

Az.: 3 B 203/17
6 L 793/17

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwältin

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen
Dienststelle Chemnitz
Referat 4.15
vertreten durch den Präsidenten

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

Weiterbetrieb einer Spielhalle, "L" - Halle 4, E-straße; Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Verwaltungsgericht Ranft

am 4. September 2017

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 29. Juni 2017 - 6 L 793/17 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht Dresden hat den Antrag der Antragstellerin zu Recht abgelehnt, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO der Sache nach zu verpflichten, den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle „L“ Halle 4 in der E-straße x9 in D (S-center) über den 30. Juni 2017 hinaus zu dulden. Die dagegen mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO beschränkt ist, sind nicht geeignet, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in Frage zu stellen.
- 2 Die Antragstellerin betreibt an dem genannten Standort im Wege einer Mehrfachkonzession die Spielhallen 1 bis 4 „L“. Für die Spielhallen war der Antragstellerin mit Schreiben vom 5. Oktober 2011 eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO sowie eine Geeignetheitsbestätigung zur Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten nach § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO erteilt worden. Mit Schreiben vom 24. Juni 2016 beantragte die Antragstellerin die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen gemäß § 24 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (künftig: GlüStV) i. V. m. § 18a SächsGlüStVAG für die vier Spielhallen. Während der Antragsgegner mit Bescheiden vom 21. April 2017 für die Spielhallen 1 und 2 jeweils eine bis zum 30. Juni 2021 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis

erteilte, lehnte er mit Bescheid vom 21. April 2017 die Erteilung einer solchen Erlaubnis für die Spielhalle „L“ Halle 4 ab und stellte fest, dass eine unbillige Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht vorliege. Hiergegen erhob die Antragstellerin mit Schreiben vom 22. Mai 2017 Widerspruch, über den noch nicht entschieden ist.

- 3 Den Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes hat das Verwaltungsgericht abgelehnt, weil die Antragstellerin für ihr Begehren keinen Anordnungsanspruch geltend machen könne. Seit Ende der fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bedürfe sie für den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle einer Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 22 SächsGlüStVAG. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen auf die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes (SächsOVG, Urt. v. 11. Mai 2016 - 3 A 314/15 -, juris Rn. 29 ff.; Beschl. v. 17. Dezember 2013 - 3 B 418/13 -, juris Rn. 8 ff.) verwiesen. § 24 Abs. 1 GlüStV fände unmittelbar Anwendung, da die Vorschrift mit der Ratifikation des Glücksspielstaatsvertrags durch den Sächsischen Landtag als formelles Landesgesetz unmittelbare Verbindlichkeit auch gegenüber privaten Dritten wie der Antragstellerin entfalte. § 22 SächsGlüStVAG sei wegen der bereits vor dessen Einführung bestehenden Erlaubnispflicht lediglich deklaratorischer Natur und begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es handele sich um eine aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit vorgenommene Klarstellung. Die die Erlaubnispflicht enthaltenden Regelungen entfalteten ausschließlich eine unechte Rückwirkung, die nicht unzulässig in das Grundrecht der Berufs- bzw. Gewerbefreiheit der Antragstellerin eingreife und auch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar sei. Mit dem hilfsweise gestellten Antrag auf die Verpflichtung des Antragsgegners, den Weiterbetrieb der Spielhalle bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens, äußerst hilfsweise bis zum Abschluss des Eilverfahrens zu dulden, habe die Antragstellerin ebenfalls keinen Erfolg. Da der Betrieb einer sogenannten Altspielhalle über den 30. Juni 2017 hinaus aus den vorgenannten Gründen einer Erlaubnis bedürfe, überwiege das öffentliche Interesse das Interesse der Antragstellerin an dem vorläufigen erlaubnisfreien Betrieb ihrer Spielhalle deutlich. Selbst wenn mit der am 23. Juni 2017 erhobenen Klage über die Feststellung des erlaubnisfreien Weiterbetriebs der Spielhalle 4 hinaus sinngemäß auch die Erteilung einer solchen Erlaubnis begehrt worden wäre, wäre einem solchen Klageantrag wohl der Erfolg versagt, da die Antragstellerin aller Voraussicht nach

keinen Anspruch auf Erteilung einer solchen glücksspielrechtlichen Erlaubnis habe. Eine solche Erlaubnis sei bereits gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV ausgeschlossen, denn die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehe, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sei, sei ausgeschlossen. Dies sei hier der Fall. Zudem sei auch das Abstandsgebot zwischen Spielhallen gemäß § 25 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG nicht eingehalten. Die Antragstellerin habe keine Umstände aufgezeigt, die ihren Fall als atypisch erscheinen ließen und damit eine Abweichung von der Soll-Vorschrift des § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG zulassen könnten. Auch ein Härtefall gemäß § 29 Abs. 4 Sätze 2, 4 GlüStV greife nicht ein. Allein die Schließung von Spielhallen und die damit verbundenen wirtschaftlichen Einbußen rechtfertigten eine unbillige Härte nicht. Dem wirtschaftlichen Interesse der Antragstellerin sei bereits durch die großzügig bemessene gesetzliche Übergangsfrist ausreichend Rechnung getragen. Hierzu hat das Gericht auf die Ausführungen des Antragsgegners in dem Versagungsbescheid vom 21. April 2017 verwiesen und sie sich zu Eigen gemacht. Dass die Antragstellerin durch die gesetzliche Regelung des § 22 SächsGlüStVAG überrascht worden sei, sei nicht nachvollziehbar. Schließlich liege hier keine Konkurrenzsituation zwischen mehreren gebietskonkurrierenden Bewerbern vor, da die Antragstellerin Gelegenheit gehabt habe, die Auswahlentscheidung über die von ihr favorisierte Spielhalle selbst zu treffen.

- 4 Dem hält die Beschwerdebeurteilung mit Schriftsatz vom 27. Juli 2017 entgegen: Es sei nicht nachvollziehbar, wie das Verwaltungsgericht unter Berufung auf die Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes zu der Schlussfolgerung gelangen könne, dass sich die streitgegenständliche Erlaubnispflicht aus § 24 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 22 SächsGlüStVAG in der Fassung vom 7. Dezember 2016 ergebe. Die ausweislich der Regelungen des Staatsvertrags gebotene Anpassung auch von Altspielhallen an die neuen glücksspielrechtlichen Anforderungen habe der sächsische Gesetzgeber bis Dezember 2016 gesetzestechnisch nicht vorgenommen. Angesichts der diese Rechtsauffassung bekräftigenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts Leipzig (5 K 498/13) vom 30. April 2015 habe sie nicht mit einer übergangslosen Neuregelung rechnen können. Sie habe vielmehr davon ausgehen können, dass sie keine weitere Erlaubnis benötige. Die Klarstellung in § 22 SächsGlüStVAG enthalte

folgerichtig eine konstitutive Änderung der damaligen Rechtslage. Die mit der rückwirkenden Inkraftsetzung eines verschärften Regelungsregimes einhergehende Kontingentierung von Genehmigungen stelle einen einschneidenden Eingriff in ihre durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit dar. Das sächsische Landesrecht werde auch in der nunmehr geltenden Fassung den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Zur näheren Begründung der Verfassungswidrigkeit werde auf eine beigefügte Verfassungsbeschwerde vom 24. Juli 2017 verwiesen. Hinreichend detaillierte Härtefallregelungen, deren Kriterien gegebenenfalls ersatzweise für die Auswahlentscheidung herangezogen werden könnten, lägen nicht vor. § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG enthalte keine entscheidungsrelevanten Kriterien. Auch das Härtefallmodell des Staatsvertrags verweise ausdrücklich auf die nähere Ausgestaltung durch die Länder. Das Verwaltungsgericht habe nicht zwischen abstraktem Vertrauen in den Fortbestand einer Rechtslage und dem konkreten Vertrauen in den Fortbestand eines begünstigen Verwaltungsakts differenziert. Vielmehr hätten die mit der Neuregelung verfolgten Allgemeininteressen zu ihren näher aufzuklärenden konkreten Interessen an einer jedenfalls zeitweisen Weitergeltung der Bestandsgenehmigung in Beziehung gesetzt werden müssen. Ausweislich der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnung ergäbe sich bei der prognostizierten Ertragssituation, dass sie akut von einer Insolvenz bedroht sei. Sie sei nach dem Gutachten wirtschaftlich nicht überlebensfähig.

5 Damit können die verwaltungsgerichtlichen Erwägungen nicht in Frage gestellt werden. Dies ergibt sich aus Folgendem:

6 1. Anders als die Antragstellerin meint, ist das Verwaltungsgericht unter Heranziehung der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts zutreffend davon ausgegangen, dass der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt des § 24 Abs. 1 GlüStV auch für den Betrieb einer sogenannten Altspielhalle in Sachsen gilt. Auf die diesbezüglichen Ausführungen wird verwiesen (SächsOVG, Urt. v. 11. Mai 2016 - 3 A 314/15 -, juris Rn. 29 ff. m. w. N.; Beschl. v. 17. Dezember 2013 - 3 B 418/13 -, juris Rn. 8 ff.). Diese Rechtsprechung ist vom Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 19 ff. m. w. N.) bestätigt worden. Der Erlaubnisvorbehalt ist verfassungsmäßig (BVerwG a. a. O. Rn. 25 ff. m. w. N.). Das

Vorbringen der Antragstellerin gibt dem Senat hat keinen Anlass, von dieser Rechtsauffassung abzugehen.

7 Hiervon ausgehend handelt es sich, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend abstellt, bei § 22 SächsGlüStVAG um eine klarstellende und damit nur deklaratorische Regelung. Hiernach bedürfen Altspielhallen nach Ablauf der für sie geltenden Übergangsfristen des § 29 Abs. 4 GlüStV für den weiteren Betrieb einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV. Diese Regelung bestätigt die vom Senat in den vorgenannten Entscheidungen festgestellte Rechtslage in Bezug auf die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht sogenannter Altspielhallen in Sachsen und begründet gerade keinen neuen Erlaubnisvorbehalt konstitutiv (BVerwG a. a. O. Rn. 23).

8 Anders, als die Antragstellerin meint, ergibt sich eine konstitutive und damit rückwirkende glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht für Altspielhallen auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die die Antragstellerin hierzu verweist (BVerfG, Beschl. v. 17. Dezember 2013 - 1 BvL 5/08 -, juris Rn. 45 ff.; Beschl. v. 12. November 2015 - 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14 -, juris Rn. 47 ff.). Hiernach ist das Vertrauen in das geltende Recht von vornherein nicht berührt, wenn eine Regelung lediglich rückwirkend das klarstellt, was ohnehin bereits Gesetz ist. Anders wäre es nur dann, wenn der Gesetzgeber damit nachträglich einer höchstrichterlich geklärten Auslegung des Gesetzes den Boden zu entziehen suchte oder wenn die rückwirkende Regelung eine in der Fachgerichtsbarkeit kontroverse Auslegungsfrage entscheiden würde, die noch nicht höchstrichterlich geklärt ist. Die klärende Regelung ist hiernach bereits dann konstitutiv, wenn damit eine sei es auch unterinstanzliche fachgerichtliche Auslegung durch nachträglichen Zugriff auf einen abgeschlossenen Sachverhalt ausgeschlossen werden soll. Indem der Gesetzgeber mit einem in der maßgeblichen Aussage nunmehr regelmäßig eindeutigen Gesetz rückwirkend die insofern offenbar nicht eindeutige, in ihrer Anwendung jedenfalls uneinheitliche Rechtslage klären will, verleiht er dem rückwirkenden Gesetz konstitutive Wirkung (BVerfG, Beschl. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 55 f.).

9 Um einen solchen Fall handelt es sich vorliegend aber nicht. Denn das hier heranzuziehende sächsische Landesrecht ist mit den vorgenannten Entscheidungen

vom hierzu berufenen Sächsischen Obergerverwaltungsgericht ausgelegt worden. Damit hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht den Inhalt des einschlägigen sächsischen Landesrechts verbindlich ausgelegt und in diesem Rahmen die dem entgegenstehende Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Leipzig korrigiert. Daher liegt die für die Bejahung einer konstitutiv rückwirkenden Regelung erforderliche, kontroverse Auslegungsfrage nicht mehr vor. Zu einer uneinheitlichen Anwendung des sächsischen Landesrechts kommt es daher im Ergebnis nicht mehr. Angesichts seiner rein deklaratorischen Wirkung kommt mithin der von der Antragstellerin aufgeworfenen Frage, ob § 22 SächsGlüStVAG verfassungsgemäß sei, kein Klärungsbedarf mehr zu.

10 2. Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen der hierfür ausreichenden summarischen Prüfung auch zutreffend das Vorliegen eines Härtefalls i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV verneinen können.

11 2.1 Der Senat hat mit Beschluss vom 22. August 2017 (- 3 B 189/17 -, zur Veröffentl. bei juris vorgesehen, Rn. 9 ff.) zur den Voraussetzungen eines Härtefalls Folgendes ausgeführt:

„Es kann offen bleiben, ob das Verwaltungsgericht im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen ist, dass schon angesichts des Wortlauts des § 25 Abs. 2 GlüStV, wonach die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, eine Ausnahme hiervon zur Vermeidung unbilliger Härten gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ausgeschlossen ist. Dasselbe gilt für die Frage, ob es sich bei dem sogenannten Verbundverbot in § 25 Abs. 2 GlüStV um eine das Mindestabstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV in Verbindung mit den ergänzenden landesrechtlichen Regelungen verdrängende Vorschrift handelt oder ob daneben auch die Mindestabstandsregelungen anwendbar bleiben (für Spezialität des Verbundverbots Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 25 GlüStV Rn. 9; anders wohl VG Schwerin, Urt. v. 22. April 2015 - 7 A 382/13 -, juris Rn. 18 m. w. N.).

Auch kann offen bleiben, ob das sächsische Glücksspielrecht eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV von dem Verbundverbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV ermöglicht. Soweit die Antragstellerin hierzu auf den Wortlaut des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV verweist, ist auszuführen, dass sich die hierin geregelten Befreiungsmöglichkeiten auf einzelne Anforderungen in § 24 Abs. 2 GlüStV sowie in § 25 GlüStV beziehen. Da § 25 Abs. 2 GlüStV ein Verbot und keine Anforderung regelt, stellt sich dabei die Frage, ob eine Befreiung von

diesem Verbot wegen des in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV verwendeten Begriffs der „Anforderungen“ von vornherein ausgeschlossen sein soll. Darüber hinaus verweist § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV zur Regelung der näheren Einzelheiten auf die Ausführungsbestimmungen der Länder, die gemäß § 28 Satz 2 GlüStV auch weitergehende Anforderungen festlegen können.

Im Gegensatz etwa zu dem bayerischen Gesetzgeber, der in Art. 12 Satz 1 BayAG GlüStV die Möglichkeit eröffnet, von dem Verbundverbot eine Befreiung auszusprechen, wenn die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte in den Spielhallen 48 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird (vgl. auch Nr. 2a, Nr. 3 des Schreibens des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr v. 16. Dezember 2016 an die Regierungen), enthält das sächsische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag eine solche Regelung nicht. § 18a Abs. 4 Sätze 1 und 2 SächsGlüStVAG sehen demgegenüber vor, dass der Abstand einer Spielhalle zu einer weiteren Spielhalle oder zu einer allgemeinbildenden Schule 250 m Luftlinie nicht unterschreiten soll und Abweichungen hiervon unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls zulässig sind. Ob der sächsische Gesetzgeber damit die Erteilung weiterer Ausnahmen von den im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten Erteilungsvoraussetzungen für Spielhallen ausschließen wollte, kann im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht geklärt werden.

Dafür, dass der sächsische Gesetzgeber die vom Glücksspielstaatsvertrag grundsätzlich vorgesehene Möglichkeit einer Befreiung vom Verbundverbot nicht übernommen haben könnte, könnte allerdings § 18a Abs. 4 Satz 3 SächsGlüStVAG sprechen. Hiernach darf in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem zulässigerweise eine Wettvermittlungsstelle für Sportwetten oder eine Verkaufsstelle für Sportwetten betrieben werden darf, eine Spielhalle nicht erlaubt werden. Dies lässt möglicherweise den Schluss zu, dass dann, wenn nicht eine Wettvermittlungsstelle für Sportwetten oder eine Verkaufsstelle für Sportwetten in dem selben Gebäude betrieben wird, sondern - wie hier - eine andere Spielhalle (nur auf eine solche Konstellation bezieht sich das Verbundverbot), die Befreiungsmöglichkeit des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht übernommen werden soll. Denn möglicherweise hat sächsische Gesetzgeber mit einem „Verbundverbot“ zwischen einer Wettvermittlungs- bzw. Verkaufsstelle für Sportwetten und einer Spielhalle zu erkennen gegeben, dass er einen Verbund mehrerer das Glücksspiel ermöglichender Spielstätten in einem Gebäudekomplex für besonders gefährlich und daher für eine Befreiung nicht geeignet ansieht. Ohne dass dies gesetzlich ausdrücklich geregelt ist, spricht damit Einiges für die Annahme, dass die landesrechtliche Regelung wegen der vergleichbaren Gefährdungslage eine Befreiungsmöglichkeit vom Verbundverbot zweier baulich miteinander verbundenen Spielhallen ausschließen möchte. (...)

Welche Voraussetzungen für die Bejahung einer unbilligen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV gelten, ist im Gesetz nicht weiter geregelt. Bei diesem Begriff handelt es sich um unbestimmten Rechtsbegriff, der der

unbeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (BVerwG, Urt. v. 19. April 1994 - 9 C 343/93 -, juris Rn. 20 m. w. N.). Mit dem Begriff sollen atypische, vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigte besonders gelagerte Fallkonstellationen einer die widerstreitenden Interessen abwägenden Einzelfallentscheidung zugeführt werden können (BVerwG, Beschl. v. 4. September 2012 - 5 B 8/12 -, juris Rn. 8 m. w. N.). § 29 Abs. 4 Satz 4 2. Halbsatz GlüStV verweist hierzu allein darauf, dass der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen sind. § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG lässt Abweichungen von dem Mindestabstand unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls, also unter örtlichen Gesichtspunkten, zu.

Beiden Regelungen ist gemeinsam, dass ein Härtefall nur dann vorliegt, wenn ein vom Schutzzweck der Norm abweichender Sonderfall gegeben ist. Denn eine Konstellation, die eine zwangsläufige oder jedenfalls eine regelmäßige Folge der gesetzgeberischen Zielsetzung ist, kann keinen Härtefall begründen, da sonst die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge regelmäßig nicht eintreten würde (Pagenkopf, in: Dietlein/Hecker/Ruttig a. a. O. § 29 GlüStV Rn. 18). Im Gegensatz zu dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall müssen daher die Voraussetzungen eines atypischen Einzelfalls zu bejahen sein. Einen solchen Ausnahmefall können besondere persönliche und wirtschaftliche Umstände bilden, aus denen eine zu kurzfristige Betriebsaufgabe aus von der Berufsfreiheit oder der Eigentumsfreiheit geschützten Gründen im Einzelfall unverhältnismäßig wäre (OVG NRW, Beschl. v. 8. Juni 2017 - 4 B 307/17 -, juris Rn. 75 mit Verweis auf BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 a. a. O. Rn. 65). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit der fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV die regelmäßig eintretenden wirtschaftlichen Nachteile bei den Betreibern von Spielhallen erfassen und diesen innerhalb der großzügig bemessenen Übergangsfrist einen schonenden Übergang zu den strengeren Regelungen des Staatsvertrags und die Entwicklung alternativer Geschäftsmodelle ermöglichen wollte (vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 10. Mai 2017 - 5 A 104716 -, juris Rn. 28 ff. m. w. N.).

Mit dem Verbundverbot und dem Abstandsgebot hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, die Spielsucht durch die Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots zu bekämpfen. Durch das Ver- bzw. Gebot entfällt die Möglichkeit, größere Kapazitäten an Spielmöglichkeiten oder eine größere Vielfalt an Geräten vorzuhalten und die sich hieraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteile zu genießen. Dies lässt es möglich erscheinen, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssen, zumal die Zahl der attraktiven Standorte durch das Verbundverbot und das Abstandsgebot beschränkt wird. Da der mit Verbundverbot und Abstandsgebot verfolgte Hauptzweck, die Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht, besonders schwer wiegt und es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel handelt, sind die durch die Regelungen bedingten Eingriffe in die Grundrechte der Spielhallenbetreiber verfassungsgemäß (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. - juris Rn. 118 ff. m. w. N.). Es ist daher eine typische und von Verfassungs wegen hinzunehmende Rechtsfolge des hier in Streit stehenden Verbundverbots, dass der betroffene

Spielhallenbetreiber in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten kann und im Einzelfall seine Tätigkeit sogar einstellen muss.“

12 2.2 Eine von dieser Typik abweichende wirtschaftliche Sonderbelastung, die nicht von der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV erfasst ist und daher von der Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV aufgefangen wird, ist von der Antragstellerin aber bislang nicht nachgewiesen worden.

13 Hierzu hat sie in ihrer Antragsschrift vom 23. Juni 2017 die „Ergänzung und Aktualisierung des Berichtes vom 20. Juni 2016 über die wirtschaftliche Situation (der Antragstellerin) ab dem 1. Juli 2017“, verfasst von der Treuhand- und Steuerberatungsgesellschaft mbH & Co. KG vorgelegt. Diese Wirtschaftlichkeitsberechnung enthält Angaben über die von der Antragstellerin an den Standorten S-center sowie E-park in D bislang betriebenen jeweils vier Spielhallen und verweist darauf, dass von den insgesamt acht Spielhallen die Spielhallen „L“ Hallen 1 und 2 im S-center aufgrund der nur diesen erteilten Erlaubnisse weiterbetrieben werden könnten. Darüber hinaus erhält die Wirtschaftlichkeitsberechnung Hinweise auf die wirtschaftlichen Grundlagen, unter denen die Antragstellerin tätig ist, und fasst unter Nr. 3.1 der Wirtschaftlichkeitsberechnung die Ertragslage wie folgt zusammen:

„Die Umsetzung der Bescheide vom 21. April 2017 würde dazu führen, dass das Unternehmen ab 1. Juli 2017 lediglich am Standort S Center D (...) zwei Spielhallen betreiben darf. Sechs Spielhallen wären zu schließen. (...) Die Gesellschaft erwirtschaftet unter Zugrundelegung dieser Prämissen (...) einen erheblichen Fehlbetrag. Aussagen darüber, ob und inwieweit die Verknappung des Angebots an Glücksspielgeräten zu einer Steigerung der Umsätze der verbleibenden Geräte führt, können nicht getroffen werden. Die Ertragsprognosen berücksichtigten alle aus Sicht des Unternehmens erkenn- und realisierbaren Einsparungen.“

14 Unter Ziffer III der Wirtschaftlichkeitsberechnung (S. 16) wird zusammenfassend festgestellt, dass die Antragstellerin nicht überlebensfähig sei, wenn „die Restriktionen der Bescheide der Landesdirektion Sachsen vom 21. April 2017 umgesetzt werden“. Denn es könne aufgrund der „deutlichen Verluste“ nicht von einer „positiven Fortführungsprognose“ ausgegangen werden.

- 15 Die Antragstellerin hat hierzu in der Antragschrift ausgeführt, dass ihr im Fall der Schließung (der nicht weiterzuführenden Spielhallen) das Insolvenzverfahren drohe.
- 16 Mit diesen, mit der Beschwerdebegündung nicht weiter konkretisierten Ausführungen hat die Antragstellerin aber nur die vom Gesetzgeber regelmäßig in Kauf genommenen negativen Folgen der mit dem Verbundverbot und mit dem Abstandsgebot verfolgten Zielsetzung, die Spielsucht durch die Beschränkung des verfügbaren Spielhallenangebots zu bekämpfen, beschrieben. Eine davon abweichende atypische und damit besondere Belastungssituation ist auch mit dem Beschwerdevorbringen nicht dargetan. Weder ist - worauf auch die Wirtschaftlichkeitsberechnung hinweist - eine Prognose abgegeben, ob die Ertragsausfälle durch eine erhöhte Frequentierung der weiterbetriebenen Spielhallen aufgefangen werden kann, noch enthalten das Antrags- und Beschwerdevorbringen und die Wirtschaftlichkeitsberechnung Ausführungen über Möglichkeiten, an alternativen Standorten den Spielhallenbetrieb weiterzuführen.
- 17 Angesichts der Tatsache, dass die Rechtsauffassung des Senats seit dem Beschluss vom 17. Dezember 2013 (a. a. O.) in der Öffentlichkeit bekannt und damit auch davon auszugehen war, dass die abweichende Auffassung des Verwaltungsgerichts Leipzig einer erneuten Überprüfung durch das Sächsische Obergericht nicht standhalten werde, musste der Antragstellerin seit diesem Zeitpunkt klar sein, dass die Gefahr bestand, nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist ein Erlaubnisverfahren durchführen zu müssen, dessen Voraussetzungen möglicherweise nicht von allen von ihr betriebenen Spielhallen erfüllt werden können. Im Hinblick darauf und angesichts der zu den verfassungsrechtlichen Fragen ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Bundesverfassungsgerichts hätte es aus Sicht eines vorausschauend planenden Betreibers daher nahe gelegen, sich rechtzeitig auf die für den Weiterbetrieb aller Spielhallen der Antragstellerin ungünstige Rechtslage einzustellen.
- 18 Darüber hinaus war der Antragstellerin die gewerberechtlich erforderlichen Erlaubnisse zum Betreiben der Spielhallen erst am 5. Oktober 2011 und damit nur wenige Tage vor Eintritt des maßgeblichen Stichtags, den 28. Oktober 2011 (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV), erteilt worden. Diese zeitliche Abfolge legt nahe, dass

Investitionen, die dem Betrieb der Spielhallen dienen, in Kenntnis der fünfjährigen Übergangsfrist getätigt wurden. Auch insoweit musste der Antragstellerin klar sein, dass diese Investitionen möglicherweise über die Übergangsfrist hinaus nicht weiter amortisiert werden konnten.

- 19 Dass eine von dem gesetzlichen „Normalfall“ abweichende atypische Belastungssituation gegeben ist, hat die Antragstellerin damit nicht dartun können (vgl. hierzu auch SächsOVG, Beschl. v. 22. August 2017 a. a. O. Rn. 20).
- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 21 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG i. V. m. Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen und folgt der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht, gegen die keine Einwendungen erhoben worden sind.
- 22 Diese Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
v. Welck

Groschupp

Ranft