

Az.: 6 A 723/21
2 K 1705/19 VG Dresden



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Klägerin –
– Antragstellerin –

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch Landesdirektion Sachsen
diese vertreten durch die Präsidentin
09105 Chemnitz

– Beklagter –
– Antragsgegner –

wegen

glücksspielrechtlicher Untersagung (Spielhalle 1, K..... Straße .., P....)
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp

am 4. Juli 2024

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 19. Oktober 2021 – 2 K 1705/19 – wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 25.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Klägerin betrieb mit einer ihr am 11. Februar 2009 erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis am Standort K..... Straße .. in P.... in einem Abstand von ca. 165 m Luftlinie zur G.....-Grundschule, K..... Straße ..., neben der hier streitgegenständlichen Spielhalle eine weitere. Mit im Wesentlichen gleichlautenden Bescheiden vom 12. April 2017 in Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 8. August 2018 lehnte der Beklagte die Anträge der Klägerin vom 14. Juni 2016 auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ebenso ab wie ihre Anträge vom 28. Oktober 2016 auf Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sowie vom Mindestabstandsgebot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i. V. m. § 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG zu allgemeinbildenden Schulen. Mit dem hier angefochtenen Bescheid vom 25. Oktober 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. August 2019 untersagte der Beklagte der Klägerin zudem den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle, verfügte unter Zwangsgeldandrohung die Betriebseinstellung (Nrn. 1 bis 3) und setzte zugleich Verwaltungskosten in Höhe von 319,27 € fest (Nr. 5).
- 2 Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage und die weitere Klage auf Feststellung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisfreiheit der streitgegenständlichen Altspielhalle wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 19. Oktober 2021 ab.

II.

- 3 Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Dabei unterstellt der Senat zu ihren Gunsten ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis für die Anfechtung der

Untersagungs- und Betriebseinstellungsverfügung sowie der Zwangsgeldandrohung und lässt dahingestellt, ob trotz der zwischenzeitlichen Betriebseinstellung im Hinblick auf den bis 2029 laufenden Mietvertrag eine Wiederaufnahme möglich wäre. Der Antrag ist jedenfalls insgesamt unbegründet, weil das fristgemäße Vorbringen der Klägerin, auf dessen Prüfung der Senat gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO beschränkt ist, nicht ergibt, dass die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, der besonderen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO oder der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO vorliegen.

- 4 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung bestehen nicht.
- 5 a) Die Klägerin ist zu Unrecht der Auffassung, dass in Sachsen keine einfachrechtliche Notwendigkeit einer glücksspielrechtlichen Zweiterlaubnis für Altspielhallen existiere. Bei diesen gelte die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO fort, wobei der Konzentrationswirkung der Alterlaubnis auch nicht die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes (Urt. v. 11. Mai 2016 – 3 A 314/15 –) und die nachgehende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 5. April 2017 – 8 C 16.16 –) entgegengehalten werden könne. Das Gegenteil ist zutreffend.
- 6 Der Senat hat bereits im Beschluss vom 29. November 2019 (– 6 B 143/18 –, juris Rn. 33) ausgeführt, dass insbesondere auch Altspielhallen seit 1. Juli 2017 der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV (hier und im Folgenden, soweit nicht anders bezeichnet: 2012) unterfallen. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit Bundesrecht vereinbar (BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 – 8 C 16.16 –, juris Rn. 17 ff. zur Rechtslage vor und nach Inkrafttreten der Übergangsregelung in § 22 GlüStVAG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2016 [SächsGVBl. S. 650]) und steht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung der Obergerichte (vgl. SächsOVG, Urt. v. 11. Mai 2016 – 3 A 314/15 –, juris; OVG NRW, Beschl. v. 26. September 2019 – 4 B 255/18 –, juris Rn. 14 f.; NdsOVG, Beschl. v. 12. Juli 2018 – 11 LC 400/17 –, juris Rn. 32; OVG Saarland, Beschl. v. 10. Mai 2016 – 1 A 74/15 –, juris; OVG Hamburg, Beschl. 24. Juni 2014 – 4 Bs 279/13 –, juris). Dafür, dass sich für Altspielhallen die Erlaubnispflicht nach Ablauf der Übergangsfristen des § 29 Abs. 4 GlüStV unmittelbar aus § 24 Abs. 1 GlüStV und nicht aus § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG in der Fassung des Gesetzes vom 14. Juni 2012 (SächsGVBl. S. 270), die im Wesentlichen bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 20. August 2020 (SächsGVBl. S. 486) unverändert geblieben ist (a. F.), ergab, streiten sowohl systematische als auch teleologische Gründe. In systematischer Hinsicht steht die Konzentrationswirkung nach § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG a. F. in engem Zusammenhang mit der

glücksspielrechtlichen Überprüfung durch Beteiligung der Glücksspielbehörde im Genehmigungsverfahren nach § 18a Abs. 1 Satz 2 SächsGlüStVAG a. F., die bei den Alterlaubnissen gerade nicht stattgefunden hat. Der Gesetzeszweck der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Spieler- und Jugendschutzes würde nicht erreicht, wenn man den ohne Beteiligung der Glücksspielaufsicht zustande gekommenen gewerberechtlichen Alterlaubnissen zugleich eine glücksspielrechtliche Genehmigungswirkung beimäße (SächsOVG, Urt. v. 11. Mai 2016 a. a. O. Rn. 30 f.). Das abweichende Verständnis der Klägerin wird auch nicht durch die Entstehungsgeschichte gestützt (vgl. BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 – 8 C 16.16 –, juris Rn. 19). In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/8722 S. 5 f.) findet sich weder bei den Erläuterungen zur allgemeinen Anordnung der Konzentrationswirkung in § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG noch bei den Erläuterungen zu den Übergangsregelungen für Altspielhallen nach § 18a Abs. 5 SächsGlüStVAG eine dezidierte Aussage zu der Frage, ob vor Inkrafttreten des Gesetzes erteilte Erlaubnisse nach § 33i GewO Konzentrationswirkung haben. Vielmehr hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass durch das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2016 das Erfordernis eines zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens für Altspielhallen ausdrücklich nur klargestellt und bestätigt, nicht aber konstitutiv neu eingeführt worden ist. Nach § 22 SächsGlüStVAG in der Fassung dieses Änderungsgesetzes bedürfen Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages auf der Grundlage einer Erlaubnis nach § 33i GewO bestehen, nach Ablauf der für sie geltenden Übergangsfristen des § 29 Abs. 4 GlüStV für den weiteren Betrieb einer „Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und § 18a Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 bis 4 SächsGlüStVAG“. Wie der Gesetzentwurf hervorhebt, wurde damit nur deklaratorisch die in der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes (Beschl. v. 17. Dezember 2013 – 3 B 418/13 – GewArch 2014, 400) bereits anerkannte Erlaubnispflicht bestätigt und zum Zwecke der Gewährleistung einer Gleichbehandlung der Altspielhallen mit den nach dem Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages neu eröffneten Spielhallen klargestellt, dass hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die „Altspielhallen“ die Regelungen des § 18a Absatz 1 Satz 3, sowie Absatz 2 bis 4 SächsGlüStVAG gelten (LT-Drs. 6/4785 S. 11).

- ⁷ Das dem entgegengesetzte Vorbringen der Klägerin läuft im Wesentlichen darauf hinaus, aufzuzeigen, dass der Wortlaut des § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG auch ihr Verständnis zuließe, wonach alle gewerberechtlichen Erlaubnisse nach § 33i GewO, mithin auch die vor dem Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages erteilten, zugleich die glücksspielrechtliche Erlaubnis einschließen, und sich – wie auch in ihrer weiteren Zulassungsbegründung – mit „im angefochtenen Urteil nicht direkt wiedergegebenen (und nur aus anderen Urteilen ersichtlichen) Begründungen“ zu befassen, die sie dem Verwaltungsgericht unterstellt. Damit vermag sie nicht zu überzeugen. Soweit sie es für

zweifelhaft hält, ihr das in § 18a Abs. 1 SächsGlüStVAG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 20. August 2020 (SächsGVBl. S. 486, von der Klägerin mit „n. F.“ bezeichnet, im Folgenden SächsGlüStVAG 2020) normierte Erlaubniserfordernis entgegenzuhalten, stellt sich diese Frage schon deshalb nicht, weil die angefochtene Entscheidung darauf nicht gestützt ist. Auch in einem Berufungsverfahren würde sich die Frage nur stellen, wenn man – wie die Klägerin, aber nicht der Senat (vgl. nachfolgend unter b) – annimmt, dass der unmittelbar aus § 24 Abs. 1 GlüStV begründete Erlaubnisvorbehalt unionsrechtswidrig und unanwendbar ist. Im Übrigen galt die bisherige Übergangsregelung des § 22 SächsGlüStVAG unverändert als Absatz 1 der Übergangsregelung in § 22 SächsGlüStVAG 2020 fort, woraus folgt, dass die Erlaubnispflicht für Altspielhallen weiterhin aus § 24 Abs. 1 GlüStV herzuleiten war. Soweit in früheren Senatsbeschlüssen (z. B. v. 1. Dezember 2021 - 6 A 613/20 -, juris Rn. 10) auf den in der Übergangsregelung nicht aufgeführten § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG 2020 abgestellt wurde, wird daran nicht festgehalten. Inzwischen gilt § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 2. März 2023 (SächsGVBl. S. 74), wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse einer Erlaubnis nach diesem Gesetz bedarf und die Übergangsregelung des § 22 Abs. 1 SächsGlüStVAG 2020 ersatzlos fortgefallen ist.

- 8 b) Das angefochtene Urteil begegnet auch keinen ernstlichen Zweifeln, soweit die Klägerin den Erlaubnisvorbehalt des § 24 Abs. 1 GlüStV für unionsrechtswidrig hält und geltend macht, das System der „Zweiterlaubnis“ speziell in seiner Anwendung auf Altspielhallen sei inkohärent, weil im Zuge der großzügigen Befreiungspraxis anderer Länder ein Großteil insbesondere der Verbundspielhallen, die nach gesetzgeberischer Einschätzung den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderliefen, mit Wirkung vom 1. Juli 2017 glücksspielrechtliche Erlaubnisse erhalten habe; insoweit ergebe sich die Inkohärenz aus einer uneinheitlichen Anwendung der bundesweit einheitlich geltenden Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV. Zudem sei das Ermessen bei Erlaubnisverfahren nicht hinreichend eingeschränkt, weil die Gesetzeslage nicht eindeutig sei und der Beklagte für Befreiungen in Härtefällen trotz unterschiedlicher Anwendungspraxis in anderen Ländern keine Richtlinien erlassen habe. Diese Einwände greifen nicht durch.
- 9 In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass sich aus der von der Klägerin angeführten großzügigeren Anwendung der Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in anderen Bundesländern keine unionsrechtlich unzulässige Inkohärenz ergab (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2022 – 6 A 641/20 –, juris Rn. 30, v. 10. Dezember 2021 – 6 A 614/20 –, juris Rn. 17 jeweils m. w. N., v. 20. Dezember 2019 – 6 B 44/19 –, juris Rn. 12 und 14, v. 29. November 2019 – 6 B 143/18 –, juris Rn. 70). Richtig ist, dass Ausnahmen von den Bestimmungen eines Gesetzes dessen Kohärenz beeinträchtigen können, wenn sie wegen

ihres Umfangs zu einem Ergebnis führen, das dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspricht (vgl. EuGH, Urt. v. 21. Juli 2011 Rs. Fuchs – C-159/10 –, juris Rn. 86 m. w. N.). Davon kann hier nicht ausgegangen werden. Zum einen ist die unterschiedliche Handhabung der einzelnen Vertragsparteien des Glücksspielstaatsvertrags zu ihren Ausführungsbestimmungen Folge der föderalen Verfasstheit der Bundesrepublik (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 123; SächsOVG, Beschl. v. 1. Dezember 2021 – 613/20 –, juris Rn. 17). Zum anderen ließ die von allen Ländern beschlossene Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 (Erlaubnisvorbehalt) sowie § 25 (unter anderem das von der Klägerin angesprochene Verbundverbot des Absatzes 2) nur dann für einen (weiteren) angemessenen Zeitraum zu, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich war. Auch der Zeitraum, der danach in Härtefällen über den in Satz 2 bestimmten noch für einige Zeit hinausgehen konnte, war von vornherein in allen Ländern durch den Charakter der Regelung als Übergangsvorschrift begrenzt. Selbst wenn daher in einigen Ländern noch für eine gewisse weitere überschaubare Zeit Befreiungen in größerem Umfang als in Sachsen zugelassen wurden, führte dies – da das Ende auch dieses Übergangszeitraums absehbar und von allen Landesgesetzgebern angestrebt war – nicht zur Inkohärenz der inkriminierten Regelungen, zumal diese geeignet waren, die Zahl der Spielhallen zum Zwecke der Spielsuchtbekämpfung zu reduzieren, und die Übergangsvorschrift allein dazu diente, dadurch entstehende Härten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit abzumildern (SächsOVG, Beschl. v. 20. Dezember 2019 – 6 B 44/19 –, juris Rn. 12). Durch die Verwaltungspraxis des Beklagten und deren Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (zum Vorliegen einer besonderen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV vgl. SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 – 6 B 143/18 –, juris Rn. 43 ff.) war auch gewährleistet, dass die inhaltlichen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages im Hinblick auf die vom Landesgesetzgeber verfolgten Ziele der Bekämpfung der Spielsucht sowie der Kanalisierung des Spielbetriebs unter Berücksichtigung schutzwürdiger grundrechtlicher Belange der Spielhallenbetreiber und geltend gemachter Härtefälle durchgesetzt werden konnten (SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2022 – 6 A 641/20 –, juris Rn. 30, v. 1. Dezember 2021 – 613/20 –, juris Rn. 17).

- ¹⁰ Die Kohärenz der Regelung des Verbundverbots wird auch nicht – wie die Klägerin andeutet – infolge des Ersatzes der Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV durch die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in Frage gestellt, nach der die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen können, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird,

die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Denn die nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 landesgesetzlich festzulegende Übergangsfrist ermöglicht den Ländern nur ein vorübergehendes Absehen von der vollständigen Umsetzung des Verbundverbots. Die Vorschrift verfolgt jedoch ebenfalls das Ziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und der Reduktion der Verbundspielhallen, weshalb eine solche Ausnahme nur befristet und nur für bis zu drei Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden kann. Auch diese für eine Übergangszeit geltende Öffnungsklausel, von der Sachsen keinen Gebrauch gemacht hat, und die darauf beruhenden Ausnahmeregelungen in den unterschiedlichen Bundesländern wird dem Anliegen gerecht, das Ziel des Schutzes vor den von Spielsucht ausgehenden Gefahren in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, da diese ebenfalls konsequent auf die Erreichung des Ziels ausgerichtet sind. Entgegen der Ansicht der Klägerin wird daher die Kohärenz des Verbundverbots nicht durch unterschiedliche Übergangsregelungen zum Verbundverbot in anderen Bundesländern beeinträchtigt (vgl. ebenso VGH BW, Beschl. v. 13. September 2022 – 6 S 3652/21 –, juris Rn. 26. ff.)

- 11 Nicht einschlägig in diesem Zusammenhang ist die von der Antragstellerin herangezogene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C–169/07 (Urt. v. 10. März 2009 – Hartlauer –), wonach ein System der vorherigen Genehmigung (Erlaubnisvorbehalt) auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen muss, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden. Denn die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis steht schon nicht im behördlichen Ermessen. Vielmehr besteht bei Einhaltung der gesetzlichen Bedingungen, darunter des hier einschlägigen Verbundverbots, ein Rechtsanspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 39). Die Kriterien, nach denen sich bemisst, was ein baulicher Verbund mit weiteren Spielhallen ist, sind durch die in § 25 Abs. 2 GlüStV hervorgehobenen Beispielsfälle der Unterbringung in einem gemeinsamen Gebäude oder in einem Gebäudekomplex objektiv geregelt und lassen keinen Raum für Willkür. Die Befreiungsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ermöglichte nur beim Vorliegen einer unbilligen Härte für einen begrenzten Übergangszeitraum eine Erlaubniserteilung im jeweiligen Einzelfall. Diese aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geschaffene Ausnahmeregelung diene der Wahrung der verfassungsrechtlich garantierten Gewerbefreiheit ebenso wie der im Unionsrecht verankerten Dienstleistungsfreiheit und bedurft nicht noch zusätzlich einschränkender Kriterien für ihre Anwendung (SächsOVG, Beschl. v. 20. Dezember 2019 – 6 B 44/19 –, juris Rn. 14).
- 12 c) Ernstliche Zweifel resultieren auch nicht aus den von der Klägerin vorgetragenen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des "sächsischen Erlaubnisregimes". Soweit die Klägerin im

Hinblick auf eine verfassungswidrige Mischlage ausführt, dass das Bundesverwaltungsgericht eine solche zwar für Spielhallen geprüft habe, deren gewerberechtliche Erlaubnisse vor dem 1. Juli 2012 erteilt worden seien, nicht aber im Hinblick auf Neuanträge, ist dies für ihren Fall nicht relevant, da ihr eine gewerberechtliche Erlaubnis bereits am 11. Februar 2009 erteilt wurde. Unabhängig davon hat der Senat zu diesem Aspekt im Beschluss vom 29. November 2019 – 6 B 143/18 – (juris Rn. 55 ff.) entschieden, dass die spielhallenrechtlichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Sächsischen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Ausreichend i. S. einer Ersetzung bundesrechtlicher Vorschriften ist danach, dass der Gesetzgeber die Materie, gegebenenfalls einen abgrenzbaren Teil, in eigener Verantwortung regelt (BVerfG, Urt. v. 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10, 29 f.). Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen sowie zu allgemeinbildenden Schulen (§ 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG) sind dem Recht der Spielhallen zuzuordnen, das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich aus der konkurrierenden Kompetenz des Bundes herausgenommen wurde und damit nach Art. 70 Abs. 1 GG der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterfällt (vgl. bereits SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2022 – 6 A 641/20 –, juris Rn. 7, v. 29. November 2019 a. a. O. Rn. 57).

- 13 d) Zu der weiteren Zulassungsbegründung unter Ziffer II, IV und V, die im Wesentlichen gleichlautend ist wie in zahlreichen von den Prozessbevollmächtigten der Klägerin geführten Verfahren, verweist der Senat auf seinen Beschluss vom 1. Dezember 2021 – 6 A 613/20 – (juris Rn. 8 bis 16) betreffend eine Altspielhalle, die ebenso wie die her streitgegenständliche mit einem Abstand von 165 m Luftlinie zur G.....-Grundschule das Abstandsgebot nach § 18a Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG nicht wahr:

„⁸ 1.3 Aus der im Zulassungsverfahren vorgetragenen Ansicht, dass § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG - auch im Vergleich mit Bestimmungen anderer Bundesländer - keine Erlaubnisvoraussetzung sei, da das darin bestimmte Mindestabstandsgebot nicht an die Behörde adressiert sei, sondern vielmehr gegenüber dem Spielhallenbetreiber eine Betreiberpflicht statuiere, ergeben sich ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Die Klägerin führt aus, dass an den Bürger adressierte Sollvorschriften (hier § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG) regelmäßig keine Rechtspflichten beinhalteten, sondern allenfalls Obliegenheiten. Auf einen Mindestabstand könne zwar gedrungen werden, ein solcher könne aber - gleichlaufend mit Wettvermittlungsstellen - nicht erzwungen werden. Der Senat hat in dem Beschluss vom 26. Juli 2021 - 6 B 262/21 - (juris Rn. 18 ff.) ausgeführt:

“¹⁸ (...)

¹⁹ Entgegen der Ansicht der Antragstellerin war und ist die Einhaltung des Abstandsgebots - sofern nicht im Einzelfall von ihm abgewichen werden kann - eine Erlaubnisvoraussetzung und nicht nur eine selbstständig durchsetzbare (seitens der Behörde ermessenslenkende) Betreiberpflicht. § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG ordnet einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie

sowohl zwischen Spielhallen als auch zu allgemeinbildenden Schulen an. Die Antragstellerin missversteht die Vorschrift, wenn sie meint, diese enthalte allenfalls eine Obliegenheit des Spielhallenbetreibers, den gesetzlichen Mindestabstand einzuhalten. Dem Wortlaut des § 18 Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG ist nicht zu entnehmen, dass sich die Vorschrift vorrangig an die Spielhallenbetreiber richtet. Vielmehr regelt sie Anforderungen an den Betrieb der in § 2 Abs. 3 GlüStV bezeichneten Spielhallen, ist somit betriebs- (anlagen-) und nicht betreiberbezogen. Ziel eines Erlaubnis- oder Genehmigungsvorbehalts ist die Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem öffentlichen Recht. Sofern das Prüfprogramm vom Fachgesetzgeber nicht eingeschränkt ist, ist im Verfahren der Erteilung der Erlaubnis oder Genehmigung das Vorhaben umfassend auf seine Vereinbarkeit mit öffentlich-rechtlichen Anforderungen zu überprüfen. Hier regelt § 24 GlückStV das Prüfprogramm. Nach Absatz 2 Satz 1 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen; das Nähere regeln nach Absatz 3 die Ausführungsbestimmungen der Länder.

²⁰ Nach § 18a Abs. 1 Satz 2 SächsGlüStVAG ist die Erlaubnis zu erteilen, wenn kein Versagungsgrund nach § 24 Absatz 2 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages vorliegt, keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Spielhallenbetreiber seine Pflichten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 und Absatz 4 sowie nach den §§ 5 bis 7 des Glücksspielstaatsvertrages nicht erfüllen wird und er die notwendige Zuverlässigkeit für die Ausübung der Tätigkeit besitzt. Beim Mindestabstand zu allgemeinbildenden Schulen und zwischen Spielhallen nach § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG handelt es sich um eine Konkretisierung des von den Vertragsparteien des Glücksspielstaatsvertrags gemäß § 1 Nr. 3 GlüStV verfolgten Ziels, Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten (SächsOVG, Beschl. v. 20. August 2019 - 6 B 295/18 -, juris Rn. 8; Beschl. v. 5. Oktober 2017 - 3 B 175/17, juris Rn. 6 10). Verstöße gegen das Mindestabstandsgebot führen deshalb nach der den Glücksspielstaatsvertrag konkretisierenden landesrechtlichen Regelung unmittelbar dazu, dass die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen und rechtfertigen deshalb die Versagung der Erlaubnis, wenn kein Grund für eine Abweichung vorliegt. Bei einem Verstoß gegen das Mindestabstandserfordernis bedarf es - sofern keine Abweichung gerechtfertigt ist - entgegen der Auffassung der Antragstellerin keiner Prüfung mehr, ob im Einzelfall die Ziele des Jugend- und Spielerschutzes gefährdet sind. Vielmehr steht eine solche Gefährdung aufgrund der Konkretisierung des Ziels durch den Landesgesetzgeber in Form der Abstandsregelungen unwiderleglich fest. Soweit in anderen Ländern im Landesrecht die Nichteinhaltung von Abstandsgeboten darüber hinaus ausdrücklich als Grund für eine Versagung der Erlaubnis aufgeführt wird, ... ist dies somit nur deklaratorisch und rechtfertigt deshalb nicht den (Gegen-)Schluss, dass die Nichteinhaltung des Abstandsgebots in Sachsen kein Versagungsgrund ist.

²¹ Maßgeblich für die Berechnung dieses Abstands ist die Distanz zwischen der Eingangstür zur Spielhalle und der nächst gelegenen Schulgeländekante (SächsOVG, Beschl. v. 30. September 2019 - 6 B 370/18 -, juris Rn. 6; Beschl. v. 5. Oktober 2017 a. a. O. Rn. 18 ff.). Die Voraussetzungen, unter denen davon abgewichen werden kann, ergeben sich aus § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG, der die

Zulässigkeit einer Abweichung an die Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls knüpft. Obliegt die Prüfung der Zulässigkeit einer Abweichung der Erlaubnisbehörde, was sich auch aus dem Regelungszusammenhang zu Satz 3 ergibt, der eine Erlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen ausschließt, so gilt Gleiches für die vorgelagerte Frage, ob der im Regelfall nach der Luftlinie zu bemessende Abstand eingehalten ist (SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 a. a. O. Rn. 40). Ein atypischer Fall kann etwa vorliegen bei zwischen Spielhalle und allgemeinbildender Schule befindlichen natürlichen Geländehindernissen oder anderen örtlichen Gegebenheiten (wie etwa eine dazwischenliegende Bahnstrecke), die eine andere Sichtweise erfordern als die pauschalisierte Bemessung des Abstands mittels Luftlinie (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 a. a. O. juris Rn. 41; Beschl. v. 7. Dezember 2017 - 3 B 303/17 -, juris Rn. 12 ff.). Solche Gegebenheiten macht die Antragstellerin nicht geltend; sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Soweit sie darauf verweist, ein Ausweichstandort stünde ihr nicht zur Verfügung, beschränkt sie sich auf eine Behauptung. Sie hat nicht substantiiert geltend gemacht, dass sie versucht hätte, andere Standorte für Spielhallen zu finden, ihr dies aber wegen des Abstands- und des Verbundverbots unmöglich gewesen sei (vgl. BVerfG, Beschl. v. 5. August 2015 - 2 BvR 2190/14 -, juris Rn. 28). Sie trägt auch nicht vor, welche konkreten Schritte sie seit Beginn der Übergangsfrist zur Schließung ihres Gewerbes unternommen hat, um den Eintritt eines Härtefalles abzuwenden (vgl. ThürOVG, Beschl. v. 23. März 2018 - 3 EO 579/17 -, juris Rn. 34)."

⁹ In Anwendung dieser Grundsätze kann die Klägerin auch nicht mit ihrem Vortrag durchdringen, dass eine Verweigerung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nur dann geboten und rechtlich zulässig sei, wenn der Weiterbetrieb am bisherigen Standort nach § 24 Abs. 2 GlüStV nicht zulässig sei und auch in allen anderen Bundesländern nicht zulässig wäre.

¹⁰ (...)

¹¹ 1.5 Aus der von der Klägerin geltend gemachten Gleichbehandlung mit Wettvermittlungsstellen, wobei nach der aktuellen Regelung ein Unterschreiten der Mindestabstandsregelung zu Schulen nach der Gesetzesbegründung in Einzelfällen nicht zu einer Verlegung oder Schließung führe und daher nur eine Betreiberobliegenheit angenommen werden könne, ergibt sich keine andere Beurteilung. Das für Wettvermittlungsstellen geltende Mindestabstandsgebot nach § 7 Abs. 5 SächsGlüStVAG (in der Fassung vom 20. August 2020) entspricht zwar dem Wortlaut von § 18a Abs. 4 Satz 1 und 2 SächsGlückStVAG. Da aber auch bei Spielhallen Ausnahmen vom Abstandsgebot in atypischen Fällen denkbar sind (ein atypischer Fall kann etwa vorliegen bei zwischen Spielhalle und allgemeinbildender Schule befindlichen natürlichen Geländehindernissen oder anderen örtlichen Gegebenheiten wie etwa eine dazwischenliegende Bahnstrecke, die eine andere Sichtweise erfordern als die pauschalisierte Bemessung des Abstands mittels Luftlinie - vgl. SächsOVG, Beschl. v. 26. Juli 2021 a. a. O. Rn. 21), bedingen die für Wettvermittlungsstellen geltenden gesetzlichen Regelungen keine andere als die bisherige Auslegung.

¹² 1.6 Der im Freistaat Sachsen gemäß § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG geltende Mindestabstand von 250 Meter Luftlinie stellt entgegen dem Vortrag im Zulassungsverfahren auch einen Versagensgrund nach § 24 Abs. 2 GlüStV dar,

auch wenn andere Bundesländer geringere Abstände festgelegt haben. Auf die Ausführungen unter 1.3 wird verwiesen.

¹³ Das gleiche gilt für die Darlegung, dass durch die Außengestaltung der Spielhalle eine Wahrnehmbarkeit durch Schüler eher beeinflusst werden könnte als durch Abstandsregelungen. Bereits im Beschluss vom 29. November 2019 (a. a. O. Rn. 68) hat der Senat die Abstandsregelungen als nach wie vor in Einklang mit aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen stehend erachtet:

"Die Annahme des Gesetzgebers, dass insbesondere Mindestabstände zu allgemeinbildenden Schulen geeignet sind, Jugendschutz zu gewährleisten, wird auch durch die aktuellen Ergebnisse der periodischen Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 'Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 bis 2017' (Stand 15. Februar 2018, im Folgenden: BZgA-Forschungsbericht) bestätigt. So gaben 13 von in der Studie befragten 16 Jugendlichen an, dass sie an Geldspielgeräten spielen, die in der Nähe ihrer Wohnung, Schule, Ausbildungs- oder Arbeitsstätte bereitgehalten werden (BZgA-Forschungsbericht, Seite 159). Dies verdeutlicht, dass die Suchtgefahr wesentlich von Glücksspielangeboten ausgeht, die auf dem täglichen Weg liegen und es daher sachgerecht ist, Mindestabstände zu Einrichtungen zu regeln, die von Jugendlichen täglich besucht werden."

¹⁴ Unabhängig von der Außengestaltung der Spielhalle (ausgehend von den Vorgaben des § 26 Abs. 1 GlüStV) folgt aus dem Mindestabstandsgebot des § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG, dass bei Unterschreiten des Mindestabstands der Betrieb der Spielhalle nicht erlaubnisfähig ist (SächsOVG, Beschl. v. 13. Dezember 2018 - 3 B 128/18 -, juris Rn. 44). Entgegen den weiteren Darlegungen im Zulassungsantrag kommt es daher auf die konkrete Außengestaltung der infrage stehenden Spielhalle und die ggf. von der Außengestaltung ausgehende Gefährdung nicht an.

¹⁵ 1.7 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung resultieren auch nicht aus den von der Klägerin vorgetragenen Aspekten zur Unionsrechtswidrigkeit der Mindestabstandsregelung in § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG. Dass das Kohärenzgebot gemäß Art. 56 AEUV als Prüfungsmaßstab für die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit nicht nur im Bereich staatlicher Monopolregelungen relevant ist, entspricht der Ansicht des Senats (Beschl. v. 29. November 2019, a. a. O. Rn. 63). Daraus folgt aber keine Inkohärenz des Mindestabstandsgebots. Im Beschluss vom 26. Juli 2021 (a. a. O., Rn. 22 ff.) hat der Senat unter Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung ausgeführt:

"²² Weder aus dem Erlaubnisvorbehalt in § 24 Abs. 1 GlüStV noch aus der Heranziehung der Mindestabstandsregelung von § 18a Abs. 4 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GlüStV ergeben sich für den Senat verfassungs- oder unionsrechtliche Bedenken (zu den Einzelheiten SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 - 6 B 143/18 -, juris Rn. 59 ff., 63 ff.; v. 12. April 2019 - 3 B 75/19 -, juris Rn. 16 f.; v. 13. Dezember 2018 - 3 B 128/18 -, juris Rn. 49 ff.).

²³ Durch Abstandsregelungen zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche soll in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen dem Anreiz eines Glücksspiels entgegengewirkt werden. Dieses Ziel rechtfertigt den durch die Abstandsgebote hervorgerufenen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Antragstellerin (vgl.

BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris Rn. 119 ff.; BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 36 ff.; v. 16. Dezember 2016 - 8 C 4.16 -, juris Rn. 22). Die verfassungsrechtliche Zumutbarkeit für Bestandsspielhallen ist insbesondere deshalb grundsätzlich gewahrt, weil der Gesetzgeber in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV eine fünfjährige Übergangsfrist vorgesehen hat, die das Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage in die Spielhalle getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, Rechnung trägt (BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 a. a. O. Rn. 48) und es den Inhabern von Bestandsspielhallen ermöglichte, sich für diese Spielhallen auf die Schließung vorzubereiten und sich Alternativstandorte zu suchen.

²⁴ Auch der damit verbundene Eingriff in die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art 56 AEUV) ist gerechtfertigt. Die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit als fundamentale Grundsätze des Vertrags dürfen nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Ferner ist die fragliche nationale Regelung nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. z. B. EuGH, Urt. v. 9. September 2010 - C-64/08 -, juris Rn. 47). Der Schutz der Empfänger der Dienstleistung und ganz allgemein der Verbraucher sowie der Schutz der Sozialordnung gehören zu den Zielen, die als zwingende Gründe des Allgemeinwohls angesehen werden können (EuGH, Urt. v. 21. Oktober 1999 - C-67/98 Zenatti -, juris Rn. 31). Die Spielsuchtbekämpfung und der Jugendschutz können somit Einschränkungen der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen, wenn sich die hierzu getroffenen Maßnahmen im Rahmen der Erforderlichkeit halten und sie dazu beitragen, die Gelegenheiten zum Spiel vor allem auch für Jugendliche zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. EuGH, Urt. v. 21. Oktober 1999 - Zenatti - a. a. O. Rn. 36 f.; v. 6. November 2003 - C-243/01 Gambelli u. a. -, juris Rn. 67; v. 6. März 2007 - C-338/04 u. a. Placanica u. a. -, juris Rn. 52 f.; BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 a. a. O. Rn. 124). Dies ist bei Abstandsgeboten zu Schulen der Fall (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 a. a. O. Rn. 124). Dem Gesetzgeber kommt hierbei auch ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu (EuGH, Urt. v. 8. September 2010 - C-316/07 u. a. -, juris Rn. 91 f.). Er ist nicht gezwungen, vor der Einführung von Maßnahmen eine Untersuchung vorzulegen, die ihre Verhältnismäßigkeit belegt (vgl. EuGH, Urt. v. 8. September 2010 a. a. O. Rn. 107). Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass nicht so sehr die Lage und der Standort, sondern mehr die Erkennbarkeit der Spielhalle für den Jugendschutz relevant sei, setzt sie lediglich ihre eigene Einschätzung an die Stelle der Einschätzung des Gesetzgebers, zeigt aber nicht auf, dass die Einschätzung des Gesetzgebers nicht mehr von seinem Beurteilungsspielraum gedeckt ist, zumal sich der Gesetzgeber - wie vom Senat im Beschluss vom 29. November 2019 (a. a. O. Rn. 68 f.) ausgeführt - für seine Einschätzung auf eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung stützen kann.

²⁵ Das unionsrechtliche Kohärenzerfordernis ist ebenfalls nicht verletzt. Für den hier betroffenen - nicht durch ein Monopol geregelten - Sektor des Spielhallenrechts fordert das Kohärenzgebot, dass eine die Dienstleistungsfreiheit einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Zudem darf die Zielerreichung nicht durch Ausnahmen von den Bestimmungen des Gesetzes, die wegen ihres Umfangs zu einem Ergebnis führen, das dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspricht, konterkariert werden (vgl. EuGH, Urt. v. 21. Juli 2011 - C-159/10 Fuchs u. a. -, juris Rn. 61). Damit verlangt das Kohärenzgebot aber weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung oder gar eine sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifende Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen; Maßnahmen sind vielmehr allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaats verfolgten Ziele und auf das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen (vgl. EuGH, Urt. v. 8. September 2009 - C-42/07 -, juris Rn. 58; Urt. v. 9. September 2010 a. a. O. Rn. 95 ff.; BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 a. a. O. Rn. 123 f.; BVerwG, Urt. v. 26. Oktober 2017 - 8 C 14.16 -, juris Rn. 38 m. w. N.; v. 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 -, juris Rn. 31 ff., 51 ff. m. w. N.; SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 a. a. O. Rn. 65). Die Beurteilung dieser Frage ist Sache der nationalen Gerichte. Die Abstandsgebote sind konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 a. a. O. Rn. 141; SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 a. a. O. Rn. 67) und werden auch nicht durch Ausnahmen oder anderweitige Maßnahmen derart konterkariert, dass eine systematische Verfolgung der Ziele des Jugendschutzes und der Spielsuchtbekämpfung nicht mehr vorliegt. Hierzu verweist der Senat auf seinen Beschluss vom 29. November 2019 (a. a. O. Rn. 70 ff.). (...)"

¹⁶ Nach diesen Erwägungen, an denen der Senat festhält, ergibt sich kein Verstoß gegen § 56 AEUV. Auch die von der Klägerin behauptete fehlende Erforderlichkeit des Mindestabstands zu allgemeinbildenden Schulen, wobei die Mindestabstandsregelung anhand einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit belegt sein müsse, führt zu keiner anderen Bewertung, da - wie bereits ausgeführt - die Abstandsgebote konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet sind und der Gesetzgeber grundsätzlich nicht gezwungen ist, vor der Einführung von Maßnahmen eine Untersuchung vorzunehmen. Die Klägerin legt nicht dar, dass die Einschätzung des Gesetzgebers nicht mehr von seinem Beurteilungsspielraum gedeckt ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof haben die Gerichte eine dynamische Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchzuführen, d. h. sie müssen die Umstände bei der Durchführung der Regelung nach ihrem Erlass berücksichtigen (EuGH, Urt. v. 30. Juni 2016 - C-464/15 -, juris Rn. 32, 36). Ebenso wie der Gesetzgeber sind aber auch die Gerichte grundsätzlich nicht gehalten, hierzu Untersuchungen durchführen zu lassen. In dem von der Klägerin herangezogenen Urteil (ein Betriebsmonopol betreffend - EuGH, Urt. v. 15. September 2011 - C-347/09 -, juris Rn. 65) waren konkrete neue Umstände (Werbung sowie Schaffung neuer Spiele) vorhanden, aus denen sich die Erforderlichkeit einer erneuten Prüfung des Monopols aufdrängen. Hier ist aber für die die gesetzliche Regelung tragenden Aspekte weder ein Wegfall ersichtlich noch werden eine möglicherweise geänderte Bewertung rechtfertigende Gesichtspunkte dargelegt oder sind sonst erkennbar.

- 14 e) Die Berufung ist auch nicht deshalb gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, weil die Klägerin geltend macht, dass das Ziel, Minderjährige durch die Abstandsvorgabe zu Schulen vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielhallenangebots in ihrem täglichen Lebensumfeld der Schule zu schützen, nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 durch die Zulassung virtueller Automatenspiele noch stärker als zuvor konterkariert werde. Die dem zugrunde liegenden Vorstellungen der Klägerin hat der Senat bereits wiederholt zurückgewiesen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 14. April 2022 – 6 A 370/21 –, juris Rn. 7 f., v. 18. November 2021 – 6 B 298/21 –, juris Rn. 8 ff.). Abgesehen davon, dass es hier um eine Grundschule geht, kann auch in Schulen mit einer Sekundarstufe II keine Rede davon sein, dass sie faktisch selbst zur Spielhalle werde. Es entspricht auch keiner realitätsnahen Vorstellung des schulischen Verhaltens von Abiturienten, wenn die Klägerin von aufsichtführenden Lehrern unbemerkte Einzelfälle illegalen Spielens mit dem Geldeinsatz minderjähriger Schüler zum Regelfall deklariert und behauptet, jeder Schüler, der das 18. Lebensjahr vollendet habe, hole sich die Spielhalle gleichsam in den Schulalltag hinein, indem er mithilfe seines Smartphones auf dem Schulhof, auf den Fluren oder sogar im Klassenzimmer an Automaten spielen teilnehme und dabei auch jüngere Mitschüler mitspielen lasse.
- 15 Ob derartige Einzelfälle illegalen Verhaltens besser oder gar – wie die Klägerin meint – vollständig zu verhindern wären, indem das Mindestalter für die Teilnahme an virtuellen Automaten spielen auf 21 Jahre festgesetzt würde, ist für die Frage, ob die Mindestabstandsvorgabe im Regelfall in kohärenter und systematischer Weise dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel für jüngere Schüler zu verringern, nicht von Belang. Wie bereits ausgeführt, kommt dem Gesetzgeber bei der kohärenten und systematischen Begrenzung der Spielgelegenheiten ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu, dessen offensichtliche Überschreitung die Klägerin nicht unter Verweis auf ihre Einschätzung darzulegen vermag, dass die Heraufsetzung des Mindestalters von Spielern zweckmäßiger sei als die vom Gesetzgeber gewählten Maßnahmen (SächsOVG, Beschl. v. 18. November 2021 – 6 B 298/21 –, juris Rn. 9)
- 16 Auch der Hinweis der Klägerin auf die vermeintlich ubiquitäre Werbung für virtuelles Automaten spiel und Poker innerhalb des 250-Meter-Bannkreises zu Schulen und im Internet auf mobilen Geräten gleichsam auf dem Schulgelände selbst führt nicht zu einem Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Die maßgeblichen Vorschriften in § 5 Abs. 2 GlüStV 2021, unter anderem über die Ausrichtung der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1, das Verbot der zielgerichteten Werbung an Minderjährige und das Übermaßverbot gelten uneingeschränkt sowohl für das Angebot in Spielhallen als auch für das virtuelle Automaten spiel, Online-Poker sowie Online-Casinospiele. Hinzu tritt speziell für die virtuellen Spiele das in § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 normierte Werbeverbot im Rundfunk

und Internet täglich zwischen 6 und 21 Uhr, das bei legalem Internetauftritt der Anbieter die von der Klägerin geltend gemachte ständige Konfrontation sämtlicher Schüler mit entsprechender Werbung auf Mobilgeräten während der Schulzeit auf dem Schulgelände, das dem Ziel der Mindestabstandsvorgabe realer Spielhallen zu Schulen widersprechen könnte, gerade verhindern soll (SächsOVG, Beschl. v. 14. April 2022 – 6 A 370/21 –, juris..Rn. 7 f., v. 18. November 2021 – 6 B 298/21 –, juris Rn. 10).

- 17 2. Die Berufung ist ferner nicht der von der Klägerin geltend gemachten besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Wie die Ausführungen zu 1 zeigen, weisen die von der Klägerin vorgebrachten Gesichtspunkte keine besonderen Schwierigkeiten dieser Art auf. Sie sind vielmehr inzwischen von der Rechtsprechung geklärt.
- 18 3. Die Zulassung der Grundsatzberufung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) scheidet ebenfalls aus. Wegen des inhaltsgleichen Vorbringens in anderen von den Prozessbevollmächtigten der Klägerin geführten Verfahren verweist der Senat vollumfänglich auf seine Ausführungen im bereits oben zitierten Beschluss vom 1. Dezember 2021 – 613/20 – (juris Rn. 24 bis 29):

„²⁴ Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache dann, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts gerichtlicher Klärung bedarf. Die Darlegung dieser Voraussetzungen erfordert zumindest die Bezeichnung der konkreten Frage, die für das Berufungsverfahren erheblich sein würde, und die Darlegung ihrer Entscheidungserheblichkeit (SächsOVG, Beschl. v. 27. September 2021 - 6 A 425/20 -, juris Rn.12; v. 16. April 2008 - 5 B 49/07 -, SächsVBl. 2008, 191, 194; st. Rpsr.).

²⁵ Nicht klärungsbedürftig ist eine Rechtsfrage, wenn sie bereits höchstrichterlich geklärt ist und neue Gesichtspunkte von Gewicht nicht vorgebracht werden (BVerwG, Beschl. v. 2. August 1960 - 7 B 54.60 -, DVBl. 1960, 845; Beschl. v. 6. März 2013 - 6 B 47.12 -, juris Rn. 12; jeweils zum Revisionsrecht; SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008 a. a. O.; st. Rspr.). Gleiches gilt für Fragen des irrevisiblen Landesrechts und ihre Klärung durch das Oberverwaltungsrecht sowie für gemeinschaftsrechtliche Fragen und ihre Klärung durch den Gerichtshof der Europäischen Union. Eine Klärung kann auch in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erfolgen (OVG M.-V., Beschl. v. 15. Januar 1999 - 2 L 299/98 -, NVwZ 1999, 789). Die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtssache ist dagegen zu bejahen, wenn dargelegt ist, dass in einem zukünftigen Berufungs- oder Revisionsverfahren zur Auslegung einer entscheidungsrelevanten gemeinschaftsrechtlichen Regelung voraussichtlich eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen sein wird (BVerwG, Beschl. v. 17. Juli 2008 - 9 B 15.08 -, NVwZ 2008, 1115, 1117 Rn. 10).

²⁶ Die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob das Mindestabstandsgebot in § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG eine Erlaubnisvoraussetzung ist, betrifft das irrevisible Landesrecht und ist - wie ausgeführt - in der Rechtsprechung des Senats geklärt. Die Beschwerde zeigt nicht auf, dass diese Rechtsprechung erheblicher

Kritik ausgesetzt war und trägt auch keine neuen erheblichen Gesichtspunkte vor, die in der damaligen Rechtsprechung nicht berücksichtigt werden konnten und geeignet sind, ein anderes Ergebnis herbeizuführen (vgl. hierzu: SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194).

²⁷ Die weiter aufgeworfene Frage danach, ob

„es den nationalen Gerichten in Ansehung mitgliedstaatlicher Glücksspielregelungen wie beispielsweise solchen, die Mindestabstände zwischen Spielhallen und allgemeinbildenden Schulen vorsehen, obliegt, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entsprechen, zur Erreichung des mit den Regelungen verfolgten Ziels in kohärenter und systematischer Weise beizutragen, wenn die entsprechenden Glücksspielangebote, etwa der Betrieb von Spielhallen, in dem betreffenden Mitgliedstaat keinem staatlichen Monopol obliegt, sondern jedermann (auch Antragstellern aus anderen EU-Staaten) an einem dafür geeigneten Standort eine Erlaubnis erhalten kann“

lässt sich für Verfahren mit Europarechtsbezug ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens ohne weiteres bejahen (vgl. in diesem Sinne u. a. EuGH, Urt. v. 8. September 2010 - C-316/07 u. a. -, juris Rn. 98; v. 21. Oktober 1999 - C-67/98, Zenatti -, juris Rn. 36 und 37; sowie v. 6. März 2007 - C-338/04 u. a., Placanica -, juris Rn. 52 und 53).

²⁸ Die Folgefrage,

„wenn ja, ob das nationale Gericht einen Beitrag der mitgliedstaatlichen Regelung zur Erreichung des damit verfolgten Ziels in kohärenter und systematischer Weise auch dann verneinen muss, wenn zwar keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Beschränkungen ‚scheinheilig‘ zur Suchtbekämpfung oder dem Jugendschutz eingeführt worden wären, tatsächlich aber einem anderen - insbesondere fiskalischen - Zweck dienen, die Beschränkungen jedoch das damit verfolgte Ziel deshalb nicht erreichen können, weil durch Ausnahmen von den Beschränkungen oder deren eingeschränkten Anwendungsbereich, z. B. durch die Anwendbarkeit lediglich auf allgemeinbildende Schulen bei Ausklammerung der berufsbildenden Schulen, sowie lediglich auf Spielhallen bei Ausklammerung von Spielbanken sowie von Lokalitäten mit Zutrittsberechtigung für Minderjährige wie z. B. Gaststätten und Lotto-Annahmestellen, in denen Schüler Automaten Glücksspiele und andere öffentliches Glücksspiele unmittelbar wahrnehmen können, die Kohärenz der Regelung beeinträchtigt wird, insbesondere weil die Ausnahmen oder der eingeschränkte Anwendungsbereich einem Ergebnis führen, das dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspricht (vgl. EuGH, Urt. v. 21.07.2011 in der Rs. C-159/10 Fuchs, Rn. 86, Urt. v. 12.01.2010 in der Rs. C-341/08 Petersen, Rn. 61)“

würde ebenfalls voraussichtlich nicht zu einer Vorlage an den Gerichtshof im Berufungs- oder Revisionsverfahren führen. Denn das Verwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit dem Senat (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 29. November 2019 - 6 B 143/18 -, juris Rn. 70 ff.; Beschl. v. 18. November 2021 - 6 B 298/21 -, zur Veröffentlichung vorgesehen, Rn. 8 ff.) nicht davon ausgegangen, dass das mit den Beschränkungen auf Spielhallen verfolgte Gesetzesziel auch unter der Berücksichtigung von Ausnahmeregelungen oder Einschränkungen des Anwendungsbereichs, wie unter Ausklammerung berufsbildender Schulen, Spielbanken, Gaststätten und Lotto-Annahmestellen, nicht erreichbar ist. Soweit die Klägerin diese Würdigung infrage stellt, stellt sie lediglich ihre Wertung des Sachverhalts der abweichenden Wertung des Senats entgegen, ohne grundsätzlich bedeutsame Fragen aufzuzeigen, die zu einer Vorlage an den Gerichtshof Anlass geben könnten. Wie ausgeführt obliegt die Beurteilung der

Frage, ob die Bekämpfung der Gefahren durch das Glücksspiel in kohärenter Weise erfolgt, den nationalen Gerichten.

²⁹ Auch die Frage, ob

„im Rahmen der Kohärenzprüfung von Bedeutung ist, ob die Eignung der Beschränkung zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele vollständig aufgehoben wird, oder ob die Beschränkung auch schon dann nicht mehr zu rechtfertigen ist, wenn die Eignung der Beschränkung zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele in einer nicht unerheblichen Weise beeinträchtigt wird“

würde voraussichtlich ebenfalls nicht zu einer Vorlage an den Gerichtshof führen, weil die Maßstäbe der Kohärenzprüfung durch den Gerichtshof geklärt sind („acte éclairé“). Insbesondere in seinem Urteil vom 8. September 2010 - C-316/07 u. a. -, juris Rn. 88 ff. hat sich der Gerichtshof grundsätzlich zum Erfordernis der systematischen und kohärenten Begrenzung von Glücksspielen geäußert und unter Rn. 98 ausgeführt, dass es (darüber hinaus) den nationalen Gerichten obliegt, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Im Rahmen der Kohärenzprüfung ist u. a. zu prüfen, ob eine die Dienstleistungsfreiheit einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert wird, so dass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2011 - 8 C 11.10 -, juris). Zu Ausnahmen (von Altersgrenzen) hat der Gerichtshof ausgeführt, dass Ausnahmen von den Bestimmungen eines Gesetzes in bestimmten Fällen dessen Kohärenz beeinträchtigen können, insbesondere wenn sie wegen ihres Umfangs zu einem Ergebnis führen, das dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspricht (EuGH, Urt. v. 21. Juli 2011 - C-159/10, Fuchs -, juris Rn. 86). Auch die Eignung abweichender Regelungen zur erheblichen Beeinträchtigung der Erreichung der gesetzgeberischen Ziele kann die Kohärenz infrage stellen (vgl. EuGH, Urt. v. 12. Juni 2014 - C-156/13, Digibet Ltd./Westdeutsche Lotterie -, juris Rn. 36). Die aufgeworfene Frage ist deshalb auf Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs dahingehend zu beantworten, dass bei der Kohärenzprüfung zu fragen ist, ob Ausnahmen die Eignung des Gesetzes zur Zielerreichung aufheben oder konterkarieren oder wesentlich beeinträchtigen oder zu einem Ergebnis führen, das dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel widerspricht. Wann eine Beeinträchtigung der Zielerreichung durch Ausnahmen so wesentlich ist, dass sie die Zielerreichung infrage stellt, lässt sich nur im Einzelfall feststellen und entzieht sich deshalb einer grundsätzlichen Klärung.“

¹⁹ 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

²⁰ Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 Abs. 3 § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

²¹ Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).