscheidung über den eingereichten Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen.

¹³ 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. Die angefochtene Verordnung sei offensichtlich fehlerhaft und deshalb unwirksam, da sie nicht durch die Ermächtigungsgrundlage des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV 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. 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 AGGüStV 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 AGGüStV 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.

- 14 Die Antragsgegnerin brachte vor, der Normenkontrollantrag sei in der Hauptsache offensichtlich unbegründet. 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 AGGüStV gestützt. Eine Rechtfertigung im Sinne der Tatbestandsmerkmale „öffentliches Bedürfnis und/oder besondere örtliche Verhältnisse“ sei im Licht dieser neuen Gesetzgebung 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. 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. 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.
- 15 Der Vertreter des öffentlichen Interesses äußerte sich mit Schriftsatz vom 8. April 2013. Die Rechtsgrundlage der streitgegenständlichen Sperrzeitverordnung existiere erst seit dem 1. Juli 2012. Höchststrichterliche 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 AGGüStV 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 erlassen worden 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 AGGüStV stimme weitgehend mit der gaststättenrechtlichen Verordnungsermächtigung in § 10 BayGastV überein. Allerdings bestehe ein Unterschied 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 ermächtigt. 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 bei § 10 BayGastV. Für eine unterschiedliche Betrachtung von glücksspielrechtlicher und gaststättenrechtlicher Sperrzeit spreche auch die Gesetzessystematik. Da das Gaststätten- und Gewerberecht 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 Gewerberecht 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 suchgefährdeten 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.

¹⁶ Die Antragsteller erwiderten mit Schriftsatz vom 30. April 2013. Sie vertieften 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.

¹⁷ Mit Beschluss vom 7. Mai 2013 lehnte der Verwaltungsgerichtshof die Anträge der Antragsteller auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Der Senat folge dem von der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre favorisierten Abwägungsmodell. Sei demgemäß nicht ohne weiteres erkennbar, dass der Normenkontrollantrag Erfolg haben oder ohne Erfolg bleiben werde, so sei allein eine Folgenabwägung vorzunehmen. 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 werde, lasse sich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht feststellen. Mit Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV bestehe 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 seien, und vor allem, ob die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin die inhaltlichen Anforderungen und Grenzen dieser Ermächtigungsgrundlage einhalte oder überschreite, seien komplexe rechtliche und auch tatsächliche Fragen, die insbesondere angesichts dieser Neuregelung des Gesetzgebers im GlüStV und AGGlüStV einer besonders gründlichen Prüfung bedürften. Ermächtigungsgrundlage für die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin sei 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 beginne und um 6.00 Uhr ende, durch Verordnung verlängern könnten. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV diene 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 überschreiten dürfen. Daneben bestünden 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. Die dargelegten gesetzlichen Regelungen würden einerseits die Frage aufwerfen,

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 stehe. Andererseits stelle 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. Derzeit sei auch noch nicht geklärt, welche inhaltlichen Anforderungen an die in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV normierten Tatbestandsmerkmale zu stellen seien, um solche besonderen örtlichen Verhältnisse oder ein öffentliches Bedürfnis für eine Sperrzeitverlängerung ausreichend belastbar belegen zu können. Dies gelte sowohl für die von der Antragsgegnerin zur Begründung der Sperrzeitverlängerung herangezogenen Vergleichsgrößen und den maßgeblichen Vergleichszeitraum. Soweit die Antragsgegnerin die besonderen örtlichen Verhältnisse bzw. das öffentliche Bedürfnis mit der in Augsburg überproportional gestiegenen Anzahl von Spielsüchtigen begründe, reichten die vorliegenden tatsächlichen Feststellungen der Antragsgegnerin wohl nicht aus, um den behaupteten überproportionalen Anstieg an Spielsüchtigen in Augsburg zu verifizieren. Das Ergebnis der somit verbleibenden Folgenabwägung vermöge den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung nicht zu rechtfertigen.

¹⁸ Im Hauptsacheverfahren äußerten sich die Antragsteller auf die Frage des Gerichts zur tatsächlichen Auslastung der Spielhallen während des Zeitraums, auf den sich die Sperrzeitverlängerung beziehe, und zu den Umsatzrückgängen dahingehend, dass es hinsichtlich des Besuchsverhaltens der Spielhallen keine Regelmäßigkeiten gebe. Auch ließen die Besuchszahlen keine Rückschlüsse auf die Umsatzzahlen zu. Die stärkste Frequentierung der Spielhallen sei in der Zeit nach Feierabend bis ca. 22 Uhr festzustellen. Die Umsatzzahlen für die Monate Februar 2013 bis April 2013 seien insgesamt rückläufig. Die Zahl der pathologischen Glücksspieler liege seit Jahren unverändert zwischen 0,19% und 0,56%. Die Steigerung der Beratungsnachfrage sei auf die Aufklärungs- und Informationskampagne der Automatenwirtschaft zurückzuführen. Die physische Verfügbarkeit von Spielhallen habe auf die Entwicklung eines problematischen Spielverhaltens kaum messbaren Einfluss. Bei der Festlegung von Sperrzeiten spreche einiges dafür, diese Maßnahme nicht für alle Tage und für alle Regionen einheitlich auszugestalten. Eine Feinsteuerung durch die kommunalen Ordnungsbehörden dürfte vorzuziehen sein. Bei den Gerätezahlen sei zu berücksichtigen, dass im Zuge der Novellierung der Spielverordnung über 80.000 Geräte abgebaut und durch neue Geräte ersetzt worden seien. Die Zahl der Geldspielgeräte entspreche etwa dem Stand von 2005. In den kleineren Städten dürfte eher ein realer Zuwachs zu verzeichnen sein. Die Sperrzeitverlängerung könne nicht mit Gründen des Jugendschutzes gerechtfertigt werden, da Jugendliche keinen Zutritt zu Spielhallen hätten. Ein besonderes öffentliches Bedürfnis liege nicht vor, weil die Antragsgegnerin kein Zahlenmaterial vorgelegt habe, das auf eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs schließen lasse. Sie habe in keinem einzigen Fall die Erlaubnis nach § 33i GewO versagt und auch keine Anordnungen zur Verlängerung von Sperrzeiten im Einzelfall getroffen. Besondere örtliche Verhältnisse lägen auch nicht vor. Heranzuziehen sei der Vergleichszeitraum 1998 bis 2012, weil nur über einen längeren Zeitraum eine verlässliche Aussage zum Anstieg der Gerätezahlen getroffen werden könne. Selbst wenn man den Vergleichszeitraum 2006 bis 2012 heranziehe, liege Augsburg nur geringfügig über den bayerischen Zuwachsraten. Bezüglich der Gerätedichte liege Augsburg innerhalb der letzten vier Jahre unterhalb der bayerischen Zuwachsraten. Zu pathologisch Suchtkranken und suchtgefährdeten Personen gebe es kein Datenmaterial. Es bestünden verfassungsrechtliche Bedenken gegen die landesrechtlichen Vorschriften.

¹⁹ Der Vertreter des öffentlichen Interesses äußerte sich mit Schriftsatz vom 4. Juli 2013. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV verdränge § 10 BayGastV nur bezüglich der Zwecke des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung. Da die Kommunen die Erforderlichkeit einer Sperrzeitverlängerung im Hinblick auf die Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV zu prüfen hätten, seien ein überdurchschnittliches Verhältnis der Anzahl der Spielgeräte pro Einwohner bzw. auch ein überdurchschnittlicher Anstieg der Spielgeräte und Spielhallen ein geeigneter Vergleichsmaßstab. Der Landesgesetzgeber sei bei der Schaffung der Regelungen der §§ 24 ff. GlüStV bzw. Art. 9 bis 12 AGGlüStV davon ausgegangen, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Anstieg des verfügbaren Angebots und einer erhöhten Suchtproblematik bestehe. Von einem öffentlichen Bedürfnis sei bereits dann auszugehen, wenn in den letzten Jahren eine überdurchschnittliche Expansion von Spielhallen stattgefunden habe. Auf den Nachweis, dass sich dieses erhöhte Angebot auch in einer gestiegenen Suchtproblematik niederschlage, sei dagegen nicht abzustellen.

²⁰ Die Antragsgegnerin nahm mit Schriftsatz vom 11. Juli 2013 Stellung. Mit den gesetzlichen Änderungen für Spielhallen verfolge die Staatsregierung das Ziel, der starken Expansion der Spielhallen entgegenzutreten. Die bisher zu § 10 BayGastV ergangene Rechtsprechung sei nicht auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV zu übertragen. Das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 20. September 2012 (Az. 6 S 389/12) entfalte nur bedingt Aussagekraft. Nicht übersehen werden dürfe, dass Bayern das einzige Land sei, das sich mit der vom

Gesetzgeber vorgegebenen Mindestsperrzeit begnügt habe. Andere Suchthilfeeinrichtungen als die Caritas gebe es in Augsburg nicht. Weitere mit der Spielsucht befasste Fachstellen belegten durchweg einen überproportionalen Anstieg von pathologischer Spielsucht in Augsburg. Die im Eilbeschluss zitierten Prävalenzraten seien nicht aussagekräftig. Würden zu hohe Anforderungen an den Nachweis der überdurchschnittlichen Suchtproblematik gestellt, könnten die Kommunen keine Verordnungen zum Schutz vor Spielsucht zeitnah beschließen. Mit der Möglichkeit, die Sperrzeit zu verlängern, sollte den Kommunen ein zusätzliches Steuerungsinstrument an die Hand gegeben werden, um konkret auf die örtlichen Verhältnisse zu reagieren. Wenn der Nachweis für besondere örtliche Verhältnisse nicht erbracht werden könne, weil die Anforderungen zu hoch seien, sei dieser Grundgedanke des neuen bayerischen Glücksspielrechts bedeutungslos.

- 21 Die Antragsteller stellen in den Normenkontrollverfahren jeweils den Antrag:
- 22 Die Verordnung der Stadt Augsburg über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg vom 8. Januar 2013, bekannt gemacht am 25. Januar 2013, ist unwirksam.
- 23 Die Antragsgegnerin stellt den Antrag,
- 24 die Normenkontrollanträge sämtlicher Antragsteller abzuweisen.
- 25 Der Vertreter des öffentlichen Interesses stellt keinen eigenen Sachantrag, unterstützt jedoch den Antrag der Antragsgegnerin.
- 26 Ergänzend wird auf die vorgelegten Behördenakten und die Gerichtsakten in allen Verfahren verwiesen.

Gründe

- 27 Die Normenkontrollanträge bleiben ohne Erfolg.
- 28 1. Die Normenkontrollanträge sind zulässig.
- 29 Die Normenkontrollanträge sind gemäß § 47 Abs. 1 VwGO statthaft. Die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über die Sperrzeit für Spielhallen unterliegt als eine im Rang unter einem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift der Normenkontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO).
- 30 Die Antragsteller sind als natürliche und auch als juristische Personen antragsbefugt i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend machen, durch die Rechtsverordnung 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. Schoch in Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Stand 2013, Art. 19 Rn. 106 m.w.N.).
- 31 Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten.
- 32 2. Die Normenkontrollanträge sind jedoch unbegründet, weil die streitbefangene Sperrzeitverordnung nicht ungültig ist (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 33 Die Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung der Antragsgegnerin in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV ist in formeller (2.1.1) und materieller (2.1.2) Hinsicht verfassungsmäßig (2.1). Sie entspricht der Verpflichtung des Landesgesetzgebers zu bundestreuem Verhalten (2.1.2.1), ist hinreichend bestimmt (2.1.2.2) und ist mit den Grundrechten vereinbar (2.1.2.3). Die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin hält sich im Rahmen dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (2.2) und ist mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar (2.3).
- 34 2.1 Die Antragsgegnerin hat die Sperrzeitverordnung vom 8. Januar 2013 auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV gestützt.
- 35 2.1.1 Diese gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist in formeller Hinsicht verfassungsmäßig, weil der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungszuständigkeit für den Erlass einer Verordnungsermächtigung zur Regelung der Sperrzeit in Spielhallen besitzt. Ein Verstoß gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG liegt nicht vor.
- 36 Der Landesgesetzgeber kann für den Erlass der Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 70 Abs. 1 GG (Recht der Spielhallen) in Anspruch nehmen. Das „Recht der Spielhallen“ fällt nach der Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeit durch die

Föderalismusreform im Jahr 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, weil es ausdrücklich aus dem zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehörenden „Recht der Wirtschaft“ herausgenommen wurde. Nach herrschender Ansicht (vgl. Weidemann/Krappel, Das Recht der Automatenaufstellung nach der Föderalismusreform, NVwZ 2013, 673/674 m.w.N.) knüpft Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit der Herausnahme des Rechts der Spielhallen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft unmittelbar an Art. 33i GewO an und überlässt daher nur die Regelung des Spielhallenbetriebs den Ländern. Der Bund sei nur bereit gewesen, aus dem Bereich der Wirtschaft den Ländern die alleinige Gesetzgebungsbefugnis für solche Einzelregelungen zu überlassen, die vollständig und ausschließlich „lokal radiziert“ seien, d.h. neben ihrem Ortsbezug keine darüber hinausreichenden Wirkungen entfalteten (Schneider, Ultra vires? Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder, GewArch 2013, S. 137; Pieroth/Lammers, Das Berliner Spielhallengesetz und die Kompetenzordnung des GG, GewArch 2012, 1/2; Pagenkopf, Der neue GlüStV – Neue Ufer, alte Gewässer, NJW 2012, 2918/2922).

- ³⁷ Mit der Verordnungsermächtigung zum Erlass einer Sperrzeitverordnung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV hält sich der Gesetzgeber im Rahmen der so verstandenen Gesetzgebungszuständigkeit (für die Bestimmungen des § 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV, § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV und § 25 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV vgl. BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris Rn. 79 ff.). Gemäß § 33i Abs. 1 Satz 2 GewO kann die Behörde beim Betrieb von Spielhallen regelnd eingreifen, soweit dies zum Schutz der Allgemeinheit, der Gäste oder der Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist. Die nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO erforderliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle ist u.a. zu versagen, wenn der Betrieb eine Gefährdung der Jugend und eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs befürchten lässt (§ 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO). Danach sind auch behördliche Maßnahmen zur Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs zulässig (Landmann/Rohmer, GewO, § 33i Rn. 29 unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG, B.v. 14.1.1991 – 1 B 174/90 – juris Rn. 4; B.v. 15.12.1994 – 1 B 190/94 – juris Rn. 18; B.v. 18.4.1996 – 1 NB 1/96 – juris Rn. 6). Übertragen auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bedeutet das, dass der Landesgesetzgeber auch Regelungen zur Eindämmung des Spieltriebs treffen darf.
- ³⁸ Diesem Ziel dient auch die Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV, wonach die Öffnungszeiten von Spielhallen verkürzt werden können. Sie setzt neben der Regelung zur landesweiten Sperrzeit in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV die Bestimmung des § 26 Abs. 2 GlüStV um. Die Einführung der landesweiten Sperrzeit soll nach dem Willen des Gesetzgebers vor allem der Prävention vor Spielsucht dienen, da eine nachhaltige Ruhezeit die Spieler zu einer Pause zwingt und die Anreize zum Weiterspielen hemmt. Die Gemeinden erhalten zusätzlich die Möglichkeit, die landesweite Sperrzeit durch Verordnung zu verlängern und können damit die Ruhephasen ausdehnen (LT-Drs. 16/12192, S. 14).
- ³⁹ Ein Verstoß gegen Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV liegt nicht vor. Die kommunalen Spitzenverbände wurden, wie die Vertreterin des Bayerischen Staatsministeriums des Innern in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, vor Verabschiedung des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag gehört. Eine Anhörung durch das zuständige Ministerium ist ausreichend, sie muss nicht zwingend vom Landtag durchgeführt werden (Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, 2009, Art. 83 Rn. 142).
- ⁴⁰ 2.1.2 Durchgreifende Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV bestehen nicht.
- ⁴¹ 2.1.2.1 Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV, der den Gemeinden die Möglichkeit einräumt, die landesweite Sperrzeit für Spielhallen aus Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Verordnung zu verlängern, hält sich im Rahmen der in § 26 Abs. 2 GlüStV den Ländern eingeräumten Befugnis, Sperrzeiten für Spielhallen festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen, und verstößt daher nicht gegen den sich aus dem Verfassungsrecht ergebenden, für alle Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue bzw. des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens. Der Erste Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland erhält durch den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 BV den Rang eines förmlichen Landesgesetzes (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, 2009, Art. 72 Rn. 5). Der Zustimmungsbeschluss weist einen Doppelcharakter auf. Er ermächtigt einerseits den Ministerpräsidenten, den Staatsvertrag abzuschließen, andererseits transformiert er den Inhalt des Staatsvertrages in den Rang eines förmlichen Landesgesetzes. Nach dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens bleibt das jeweilige Bundesland auch nach der Transformation der Regelungen des Staatsvertrages in „innerstaatliches“ Landesrecht zur Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Länder, die

sich im Staatsvertrag vertraglich gebunden haben, verpflichtet (vgl. BVerwG, U.v. 9.7.1976 – VII A 1.76 – juris Rn. 44 m.w.N.). Bei der Umsetzung der sich aus § 26 Abs. 2 GlüStV ergebenden Verpflichtung, Sperrzeiten zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV festzusetzen, muss sich der Landesgesetzgeber folglich an die von ihm gegenüber den anderen Bundesländern eingegangene Verpflichtung halten. Die vom Landesgesetzgeber in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV den Gemeinden eröffnete Möglichkeit, über die bereits durch den Landesgesetzgeber in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV getroffene (Mindest)Sperrzeitregelung hinaus durch Verordnung eine (weitere) Verlängerung der Sperrzeit vorzunehmen, erfüllt dieses Erfordernis. Die Regelung in Art. 26 Abs. 2 GlüStV verpflichtet den Landesgesetzgeber lediglich, eine Sperrzeit für Spielhallen festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreitet. Sie verbietet dem Landesgesetzgeber nicht, längere Sperrzeiten als drei Stunden festzusetzen und enthält insbesondere (außer der Bestimmung, dass die Sperrzeiten zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV festgesetzt werden müssen) keine weiteren Vorgaben für darüber hinausgehende Sperrzeitverlängerungen. Die Ermächtigung des Landesgesetzgebers zur weitergehenden Sperrzeitverlängerung schließt dabei auch die Befugnis zur Delegation dieser Regelungskompetenz an die Gemeinden ein.

⁴² 2.1.2.2 Die Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden zur Verlängerung der bereits durch den Landesgesetzgeber festgesetzten (Mindest-)Sperrzeit für Spielhallen in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV erfüllt die Anforderungen an die Bestimmtheit bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zweck der Ermächtigung. Dieses Erfordernis der Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage nach Inhalt, Zweck und Ausmaß ergibt sich für das Landesrecht unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), dem Demokratieprinzip (Art. 2 BV), dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 4, 5 BV) sowie aus dem Delegationsverbot aus Art. 70 Abs. 3 BV (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, 2009, Art. 55 Rn. 37 m.w.N.). Die Bestimmtheit muss sich nicht aus der Ermächtigungsnorm selbst, sondern kann sich aus einer Gesamtsicht des Gesetzes und einschlägiger allgemeiner Rechtsgrundsätze oder auch aus der geschichtlichen oder dogmatischen Entwicklung eines Rechtsgebiets ergeben. Daher ist auch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Ermächtigungsnorm zulässig. Hierbei gilt, dass die Anforderungen an Inhalt und Ausmaß umso geringer sind, je konkreter der gesetzliche Zweck bestimmt ist, und dass die Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage umso höher sind, je höher die Eingriffsintensität der Verordnung ist (vgl. Lindner a.a.O. Rn. 39 bis 41). Vorliegend bestimmt die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage selbst ihren Zweck eindeutig. Die Sperrzeiten für Spielhallen werden zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV festgesetzt. Aus der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/11995, S. 30) ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit der Verlängerung der Sperrzeit für Spielhallen in erster Linie die Suchtprävention durch zeitliche Angebotsbegrenzung und die nachhaltige Unterbrechung des dauerhaften Spielens bereits spielsüchtiger Personen im Blickfeld hatte. Die Festsetzung von Sperrzeiten für Spielhallen dient somit in erster Linie der Verwirklichung der Ziele aus § 1 Nr. 1 und § 1 Nr. 3 GlüStV. Die Regelungen im GlüStV zum gewerblichen Automatenpiel sollen das Automatenpiel wegen seines hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen unterwerfen und dadurch den Spieler- und Jugendschutz gewährleisten (LT-Drs. 16/11995 S. 20). Der Inhalt der zu erlassenden Rechtsverordnung ist ebenfalls mit dem Begriff der Sperrzeitverlängerung konkret festgelegt. Die Bestimmtheit der vom Gesetzgeber verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe des „öffentlichen Bedürfnisse“ und der „besonderen örtlichen Verhältnisse“ ist aus der Gesamtsicht des Gesetzes und durch Auslegung anhand der einschlägigen Gesetzgebungsmaterialien in einer dem Rechtsstaatsprinzip genügenden Weise zu ermitteln (siehe hierzu 2.2).

⁴³ 2.1.2.3 Auch bewegt sich die Verordnungsermächtigung innerhalb der durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen materiellen Grenzen der Einschränkung von Grundrechten, weil die in der Ermächtigungsgrundlage vorgesehene Maßnahme des Erlasses einer gemeindlichen Verordnung zur Sperrzeitverlängerung für Spielhallen ein geeignetes und auch sonst verhältnismäßiges Mittel ist, um das Erreichen der in § 1 GlüStV genannten Ziele zu fördern.

⁴⁴ Die Ermächtigungsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV greift in den Schutzbereich des Art. 12 GG ein, der die Berufsfreiheit schützt. Dieser Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil die Ermächtigungs-/Eingriffsnorm mit der Prävention gegen das Entstehen der Spielsucht und dem Spielerschutz einen legitimen Zweck verfolgt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

⁴⁵ Nach der Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit zwischen objektiven und subjektiven Berufszulassungsregelungen sowie bloßen Berufsausübungsregelungen zu unterscheiden. Objektive Berufswahlbeschränkungen sind nur zulässig, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchst wahrscheinlicher Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten sind (BVerfG, B.v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96 – juris Rn. 69)). Subjektive Berufswahlbeschränkungen sind zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter

zulässig (BVerfG, B.v. 20.3.2001 – 1 v 491/96 – juris Rn. 37 ff.). Reine Berufsausübungsregelungen werden demgegenüber durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert. Der Gesetzgeber darf dabei Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit in den Vordergrund stellen. Die Maßnahme darf den Betroffenen aber nicht übermäßig belasten, Eingriffszweck und Eingriffsintensität müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen (BVerfG, B.v. 3.7.2003 – 1 BvR 298/01 – juris Rn. 39).

- 46 Die den Gemeinden durch die Ermächtigungsnorm eingeräumte Möglichkeit, die Sperrzeit für Spielhallen durch Rechtsverordnung zu verlängern, stellt eine Berufsausübungsregelung dar, da sie die Berufswahl als solche nicht beeinflusst und auch ihre Auswirkungen nicht so gravierend sind, dass ein Zwang zur Berufsaufgabe nicht nur in Einzelfällen auftritt. Zu den Zielen des GlüStV gehört es, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und durch ein begrenztes Glücksspielangebot und die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes Voraussetzungen für eine wirksame Suchtprävention zu schaffen. Der Gesetzgeber verfolgt damit nicht nur vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, sondern sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte (BVerfG, U.v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – juris Rn. 98 ff.; B.v. 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 – juris Rn. 27).
- 47 Die durch die Verordnungsermächtigung zur Sperrzeitverlängerung für Spielhallen bedingte Beeinträchtigung der Berufsfreiheit ist zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinn.
- 48 Ein Mittel ist zur Erreichung dieses Gemeinwohlziels im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (BVerfG, B.v. 27.1.2011 – 1 BvR 3222/09 – juris Rn. 38 m.w.N.). Das Mittel muss also nicht optimal, sondern nur der Zweckerreichung dienlich sein. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber grundsätzlich einen Prognosespielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Ungewissheit über die Auswirkungen eines Gesetzes eingeräumt und sich darauf beschränkt, unter Berücksichtigung des zu prüfenden Sachbereichs, der Beurteilungsmöglichkeit und der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter eine Evidenz- bzw. Vertretbarkeitskontrolle durchzuführen (BVerfG, B.v. 14.10.1975 – 1 BvL 3570 – juris Rn. 96; B.v. 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 – juris Rn. 75). Bei der Prognose und Einschätzung gewisser der Allgemeinheit drohender Gefahren billigt die Verfassung dem Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum zu, den er nur dann überschreitet, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Maßnahme abgeben können. Dies gilt entsprechend für die Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung des gesetzgeberischen Zieles. Es kommt also darauf an, ob sich der Gesetzgeber an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Datenmaterials orientiert und die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft hat, um die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ergibt sich bezüglich der vom Gesetzgeber ins Auge gefassten Verlängerung der Sperrzeit für Spielhallen folgendes: Ausschlaggebend für den Gesetzgeber, im Bereich des gewerblichen Automatenspiels regulierend tätig zu werden, war, dass „sämtliche vorliegenden Studien belegen, dass das Suchtpotential bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am höchsten ist“ (LT-Drs. 16/11995, S. 30 und S. 20). Die Teilnahme an Sportwetten, am „Kleinen Spiel“ in der Spielbank, an Pokerspielen und das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gastronomiebetrieben sind mit einem erhöhten Risiko für pathologisches Glücksspiel verbunden. Am höchsten ist dieses Risiko an Geldspielautomaten. Gerade der Markt der Geldspielautomaten verzeichnete in den letzten Jahren ein deutliches Umsatzplus. Pathologisches Glücksspiel rangiert hinter Alkohol, Opiaten und Cannabis auf Platz 4 der problematischsten Süchte in Deutschland (Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung Mai 2013, S. 43, 161, 177, www.drogenbeauftragte.de). Nach der von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsbefragung „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2007, 2009 und 2011“ vom Januar 2012 (Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 bis 2011, www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel) weist die 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels an Geldspielautomaten nach einem deutlichen Anstieg von 2,3% im Jahr 2007 auf 2,7% im Jahr 2009 auch im Jahr 2011 noch einmal einen Anstieg auf 2,9% (S. 80) auf. Zur Beziehung zwischen individueller Glücksspielnutzung und Problemausmaß nach dem South Oaks Gambling Screen (SOGS) stellt die Studie fest, dass die Quote derjenigen, die in den letzten zwölf Monaten das jeweilige Glücksspiel gespielt haben, in der Gruppe mit mindestens problematischem Spielverhalten bei Sportwetten und Geldspielautomaten jeweils das knapp 6-fache jeweils im Vergleich zu Personen mit unproblematischem Glücksspielverhalten beträgt (S. 89). Auch beim Risiko für das Auftreten von Problemspielverhalten in Abhängigkeit der jeweils genutzten Glücksspiele weisen die Spieler, die an Geldspielautomaten spielen, ein relativ hohes Risiko auf (S.91). Auch die „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ der Universität Bremen vom 31. Juli 2009 (Prof. Dr. Gerhard

Meyer, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen) geht davon aus, dass Spielautomaten deutlich höhere Prävalenzraten aufweisen als das Lottospiel (S. 13). Zu der deutlich erhöhten Affinität von pathologischen Spielern oder problematischen Spielern für das Automatenspiel kommt hinzu, dass die Gefahr der Entwicklung von problematischem oder pathologischem Spielverhalten in diesem Sektor mit der Zunahme des Angebots an Geldspielautomaten steigt. Die zitierte Studie von Prof. Dr. Meyer geht jedenfalls davon aus, dass „nach der Mehrzahl der vorhandenen Daten mit der Expansion und zunehmenden Verfügbarkeit ein Anstieg der Anzahl der problematischen Spieler in der Bevölkerung verbunden zu sein scheint“ (S. 15 bis 18). Auch wenn die Zahl der problematischen und pathologischen Glücksspieler trotz der veränderten Angebote auf dem Glücksspielmärkte nahezu konstant bleibt (Artikel der Drogenbeauftragten der Bundesregierung zur Studie der BZgA, www.drogenbeauftragte.de/drogen-und-sucht/gluecksspiel/studie-der-bzga), stellt dies den vom Gesetzgeber angenommenen Zusammenhang zwischen dem Angebot an Geldspielautomaten und der Entstehung von problematischem/pathologischem Spielverhalten nicht in Frage. Denn nach den Erkenntnissen der Suchtforschung besteht im Allgemeinen in der Reduzierung des Gesamtumsatzes von Suchtmitteln ein wirkungsvolles Präventionskonzept (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, Prävention der Glücksspielsucht, Hamm, März 2007, S. 12). Auch die von TNS EMNID im Auftrag der Automaten-Wirtschaftsverbände erstellte „Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung –“ kommt zusammenfassend zum Ergebnis, dass ausschlaggebend für die Nutzung einer Spielform „neue technische Spielmöglichkeiten, Veränderungen im Lebensarrangement des Spielers, Moden und die gesellschaftliche Bewertung bestimmter Spielformen sind“ (S. 35) und die Nutzung der Spielform von der Verfügbarkeit des Zugangs zu dieser bestimmten Glücksspielart abhängig ist (S. 29). Die nahezu gleichbleibende Zahl von Spielsüchtigen trotz einer Ausweitung des Angebots an Geldspielautomaten lässt sich somit mit der Verlagerung von anderen Glücksspielen hin zum ubiquitär verfügbaren Automatenspiel („Griffnähe“) und der relativ hohen Selbstheilungsquote bei pathologischem Glücksspiel erklären. Nahezu zwei Dritteln der Glücksspieler gelingt es, ihre Spielsucht ohne Inanspruchnahme professioneller Hilfe zu überwinden (Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, S. 162). Nach den derzeit vorhandenen Erkenntnissen bewegt sich der Gesetzgeber daher mit der Annahme, dass die Reduzierung der Verfügbarkeit an Geldspielautomaten zumindest einen Beitrag zur Prävention gegen Glücksspielsucht leistet, im Rahmen der ihm zustehenden Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative. Die gesetzliche Regelung, die mit einer zeitweiligen Schließung der Spielhallen zwar nicht zu einer Veränderung der Angebotsstruktur, aber zumindest zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Geldspielautomaten beiträgt, hat als eine Maßnahme der Verhältnisprävention auch ein deutlich höheres Wirkungspotential als eine Maßnahme der Verhaltensprävention. So werden Aufklärungsmaßnahmen bei der Prävention gegen Glücksspielsucht nur mit einem Wirkungspotential von „gering bis mittelmäßig“ eingeschätzt, während Regulierungsmaßnahmen wie die Begrenzung der generellen Verfügbarkeit von Glücksspielen und die Begrenzung von Glücksspielen mit relativ hohem Suchtpotential mit einem Wirkungspotential von „hoch bis mittelmäßig“ bewertet werden (Studie Prof. Dr. Meyer, S. 59 ff.).

⁴⁹ Die Grundrechtsbeeinträchtigung ist auch erforderlich, weil derselbe Zweck nicht durch ein Mittel erreicht werden kann, das den Grundrechtsträger weniger beeinträchtigt. Individuelle Einzelfallregelungen bewirken die vom Gesetzgeber beabsichtigte flächendeckende Verknappung des Angebots an Spielhallen zu bestimmten Zeiten nicht im selben Umfang. Die Grenze der Zumutbarkeit für den Betroffenen ist bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs durch die Verordnungsermächtigung und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ebenso gewahrt. Bei einer reinen Berufsausübungsregelung reichen bereits vernünftige Gemeinwohlgründe aus, um einen Eingriff in die Berufsfreiheit zu rechtfertigen. Solche liegen zweifellos vor. Der durch eine etwaige Sperrzeitverordnung bewirkte Eingriff wiegt angesichts einer nur zeitlichen Beschränkung des Betriebs gering.

⁵⁰ 2.2 Die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin hält sich inhaltlich in dem durch die Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV vorgegebenen Rahmen. Die Tatbestandsmerkmale des „öffentlichen Bedürfnisses“ und der „besonderen örtlichen Verhältnisse“ sind in Anlehnung an die Zielsetzung des Glücksspielstaatsvertrags und des dazu ergangenen Ausführungsgesetzes auszulegen (2.2.1). Die im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin vorhandene Angebotsstruktur an Geldspielautomaten in Spielhallen rechtfertigt die Annahme „besonderer örtlicher Verhältnisse“ im Sinne der Verordnungsermächtigung (2.2.2).

⁵¹ 2.2.1 Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV können die Gemeinden die vom Landesgesetzgeber in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlStV festgesetzte Sperrzeit zwischen 3.00 Uhr und 6.00 Uhr bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Verordnung verlängern. Nähere Erläuterungen, wie der Gesetzgeber diese (unbestimmten) Rechtsbegriffe verstanden haben wollte, finden sich weder in den gesetzlichen Bestimmungen des AGGlStV noch in der Gesetzesbegründung hierzu.

Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV entspricht insoweit der Regelung in § 18 Abs. 1 Satz 2 GastG, durch die Landesregierungen ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften und öffentliche Vergnügungsstätten bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann. Der Bayerische Landesgesetzgeber hat von dieser Ermächtigung durch die Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (BayGastV) vom 22. Juli 1986 Gebrauch gemacht. Welche Voraussetzungen zur Annahme bzw. Rechtfertigung besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses i.S.d. § 10 BayGastV vorliegen müssen, ist durch umfangreiche Rechtsprechung hinreichend geklärt. Demnach liegen besondere örtliche Verhältnisse 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 erscheint. Dies setzt in der Regel atypische Gebietsverhältnisse im Sinne einer besonderen Störungsempfindlichkeit voraus (st. Rspr. vgl. BayVGH, B. v. 25.1.2010 – 22 NE 09.2019 – Rn. 21 m.w.N.). Ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse für eine von der allgemeinen Regelung in § 8 BayGastV abweichende Festsetzung der Sperrzeit bejaht die Rechtsprechung aber auch dann, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Beibehaltung der allgemeinen Sperrzeit die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Frage stellt (BayVGH, B.v. 3.3.2011 – 22 ZB 09.1257 – juris Rn. 5 m.w.N.; U.v. 10.10.2011 – 22 N 11.1075 – juris Rn. 10).

⁵³ Eine undifferenzierte Übertragung dieser zu § 10 BayGastV ergangenen Rechtsprechung auf die die gleichen unbestimmten Rechtsbegriffe des öffentlichen Bedürfnisses und der besonderen örtlichen Verhältnisse aufweisende Regelung des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV kommt mit Blick auf den unterschiedlichen Regelungszweck dieser Normen nach Auffassung des Senats jedoch nicht in Betracht. Das Gaststättengesetz verfolgt mit seinen Regelungen vor allem den Schutz des Lebens, der Gesundheit und Sittlichkeit des Gaststättenpersonals und der Gaststättenbesucher sowie den Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit vor erheblichen Umwelteinwirkungen, Belästigungen und Nachteilen (vgl. § 5 Abs. 1 GastG) und knüpft damit unmittelbar an den Betrieb der Gaststätte bzw. Vergnügungsstätte an. Die Sperrzeitregelung in § 26 Abs. 2 GlüStV bzw. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV bezweckt demgegenüber, die Ziele des § 1 GlüStV sicherzustellen (§ 26 Abs. 2 GlüStV), und verfolgt demgemäß vor allem das Ziel der Suchtprävention und des Spielerschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 GlüStV) durch Verknappung der zeitlichen Verfügbarkeit von Geldspielautomaten. Dabei stehen das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Bekämpfung von Suchtgefahren und der Spielerschutz gleichrangig nebeneinander (LT-Drs. 16/11995, S. 21). Ausweislich der Gesetzesbegründung zu §§ 24 bis 26 GlüStV (LT-Drs. 16/11995, S. 30) waren für das Tätigwerden des Gesetzgebers im Bereich der Spielhallen und des Automatenspiels das hohe Suchtpotential des Automatenspiels, das flächendeckende und zeitlich unbegrenzte Angebot an diesen Geldspielautomaten, der hohe Anstieg der Zahl der Geldspielautomaten sowie die hohen Einnahmen der Betreiber von Spielhallen durch Spielsüchtige ausschlaggebend. Nach § 26 Abs. 2 GlüStV setzen die Länder zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Im Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag hat der Bayerische Gesetzgeber diese Pflicht, zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV Sperrzeiten festzusetzen, dadurch umgesetzt, dass er seinerseits in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV eine landesweite (Mindest-)Sperrzeit von drei Stunden festgesetzt und in Satz 2 darüber hinaus den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt hat, weitergehende Regelungen zu treffen, um die Ruhephasen auszudehnen und örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen (LT-Drs. 16/12192, S. 14). Der Gesetzgeber erachtet solche Sperrzeiten nämlich als sinnvoll, weil pathologische Glücksspieler über extrem lange Zeiträume in Spielhallen verweilen und dieses dauerhafte Spielen mit der allgemeinen Sperrzeit nachhaltig unterbrochen werden kann. Auch die Verordnungsermächtigung der Gemeinden dient damit der Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV und soll „letztlich die Subsidiarität der kommunalen Ebene stärken“ (Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll vom 19.6.2012, S. 17). Diese unterschiedliche Zielrichtung der gaststättenrechtlichen und glücksspielrechtlichen Sperrzeitregelungen muss aber bei der Auslegung der Begriffe des öffentlichen Bedürfnisses und der besonderen örtlichen Verhältnisse hinreichend berücksichtigt werden.

⁵⁴ Auch aus gesetzessystematischen Gründen scheidet eine deckungsgleiche Übertragung der Rechtsprechung aus dem Gaststättenrecht und damit der Auslegung der Begriffe der besonderen örtlichen Verhältnisse und des öffentlichen Bedürfnisses aus. Denn die glücksspielrechtliche Sperrzeitregelung in Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV ersetzt die gaststättenrechtliche Regelung in § 18 GastG, § 10 BayGastV, die nach wie vor auch für Spielhallen als öffentliche Vergnügungsstätten Geltung beansprucht (Art. 125a Abs. 1 GG), nicht (vollständig). Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Bayern bewusst darauf verzichtet, ein eigenes Spielhallengesetz zu erlassen und insoweit Spielhallen aus dem Regelungsbereich des Gaststättenrechts vollständig herauszunehmen. Da Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV die Regelung in § 26 Abs. 2 GlüStV umsetzt, die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers insoweit folglich durch die in § 1 GlüStV vorgegebenen Ziele beschränkt ist, kommt § 18 GastG, § 10 BayGastV

wohl nur noch hinsichtlich der Zwecke des Immissionsschutzes und des Nachbarschutzes weiterhin eigenständige Bedeutung zu.

⁵⁵ Unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung zum Ausführungsgesetz und der Gesetzessystematik entspricht es nach Auffassung des Senats dem Willen des Gesetzgebers, den Gemeinden mit Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV ein eigenes Regelungsinstrument an die Hand zu geben, mit dem sie insbesondere zur Prävention vor Spielsucht und zum Spielerschutz den besonderen örtlichen Gegebenheiten in ihrem Gemeindegebiet Rechnung tragen können. Der generellen Zielrichtung des Glücksspielstaatsvertrags, das Automatenspiel wegen seines hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung weiteren Beschränkungen zu unterwerfen (LT-Drs. 16/11995, S. 20), hat der Gesetzgeber bezogen auf die Öffnungszeiten bereits durch die allgemeine landesweit geltende Sperrzeitregelung in § 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV Rechnung getragen. Die Gemeinden können demgemäß dann von der Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV Gebrauch machen, wenn sich z.B. die Verhältnisse in ihrem Gemeindegebiet (oder auch in Teilen davon) bezüglich der Expansion von Spielgeräten und des damit verbundenen Suchtpotentials von den landesweiten Verhältnissen unterscheiden, also insoweit atypische Verhältnisse vorliegen. Voraussetzung ist nicht mehr eine besondere Störungsempfindlichkeit des Gebiets oder die Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gemeindegebiet, sondern lediglich ein Abweichen von den üblichen (durchschnittlichen) Verhältnissen im jeweiligen Bundesland bezogen auf das durch das Automatenspiel verursachte Gefährdungspotential (so auch BVerwG, B.v. 3.5.2013 – 8 BN 3.12 – juris Rn. 6). Besondere örtliche Verhältnisse oder ein öffentliches Bedürfnis im Sinn des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV liegen folglich schon dann vor, wenn in der jeweiligen Gemeinde eine Zunahme und Verbreitung von Automatenspielgeräten zu beobachten ist, die mehr als geringfügig über dem Landesdurchschnitt liegt, weil der Gesetzgeber mit der ihm zukommenden Einschätzungsprärogative davon ausgehen durfte, dass mit einem größeren Angebot und einer besseren Verfügbarkeit von Geldspielgeräten ein höheres Gefahrenpotential bezüglich des Entstehens und der Aufrechterhaltung von Spielsucht vorliegt.

⁵⁶ 2.2.2 Die für das Gemeindegebiet der Antragsgegnerin festgestellten Tatsachen zu den in Spielhallen verfügbaren Geldspielautomaten rechtfertigen die Annahme besonderer örtlicher Verhältnisse im Sinn der Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV. Die im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen neuen Regelungen für Spielhallen sollen eine Angebotsverknappung und Einschränkung der Verfügbarkeit an Geldspielgeräten bewirken. Als Beleg für eine über dem Landesdurchschnitt liegende Expansion bzw. Verbreitung von Spielgeräten zur Rechtfertigung besonderer örtlicher Verhältnisse für den Erlass einer Sperrzeitverordnung können dementsprechend unter anderem sowohl ein überproportionaler Anstieg an Geldspielgeräten als auch eine gegenüber dem Landesdurchschnitt erhöhte Dichte solcher Automaten bezogen auf die Bevölkerungszahl dienen. Eine verlängerte Sperrzeit für Spielhallen führt zwar nicht zu einer Verringerung der Anzahl der Spielautomaten, sondern nur zu einer zeitlichen Verknappung des Angebots. Sie dient damit aber auch unmittelbar dem gesetzgeberischen Anliegen, die Verfügbarkeit von Geldspielautomaten einzuschränken, weil (auch) die zeitliche Beschränkung die Möglichkeit, von dem vorhandenen Geldspielgeräteangebot Gebrauch zu machen, reduziert. Ein überproportionaler Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten und ein überproportionales Verhältnis von Spielgerät/Einwohnerzahl sind daher jedenfalls geeignet, besondere örtliche Verhältnisse im Sinn der Verordnungsermächtigung zu belegen. Beide Kriterien zeigen nämlich an, dass sich in dem betreffenden Gemeindegebiet die Verhältnisse bezogen auf die in Spielhallen zur Verfügung stehenden Geldspielautomaten anders als landesweit entwickelt haben, weil die Spielhallenbetreiber eine besonders günstige Struktur für das Automatenspiel vorgefunden haben, vermehrt Geldspielautomaten aufgestellt wurden und eine größere Anzahl dieser Geräte pro Einwohner vorhanden ist. Eine flächenbezogene Betrachtung der Spielhallenstandorte als Kriterium für eine vom Landesdurchschnitt abweichende Expansion der Geldspielautomaten wäre entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht sachgerecht, weil je nach Bebauungsstruktur der Gemeindegebiete Ergebnisse auftreten, die die tatsächliche Verfügbarkeit der Automaten nicht widerspiegeln. So stellt sich beispielsweise in ländlich strukturierten oder flächenmäßig besonders großen Gemeinden das Verhältnis Spielhallenstandort/km² günstiger dar, obwohl sich das Verhältnis Einwohner pro Spielgerät nicht unbedingt unterscheidet.

⁵⁷ Wegen der mit einem erhöhten und dichteren Angebot an Geldspielautomaten für den Spieler verbundenen günstigeren „Griffnähe“ und größeren Verfügbarkeit steigt somit auch das Suchtpotential, ohne dass es zusätzlich des Nachweises bedarf, dass dem Automatenspiel innewohnende Suchtpotential habe sich auch bereits durch einen wahrnehmbaren Anstieg an spielsüchtigen Personen im Gemeindegebiet manifestiert. Angesichts der vom Gesetzgeber in nicht zu beanstandender Weise zugrunde gelegten Einschätzung, mit einem steigenden Angebot an Geldspielautomaten sei nach den Erkenntnissen der Suchtforschung auch ein erhöhtes Gefahrenpotential für das Entstehen von problematischem Spielverhalten verbunden, darf der Ordnungsgeber für die Rechtfertigung

des Vorliegens besonderer örtlicher Verhältnisse maßgeblich auf den Anstieg der Automatendichte und -anzahl abstellen. Auf den nach Angaben der Antragsgegnerin im Vergleich zum Landesdurchschnitt überproportionalen Anstieg der Anzahl der Personen, die Suchtberatungsstellen im Stadtgebiet aufsuchen, kommt es deshalb für das Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse nicht mehr entscheidungserheblich an.

- ⁵⁸ Die bei der Landesstelle für Glücksspielsucht verfügbaren Zahlen (www.lsgbayern.de Information/Daten & Fakten/Datenbank) zu den Kriterien überproportionaler Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten und Verhältnis Einwohnerzahl/Geldspielgerät ergeben folgendes Bild: Die Zahl der Spielgeräte in Spielhallen stieg in Augsburg von 2006 bis 2012 von 513 auf 1.121 Geräte, die Einwohnerzahl pro Geldspielgerät betrug im Jahr 2006 507 Einwohner, im Jahr 2012 236. Bayernweit stieg die Anzahl der Spielgeräte im selben Zeitraum von 10.737 auf 21.075, die Einwohnerzahl pro Spielgerät sank von 625 auf 321. Relativ betrachtet ist die Anzahl der Spielgeräte in Augsburg um 118%, landesweit um 96% gestiegen, die Anzahl der Einwohner pro Spielgerät in Augsburg betrug 2012 das 2,14-fache im Vergleich zu 2006, landesweit das 1,9-fache.
- ⁵⁹ Diese objektiv feststellbare Entwicklung und die dadurch bedingte Angebotsstruktur im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin reichen nach Auffassung des Senats aus, um vom Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse i.S.d. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlStV auszugehen. Dies gilt sowohl bezüglich des von der Antragsgegnerin ihrer Beurteilung zugrunde gelegten Zeitraums von 2006 bis 2012 (2.2.2.1) als auch der im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt angenommenen atypischen Entwicklung des Verhältnisses von Einwohnern zu Spielgeräten und der Geräteanzahl (2.2.2.2).
- ⁶⁰ 2.2.2.1 Wie der Senat bereits im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ausgeführt hat, spricht für den von der Antragsgegnerin herangezogenen Vergleichszeitraum zur Frage, ob in Augsburg eine im Vergleich zum Landesdurchschnitt atypische Entwicklung der Angebotsstruktur für Geldspielautomaten zu beobachten ist, dass der vom Gesetzgeber für die Regelungen in §§ 24 bis 26 GlStV zum Anlass genommene Zustand im Bereich des Automatenspiels im Wesentlichen durch die zum 1. Januar 2006 in Kraft getretene Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 eingetreten ist. Diese Novelle enthält eine Reihe von Regelungen, die einer effektiven Prävention glücksspielbezogener Gefahren zuwiderlaufen und die Attraktivität von Geldspielgeräten erhöhen. Dazu gehören die Erhöhung der Gesamtzahl der Geld- und Warenspielautomaten 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). So führt der Gesetzgeber zur Begründung des geänderten Glücksspielstaatsvertrags ausdrücklich an, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union das auf die Grundkonzeption staatlicher Ausschließlichkeitsrechte im Bereich der Lotterien und Sportwetten gegründete Präventionsmodell unionsrechtlich nur Bestand haben könne, wenn in Glücksspielbereichen mit höherem Suchtpotential nicht gleichzeitig eine expansive Politik verfolgt werde. Die Evaluierung der 2006 novellierten Spielverordnung habe das erhebliche Gefährdungspotential des gewerblichen Automatenspiels deutlich gemacht. Das gewerbliche Automatenspiel werde wegen seines hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen unterworfen, die die automatenbezogenen Regelungen des Bundes (SpielV) ergänzen und flankieren sollen (LT-Drs. 16/11995, S. 20). Daraus wird deutlich, dass auch der Gesetzgeber in der Novellierung der Spielverordnung eine wesentliche Ursache für die im Bereich des Automatenspiels beobachtete Fehlentwicklung sieht, der die Länder neben der vom Bund geplanten Änderung der Spielverordnung durch die neuen gesetzlichen Bestimmungen für Spielhallen im Glücksspielstaatsvertrag entgegentreten wollen. Angesichts der durch das Inkrafttreten der Spielverordnung zum 1. Januar 2006 im Bereich des Automatenspiels verursachten Zäsur und der diese Zäsur aufgreifenden Neuregelung im Glücksspielstaatsvertrag sind etwaige Zahlen vor diesem Zeitraum für das vom Landesgesetzgeber verfolgte Ziel, durch die neuen Bestimmungen eine Kohärenz zwischen dem Automatenspiel und den Lotterien und Sportwetten bezüglich der Bekämpfung der Glücksspielsucht herzustellen, nicht mehr hinreichend aussagekräftig. Dies gilt insoweit auch für das Argument der Antragsteller, der ab 2006 im Vergleich zum Landesdurchschnitt festzustellende höhere Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin sei nicht aussagekräftig, weil in Augsburg in den Jahren 2000 bis 2006 ein deutlicher Abbau von Spielgeräten stattgefunden habe und daher bei Inkrafttreten der geänderten Spielverordnung ein geringerer Automatenbestand als im Jahr 2000 vorhanden gewesen sei. Da die gesetzlichen Bestimmungen für Spielhallen ihre Grundlage in der primär durch die Spielverordnung hervorgerufenen Expansion der Geldspielautomaten haben, kommt es für den Zeitraum, auf den zur Begründung der atypischen Gefährdungslage als Voraussetzung für den Erlass der Rechtsverordnung abgestellt wird, unabhängig von der Ausgangslage entscheidend auf die Entwicklung ab dem Jahr 2006 an.

2.2.2.2 Der überdurchschnittliche Anstieg der Zahl der Geldspielgeräte im Vergleichszeitraum und die Tatsache, dass im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin mehr Geldspielgeräte pro Einwohner zur Verfügung stehen als im Landesdurchschnitt, bilden eine ausreichende Tatsachengrundlage, um besondere örtliche Verhältnisse im Sinn von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 zu belegen.

- ⁶² Für den Erlass einer Rechtsverordnung wie der hier streitbefangenen reicht das Vorliegen einer abstrakten Gefahr aus. Maßgebliches Kriterium zur Feststellung einer Gefahr ist eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Das trifft nicht nur für die konkrete Gefahr zu, die zu Abwehrmaßnahmen im Einzelfall berechtigt, sondern auch für die einer sicherheitsrechtlichen Verordnung zugrunde liegende abstrakte Gefahr. Die abstrakte Gefahr unterscheidet sich von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose (BVerwG, U.v. 3.7.2002 – 6 CN 8/01 – juris Rn. 34). Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen; das hat zur Folge, dass auf den Nachweis eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann (BVerwG, B.v. 24.10.1997 – 3 BN 1.97 – juris Rn. 4). Auch die Feststellung einer abstrakten Gefahr verlangt aber eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose.
- ⁶³ Bezogen auf das Tatbestandsmerkmal der besonderen örtlichen Verhältnisse, bedeutet dies folgendes: Die von der Antragsgegnerin ihrer Prognose zugrunde gelegten Feststellungen müssen geeignet sein, ein überdurchschnittliches bzw. im Vergleich zum Landesdurchschnitt atypisches Gefahrenpotential für die Entstehung von Glücksspielsucht zu belegen, wobei auch hier der allgemeine sicherheitsrechtliche Grundsatz gilt, dass der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, der für die Annahme einer Gefahr erforderlich ist, von der Größe und dem Gewicht des drohenden Schadens abhängt (BVerwG, U.v. 2.7.1991 – 1 C 4.90 – juris Rn.16).
- ⁶⁴ Die von der Antragsgegnerin zur Begründung ihrer Sperrzeitverordnung herangezogenen Zahlen der Landesstelle für Glücksspielsucht zum Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten und zum Verhältnis Einwohner/Spielgerät sind geeignet, ein gegenüber dem Landesdurchschnitt erhöhtes Gefährdungspotential zu begründen. Die absoluten Zahlen zeigen, dass im Jahr 2012 mehr als doppelt so viele Geldspielgeräte wie im Jahr 2006 zur Verfügung stehen und sich daher auch das Verhältnis Einwohner/Spielgerät entsprechend verändert hat. Absolut gesehen steht im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin den Automatenspielern nahezu ein Drittel mehr an Spielkapazität an den Automaten zur Verfügung. Aber auch relativ gesehen bewegen sich die jeweiligen Steigerungsraten mit ca. 12% und 20% deutlich über dem Landesdurchschnitt. Unter Berücksichtigung der Einschätzung des Gesetzgebers (s.o. 2.1.2.3), wonach eine höhere Verfügbarkeit der Spielautomaten zu einer erhöhten Suchtgefahr führt, ist aufgrund des durch die Antragsgegnerin ausgewerteten Datenmaterials schlüssig dargelegt, dass alleine aufgrund des über dem Landesdurchschnitt liegenden relativen Anstiegs der Zahl der Geldspielautomaten und des aus der Sicht der Spieler besseren Verhältnisses der Anzahl der Spielautomaten zur Zahl der Einwohner im Stadtgebiet der Antragsgegnerin mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mehr Spieler ein problematisches Spielverhalten entwickeln als sonst in Bayern. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber mit den neuen Bestimmungen für Spielhallen die überragend wichtigen Gemeinwohlziele der Prävention gegen Spielsucht und des Spielerschutzes verfolgt, so dass der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts geringer sein darf, folglich also auch an die im Vergleich zum Landesdurchschnitt zu fordernde atypische Entwicklung im Bereich des gewerblichen Automatenspiels zahlenmäßig nicht zu hohe Anforderungen zu stellen sind. Dafür spricht auch, dass der Landesgesetzgeber mit der Festsetzung der allgemeinen landesweit geltenden Sperrzeit lediglich der Mindestvorgabe in § 26 Abs. 2 GlüStV gefolgt ist und es ganz bewusst dem Ordnungsgeber überlassen hat, ob und in welchem Umfang er bei Vorliegen besonderer bzw. atypischer Verhältnisse die Sperrzeit für Spielhallen verlängern will. Andere Länderparlamente haben dagegen die landesweite Sperrzeit deutlich über die Mindestzeit von drei Stunden ausgedehnt, um der bestehenden Fehlentwicklung im Bereich des Automatenspiels in Spielhallen entgegenzutreten. Um dem durch eine erhöhte Verfügbarkeit an Geldspielautomaten erhöhten Gefährdungspotential wirkungsvoll entgegenzutreten zu können, genügt – wie oben bereits dargelegt – eine mehr als geringfügige Abweichung vom Landesdurchschnitt. Auch kann die im Vergleich zum Landesdurchschnitt atypische Erhöhung des durch einen überproportionalen Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten in Spielhallen und der höheren Verfügbarkeit von Geldspielgeräten pro Einwohner verursachten Gefährdungspotentials nicht an einem ganz bestimmten Prozentsatz festgemacht werden. Insoweit ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Verordnungsmächtigung dem Ordnungsgeber beim Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse ermöglicht, die örtliche Sperrzeit dem Grad des Abweichens von den landesweiten Durchschnittszahlen zur Geldspielgeräteanzahl und –dichte entsprechend festzusetzen. Eine besonders deutliche Abweichung vom Landesdurchschnitt wird demgemäß grundsätzlich auch eine längere Sperrzeit rechtfertigen können.

- ⁶⁵ Die Antragsgegnerin hat von ihrem Rechtsetzungsermessen in einer der Verordnungsermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht. Anhaltspunkte dafür, dass sie trotz des Vorliegens besonderer örtlicher Verhältnisse vom Erlass der Rechtsverordnung hätte absehen müssen, sind nicht ersichtlich. Insbesondere besteht im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin keine Sondersituation, die es verbieten würde, von dem überdurchschnittlichen Anstieg der Zahl der Geldspielgeräte und der Automatendichte auf ein erhöhtes Gefährdungspotential bezüglich der Entwicklung von problematischem Spielverhalten zu schließen.
- ⁶⁶ 2.3 Die von der Antragsgegnerin erlassene Rechtsverordnung wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie ist geeignet, um das verfolgte Ziel zu erreichen (2.3.1) und erforderlich, weil kein milderes Mittel zur Verfügung steht (2.3.2). Die durch die Verordnung verursachte Grundrechtsbeeinträchtigung der Antragsteller steht in angemessenem Verhältnis zu dem dadurch bewirkten Rechtsgüterschutz (2.3.3).
- ⁶⁷ 2.3.1 Basierend auf der bereits durch den Landesgesetzgeber in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlStV geregelten Sperrzeitverlängerung für Spielhallen leistet die Verlängerung der Sperrzeit um weitere drei Stunden durch die Verordnung der Antragsgegnerin einen zusätzlichen Beitrag zu dem vom Gesetzgeber gewünschten Erfolg, die Verfügbarkeit von Geldspielautomaten effektiv zu begrenzen, um den Spielerschutz zu gewährleisten und dem Entstehen von Spielsucht vorzubeugen. Die Ausdehnung der Sperrzeit führt zu einer temporären Reduzierung des Angebots an Geldspielautomaten. Die Spieler sind gezwungen, eine längere Ruhepause einzulegen. Somit wird das dauerhafte Spielen unterbrochen (LT-Drs. 16/11995, S. 31), der Spieler vor weiteren Verlusten geschützt und Suchtprävention betrieben. Die Geeignetheit eines Mittels ist bereits dann gegeben, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (BayVGH, U.v. 10.10.2011 – 22 N 11.1075 – juris Rn. 32; BVerfG, U.v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 – juris Rn. 114). Die Geeignetheit einer Sperrzeitverlängerung zur Suchtprävention wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass mit den Regelungen zum Mindestabstand zwischen den einzelnen Spielhallen und zum Verbot von mehreren Spielhallen in einem Gebäudekomplex sowie dem bauplanungsrechtlichen Instrumentarium weitere geeignete Maßnahmen zur Angebotsreduzierung vorliegen.
- ⁶⁸ 2.3.2 Mit der Sperrzeitverlängerung kann der Ordnungsgeber unmittelbar auf die zeitliche Verfügbarkeit der Geldspielautomaten in Spielhallen Einfluss nehmen und so dem gesetzgeberischen Ziel der Verknappung des Angebots zum Zweck der Suchtprävention Rechnung tragen. Ein milderes, genauso effektives Mittel ist nicht ersichtlich. Generell gilt, dass Maßnahmen der Verhältnisprävention (Regulierungsmaßnahmen zur Begrenzung der Verfügbarkeit von Glücksspielen) wirksamer sind als Maßnahmen der Verhaltensprävention (Aufklärungsmaßnahmen). Gegenüber den weiteren im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Regulierungsmaßnahmen zur Angebotsverknappung (§§ 24 bis 26 Abs. 1 GlStV) stellt die Sperrzeitverlängerung die derzeit wirksamste dar, weil die anderen Maßnahmen für den größten Teil der vorhandenen Spielhallen erst nach einer Übergangszeit von fünf Jahren (§ 29 Abs. 4 GlStV) zur Anwendung kommen können. Das Gleiche gilt für etwaige bauplanungsrechtliche Überlegungen der Gemeinden. Einzelmaßnahmen gegenüber Spielhallenbetreibern sind zwar auf Basis der gaststätten- bzw. gewerberechtlichen Befugnisnormen bzw. aufgrund von § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 GlStV möglich, würden dem Ziel der Einschränkung der Verfügbarkeit aber nicht in gleicher Weise Rechnung tragen, weil die Spieler auf andere Spielhallen, für die keine Sperrzeitverlängerung angeordnet wurde, ausweichen könnten.
- ⁶⁹ 2.3.3 Die Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin stellt – wie bereits oben ausgeführt – eine Berufsausübungsregelung dar, die in die Berufsfreiheit der Antragsteller (Art. 12 Abs. 1 GG) eingreift. Sie ist zulässig, weil das Eingriffsmittel nicht übermäßig belastend ist und eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigen Gründe ergibt, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist (zu diesen Voraussetzungen vgl. BVerfG, U.v. 30. 7. 2008 – 1 BvR 3262/07 – juris Rn. 95). Die Sperrzeitverordnung bewirkt allenfalls eine geringfügige Beeinträchtigung der Berufsfreiheit der Antragsteller, weil nur die Öffnungszeit des jeweiligen Gewerbebetriebs um ein Siebtel verringert wird und die Zeit zwischen 6 Uhr und 9 Uhr morgens nicht zu den Zeiten gehört, in denen in den Spielhallen hohe Umsätze erzielt werden. Nach den in den parallel anhängigen Normenkontrollverfahren mitgeteilten Daten zur Frequentierung und zum Umsatz von Spielhallen liegt die umsatzstärkste Zeit zwischen ca. 18 Uhr und 22 Uhr. Die seit dem Inkrafttreten der Sperrzeitverordnung bei den Spielhallenbetreibern zu verzeichnenden Umsatzeinbußen liegen im einstelligen Prozentbereich und überwiegend unter 5 %. Demgegenüber verfolgt der Ordnungsgeber mit der durch die Sperrzeitverlängerung bewirkten Angebotsverknappung zum Zweck der Suchtprävention und des Spielerschutzes besonders wichtige Gemeinwohlziele, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen würden (BayVfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris Rn. 102). Die durch die Sperrzeitverordnung bewirkte Beschränkung der Berufsausübung ist den Antragstellern damit auch im verfügbaren Umfang zumutbar.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

⁷¹ Die Revision wird nicht zugelassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

⁷² Beschluss

⁷³ Der Streitwert für die Verfahren wird vor der Verbindung für das Verfahren 10 N 13.212 auf 30.000,-- Euro, für die übrigen Verfahren auf jeweils 15.000,-- Euro, und nach der Verbindung auf insgesamt 75.000,-- Euro festgesetzt (§ 39 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Permalink: <http://openjur.de/u/653101.html>