

# Urteil Az. 6 S 389/12\*

VGH Baden-Württemberg

20. September 2012

## Leitsätze

Die Verlängerung der allgemeinen Sperrzeit für Spielhallen (vgl. §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO (juris: GastV BW)) durch eine Rechtsverordnung nach §11 GastVO (juris: GastV BW) kann auf Gesichtspunkte des Spielerschutzes und der Eindämmung von Spielsucht gestützt werden. Allerdings müssen in einem solchen Fall im Zuständigkeitsbereich des örtlichen Ordnungsgebers atypische, das durchschnittliche Gefahrenpotenzial erhöhende Umstände vorliegen.

## Tenor

- 1 Die Rechtsverordnung der Stadt Pforzheim über die Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen vom 13.12.2011 ist unwirksam.
- 2 Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 Die Revision wird nicht zugelassen.

## Tatbestand

- 4 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über die Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen vom 13.12.2011 (im Folgenden Sperrzeitverordnung).
- 5 Am 13.12.2011 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die Sperrzeitverordnung, sie wurde am 29.02.2012 bekanntgemacht und trat nach ihrem §3 am Tag nach ihrer Bekanntmachung (01.03.2012) in Kraft. Nach §1 der Sperrzeitverordnung beginnt die Sperrzeit für Spielhallen um 0.00 Uhr und endet nach deren

---

\*<http://openjur.de/u/608400.html> (= openJur 2013, 15252)

§2 um 11.00 Uhr.

6 In der Beschlussvorlage der Verwaltung zur Sperrzeitverordnung wird unter anderem ausgeführt: Die Verlängerung der Sperrzeit bei Spielhallen sei auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse zulässig. Dies ergebe sich schon daraus, dass in Baden-Württemberg im Durchschnitt auf 478 Einwohner ein Spielhallen-Geldspielgerät komme, während auf dem Gebiet der Antragsgegnerin die Quote doppelt so hoch sei (221 Einwohner je Spielhallen-Geldspielgerät). Die Entwicklung der Spielhallen-Geldspielgeräte in Pforzheim sei wie folgt verlaufen:

7 Entwicklung

8

200720102011 (Stand 30.06.2011)Pforzheim490835 (+ 70,4 %)905 (+ 84,7 %  
seit 2007)Bundesweit207.000237.750 (+ 13,8%)Nicht bekanntGeldspielgeräte

9

GSG in SpielhallenGSG in GaststättenGesamt01.01.200722726349001.01.200833827661401.01.20094012  
in Pforzheim

10 200727200832200933201049201154Hintergrund der angestrebten Verlängerung der Sperrzeit sei in erster Linie die Bewahrung der Spielhallengäste vor Ausbeutung und insbesondere auch die Vermeidung der Entstehung von Spielsucht. Es sei ein öffentliches Bedürfnis, Personen vor den Gefahren der Spielsucht zu bewahren. Die persönlichen und gesellschaftlichen Schäden, die nachweislich durch Spielsucht entstünden, seien so gering wie möglich zu halten und den damit verbundenen Gefahren sei entschieden entgegenzutreten. Bei der Abwägung der Interessen zwischen der Möglichkeit der Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit und den gefahrenabwehrrechtlichen Aspekten sei festzuhalten, dass trotz der Ausweitung der Sperrzeit von 6 auf 11 Stunden den Spielhallenbetreibern immer noch die Möglichkeit gegeben sei, 13 Stunden täglich ihr Gewerbe auszuüben. Durch die verlängerte Sperrzeit solle insbesondere für spielsuchtgefährdete Personen wie für auch bereits Spielsüchtige die Möglichkeit eingeschränkt werden, unangemessen hohe und somit existenzgefährdende finanzielle Verluste zu erleiden. Darüber hinaus solle durch die länger andauernde Spiel-Unterbrechung ein „Überhitzen“ dieser Personenkreise durch zu langes Spielen vermieden werden. Da die Dichte an Spielgeräten auf dem Gebiet der Antragsgegnerin doppelt so hoch sei wie im Landesdurchschnitt, verbleibe auch bei Verlängerung der Sperrzeit eine hohe „Geräteverfügbarkeit“. Wie sich aus mehreren Studien ergebe, könnten Glücksspiele auf individueller Ebene erhebliche negative Konsequenzen haben und zu psychischen und sozialen Belastungen bis hin zur Glücksspielsucht führen. Die ... habe berichtet, dass die Nachfrage nach Beratung in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sei. Der überwiegende Teil der Betroffenen sei männlich gewesen, habe einen Migrationshintergrund, sei zwischen 23 und 43 Jahre alt und vom Automatenenspiel abhängig. Ein kleiner Teil habe in stationäre Entwöhnungsbehandlungen ver-

mittelt werden und im Anschluss daran eine ambulante Nachsorge wahrnehmen können. Ferner habe sich im letzten Jahr erfolgreich eine Selbsthilfegruppe in der Beratungsstelle etablieren können. Hinsichtlich der Problementwicklung sei deutlich geworden, dass durch die neuen Spielautomaten eine schnellere Entwicklung von problematischem Spielverhalten zur Abhängigkeit gegeben sei. Die Entwicklung lasse die Vermutung zu, dass die Anzahl der Glücksspielabhängigen in den nächsten Jahren weiter anwachsen werde. Im Gegensatz zu einem früheren Beginn der Sperrzeit (vor 0.00 Uhr) schränke eine morgendliche Verlängerung der Sperrzeit die Betreiber hinsichtlich der Gewinn- und Umsatzchancen weniger ein und sei damit ein milderer Mittel zur Zweckerreichung.

- 11 Die Antragstellerin betreibt im Stadtgebiet der Antragsgegnerin vier in dem Gebäude ... angesiedelte Spielhallen („...“).
- 12 Am 27.02.2012 hat die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag gestellt, zu dessen Begründung sie im Wesentlichen ausführt: Die Sperrzeitverordnung sei nichtig, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine von der Regelung des Landesgesetzgebers abweichende Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen nicht vorlägen. Voraussetzung für eine von der allgemeinen Sperrzeit abweichende Festsetzung sei das Vorliegen eines atypischen Sachverhalts, der einen hinreichenden Ortsbezug aufweise. Grundsätzlich habe der Ortsgesetzgeber die in der Festsetzung der allgemeinen Sperrzeit in §9 GastVO getroffene Entscheidung des Landesverordnungsgebers hinzunehmen und dürfe hiervon nur abweichen, wenn die Gemeinde besondere Strukturen aufweise, die von den typischen Umständen, die der Landesverordnungsgeber bei seiner Regelung im Auge gehabt habe, nicht nur unwesentlich abweichen. Diese Voraussetzungen seien bei der angegriffenen Sperrzeitverordnung nicht gegeben. Sie sei aus allgemeinen Erwägungen zur Bekämpfung der Spielsucht erfolgt, die keinen spezifischen Ortsbezug aufweisen würden und deren konsequente Umsetzung dazu führen müsse, die Sperrzeiten landesweit abweichend von den durch den Landesverordnungsgeber getroffenen Regelungen festzusetzen. Örtliche Besonderheiten ließen sich nicht mit der in Pforzheim gegenüber dem Landesdurchschnitt erhöhten Quote von Einwohnern je Spielhallen-Geldspielgerät begründen. Zudem fehle es an Erkenntnissen, dass die Zunahme an Spielhallen und der dort aufgestellten Geldspielgeräte die von der Antragsgegnerin befürchteten Auswirkungen auf die Entstehung und die Ausbeutung von Spielsucht habe. Ein Zusammenhang zwischen der Zunahme an Geldspielgeräten und einem deutlichen Anstieg wegen Spielsucht oder Spielsuchtgefährdung therapierter Personen sei für Pforzheim nicht festgestellt worden. Zahlen hierzu seien nicht herangezogen worden. Ein gegenüber dem Landesdurchschnitt erhöhtes örtliches Gefahrenpotenzial ergebe sich weder aus der Verwaltungsakte noch sei es sonst ersichtlich. Im Übrigen sei die angegriffene Sperrzeitverordnung nicht erforderlich. Nach §26 Abs. 2 Erster GlüÄndStV setzten die Länder für Spielhallen zur Sicherung der Ziele des §1 Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Diese Vorgabe sei in Baden-Württemberg bereits dadurch erfüllt, dass nach §9 Abs. 1 Satz 2 GastVO die Sperrzeit für Spielhallen um 0.00 Uhr beginne und um 06.00 Uhr ende. Im Hinblick auf diese

Regelung habe der Landesgesetzgeber keine Notwendigkeit gesehen, im Zuge der Transformation des Glücksspieländerungsstaatsvertrages in Landesrecht noch weitergehende Beschränkungen der Öffnungszeiten von Spielhallen vorzusehen, wie sich aus dem entsprechenden Gesetzentwurf der Landesregierung ergebe. Von daher könne die zudem umstrittene Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen problematischem Spielverhalten und der zeitlichen Verfügbarkeit von Gewinnspielen gebe, aus rechtssystematischen Gründen keine von den Vorgaben des Landesgesetzgebers abweichende Festsetzung der Sperrzeit auf kommunaler Ebene rechtfertigen.

- 13 Die Antragstellerin beantragt,
- 14 die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über die Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen vom 13.12.2011 für unwirksam zu erklären.
- 15 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 16 den Normenkontrollantrag abzuweisen.
- 17 Sie führt im Wesentlichen aus: Es gebe in Pforzheim in Bezug auf die Anzahl der vorhandenen Spielhallen und Geldspielgeräte im Vergleich zum Landes- und Bundesdurchschnitt atypische Verhältnisse. Das Verhältnis der Spielhallen-Geldspielgeräte zur Einwohnerzahl sei in Pforzheim mit 221 Einwohnern je Geldspielgerät doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt in Baden-Württemberg (478 Einwohner je Geldspielgerät). Die in Spielhallen vorhandenen Geldspielgeräte seien von 227 im Jahr 2007 auf 525 im Jahr 2011 angewachsen, während die Entwicklung der Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten im Vergleich hierzu deutlich zurückgeblieben sei. Die Zunahme der Anzahl der Spielhallen im Stadtgebiet von 27 im Jahr 2007 auf 54 im Jahr 2011 sei ebenfalls Ausdruck einer atypischen Entwicklung im Stadtgebiet. Die in der Beratungsvorlage wiedergegebenen Schilderungen der Suchtberatungsstelle unterstrichen, dass die Entwicklung bei der Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen in Pforzheim mit der Entwicklung der Zahlen der sich im Stadtgebiet in Suchtbehandlung befindlichen Personen komplementär verlaufen sei und die drastische Entwicklung bei der Anzahl der Geldspielgeräte gerade in Pforzheim auch entsprechende negative Auswirkungen habe, denen mit der Sperrzeitverlängerung entgegengetreten werden solle. Durch die Festsetzung von Sperrzeiten könne dem Anliegen, die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs zu verhindern, Rechnung getragen werden. Der Gewerbeordnung oder anderen rechtlichen Regelungen lasse sich nicht entnehmen, dass das Ziel der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs ausschließlich durch die Spielverordnung gemäß §33 f Abs. 1 GewO oder andere Vorschriften verfolgt werden dürfe. Dementsprechend sei es auch nicht maßgebend, welche Regelungen der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag hierzu vorsehe. Die in der angegriffenen Rechtsverordnung getroffene Sperrzeitregelung erweise sich unter Abwägung der widerstreitenden Interessen und Rechte als verhältnismäßig. Sie sei zunächst geeignet, um das angestrebte Ziel

der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebes zu erreichen. Denn der Spieler werde durch die verlängerten Sperrzeiten gezwungen, sein Spiel zu unterbrechen. Die hier normierte Ausdehnung der Sperrzeit am Vormittag halte gerade diejenigen Spielsüchtigen, die keiner Arbeit nachgingen, vom übermäßigen Spielen am Vormittag ab. Ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich. Eine Einzelfallregelung belaste den Betroffenen nicht weniger. Wie in der Beschlussvorlage ausgeführt, sei die Verlängerung der Sperrzeit auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Da ihr vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls zu Grunde lägen, sei der mit der Sperrzeitverlängerung verbundene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit gerechtfertigt. Der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG werde durch §18 Abs. 1 Satz 1 GastG und die darauf beruhende Sperrzeitverordnung inhaltsbestimmend ausgestaltet und begrenzt. Im Übrigen werde die Aussicht, die Spielhalle mit Gewinn zu betreiben, nicht durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Von einer erdrosselnden Wirkung der Sperrzeitverlängerung könne nicht ausgegangen werden. Die Geräteverfügbarkeit, ausgedrückt durch das Produkt aus Anzahl an Geldspielgeräten und der Zahl der maximal möglichen Spielstunden, liege auch unter Berücksichtigung der im Vergleich zur Landesregelung um fünf Stunden eingeschränkten Spielzeiten auf Grund der großen Geräteanzahl noch immer deutlich über dem Landesdurchschnitt. Für den hier einschlägigen Zeitraum bis 11 Uhr handele es sich nicht um besonders gewinnbringende Spielzeiten.

- 18 Dem Senat liegen die Akten der Antragsgegnerin vor, ebenso eine Aufstellung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. über die Zahl der in baden-württembergischen Kommunen über 10.000 Einwohnern in Spielhallen und Gaststätten aufgestellten Geldspielgeräte und deren Verhältnis zur Einwohnerzahl sowie eine Übersicht des Ergebnisses der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2012“ des Arbeitskreises betreffend Baden-Württemberg, wegen deren Inhalte auf Blatt 89 - 111 sowie Blatt 121 - 131 der Gerichtsakte verwiesen wird. Hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze wird wegen weiterer Einzelheiten Bezug genommen.

## Gründe

- 19 Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.
- 20 Der Normenkontrollantrag ist gemäß §47 Abs. 1 Abs. 1 VwGO statthaft. Die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über die Festsetzung der Sperrzeit für Spielhallen unterliegt als eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit der Normenkontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof (§47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit §4 AGVwGO).
- 21 Der Normenkontrollantrag ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere ist die Antragstellerin nach §47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Denn bei der

Verlängerung der Sperrzeit durch die hier angegriffene Rechtsverordnung handelt es sich um eine Regelung der durch Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 19 Abs. 3 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin, die die Ausübung ihres Gewerbes in ihrem zeitlichen Umfang betrifft (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 10.03.1995 - 14 S 779/94 -, VBIBW 1995, 474; Urteil vom 11.09.2012 - 6 S 947/12 -).

- 22 Die einjährige Antragsfrist des §47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten. Die angegriffene Sperrzeitverordnung wurde am 29.02.2012 bekanntgemacht; der Normenkontrollantrag ist bereits am 27.02.2012 gestellt worden.
- 23 Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 24 Die formell nicht zu beanstandende Sperrzeitverordnung ist nicht von der Ermächtigungsgrundlage des §11 der Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (GastVO) in Verbindung mit §1 des Gaststättengesetzes für Baden-Württemberg (LGastG) und §18 des Gaststättengesetzes (GastG) gedeckt.
- 25 Allerdings war der Gemeinderat der Antragsgegnerin für den Erlass der Sperrzeitverordnung zuständig. §1 Abs. 5 GastVO überträgt - neben anderen - den Gemeinden die Kompetenz für den Erlass von Rechtsverordnungen gemäß §11 GastVO. Nach §44 Abs. 3 GemO ist innerhalb der Gemeinde der Gemeinderat zuständig, weil es sich beim Erlass einer Sperrzeitverordnung gemäß §1 Abs. 7 GastVO um eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.07.2000 - 14 S 237/99 -, VBIBW 2001, 65).
- 26 Die angegriffene Sperrzeitverordnung ist aber deswegen unwirksam, weil sie sich nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des §11 GastVO in Verbindung mit §1 LGastG, §18 GastG hält. Nach §11 GastVO kann bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Weder das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses noch das der besonderen örtlichen Verhältnisse sind hier erfüllt.
- 27 Diese beiden Tatbestandsmerkmale lassen sich nicht klar voneinander abgrenzen (Urteil des Senats vom 11.09.2012, a.a.O.; Hess. VGH, Beschluss vom 12.03.2012 - 8 B 2473/11.N -, ZfWG 2012, 200; Spieß, Sächs.VBl. 1999, 73). Das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses soll in der Regel einschlägig sein, wenn der öffentliche Bedarf an Diensten der Gaststätten oder - wie hier - Spielhallen im Vordergrund der Überlegung steht. Die besonderen örtlichen Verhältnisse sollen vorrangig dann zu prüfen sein, wenn nicht die Frage des besonderen Bedarfs streitig ist, dafür aber die Frage einer besonderen Stömpfindlichkeit bzw. -unempfindlichkeit der Umgebung. Die besonderen örtlichen Verhältnisse sind gegeben, 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. Beiden Tatbestandsmerkmalen gemeinsam ist, dass das Gemeinwohl jeweils einer Sperrzeitverlängerung bzw. -verkürzung nicht entgegenstehen darf.

- 28 Die Sperrzeitverlängerung wird, wie sich aus der Beschlussvorlage der Verwaltung zur Gemeinderatssitzung am 13.12.2011 und der Antragserwiderung ergibt, darauf gestützt, die Spielhallengäste vor Ausbeutung zu bewahren und insbesondere die Entstehung von Spielsucht zu vermeiden. Durch die verlängerte Sperrzeit solle insbesondere für spielsuchtgefährdete Personen wie auch für bereits Spielsüchtige die Möglichkeit eingeschränkt werden, unangemessen hohe und Existenz gefährdende finanzielle Verluste zu erleiden.
- 29 In der Rechtsprechung (vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 15.12.1994 - 1 B 190.94 -, GewArch 1995, 155, vom 18.04.1996 - 1 NB 1.96 -, GewArch 1996, 412 und vom 14.01.1991 -1 B 174/90 -, GewArch 1991, 186; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 10.03.1995 - 14 S 779/94 -, GewArch 1995, 286; Urteil vom 12.07.2011 - 6 S 2579/10 -, VBIBW 2012, 113; OVG Hamburg, Urteil vom 22.03.1994 - Bf VI 38/92 -, GewArch 1994, 409; vgl. auch Michel/Kienzle/Pauly, Das Gaststättengesetz, 14. Aufl., §18 Rdnr. 7) ist anerkannt, dass Sperrzeitregelungen auf der Grundlage gaststättenrechtlicher Vorschriften der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vor allem dem Schutz der Nachtruhe, der Volksgesundheit und der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs sowie dem Schutz der Gäste - zumal jüngerer Menschen - vor Ausbeutung von Leichtsinns und Unerfahrenheit dienen sollen. In Ansehung der Spielhallen ist ferner die Gewerbeordnung in den Blick zu nehmen, soweit diese - nach der Föderalismusreform (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, 2034) gemäß Art. 70, 74 Abs. 1 Nr. 11, 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht in Baden-Württemberg fortgeltend, aber durch Landesrecht ersetzbar (vgl. den im Internet unter [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de) abrufbaren Entwurf des Landesglücksspielgesetzes mit seinen spielhallenrechtlichen Vorschriften in §§40 ff.) - das Recht der Spielhallen regelt. Denn das Gaststättengesetz, das in der Sache ein Sonder- und Nebengesetz zur Gewerbeordnung ist und an dessen „polizeirechtlicher“ Natur teilnimmt, bezieht sich insoweit auf die Gewerbeordnung (vgl. auch §31 GastG). Dementsprechend gehört hinsichtlich der Spielhallen der Schutz der Spieler gegen eine „übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs“ (§33 i Abs. 2 Nr. 3 GewO) sowie die „Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs“ (§33 f Abs. 1 GewO) zu den Zwecken, auf Grund derer die Sperrzeit verlängert werden kann. Die Sperrzeit dient unter diesen Gesichtspunkten dazu, spezifischen Gefährdungen vorzubeugen, wie sie von Spielhallen ausgehen können.
- 30 Demgemäß ist es grundsätzlich zulässig, die Verlängerung der - landesweit geltenden - allgemeinen Sperrzeit für Spielhallen (vgl. §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO) durch eine Rechtsverordnung nach §11 GastVO auch auf Gesichtspunkte des Spielerschutzes und der Eindämmung von Spielsucht zu stützen, soweit hierfür ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse sprechen. Dabei

ist allerdings zu berücksichtigen, dass hierfür bezogen auf den Zuständigkeitsbereich des örtlichen Ordnungsgebers besondere, atypische (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.09.1976 - I C 7.75 -, GewArch 1977, 24; VG Schleswig, Urteil vom 01.03.2001 - 12 A 255/00 -, GewArch 2002, 39; Michel/Kienzle/Pauly, a.a.O., §18 RdNr. 14; Metzner, GastG, 6. Aufl., §18 Rdnr. 35a, 38) Umstände vorliegen müssen. Für das Tatbestandsmerkmal der besonderen örtlichen Verhältnisse ergibt sich dieses Erfordernis bereits aus dem Wortlaut; für das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses folgt es daraus, dass die auf der Verordnungsmächtigung des §18 GastG beruhende und durch die Landesregierung bestimmte allgemeine Sperrzeitregelung in §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO durchschnittlichen Gefahrenpotenzialen beim Betrieb von Spielhallen Rechnung tragen soll, auf die Umstände des Einzelfalls aber keine Rücksicht nehmen kann (BVerwG, Urteil vom 23.09.1976, a.a.O.). Soll das Grundrecht der betroffenen Spielhallenbetreiber aus Art. 12 Abs. 1 GG auf Grund der auf die Fälle der besonderen örtlichen Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses beschränkten Subdelegation der Ermächtigung des §18 GastG auf andere - örtliche (vgl. §1 Abs. 5 GastVO) - Behörden stärker beschränkt werden, bedarf dies einer Rechtfertigung im Sinne eines atypischen, nämlich erhöhten Gefahrenpotenzials im Zuständigkeitsbereich der handelnden Ordnungsbehörde (vgl. Urteil des Senats vom 11.09.2012, Hess. VGH, Beschluss vom 12.03.2012, jew. a.a.O.). Ein solches vermag der Senat auch unter Berücksichtigung des Vortrags der Antragsgegnerin, die insbesondere auf das in Pforzheim besonders niedrige Verhältnis von Einwohnern je Geldspielgerät in Spielhallen abstellt, nicht zu erkennen.

- 31 Der Senat verkennt dabei nicht, dass in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion angesichts eines deutlich erhöhten Suchtpotenzials bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ein besonderer Handlungsbedarf zur Eindämmung des Automatenspiels gesehen wird (vgl. HessVGH, Beschlüsse vom 12.03.2012 und vom 16.09.2011, a.a.O., der von einem breiten gesellschaftlichen Konsens spricht, dass im Interesse des Jugendschutzes und der Suchtprävention der Allgegenwart und jederzeitigen Verfügbarkeit von Spielhallen wirksame Grenzen zu setzen sind). In der Begründung zu den §§24 bis 26 des mittlerweile in Kraft getretenen (vgl. dazu: Bekanntmachung des Staatsministeriums über das Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Staatsvertrages über die Gründung der GLK Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder vom 10.07.2012, GBl. S. 515) Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom 15.12.2012 - Erster GlüÄndStV -, dem das Land Baden-Württemberg mit Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26.06.2012 (GBl. S. 385) zugestimmt hat, heißt es, dass das bundesweit flächendeckende Angebot an Gastronomiebetrieben mit aufgestellten Geldspielgeräten und vor allem Spielhallen mit täglichen Öffnungszeiten von oftmals bis zu 24 Stunden den Handlungsbedarf unterstreicht. Zahlreiche Erkenntnisse aus der ambulanten und stationären Spielerberatung sowie aus Forschungsprojekten belegten, dass pathologische Glücksspieler durchschnittlich jeden zweiten Tag zumeist bis zu fünf Stunden, aber auch deutlich länger, aufsummiert hohe Geld-



beträge verlören. Etwa 40 % der Glücksspieler an Geldspielautomaten hätten im Laufe der Zeit Schulden von bis zu 10.000 EUR angehäuft, 40 % jedoch noch weit höhere Beträge verspielt. 56 % der Einnahmen des gewerblichen Automatenspiels sollen über Spielverluste Süchtiger generiert werden. Dementsprechend sieht der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag in seinen §§24 - 26 Restriktionen für die Genehmigungsfähigkeit von Spielhallen, die Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen, den Ausschluss einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, ein Verbot der Außenwerbung und die Möglichkeit vor, die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse zu beschränken; zudem wird in §26 Abs. 2 Erster GlüÄndStV geregelt, dass die Länder für Spielhallen Sperrzeiten festsetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen (vgl. zum Recht der Spielhallen nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag: Odenthal, GewArch 2012, 345). In dem Entwurf zum Landesglücksspielgesetz (LGlüG-E; im Internet abrufbar unter: [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de)), das in Baden-Württemberg die zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags erforderlichen landesrechtlichen Regelungen treffen soll, werden die im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthaltenen Vorgaben näher ausgestaltet (vgl. etwa die Anforderungen des §42 LGlüG-E an den Mindestabstand von Spielhallen untereinander und zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen sowie des §44 LGlüG-E an die Werbung und den Mindestabstand). Die Sperrzeit für Spielhallen wird in §46 Abs. 1 Satz 1 LGlüG-E unverändert aus §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO übernommen; diese Bestimmung wird im Gegenzug aufgehoben (§50 Abs. 1 LGlüG-E). §46 Abs. 1 LGlüG-E eröffnet die Möglichkeit, durch Einzelverwaltungsakte (und nicht mehr allgemein durch Rechtsverordnung) eine Veränderung der Sperrzeit bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses lediglich insofern vorzunehmen, als der Beginn der Sperrzeit vorverlegt oder dessen Ende hinausgeschoben werden kann. Eine Verkürzung der Sperrzeit ist nicht mehr möglich. In der Begründung des Entwurfs des Landesglücksspielgesetzes heißt es dazu, dass die Grundentscheidung des Normgebers umfassend verbindlich sein solle, während insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung und des dadurch begünstigten Booms zu Mehrfachspielhallen häufig mehr Sperrzeitverkürzungen bis hin zu einem Betrieb rund um die Uhr gewährt wurden. Dies entspreche auch einem grundlegenden Gedanken des Spielerschutzes.

- 32 Diese gesetzgeberischen Aktivitäten belegen, dass ein bundes- und landesweites öffentliches Bedürfnis nach einer strengeren Regulierung des Spielhallenmarktes gesehen und im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag normiert wurde bzw. im Landesglücksspielgesetz normiert werden soll. Allerdings wird im Land Baden-Württemberg von der in §25 Abs. 3 Erster GlüÄndStV genannten Möglichkeit, die Anzahl der in einer Gemeinde für Spielhallen zu erteilenden Erlaubnisse zu begrenzen, nach dem bisherigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens, wie er sich im Entwurf des Landesglücksspielgesetzes widerspiegelt, keinen Gebrauch gemacht. Auch soll in Ansehung des hohen Suchtpotenzials des Spiels an Geldautomaten in Spielhallen und deren flächendeckenden Angebots mit langen

Öffnungszeiten die in §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO allgemein festgelegte Sperrzeit nicht verlängert werden und sieht §46 LGlüG-E nicht mehr die Möglichkeit vor, die Sperrzeit - bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses - allgemein durch Rechtsverordnung zu verlängern.

- 33 Ein besonderes, atypisches Gefahrenpotenzial, das die insbesondere auch durch das Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages zum Ausdruck gekommenen gesetzgeberischen Wertungen - auch in Ansehung des gegenwärtigen Standes des Gesetzgebungsverfahrens zum Landesglücksspielgesetz - in Frage stellt und Anlass zu einer über die allgemeine Regelung in §9 Abs. 1 Satz 3 GastVO hinausgehenden Sperrzeit auf dem Stadtgebiet der Antragsgegnerin geben könnte, vermag der Senat nicht zu erkennen.
- 34 Dieses ergibt sich zunächst nicht aus dem stetigen und sprunghaften Anwachsen der Zahl der in Pforzheim in Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte in den letzten Jahren. In der Beschlussvorlage zur Gemeinderatssitzung am 13.12.2011 wird dargelegt, dass die Zahl der Spielgeräte in Spielhallen und Gaststätten in Pforzheim von 490 zum 01.01.2007 auf 835 zum 01.01.2010 und auf 905 zum 01.06.2011 angestiegen ist, was eine Steigerung seit dem Jahr 2007 von 70,4 % im Jahr 2010 und von 84,7 % im Jahr 2011 ausmacht. Die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen - was hier maßgeblich ist - sei zudem von 227 zum 01.10.2007, über 338 zum 01.10.2008, 401 zum 01.01.2009, 507 zum 01.10.2010 auf 525 zum 01.01.2011 (und damit von 2007 bis 2011 um etwa 130 %) gestiegen. Dies entspricht indes einem landesweiten Trend und bedeutet keine örtliche Besonderheit für Pforzheim. Wie sich aus der Darstellung der Marktentwicklung der Geldspielgeräte in Spielhallen von 2006 bis 2012 in Baden-Württemberg in der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2012 (11. Auflage)“ ergibt, ist in ganz Baden-Württemberg die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen von 8.324 im Jahr 2006, über 10.766 im Jahr 2008, 15.167 im Jahr 2010 auf 18.775 im Jahr 2012 und somit von 2006 bis 2012 um 125,6 % gestiegen. Zwar liegt bei vergleichender Betrachtung - auch des Zeitraums - die Zuwachsrate in Pforzheim über dem landesweiten Durchschnitt, jedoch kann nicht davon gesprochen werden, dass die Steigerung in Pforzheim von der durchschnittlichen Steigerung im Land Baden-Württemberg so signifikant abweicht, als dass von einer atypischen Situation in Pforzheim gesprochen werden könnte. Insbesondere ist kein „explosionsartiges Wachstum“ oder eine „schlagartige Kapazitätsausweitung von Geldspielgeräten“ in Pforzheim ersichtlich, die nicht dem landesweiten Trend, sondern örtlichen Besonderheiten in Pforzheim zuzuordnen wäre (vgl. zu einer solchen Konstellation: Hess. VGH, Beschluss vom 16.09.2011, a.a.O.).
- 35 Entsprechendes gilt für das Verhältnis von Einwohnern je Spielhallen-geldspielgerät in Pforzheim. Es beträgt nach der vom Senat beigezogenen Übersicht des Arbeitskreises Spielsucht e.V. in Pforzheim zum 01.01.2012 229,5, während der Landesdurchschnitt bei 385,8 liegt. Dabei ist indes zu beachten, dass es in Baden-Württemberg zahlreiche Kommunen mit einer noch niedrigeren oder in

etwa gleichen Quote wie in Pforzheim gibt, mithin von atypischen Verhältnissen in Pforzheim nicht gesprochen werden kann. So weisen die Kommunen Öhringen und Riedlingen sogar eine Quote von unter hundert Geldspielgeräten in Spielhallen je Einwohner auf (75,9 oder 76,4); auch die mit der Einwohnerzahl Pforzheims vergleichbare Stadt Heilbronn hat mit einer Quote von 173,8 Geldspielgeräten in Spielhallen je Einwohner ein niedrigeres Verhältnis als Pforzheim. Insgesamt gibt es 40 Gemeinden oder Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern mit einem unter der Quote von Pforzheim liegenden Verhältnis von Geldspielgeräten in Spielhallen je Einwohner. Villingen-Schwenningen weist mit einem Verhältnis von 238,3 einen ähnlichen Quotienten wie Pforzheim auf. Abgesehen von der Stadt Tübingen (Quote 1.262,3) und vor allem der Stadt Esslingen am Neckar (Quote 3.827,9) haben Pforzheim und die mit seiner Einwohnerzahl vergleichbaren Städte (Heilbronn, Villingen-Schwenningen, Ulm, Ludwigsburg und Reutlingen) eine durchschnittliche Quote von 305,6, von der die Pforzheimer Quote ebenfalls nicht in einem so gravierenden Maße abweicht, als dass atypische Verhältnisse angenommen werden könnten.

- 36 Neben der bloßen Betrachtung des statistischen Materials kommt hinzu, dass kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich ist, dass in Pforzheim die schädlichen Folgen des Missbrauchs von Glücksspiel deutlicher als in anderen Gemeinden Baden-Württembergs zu Tage getreten sind. Zwar wird in der Beschlussvorlage zur Gemeinderatssitzung vom 13.12.2011 erwähnt, dass nach Auskunft der psychosozialen Beratungs- und Behandlungsstelle für Suchtkranke in Pforzheim die „Nachfrage nach Beratung in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen“ und dass „durch die neuen Spielautomaten eine schnellere Entwicklung von problematischem Spielverhalten zur Abhängigkeit gegeben“ sei. Dass sich dieser Anstieg und diese Entwicklung in Pforzheim signifikant deutlicher manifestiert haben als in anderen Gemeinden Baden-Württembergs, lässt sich weder der Beschlussvorlage noch sonst den dem Senat vorliegenden Akten und den im Normenkontrollverfahren gewechselten Schriftsätzen entnehmen. Nach Angaben des Vertreters der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat beruhen die Angaben der Beratungs- und Behandlungsstelle zudem lediglich auf deren telefonischer Auskunft; belastbare schriftliche Auskünfte wurden der Beschlussfassung über die Sperrzeitverordnung nicht zu Grunde gelegt und sind auch im Normenkontrollverfahren von Seiten der Antragsgegnerin nicht vorgelegt worden.
- 37 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, da einer der in §132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe nicht vorliegt.
- 38 Beschluss vom 20. September 2012
- 39 Der Streitwert für das Normenkontrollverfahren wird gemäß §63 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 54.4 des Streitwertkataloges 2004 auf 7.500 EUR festgesetzt.