

Az.: 3 B 128/18
6 L 172/18

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den Geschäftsführer

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:

Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Chemnitz
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

glücksspielrechtlicher Erlaubnis; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober und den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp

am 13. Dezember 2018

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 29. März 2018 - 6 L 172/18 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

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

Gründe

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin zu Recht abgelehnt, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen Nr. 1 bis 6 der Untersagungsverfügung des Antragsgegners vom 12. Februar 2018 anzuordnen. 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 unter der Anschrift T..... in Z..... zwei Spielhallen. In einem Abstand von - im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nachgeprüften - gut 190 Metern Luftlinie befindet sich eine allgemeinbildende Schule, nämlich das C.....-Gymnasium am T..... in Z..... Neben der hier nicht streitgegenständlichen Spielhalle 2 wurde ihr am 19. Oktober 2010 für die Spielhalle 1 eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt. Der Antrag, ihr eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 18a SächsGlüStVAG für den weiteren Betrieb dieser Spielhalle ab dem 1. Juli 2017 zu erteilen, wurde mit Bescheid vom 8. August 2017 abgelehnt. Der hiergegen erhobene Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 25. Juni 2018 zurückgewiesen.
- 3 Bei Vorortkontrollen am 4. Oktober sowie am 11. Dezember 2017 wurde festgestellt, dass die Spielhalle 1 geöffnet war und zwölf Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Betrieb waren. Mit Bescheid vom 12. Februar 2018 wurde der Antragstellerin daraufhin der Betrieb der Spielhalle 1 sowie die Überlassung dieser an Dritte untersagt, soweit dafür keine glücksspielrechtliche Erlaubnis bzw. Ausnahme- oder Härtefallentscheidung vorliege (Nr. 1). Ihr wurde aufgegeben, die Spielhalle bis

spätestens nach Ablauf von zehn Tagen nach Zugang des Bescheids zu schließen, d. h. den Spielhallenbetrieb einzustellen (Betriebseinstellung, Nr. 2), sowie die Außengestaltung der Spielhalle innerhalb von einem Monat nach Zugang des Bescheids dahingehend zu verändern, dass die Betriebsstätte von außen nicht mehr als Spielhalle zu erkennen sei, insbesondere die Werbung für die Spielhalle an der Außenfassade und die diesbezüglichen Schilder zu entfernen (Nr. 3). Für den Fall der Nichterfüllung der einzelnen Verfügungen wurden unter Nr. 4 bis Nr. 6 des Bescheids Zwangsgelder und die Ersatzvornahme angedroht.

- 4 1. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 80 Abs. 5 VwGO abgelehnt, da die angegriffenen Regelungen rechtmäßig seien. Rechtsgrundlage für die Untersagungsverfügung sei § 9 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 Nr. 3 GlüStV i. V. m. § 18a Abs. 3 Sätze 1 und 2 SächsGlüStVAG. Hiernach könne insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagt werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Untersagung des Spielhallenbetriebs lägen vor. Die Antragstellerin betreibe eine Spielhalle mit Geldspielgeräten und damit ein erlaubnispflichtiges Glücksspiel i. S. v. § 3 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 24 Abs. 1 GlüStV. Sie sei nicht im Besitz einer behördlichen Erlaubnis und vermittle unerlaubt Glücksspiel. Die von ihr beantragte Genehmigung auf Weiterbetrieb sei abgelehnt worden, wodurch sie nicht im Besitz einer Erlaubnis sei. Zwar sei gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV eine unmittelbare Anwendung von § 9 GlüStV auf Spielhallen ausgeschlossen. Der sächsische Landesgesetzgeber habe jedoch gemäß §§ 22, 18a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG der Glücksspielaufsichtsbehörde die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV eingeräumt und damit eine Parallelzuständigkeit für Maßnahmen der Glücksspielaufsicht in diesem Umfang für den Antragsgegner geschaffen. Die hiernach eröffnete Entscheidung des Antragsgegners erweise sich nicht als offensichtlich ermessensfehlerhaft und auch nicht als unverhältnismäßig. Denn der Betrieb der Spielhalle der Antragstellerin sei im entscheidungserheblichen Zeitpunkt, dem der gerichtlichen Entscheidung, auch nach summarischer Prüfung materiell illegal und damit nicht erlaubnisfähig. Der Antragstellerin stehe eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht zu. Denn der Antragsgegner habe die Erteilung der beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zutreffend versagt, weil die streitgegenständliche Spielhalle nicht den gemäß § 24 Abs. 3 GlüStV i. V. m. § 18

Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG vorgegebenen Mindestabstand zu einer Schule von 250 m Luftlinie nicht wahre. Die Spielhalle sei unstreitig maximal 180 m Luftlinie von dem Hauptgebäude des C.....-Gymnasiums am T..... in Z.... entfernt. Die Abstandsregelung sei nicht verfassungswidrig. Insbesondere liege kein Verstoß gegen Art. 125a GG vor, wonach eine Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich im bestehenden System der Gesetzgebung unzulässig wäre. Das Mindestabstandsgebot sei auch mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar. Von dem Mindestabstand könne vorliegend auch nicht gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG abgewichen werden, weil die Antragstellerin keine Umstände aufgezeigt habe, die ihren Fall als atypisch erscheinen lassen könnten. Es seien keine besonderen topographischen Verhältnisse im Umfeld der Schule oder der Spielhalle der Antragstellerin ersichtlich, die eine Abweichung vom Mindestabstand zulassen würden. Es sei auch zutreffend das Vorliegen einer unbilligen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in dem die glücksspielrechtliche Erlaubnis versagenden Bescheid verneint worden. Es seien keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass eine von der Typik abweichende wirtschaftliche Sonderbelastung, die nicht von der Übergangsfrist erfasst sei, vorliege.

5 Die Übergangsvorschrift sei verfassungsgemäß. Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt verstoße nicht gegen Unionsrecht, insbesondere liege keine inkohärente Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit vor. Außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots bestehe das Kohärenzgebot nicht. Es fehle auch an einem grenzüberschreitenden Bezug auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Selbst wenn auch die Belange ausländischer Nutzer in diesem Zusammenhang mit zu berücksichtigen sein sollten, seien die Belange der Suchtbekämpfung (§ 1 Nr. 1 GlüStV) zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen könnten.

6 Der Antragsgegner habe ihm das gemäß § 9 Abs. 1 GlüStV eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausgeübt. Es handele sich hierbei um einen Fall des intendierten Ermessens, da die Aufgabe der zuständigen Behörde, gemäß § 9 Abs. 1 GlüStV darauf hinzuwirken, dass unzulässiges Glücksspiel unterbleibe, im Regelfall nur durch die Untersagung des unerlaubten betriebenen Glücksspiels erfüllt werden könne. Die gleichfalls enthaltene Untersagung der Weitergabe der Spielhalle an Dritte sei

ebenfalls nicht zu beanstanden. Auch die in Nr. 2 des angegriffenen Bescheids getroffene Schließungsverfügung sei nicht zu beanstanden. Rechtsgrundlage hierfür sei § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Damit solle der faktische Weiterbetrieb der Spielhalle unterbunden werden. Es hätte nicht ausgereicht, die Geldspielgeräte - wie von der Antragstellerin geltend gemacht - aus der Halle zu entfernen. Im Rahmen der Anhörung habe sie hierauf nicht verwiesen. Es läge im Bereich der Reaktionsmöglichkeiten der Antragstellerin, dies noch im laufenden Widerspruchsverfahren oder im Gericht sofern ernsthaft anzubieten und damit der Verfügung insoweit die Grundlage zu entziehen. Aus ihren Ausführungen ergebe sich allerdings ein derartiges substantiiertes und seriöses Angebot nicht.

7 Die in Nr. 3 angeordnete Entfernung der Spielhallenwerbung könne auf § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV gestützt werden. Ein effektives Hinwirken auf das Unterbleiben von unerlaubten Glücksspielen ermögliche auch die Untersagung der Werbung hierfür. Am Ort der Spielhalle sei Glücksspiel nicht erlaubnisfähig. Vor diesem Hintergrund könne die Werbung ebenfalls keinem rechtmäßigen Zweck dienen und sei daher zu unterlassen. Es sei u. a. zu befürchten, dass der auf jugendliche Spieler einwirkende Werbeeffect weiterhin Wirkungen zeige, auch wenn die Schließungsverfolgung befolgt werde.

8 2. Dem hält die Beschwerdebeurteilung mit Schriftsätzen der die Antragstellerin vertretenden Prozessbevollmächtigten vom 9. sowie vom 11. Mai 2018, die mit weiteren Schriftsätzen (vom 4., vom 6. und vom 21. Juli sowie vom 21. August 2018) teilweise vertieft werden, zusammenfassend entgegen:

9 2.1 Ihr sei rechtliches Gehör versagt worden, da der Schriftsatz des Antragsgegners vom 23. März 2018 erst nach Entscheidungsfindung übersandt und die Anlagen dazu bis heute nicht übersandt worden seien.

10 2.2 Eine Volluntersagung des Spielhallenbetriebs sei nicht möglich. Die bislang fehlende Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV werde nur für den Betrieb einer Spielhalle unter Bereithaltung von Geldspielgeräten benötigt. Daher dürfe aufgrund von § 18a Abs. 3 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 GlüStV nur der Betrieb einer Spielhalle unter Bereithaltung von Geldspielgeräten untersagt werden. Im Übrigen

verbleibe es bei der Erlaubnis nach § 33i GewO, so dass die Spielhalle ohne solche Geldspielgeräte weiterbetrieben werden könne. Die Ausübung dieses Rechts könne auch nicht von einer vorherigen Unterwerfungserklärung abhängig gemacht werden. Selbstverständlich sei sie bereit, die Geldspielgeräte abholen zu lassen, sofern ihr der Weiterbetrieb der Spielhalle in Anwesenheit der Spielgeräte untersagt worden wäre und sofern die Verwaltungsgerichte im Eilverfahren eine solche Anordnung als rechtmäßig bewerten würden. Sodann, also nach Abholung der Spielgeräte, würde die Spielhalle zunächst probeweise wiedereröffnen.

11 2.3 Der Gesetzeswortlaut des § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG, der den Abstand einer Spielhalle zu einer allgemeinbildenden Schule von 250 m Luftlinie festlege, lasse den Betrieb einer Spielhalle zu, die wie ihre äußerst versteckt in einem Hinterhof eines Fabrikgeländes, das bis auf den Zugang zum Parkplatz versperrt sei, gelegen und von öffentlichen Straßen aus nicht als solche wahrnehmbar sei. Es sei dahingehend Ermessen eröffnet. Denn das Ziel des Mindestabstands zu öffentlichen Schulen, Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Glücksspielangebots in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen, könne auch auf diese Weise erreicht werden. Daher komme dem Gesichtspunkt der Wahrnehmbarkeit im Hinblick auf zulässige Abweichungen vom Mindestabstand gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG Bedeutung zu. Dies habe auch das Sächsische Obergericht im Hinblick auf Hindernisse festgestellt, die nur mit einem erheblichen Zeitaufwand umgangen werden könnten. Dies müsse erst recht dann gelten, wenn das Hindernis überhaupt nicht überwunden werden könne. Im Übrigen halte es der Senat offenbar für unbedenklich, eine Spielhalle innerhalb des 250-Meter-Radiuses zuzulassen, die vom unmittelbaren Schulumfeld aus eingesehen werden könne, jedoch von dort aus aufgrund des dazwischenliegenden Flusses nur mit einem erheblichen Umweg erreicht werden könne. Der Zugang zur Spielhalle könne streng reglementiert werden. Die Verwaltungspraxis hierzu sei erst später laufend verschärft worden.

12 2.4 Die Mindestabstandsregelung und der Erlaubnisvorbehalt seien unionsrechtswidrig, da sie gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV verstießen. Es fehle an der erforderlichen Kohärenz.

- 13 Es bestehe vorliegend ein grenzüberschreitender Bezug, da in ihrer Spielhalle im erheblichen Umfang Dienstleistungen gegenüber in anderen EU-Mitgliedsstaaten ansässigen Dienstleistungsempfängern erbracht würden. Die Grenze zu zwei EU-Mitgliedsstaaten befinde sich nur wenige Kilometer vom Standort der Spielhalle entfernt.
- 14 Eine Kohärenzprüfung sei nach der eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots erforderlich. Dies hätten die Gerichte verkannt. Eine nationale Regelung sei nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn es sie tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise erreichen könne. Eine Kohärenzprüfung habe insbesondere auch im Hinblick auf den Betrieb von Spielhallen in Lettland stattgefunden, die keinem Staatsmonopol unterlägen. Die Kohärenzprüfung lasse sich nicht auf eine „Scheinheiligkeitsprüfung“ beschränken, die ergänzt werde um die Prüfung etwaiger „Ausweichbewegungen“. Auch Ausnahmen von den Bestimmungen eines Gesetzes könnten in bestimmten Fällen dessen Kohärenz beeinträchtigen, insbesondere wenn sie wegen ihres Umfangs zu einem Ergebnis führten, dass dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspreche. Dies sei hier der Fall. Zwar habe die Abstandsvorgabe den Schutz der Minderjährigen zum Ziel. In Sachsen werde dieses Ziel nur lückenhaft und widersprüchlich verfolgt, da ausgerechnet diejenige Gruppe Jugendlicher, bei der das stärkste Interesse am Glücksspiel und am Automatenspiel im Speziellen vermutet werden dürfe, nämlich die Schüler berufsbildender Schulen, von der Regelung von vornherein ausgeklammert würden. Auch im Bereich der Spielbanken und bei sonstigen Gelegenheiten, an Glücksspielen teilzunehmen (Schulbedarfs- und Spielzeugläden), würden keine entsprechenden Regelungen gelten.
- 15 Auch die praktische Handhabung, insbesondere das vom Gesetz so nicht vorgegebene sklavische Abstellen auf die Einhaltung der Abstände, sei inkohärent. Denn damit könnte suchtgefährdende, gut sichtbare und auffällig beworbene Spielhallen nicht verhindert werden. Auch würde die praktische Wirksamkeit dieser Regelung durch Ausnahmeregelungen beeinträchtigt. Denn der Schutzzweck werde aufgrund der Verwaltungspraxis in den Bundesländern weitgehend verfehlt. Bundesweit dürfte der Anteil der nach § 24 GlüStV betriebenen Spielhallen trotz Verstoßes gegen § 25 Abs.

2 GlüStV deutlich über der maßgeblichen Schwelle von 10% liegen. Darüber hinaus seien die Abstandsvorgaben in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Diese großzügige Verwaltungspraxis werde von den Verwaltungsgerichten gebilligt.

16 Die Einstellung des Senats im Hinblick auf das Vorliegen eines Härtefalls sei bundesweit eine Außenseiterposition. Auch sei die Auslegung der unbilligen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV im behördlichen Ermessen. Die entsprechende Praxis sei stark unterschiedlich.

17 Es wäre ohne weiteres möglich gewesen, bereits auf gesetzgeberischer Ebene klare Entscheidung zu treffen. Die Verpflichtung, die Außenwerbung zu entfernen, lasse sich nicht auf § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV stützen. In dem Moment, in dem in der Spielhalle keine Geldgewinnspiele bereitgehalten würden, gebe es in der Spielhalle nichts Verbotenes mehr. Die Anordnung zur Entfernung sei daher von vornherein ungeeignet, unerlaubtes Glücksspiel zu fördern. Bei der Werbung handle es sich vielmehr um eine Dachmarkenwerbung, die sich sowohl auf Spielhallen beziehe, die an anderen Standorten betrieben würden, als auch sofern vorhanden auf eine am selben Spielort betriebene Spielhalle ohne Geldspielgeräte. Der Verweis des Verwaltungsgerichts auf das Wort „CASH“ sei nicht zulässig.

18 2.5 Der möglicherweise entstandene Schaden bei einer einstweiligen Schließung lasse sich nicht im Wege von Amtshaftungsverfahren liquidieren.

19 2.6 In dem Schriftsatz des weiteren Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin vom 11. Mai 2018 werden die Ausführungen vertieft und ergänzend auf Folgendes hingewiesen:

20 Das glücksspielrechtliche Erlaubniserfordernis i. S. v. § 24 GlüStV beruhe auf einer verfassungswidrigen Mischlage. Sowohl der bundesrechtliche Erlaubnisvorbehalt gemäß § 33i GewO als auch der parallel zu der gewerberechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle verlangte glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt gemäß § 24 GlüStV regelten den Jugendschutz, den Spielerschutz sowie die Anforderungen an die Zuverlässigkeit. Die verfassungswidrige Mischlage würde in der Praxis auch ausgeübt werden. Beide Erlaubnisvorbehalte überschneiden sich. Dies habe das

Oberverwaltungsgericht Münster in seinem Urteil v. 16. April 2018 (- 4 A 589/17 -, juris) zutreffend festgestellt. Die entgegengesetzte Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2017 sei nicht vertretbar. Da die Erlaubnis nach § 33i GewO durch die Erlaubnis gemäß § 24 GlüStV für Altspielhallen nicht ersetzt werde, sei die staatliche Praxis von der verfassungswidrigen Mischlage eines Nebeneinanders des gewerberechtlichen und des Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt gekennzeichnet. Dies müsse sich auch das Bundesverwaltungsgericht zum Vorwurf machen lassen.

21 Die Auffassung des Verwaltungsgerichts Dresden, die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 GlüStV lägen vor, sei bemerkenswert abwegig und verdeutliche eine unfassbare Willkür. Sie betreibe eine Spielhalle, vermittele aber kein unerlaubtes Glücksspiel. Darüber hinaus dürfe nicht der Betrieb der Spielhalle, sondern lediglich der Betrieb einer Spielhalle, in der Glücksspiel veranstaltet werde, untersagt werden. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts sei schlechterdings unvertretbar. Der Hinweis auf ein erforderliches substantiiertes und seriöses Angebot grenze an Willkür. Vielmehr könne durch Entfernung der Geldspielgeräte, ja schon durch Ziehen des Automatensteckers, die Spielhalle völlig zwangslos auch ohne die glücksspielrechtliche Erlaubnis betrieben werden.

22 Unionsrecht sei vollumfänglich anwendbar. Es bestehe der dafür erforderliche grenzüberschreitende Bezug. Da sich die sächsischen Gerichte nicht an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Unionsrecht und dem Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten und der daraus folgenden Gebote der Effektivität, Transparenz, Publizität sowie Rechtssicherheit und Rechtsklarheit orientierten, sei der Vorwurf der groben Willkür gerechtfertigt. Die Spielhallen würden zum Großteil mit Geldspielgeräten aus Österreich betrieben. Der Spielhallenbetrieb sei für den Binnenmarkt relevant. Es bestehe potenzielles Interesse eines Investors aus dem EU-Ausland an dem Betrieb einer Spielhalle oder an der Beteiligung an einem Spielhallenbetrieb. Ein solches Interesse sei durch einen Marktführer eines österreichischen Unternehmens belegt.

23 Das Unionsrecht kenne keine Unterscheidung zwischen einer nur summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage und es kenne schon gar keinen Grundsatz, wonach

die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes davon abhängig gemacht werden könne, ob aus Sicht des Gerichts die Erfolgsaussichten des Widerspruchs wahrscheinlich sei oder nicht. Das Unionsrecht verlange vielmehr immer eine vollständige Prüfung aller Voraussetzungen. Die Prüfung der Kohärenz müsse auch die tatsächlichen Gesamtumstände im Lichte der konkreten Anwendungsmodalitäten anhand einer dynamischen Untersuchung erfassen. Da die Beschränkung des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht angewendet werden dürfe, müsse das Sächsische Obergerverwaltungsgericht eine umfassende unionsrechtliche Prüfung durchführen. Daher müsse der maßgebliche Sachverhalt gemäß § 86 VwGO ausgeforscht werden. Dann würde klar werden, dass die deutschen Bundesländer primär fiskalische Ziele mit ihrer restriktiven Glücksspielpolitik verfolgten. Beschränkungen privater Anbieter wie eine Volluntersagung wegen eines Abstands zu einer Schule könnte nicht mit der angeblichen Notwendigkeit der Verringerung der Gelegenheiten zum Spielen oder der Suchtgefahr legitimiert werden. Dem sei das Verwaltungsgericht nicht nachgekommen; auch das Obergerverwaltungsgericht müsse den Sachverhalt insbesondere zu der Frage der unterschiedlichen Vergabepaxis in den Ländern und der willkürlichen Genehmigungserteilung durch sächsische Behörden nachgehen. Es bestehe Willkür bei der Vergabe bzw. Nichtvergabe glücksspielrechtlicher Erlaubnisse und es werde Günstlingswirtschaft betrieben, die zu Intransparenz des Verfahrens führe. Dies könne ihr nicht zum Nachteil gereichen. In anderen benachbarten Bundesländern würden auf der Grundlage desselben Gesetzes, nämlich § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, mehrfach Spielhallen zwanglos regelmäßig mit einer Konzession ausgestattet. Daher verstoße die Untersagungsverfügung gegen den Gleichheitssatz.

- 24 Die auch vom Sächsischen Obergerverwaltungsgericht aufgestellte These, dass das Kohärenzgebot außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots nicht bestehe, sei bemerkenswert abwegig. Das Kohärenzgebot gelte selbstverständlich in jedem Bereich einer Beschränkung der Grundfreiheiten. Dabei müsse die Kohärenz bezogen auf das gesamte Bundesgebiet geprüft werden (vgl. BayVGH, Beschl. v. 9. Mai 2014 - 22 CS 14.568 -, juris Rn. 28). Schon die gerichtsbekannte Tatsache, dass Mindestabstände zu Schulen in den meisten Bundesländern nicht angewendet würden, schließe eine Kohärenz von vornherein aus. Das Transparenzgebot gelte in jedem Dienstleistungsbereich und völlig unabhängig von der Frage, ob die Beschränkung in

einem Konzessionsvorbehalt oder einem bloßen Erlaubnisvorbehalt bestehe. Die Spielhallen stellen eine vom Gesetzgeber anerkannte geeignete Alternative zur Kanalisierung der Spielsucht in geordnete Bahnen dar.

- 25 Sogenannte „Alt-Betreiber“ von Spielhallen bedürften aus richtiger Sicht keiner zusätzlichen glücksspielrechtlichen Konzession oder Genehmigung. Dies habe das Verwaltungsgericht Leipzig zutreffend festgestellt. Das sächsische Genehmigungsverfahren verstoße gegen das unionsrechtliche Transparenzgebot. Der glücksspielrechtliche Konzessionsvorbehalt verstoße schon gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Denn das Erfordernis einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Konzession sei in Sachsen intransparent geregelt. Die Gesetzeslage lasse vom Wortlaut her auch eine andere Auslegung zu. Dem neu eingeführten § 22 SächsGlüStVAG komme keine materiellrechtliche Bedeutung zu. Daher könne diese Norm die Rechtsunsicherheit nicht nachträglich beseitigen. Es lasse sich kein vom Gesetzgeber vorgesehenes Genehmigungs- oder Konzessionsverfahren erkennen, in dem die Antragstellerin die glücksspielrechtliche Konzession beantragen und unionsrechtskonform erlangen könnte. Der Gesetzgeber habe offenkundig absichtlich darauf verzichtet, für die Konfliktsituationen durch die Anwendung von Mindestabständen Auswahlkriterien festzulegen. Der glücksspielrechtliche Konzessionsvorbehalt sei unanwendbar. Das Publizitätsgebot sei verletzt worden. Die Vergabe von Konzessionen gehe nicht mit entsprechenden Publizitätsmaßnahmen einher, die der Bedeutung des in Rede stehenden Bereichs für den Binnenmarkt entspreche. Es gebe für Spielhallen in Sachsen nicht mal ansatzweise Transparenz und Publizität. Weder existierten Regelungen, die eine Transparenz und Publizität gewährleisteten, noch habe die Landesdirektion in ihrer Praxis im Voraus für Transparenz und Publizität gesorgt. Da die Anforderungen an die glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht geregelt oder nur ganz allgemein formuliert seien, seien der Behörde keine hinreichenden Grenzen gesetzt, die eine willkürliche Ermessensausübung verhinderten. Die Ziele des Staatsvertrags seien unbestimmt und dehnbar, enthielten keinerlei objektive Kriterien, sondern lediglich Zielbestimmungen. Dies gelte etwa bei Kollisionen von Bewerbern bezüglich des Mindestabstands; die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts hierzu sei europarechtswidrig. Daher dürfe sächsischen Spielhallenbetreibern eine fehlende Erlaubnis nicht entgegengehalten werden.

- 26 3. Damit können die verwaltungsgerichtlichen Erwägungen nicht in Frage gestellt werden. Dies ergibt sich aus Folgendem:
- 27 3.1 Der von der Antragstellerin gerügte Gehörsverstoß dadurch, dass ihr der Schriftsatz des Antragsgegners vom 23. März 2018 und die Anlagen dazu (ein Lageplan, drei Fotos) erst verspätet oder gar nicht übersandt worden sind, ist unerheblich.
- 28 Denn der Antragstellerin hat im Rahmen des Beschwerdevorbringens auch auf das Vorbringen des Antragsgegners in diesem Schriftsatz Stellung genommen. Nachdem der Antragstellerin auch die bislang nicht übersandten Anlagen zur Verfügung gestellt worden sind, war es dieser möglich, hierzu im Rahmen des Beschwerdeverfahrens Stellung zu nehmen. Dies ist im Hinblick auf den Zugang zur und auf die Sichtbarkeit der Spielhalle auch geschehen.
- 29 3.2 Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht sind im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gemäß § 80 Abs. 5 VwGO befugt, eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmen.
- 30 Im Fall eines behaupteten Widerspruchs des Verwaltungsakts zum Europarecht sind dabei allein der europarechtliche Grundsatz der Gleichwertigkeit, wonach die in Fällen mit Europarechtsbezug angelegten Maßstäbe für den Einzelnen nicht weniger günstig ausgestaltet werden dürfen als die für entsprechende Verfahren mit rein innerstaatlichem Bezug, und der Grundsatz der Effektivität zu beachten, wonach die nationalen Vorschriften die Ausübung der durch Europarecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 17 m. w. N.).
- 31 Diese Vorgaben sind nicht verletzt. Insbesondere ist das Gericht nicht zu einer umfassenden, auch Beweiserhebungen einschließenden Sachverhaltsaufklärung verpflichtet, wenn sich - wie hier - der wesentliche Sachverhalt aus den dem Gericht zur Verfügung stehenden Akten ergibt. Der Untersuchungsgrundsatz des § 86 VwGO ist im einstweiligen Rechtsschutzverfahren darauf beschränkt, die vorgelegten oder in

angemessener Zeit erreichbaren Beweismittel sowie die glaubhaft gemachten Tatsachen und überwiegenden Wahrscheinlichkeiten heranzuziehen. Dies gilt auch bei einem behaupteten Verstoß gegen Europarecht. Die durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Effektivität des Eilrechtsschutzes verlangt eine Intensivierung der verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklichen summarischen Prüfung im Eilverfahren nur dann, wenn andernfalls erhebliche und unzumutbare schwere Nachteile entstünden. Dies ist im vorliegenden Zusammenhang - wie gezeigt wird - nicht der Fall (vgl. (BVerfG, Beschl. v. 20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 -, juris Rn. 54 m. w. N.; Puttler a. a. O. Rn. 136 m. w. N.).

32 Daher war der Senat nicht gehalten, umfangreiche Auskünfte einzuholen, die etwa in einer - hier nicht angelegten - Generalakte gesammelt werden müssten.

33 3.3 Die Untersagungsverfügung kann sich auf die Ermächtigungsgrundlage des § 18a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GlüStV stützen.

34 Hiernach stehen der Glücksspielaufsichtsbehörde (bei der Aufsicht über die Spielhallen) die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV zu. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV kann die Veranstaltung, die Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagt werden. Diese Regelung gilt aufgrund des Anwendungshinweises entsprechend für Maßnahmen gegen Spielhallen, die dem Gesetz zuwider betrieben werden. Damit besteht - worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat - eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage, auch wenn gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV die (direkte) Anwendbarkeit von § 9 GlüStV für Spielhallen, soweit sie Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, ausgeschlossen ist.

35 Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich der Eingriffsbefugnisse gemäß § 18a SächsGlüStV auf Spielhallen, die dem Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags unterfallen. Auch wenn unter die Begriffsbestimmung der Spielhalle gemäß § 3 Abs. 7 GlüStV auch solche Spielhallen fallen, in denen Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeiten aufgestellt werden, unterliegt die Einrichtung und der Betrieb einer solchen Spielhalle weiterhin nicht der Regulierung durch den Glücksspielstaatsvertrag (Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl.

2013, § 3 Rn. 22 m. w. N.). Es ist nicht ersichtlich, dass der in § 2 Abs. 3 GlüStV festgelegte Anwendungsbereich der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags auf Spielhallen, soweit sie Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, von § 18a SächsGlüStVAG ausgeweitet werden sollte. Vielmehr zeigen § 18a Abs. 1, Abs. 2 sowie Abs. 4 SächsGlüStVAG, dass sich die glücksspielrechtliche Aufsicht nur auf solche Spielhallen beschränkt, auf die der Glücksspielstaatsvertrag gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV anwendbar ist, weil diese Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten.

36 Hieraus folgt, dass die in Nr. 1 des Untersagungsbescheids enthaltene Untersagung des Spielhallenbetriebs die Spielhalle 1 nur insoweit betrifft, soweit dort Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden. Nicht untersagt ist der Betrieb einer Spielhalle, die nicht unter den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags fällt, weil dort keine solchen Geräte bereitgehalten werden. Dieser Sichtweise entspricht auch die Regelung in Nr. 1 des Bescheids. Denn hiernach ist nur der Betrieb der Spielhalle sowie deren Überlassung an Dritte untersagt, soweit dafür keine glücksspielrechtliche Erlaubnis oder eine Ausnahme- oder Härtefallentscheidung vorliegt. Die hiermit in Bezug genommenen Bestimmungen der §§ 24 ff. GlüStV sowie des § 18a SächsGlüStVAG betreffen nur solche Spielhallen, für die - wie aufgezeigt - der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags überhaupt eröffnet ist. Diese Sichtweise ergibt sich auch aus Nr. 3.2 der Untersagungsverfügung (S. 7, 2. Abs.). Dort findet sich der Hinweis, dass mit der Untersagungsverfügung nur die Einstellung des Spielhallenbetriebs angeordnet und nicht die anderweitige Nutzung der Räumlichkeiten grundsätzlich untersagt sei. Dass der Betrieb einer Spielhalle, die nicht unter den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 3 GlüStV fällt, hiervon nicht erfasst ist, folgt zudem daraus, dass nach dem betreffenden Hinweis bei der anderweitigen Nutzung der Spielhalle (nur) vorher die Geldspielgeräte zu entfernen seien.

37 Nicht untersagt wird daher in sachgerechter Auslegung der Betrieb einer Spielhalle, die zwar von der weiten Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 7 GlüStV erfasst ist, die aber nicht unter den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 3 GlüStV fällt. Einer dahingehenden Erlaubnis zur Weiterführung einer solchen Spielhalle musste, anders als die Antragstellerin meint, daher als mildere Maßnahme nicht vorgesehen werden.

Denn diese Möglichkeit ergibt sich zwangslos bei entsprechender Auslegung des Untersagungsbescheids.

38 3.4 Der Betrieb der Spielhalle 1 sowie deren Überlassung an Dritte kann, soweit die Spielhalle wegen der Bereithaltung von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (§ 2 Abs. 3 GlüStV) unter den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags fällt, gemäß § 18a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GlüStV untersagt werden.

39 Dabei kommt es nicht darauf an, ob hierin unerlaubte Glücksspiele veranstaltet, durchgeführt oder vermittelt werden. Denn gemäß § 18a Abs. 3 SächsGlüStVAG stehen der Glücksspielaufsichtsbehörde die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV bei der Aufsicht über die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen zu. Hierunter fällt auch die Prüfung, ob der Mindestabstand der Spielhalle 1 von 250 m zu einer allgemeinbildenden Schule gemäß § 18a Abs. 4 Satz 1 GlüStV eingehalten ist und ob hiervon im Ausnahmefall gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG Abweichungen zulässig sind, und das Ergreifen entsprechender Maßnahmen, sollte dies nicht der Fall sein. In dem Untersagungsbescheid wird daher zu Recht darauf abgehoben, dass die Spielhalle 1 den erforderlichen Mindestabstand zu dem C.....-Gymnasium nicht einhält.

40 Über die Unterschreitung des Mindestabstands besteht vorliegend im Ergebnis keine Uneinigkeit. Die konkrete Situation ist auch nicht geeignet, von einem Ausnahmefall i. S. v. § 18a Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG auszugehen. Der Senat hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass ein solcher Fall dann zu bejahen sein könnte, wenn sich zwischen Spielhalle und allgemeinbildenden Schulen natürliche Geländehindernisse oder andere örtliche Gegebenheiten (wie etwa eine Bahnstrecke) befinden, die eine andere Sichtweise erforderlich machen (SächsOVG, Beschl. v. 21. November 2017 - 3 B 296/17 -, juris Rn. 13 f. m. w. N.). Soweit die Antragstellerin hierzu darauf hinweist, dass ein freier Zugang zu ihrer Spielhalle weitestgehend unterbunden sei, begründet dies regelmäßig keinen Ausnahmefall. Ob dies ausnahmsweise im Einzelfall dann anders sein könnte, wenn sich die Spielhalle in einem Bereich oder in einem Gebäude befindet, zu dem nur ein streng reglementierter Zugang besteht und kein nach Außen hin sichtbarer Spielbetrieb stattfindet, kann hier

offen bleiben. Denn die Antragstellerin hat selbst darauf hingewiesen, dass ein Zugang über den Parkplatz weiterhin frei möglich ist. Dies wird durch die vom Antragsgegner mit Schriftsatz gegenüber dem Verwaltungsgericht Dresden vom 23. März 2018 übersandten Fotos von der Spielhalle und dem Parkplatz bestätigt. Die rein hypothetische Frage, ob der freie Zugang über den Parkplatz möglicherweise durch verschließbare Tore zusätzlich reglementiert werden könnte, bedarf keiner Berücksichtigung, da im Rahmen der Abstandsprüfung gemäß § 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG allein die tatsächlichen Gegebenheiten zugrunde zu legen sind.

41 Nichts anderes gilt für die Frage der Sichtbarkeit der Spielhalle. Auf einen Sichtkontakt zwischen Schule und Spielhalle kommt es nicht an (SächsOVG, Beschl. v. 1. März 2018 - 3 B 5/18 -, juris Rn. 9 m. w. N.). Der Senat hat auch mehrfach darauf hingewiesen, dass das unter den Schutz des § 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG fallende Lebensumfeld von Schülern allgemeinbildender Schulen nicht nur durch die sichtbare Umgebung charakterisiert wird, sondern auch durch das vom Gesetzgeber näher bestimmte Umfeld einer Schule, das von den Schülern bei dem Weg zur und von der Schule tagtäglich erschlossen wird. Ob daher im Einzelfall - etwa durch Entfernung von Außenwerbung - die Sichtbarkeit einer Spielhalle in der Umgebung vermindert oder ausgeschlossen werden kann, spielt bei der pauschalisierenden Betrachtungsweise, die dem Gesetzgeber zuzubilligen ist, regelmäßig keine Rolle (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 21. November 2017 a. a. O. Rn. 30; Beschl. v. 19. Juni 2018 - 3 B 326/18 -, juris Rn. 19 m. w. N.).

42 3.5 Auch die mit der Beschwerde allein noch gerügte Aufforderung, die Werbung für die Spielhalle zu entfernen (Nr. 3 der Untersagungsverfügung), begegnet keinen Bedenken.

43 Sie kann sich - wie von Antragsgegner und Verwaltungsgericht festgestellt - auf § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV stützen. Die hiernach mögliche Untersagung von Werbung für die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele ist auf den Betrieb einer Spielhalle bezogen möglich. Daran ändert nichts, dass durch die Einstellung des Spielbetriebs die hierauf bezogene Außenwerbung möglicherweise ins Leere läuft und - wie die Antragstellerin

meint - nunmehr eine nach den allgemeinen Vorschriften zulässige Dachmarkenwerbung darstellt.

44 Denn unabhängig davon, ob die Außengestaltung der Spielhalle und ihre Werbung den Vorgaben des § 26 Abs. 1 GlüStV entspricht oder nicht, wonach von der äußeren Gestaltung der Spielhalle her keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden darf, folgt aus dem dem Mindestabstandsgebot des § 18a Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG zugrunde liegenden Schutz Jugendlicher vor Suchtgefahren, dass innerhalb des Mindestabstands nicht nur der Betrieb der Spielhalle selbst, sondern auch eine nach § 26 Abs. 1 GlüStV zulässige Werbung untersagt werden kann. Hierzu hat der Antragsgegner in dem Untersagungsbescheid (Nr. 3.3, S. 7 letzter Absatz) zutreffend darauf verwiesen, dass auch die Außengestaltung der Spielhalle dem Schutzzweck des Mindestabstandsgebots widerspricht, die Schüler einer allgemeinbildenden Schule vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen zu schützen und einem „Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige entgegenzuwirken (vgl. SächsOVG, Beschl. 20. Juni 2018 - 3 B 332/17 -, juris Rn. 18 m. w. N.). Dieses Ziel wird nicht nur durch die Untersagung des Spielhallenbetriebs selbst, sondern auch durch ein Verbot der hierauf bezogenen Werbung erreicht, unabhängig davon, ob die beworbene Spielhalle noch besteht oder nicht.

45 3.6 Die der Untersagungsverfügung zugrunde liegenden glücksspielrechtlichen Regelungen in § 18 Abs. 4 SächsGlüStVAG begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere verstoßen sie bei der hier ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht gegen das verfassungsrechtliche Verbot einer Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 5. Januar 2018 - 3 B 315/17 -, juris Rn. 8 f.).

46 (1) An dieser Auffassung hält der Senat jedenfalls im Hinblick auf hier gegebene sogenannte Altspielhallen wie hier fest. Denn die von der Antragstellerin beschriebene Konkurrenz zwischen gewerberechtlicher Erlaubnis und der nach Landesrecht zu

prüfenden zusätzlichen Genehmigungserfordernisse besteht nämlich in diesem Fall nicht. Abgesehen davon, dass hier nicht die Erteilung einer Genehmigung nach § 24 GlüStV in Rede steht, ist nicht ersichtlich, dass die Ausübung der Aufsichtsbefugnisse gemäß § 18a Abs. 3 SächsGlüStVAG die Gefahr einer verfassungswidrigen Mischlage nach sich ziehen könnte. Vielmehr obliegt es hiernach dem Antragsgegner als Glücksspielaufsichtsbehörde, die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten. Hierunter fällt die Einhaltung des hier maßgeblichen Mindestabstands gemäß § 18a Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG. Eine solche (glücksspielrechtliche) Voraussetzung zum Betrieb einer Spielhalle ist in dem Verfahren gemäß § 33i GewO, das die Antragstellerin schon durchlaufen hat, nicht geprüft worden. Nichts anderes gilt für die von dem Antragsgegner bei der Ausübung seiner Aufsichtsbefugnisse heranzuziehenden Ziele des Staatsvertrags gemäß § 1 GlüStV sowie der weiteren Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags, die bei Spielhallen i. S. v. § 2 Abs. 3 GlüStV zu beachten sind. Zu einer Vermengung der von der Gewerbeaufsicht im Jahr 2010 geprüften Voraussetzungen für die Erteilung einer gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO und der derzeit geprüften glücksspielrechtlichen Zulässigkeit der Spielhalle kann es daher nicht kommen.

- 47 Ob und inwieweit bei neu errichteten Spielhallen eine verbotene Mischlage aus Bundes- und Landesrecht vorliegt, bedarf auch im Licht der jüngsten Rechtsprechung (vgl. hierzu OVG NRW, Urt. v. 16. April 2018 - 4 A 589/17 -, juris) hingegen keiner Entscheidung.
- 48 (2) Anders als insbesondere die weiteren Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin meinen, sind die Regelungen des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrags auch im Übrigen verfassungsrechtlich unbedenklich. Dies ist nunmehr abschließend festgestellt (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 8. Oktober 2018 - 1 BvR 1628/17 -, hierzu Hinweis bei BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris unter „Orientierungssatz“). Die geäußerten Bedenken gegen die diesbezügliche Rechtsprechung des Senats (SächsOVG, Urt. v. 11. Mai 2016 - 3 A 314/15 -, juris) im Hinblick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz, den Parlamentsvorbehalt oder den Bestimmtheitsgrundsatz veranlassen den Senat zu keiner Änderung seiner Rechtsprechung, da er sich mit diesen Bedenken bereits

abschließend beschäftigt hat und keine neuen Gesichtspunkte aufgezeigt werden, die eine andere Sichtweise nahelegten.

49 3.8 Der Heranziehung von § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GlüStV stehen auch keine europarechtlichen Bedenken entgegen.

50 Zwar wird nicht mehr daran festgehalten, dass, wie bisher im Allgemeinen entschieden (SächsOVG, Beschl. v. 9. November 2017 - 3 B 240/17 -, juris Rn. 11 m. w. N.), außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots das europarechtliche Kohärenzgebot nicht zu beachten ist. Vielmehr dürfte dies auch dann beachtlich sein, wenn die Betätigung auf dem Gebiet des Glücksspiels von einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung abhängig gemacht wird (BayVGH, Beschl. v. 9. Mai 2014 - 22 CS 14.568 -, juris Rn. 23 m. w. N.) oder die Dienstleistungsfreiheit allgemein einschränkt wird, auch wenn bei Anwendung dieser Kriterien nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Dienstleistungsfreiheit durch die Errichtung eines staatlichen Monopols ungleich stärker beschränkt wird als durch Regelungen, die lediglich bestimmte Vertriebs- und Vermarktungsformen verbieten (OVG Lüneburg, Beschl. v. 4. September 2017 - 11 ME 206/17 -, juris Rn. 23 m. w. N.; offen gelassen von ThürOVG, Beschl. v. 24. Oktober 2018 - 3 EO 480/18 -, juris Rn. 25). Selbst wenn hier wegen der Nähe der Spielhalle der Antragstellerin zu zwei Grenzen von EU-Mitgliedsstaaten (Tschechische Republik, Polen) mehr als nur die hypothetische Möglichkeit besteht, dass die Leistungen der Spielhalle von Spielern aus diesen Ländern in Anspruch genommen werden und daher ein grenzüberschreitender Bezug dargelegt sein dürfte (OVG Lüneburg, a. a. O. Rn. 21 m. w. N.), ist der behauptete Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot ebenso wenig ersichtlich wie ein Verstoß gegen die Grundsätze der Transparenz.

51 (1) Im Rahmen des Kohärenzgebotes sind zwei Anforderungen zu unterscheiden. Der Mitgliedsstaat muss einerseits die unionsrechtlich legitimen Ziele im Anwendungsbereich der Regelung tatsächlich verfolgen und darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere, namentlich fiskalische Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren könnten. Andererseits darf die in Rede stehende Regelung nicht durch die Politik in anderen Glücksspielsektoren konterkariert werden (BVerwG, Urt. v. 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris Rn. 35 m. w.

N.; OVG Lüneburg, a. a. O. Rn. 24; als „innere“ und „äußere“ Kohärenz bezeichnet, vgl. Jarass, NVwZ 2018, 1665 [1668]).

52 Das Kohärenzgebot ist kein Uniformitätsgebot und verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung. Dies gewinnt Bedeutung namentlich bei Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wie Deutschland, zu deren Verfassungsgrundsätzen eine bundesstaatliche Gliederung in Länder mit hier eigener Gesetzgebungszuständigkeit gehört (BVerwG, a. a. O.; zur Rspr. des EuGH unter Verweis auf Art. 4 Abs. 2 EUV zutreffend Jarass a. a. O. [1669]). Dies führt dazu, dass das Kohärenzgebot etwa dann nicht verletzt ist, wenn die im Detail voneinander abweichenden Regelungen einzelner Bundesländer allgemein das Ziel verfolgen, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, dieses Ziel in allen Bundesländern gleichermaßen entschlossen verfolgt wird, lediglich die Kombination der dafür eingesetzten Instrumente unterschiedlich ist und die dafür eingeplanten Umsetzungsfristen in Maßen variieren (BayVGH, a. a. O. Rn. 30 ff. m. w. N.; ThürOVG, a. a. O. Rn. 29). Auch die von der Antragstellerin geltend gemachten unterschiedlichen Regelungen insbesondere im Hinblick auf die Länge des einzuhaltenden Mindestabstands sind unter dem Gesichtspunkt des Kohärenzgebotes unschädlich, da sie - wie aufgezeigt - insgesamt durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, zu denen insbesondere die Ziele der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen einschließlich der Ziele der Suchtbekämpfung sowie des Jugend- und Spielerschutzes gehören (OVG Lüneburg, a. a. O. Rn. 25 m. w. N.; Beschl. v. 12. Juli 2018 - 11 LC 400/17 -, juris Rn. 53 f. m. w. N.), und nichts dafür spricht, dass diese Ziele nicht von allen Bundesländern nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Vorschriften und der zur Verfügung stehenden Mittel von den Glücksspielaufsichtsbehörden verfolgt werden.

53 Auch die gerügte Beschränkung des Mindestabstandsgebots in § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG auf den Abstand zu allgemeinbildenden Schulen ist nicht zu beanstanden. Abgesehen davon, dass - wie aufgezeigt - das Kohärenzangebot keine Optimierung der Zielverwirklichung verlangt, ist nicht erkennbar, dass durch die fehlende Berücksichtigung von berufsbildenden Schulen (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 SächsSchulG) das Kohärenzgebot berührt sein könnte. Denn der Beschränkung auf

den Schutz allgemeinbildender Schulen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 SächsSchulG) liegt die gesetzgeberische Erwägung zugrunde, Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen zu schützen und einem „Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige entgegenzuwirken. Der Abstandsschutz soll der Spielsucht bei Minderjährigen in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen entgegenwirken. Auch kleinere Kinder sollen davor geschützt werden, dass sie entweder allein oder in Begleitung von einer Betreuungsperson im Umfeld ihrer Bildungs-, Freizeit- oder sonstigen Betreuungseinrichtungen mit Spielhallen konfrontiert werden und diese als Angebot einer Freizeitbetätigung für Erwachsene wahrnehmen können (SächsOVG, Beschl. v. 22. Juni 2018 - 3 B 332/17 -, juris Rn. 18 m. w. N.). Dass auch Schüler, die berufsbildende Schulen besuchen, aufgrund ihres höheren Alters Gefährdungen im Hinblick auf die Teilnahme an Glücksspielen unterliegen, steht außer Frage. Der Gesetzgeber hat sich aber in zulässiger Weise darauf beschränken können, die besondere Schutzwürdigkeit von jüngeren Kindern hervorzuheben, weil diese aufgrund ihres Alters besonders offen für prägende Eindrücke sind. Daher konnte sich der Gesetzgeber zur Vermeidung übermäßiger Eingriffe in die Grundrechte der Spielhallenbetreiber und deren europäischer Grundfreiheiten darauf beschränken, diese Eingriffe im Hinblick auf einen besonders geschützten Personenkreis auf ein Mindestmaß zu beschränken.

- 54 Soweit die Antragstellerin schließlich rügt, die legitimen Ziele seien nur vorgeschoben, um fiskalische Ziele zu verheimlichen, bleibt sie hierfür jeglichen Nachweises schuldig. Die bloße Behauptung solcher fiskalischen Ziele und der Hinweis darauf, der Senat möge im Wege der Amtsermittlung solche angeblich verschleierte Ziele aufdecken, entbehrt damit der Grundlage (ThürOVG, a. a. O. Rn. 28). Dies gilt auch für den Vorwurf einer willkürlichen Praxis der Genehmigungserteilung durch sächsische Behörden, die als Günstlingswirtschaft betrieben werde. Der Antragsgegner ist in seiner Stellungnahme mit Schreiben vom 8. August 2018 auf mehrere angeblich gleichgelagerte Fälle eingegangen und hat im Einzelnen dargelegt, dass dort eine andere Entscheidung gerechtfertigt war. Hinweise auf ein willkürliches Verhalten ergeben sich hieraus nicht.

55 (2) Nichts anderes ergibt sich aus den gerügten Verstößen gegen das europarechtliche
Transparenzgebot.

56 Die gesetzlichen Regelungen müssen, damit sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung
und dem daraus folgenden Transparenzgebot genügen, auf objektiven, nicht
diskriminierenden und im voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung
des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die eine
missbräuchliche Ausübung verhindern (OVG Lüneburg, Beschl. v. 4. September 2017
a. a. O. Rn. 31 m. w. N.). Das unionsrechtliche Transparenzgebot dient in erster Linie
dazu, für die Betroffenen deutlich zu machen, nach welchen Kriterien eine (Auswahl-
)Entscheidung getroffen werden wird, und soll ferner die Gefahr von
Günstlingswirtschaft und Willkür seitens der Behörde ausschließen (OVG Hamburg,
Beschl. v. 9. Juli 2018 - 4 Bs 12/18 -, juris Rn. 53 m. w. N.). Ein solcher Verstoß ist
hier nicht erkennbar.

57 Wie der Senat bereits mit Urteil vom 11. Mai 2016 (- 3 A 314/15 - a. a. O. Rn. 31;
auch BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 24 m. w. N.) festgestellt
hat, sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis in den §§ 24, 25, 26
GlüStV i. V. m. § 1 Abs. 3, § 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG hinreichend geregelt.
Soweit die Antragstellerin auf unbestimmte Rechtsbegriffe wie „unbillige Härte“ oder
das Vorliegen eines atypischen Sachverhalts abstellt, ist darauf hinzuweisen, dass sie
uneingeschränkt juristisch überprüfbar sind. Dies gilt auch für die Ermessensausübung
der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde, soweit entsprechende Vorschriften dies
ermöglichen. Die Ermessensausübung kann im Rahmen des § 114 VwGO
uneingeschränkt auf Fehler überprüft werden. Die getroffenen gerichtlichen
Entscheidungen dienen damit dazu, ermessenseröffnende Vorschriften sowie
unbestimmte Rechtsbegriffe zu konkretisieren (OVG Hamburg, a. a. O. Rn. 58 m. w.
N.).

58 Nach alledem kann die Beschwerde daher keinen Erfolg haben.

59 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

60 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 5, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG und folgt der Streitwertfestsetzung erster Instanz, gegen die keine Einwendungen vorgebracht wurden.

61 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
v. Welck

Kober

Groschupp