

Beschluss Az. 10 NE 13.249*

Bayerischer VGH

7. Mai 2013

Leitsätze

Normenkontrollantrag; Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung; Sperrzeitverordnung für Spielhallen; dringendes Gebotensein zur Abwehr schwerer Nachteile; besondere örtliche Verhältnisse; öffentliches Bedürfnis; Anzahl der Geldspielautomaten in Spielhallen bezogen auf die Einwohnerzahl; Glücksspielsucht

Tenor

- 1 I. Der Antrag 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, wird abgelehnt.
- 2 II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 III. Der Streitwert für das Antragsverfahren wird auf 7.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragsgegnerin hat am 8. Januar 2013 eine Verordnung über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet erlassen, die wie folgt lautet:
- 6 §1 Sperrzeit in Spielhallen
- 7 Die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg beginnt um 3.00 Uhr und

*<http://openjur.de/u/632438.html> (= openJur 2013, 27849)

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 im Jahr 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 AG-GlStV), 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. 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 morgendlichen Schulweg bereits mit geöffneten Spielhallen und dem daraus resultierenden Kundenverkehr konfrontiert würden. Die beabsichtigte Sperrzeitverlängerung sei auch verhältnismäßig.

- 12 Mit Schriftsatz vom 1. Februar 2013 hat die Antragstellerin gegen diese Sperrzeitverordnung Normenkontrollantrag gestellt (Az. 10 N 13.248) und gleichzeitig beantragt:
- 13 Die Verordnung der Antragsgegnerin über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Augsburg vom 8. Januar 2013 wird bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug gesetzt.
- 14 Bei der Antragstellerin handele es sich um eine Betreiberin von mehreren Spielhallen (8 Spielhallen an 2 Standorten) im Stadtgebiet von Augsburg, die seit 1. Juli 2012 von 6:00 Uhr morgens bis 3:00 Uhr nachts geöffnet hätten. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei insbesondere dann geboten, wenn ohne sie schwere oder unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Der Antragstellerin drohten solche irreparablen Nachteile, weil die zweite Beschränkung der Betriebszeiten innerhalb von sieben Monaten die Wirtschaftlichkeit des Betriebs in Frage stelle. Zudem müsste Personal in nicht unerheblichem Umfang freigesetzt werden. Auch erleide die Antragstellerin erhebliche Wettbewerbsnachteile, weil zahlreiche Kunden der Antragstellerin auf Spielhallen im Umland auswichen, denen keine vergleichbaren Beschränkungen auferlegt seien. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei geboten, weil die angegriffene Verordnung voraussichtlich nichtig sei. Denn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine von der Regelung des Landesgesetzgebers abweichende Festsetzung der Sperrzeit durch den Ortsgesetzgeber lägen nicht vor. Voraussetzung hierfür sei das Vorliegen eines atypischen Sachverhalts. Die für das Verhältnis von landes- und bundesgesetzlicher Norm bestehende Rechtsprechung, wonach eine Abweichung von der bundesgesetzlich

normativ geregelten Sperrzeit im Landesrecht nur ausnahmsweise in atypischen Fällen zulässig sei, gelte auch im Verhältnis zwischen der landesgesetzlichen Sperrzeitregelung in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV zu der durch Satz 2 für den Ortsgesetzgeber eröffneten Möglichkeit, hiervon abweichend die Sperrzeit zu verlängern. Solche atypischen Umstände seien vorliegend nicht erkennbar. Mit den Erwägungen der Antragsgegnerin, die Spielgerätedichte sowie die Zuwachsrate bei Personen, die eine Spielsuchtberatung in Anspruch genommen hätten, lägen in Augsburg signifikant über dem bayerischen Durchschnitt, sei der für den Erlass der Rechtsverordnung erforderliche, atypische Sachverhalt nicht in ausreichender Weise dargelegt. Der zur Begründung der Gerätedichte herangezogene Vergleichsmaßstab sei nicht sachgerecht. Ebenso wenig aussagekräftig seien die Prozentzahlen zum Anstieg der Anzahl der Geldspielgeräte. Der überproportionale Anstieg der Geräteanzahl könne auch darauf zurückzuführen sein, dass die Geldspielgerätedichte in Augsburg ursprünglich geringer als in anderen Städten gewesen sei. Die Zahl der Personen, die eine Suchtberatungsstelle aufgesucht hätten, sei bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl weder besonders niedrig noch besonders hoch. Die Argumentation der Antragsgegnerin beruhe ausdrücklich auf den Folgewirkungen der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Änderung der Spielverordnung. Diesen sei jedoch bezogen auf die Sperrzeit durch die Regelung in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV bereits Rechnung getragen worden.

- 15 Mit weiterem Schriftsatz vom 6. März 2013 verwies die Antragstellerin auf die „Trümperstudie“. Danach liege das Verhältnis der Einwohnerzahl zu den in Spielhallen aufgestellten Spielgeräten für Städte von über 50.000 Einwohnern in Bayern im Durchschnitt bei 235,38 Einwohnern pro Spielgerät. Augsburg nehme mit 236,14 Einwohnern einen Mittelplatz knapp oberhalb des Gesamtdurchschnitts ein.
- 16 Die Antragsgegnerin beantragt mit Schriftsatz vom 2. April 2013,
- 17 den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.
- 18 Die Außervollzugsetzung der Sperrzeitverordnung sei weder zur Abwehr schwerer Nachteile noch aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Für die Antragstellerin 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 einträten, 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. Das wirtschaftliche Interesse des Betreibers oder die Nachfrage des Publikums stellten für sich genommen noch kein öffentliches Bedürfnis dar, ebenso wenig

das Ziel, einen Sperrzeittourismus zu vermeiden. Die Aussage, dass mit einer Sperrzeitverlängerung eine Verlagerung zu anderen Spielhallen stattfinden würde, sei nicht nachgewiesen und aufgrund der Ausdehnung der Sperrzeit in den Morgenstunden auch eher unwahrscheinlich. Es reiche aus, wenn durch die Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden könne. Die Verordnung sei auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV 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. 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. Würde es auf die Umstände nach Erlass des Glücksspieländerungsstaatsvertrags ankommen, liefe die Verordnungsermächtigung ins Leere. Ein Vergleich zwischen den Städten sei nicht zielführend, da das Gefahrenpotential in Kleinstädten und kleineren Großstädten anders zu beurteilen sei als in Großstädten. Eine gerechte Vergleichsbetrachtung sei nur über den bayernweit Durchschnitt möglich. 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 Verordnung sei letztlich nicht auf einen Anstieg der Spielhallenkonzessionen gestützt worden, sondern auf einen bayernweiten Vergleich der in Bayern tatsächlich zur Verfügung stehenden Geldspielgeräte in Spielhallen. Die Antragsgegnerin sei als Normgeber nicht gehindert, den Gemeinwohlbelangen des Jugendschutzes und der Suchtprävention den Vorrang vor der Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber einzuräumen. Die „Trümperstudie“ sei nicht aussagekräftig, weil ein Vergleich der Antragsgegnerin mit mittelgroßen Städten nicht zielführend sei.

- 19 Der Vertreter des öffentlichen Interesses äußerte sich mit Schriftsatz vom 8. April 2013. Er hält die Ablehnung des Antrags auf vorläufiges Außervollzugsetzen der Sperrzeitverordnung der Antragsgegnerin vom 8. Januar 2013 für rechtmäßig. 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 hinre-

ichend substantiiert dargelegt, dass der Antragstellerin 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 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 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 ziele 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 gesamt-bayerischen Lage unterscheide. Diese Situa-

tion 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 .

- 20 Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.
- 21 II.
- 22 Der Antrag 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 ist zulässig, hat in der Sache jedoch keinen Erfolg, weil die vorläufige Außervollzugsetzung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.
- 23 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 Er-

folg 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).

- 24 Bedenken gegen die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags bestehen nicht. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen die von der Antragsgegnerin erlassene Sperrzeitverordnung ist gemäß §47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO statthaft. Die Antragstellerin ist als juristische Person antragsbefugt i.S.v. §47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend macht, 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.). Zum Zeitpunkt des Eingangs des Antrags auf einstweilige Anordnung und des Normenkontrollantrags beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 4. Februar 2013 war die mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Verordnung bereits in Kraft getreten.
- 25 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 AG-GlStV 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 GlStV und AGGlStV 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:
- 26 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 Gesetzgebung 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.

- 27 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.
- 28 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 für Spielhallen

verbleibt für §10 BayGastV angesichts der speziellen Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV für Spielhallen danach (wohl) nicht mehr.

- 29 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; BVerwG, 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).
- 30 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 geleiteten 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 „Praxishandbuch 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.

- 31 Das Ergebnis der somit verbleibenden Folgenabwägung vermag den der 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 Antragstellerin irreversible Schäden drohten (Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, §47 Rn. 395) oder ihr 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 Antragstellerin hat 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 führe, die in Zusammenhang mit der schon erfolgten stärkeren Beschränkung der Öffnungszeiten durch den Landesgesetzgeber die Wirtschaftlichkeit der Betriebe in Frage stellten. Zudem müsste Personal in erheblichem Umfang entlassen werden und Stammkunden wichen dauerhaft auf andere Spielhallen außerhalb des Stadtgebiets aus. Mit diesem Vorbringen hat die Antragstellerin 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 Antragstellerin 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). Der von der Antragstellerin behauptete Umsatzrückgang wurde bislang nicht glaubhaft gemacht. 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 und 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 zudem keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich oder gar glaubhaft gemacht, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verordnung für die Antragstellerin ein Ausmaß erreichten, demzufolge die Betriebe der Antragstellerin 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 Antragstellerin 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 hat die Antragstellerin 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 der Antragstellerin weiter geltend gemachte Belastung des Arbeitsmarktes in Augsburg mit weiteren Arbeitslosen, die vor dem Inkrafttreten der Sperrzeitverordnung als Aufsichtskräfte in Spielhallen beschäftigt waren, ist nicht geeignet, das Vorliegen eines schweren Nachteils oder anderer wichtiger Gründe im Sinne des §47 Abs. 6 VwGO hinreichend glaubhaft zu machen. Eine (geringfügige) Steigerung der Arbeitslosenquote in Augsburg durch die gekündigten Spielhallenmitarbeiter führt nicht zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung eigener Belange der Antragstellerin. 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 %. Etwaige Kündigungen von Spielhallenmitarbeitern würden 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 Antragstellerin keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass überhaupt Kündigungen im behaupteten Umfang ausgesprochen wurden. Insbesondere hat die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht, dass etwaige erforderliche organisatorische Änderungen beim Auf-

sichtspersonal bis zur Entscheidung in der Hauptsache von ihr nicht auf (andere) zumutbare Weise bewältigt werden können (z.B. durch Arbeitszeitverkürzungen und geänderte Schichtmodelle). Die von der Antragstellerin angesprochene Verlagerungsproblematik vermag ebenfalls einen schweren Nachteil für die Antragstellerin im Sinne des §47 Abs. 6 VwGO nicht zu begründen. Das nicht näher glaubhaft gemachte Abwandern von Kunden in Spielhallen außerhalb von Augsburg schlägt sich allenfalls in der bereits angesprochenen Verringerung des Umsatzes der Spielhallen der Antragstellerin nieder, deren rechtliche Relevanz im Rahmen des §47 Abs. 6 VwGO jedoch vom Senat nicht anerkannt wird.

- 32 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 verlor. 56 % der Einnahmen aus dem gewerblichen Automatenenspiel 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 Verordnungsgeber beabsichtigten und jedenfalls nicht auszuschließenden Schutzwirkungen gegen die Spielsucht, deren Bekämpfung im überragenden Gemeinwohlinteresse liegt, bis auf weiteres nicht greifen. Die zeitliche Begrenzung 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.

- 33 Die Kostenfolge ergibt sich aus §154 Abs. 1 VwGO. 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 ausgegangen. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beträgt der Streitwert gemäß 1.5 des Streitwertkatalogs in der Regel die Hälfte.
- 34 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO).