

Gericht: Oberverwaltungsgericht des Saarlandes
Entscheidungsdatum: 27.04.2016
Aktenzeichen: 1 A 3/15

Leitsatz:

Das Saarländische Spielhallengesetz ist formell verfassungsmäßig.

Das Mindestabstandsgebot (500 m) in Verbindung mit der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV entfaltet keine unzulässige Rückwirkung und verletzt die Grundrechtsgarantien der Art. 3 Abs 1, 12 und 14 GG nicht. Der vom Gesetzgeber gewählte Stichtag unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Verfassungsrecht gebietet es nicht, auch in Bezug auf Spielhallenbetreiber, deren gewerberechtliche Erlaubnis nach dem 28.10.2011 erteilt worden ist und daher nur bis zum 30.6.2013 fortgegolten hat, zur Abfederung besonderer Härten in Anlehnung an § 12 Abs. 2 SSpG die grundsätzliche Möglichkeit einer Befreiung im Einzelfall vorzusehen.

Die zum Vollzug des neuen Spielhallenrechts zuständige Behörde hat bei der nach Ablauf der Übergangsfrist vorzunehmenden Umsetzung des neuen Rechts das Verbot der Willkür zu beachten und daher zu gewährleisten, dass die Handhabung des neuen Rechts einem einheitlichen und sachlich vertretbaren System folgt. Sie ist nicht gehalten, jede Härte, die im Einzelfall trotz einer vom Gesetzgeber geschaffenen verfassungsrechtlich zulässigen Übergangsregelung verbleibt, im Rahmen ihres Einschreitens nach § 15 Abs. 2 GewO auszuräumen oder abzumildern.

Verfahrensgang:

vorgehend Verwaltungsgericht des Saarlandes 1. Kammer, 6. November 2014, Az: 1 K 1341/13, Urteil

Tenor:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens fallen der Klägerin zur Last.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin, ein im Handelsregister unter der Firma „W. S. Spiel- und Unterhaltungsautomaten“ eingetragenes und demgemäß einzelkaufmännisch geführtes Unternehmen, wendet sich gegen die Schließung der von ihr in A-Stadt, K. Straße 16-18, betriebenen Spielhalle durch Verfügung des Beklagten vom 11.9.2013.
- 2 Der frühere Firmeninhaber, Herr Ku. W. S., eröffnete die Spielhalle 1992 auf der Grundlage einer ihm am 2.9.1992 nach § 33 i GewO erteilten Erlaubnis und erweiterte sie 1997, woraufhin ihm der damals für die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen zuständige Landrat des Landkreises A-Stadt unter dem 25.11.1997 auf entsprechenden Antrag erneut eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilte. Zum 2.1.2001 übernahm der Sohn, der jetzige Inhaber der Firma, das einzelkaufmännische Unternehmen und führte die Spielhalle unter der bisherigen Firma mit dem Zusatz „“ fort. Am 11.1.2001 meldete Herr Kl. S. die Übernahme des bestehenden Betriebs bei dem Gewerbeamt der Kreisstadt A-Stadt nach § 14 GewO an. Ein Antrag bei dem Landrat auf Neuerteilung einer Spielhallenerlaubnis nach § 33 i GewO wurde nicht gestellt.
- 3 Anfang 2012 fielen der Landratsverwaltung der Inhaberwechsel und der Umstand auf, dass auf den jetzigen Inhaber keine Spielhallenerlaubnis ausgestellt war. Auf den durch einen entsprechenden Hinweis des Landrats des Landkreises A-Stadt veranlassten Antrag des Herrn Kl. S. wurde der Firma W. S. Spiel- und Unterhaltungsautomaten, zu Händen Herrn Kl. S., durch Bescheid vom 23.4.2012 nach § 33 i GewO die unbefristete Erlaubnis erteilt, in der K. Straße eine Spielhalle zu betreiben.
- 4 Seit Inkrafttreten des Saarländischen Spielhallengesetzes am 1.7.2012 ist der Beklagte für die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen zuständig.
- 5 Im Juli 2013 hörte der Beklagte die Klägerin wegen Ablaufs der einjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV, die für die Klägerin maßgeblich sei, und mangelnder Erlaubnisfähigkeit nach neuem Spielhallenrecht zur beabsichtigten Schließung der Spielhalle an. Mit dem verfahrensgegenständlichen Bescheid vom 11.9.2013 verfügte er sodann unter Androhung und aufschiebend bedingter Festsetzung eines Zwangsgelds in Höhe von 5.000,- € unter Einforderung einer Verwaltungsgebühr von 2.000,- € dass die Spielhalle binnen drei Tagen zu schließen sei.
- 6 In der Begründung dieses Bescheids heißt es im Einzelnen, die Anordnung der sofortigen Schließung ergehe auf der Grundlage der Vorgaben des saarländischen Spielhallenrechts in Verbindung mit § 15 Abs. 2 GewO. Für den Betrieb der Klägerin gelte die einjährige

Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV, die seit dem 1.7.2013 abgelaufen sei. Der damit notwendigen Neuerteilung einer Spielhallenerlaubnis stehe § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG entgegen, weil sich in einer Entfernung von weniger als 500 m Luftlinie eine weitere Spielhalle befinde, deren Erlaubnis nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis einschließlich 30.6.2017 fortgelte. Das Mindestabstandsgebot sei als gebundene Regelung ausgestaltet und auch bei der Anwendung der Übergangsvorschriften sei dem Beklagten kein Ermessen eröffnet. Die durch diese Vorschriften bewirkte Beschränkung rechtfertige sich aus dem mit dem neuen Spielhallenrecht verfolgten Ziel der Suchtbekämpfung. Die für Betreiber von Spielhallen günstigere Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV könne der Klägerin nicht zugutekommen, weil die Spielhallenerlaubnis aus dem Jahr 1997 als personengebundene Erlaubnis infolge des zum 2.1.2001 vollzogenen Betreiberwechsels erloschen und eine Neuerteilung erst nach dem Stichtag 28.10.2011, der ebenso wie die Übergangsregelung als solche verfassungsrechtlich unbedenklich sei, erfolgt sei. Die Erlaubnis des Jahres 1997 habe den Hinweis enthalten, dass jeder Wechsel in der Person des Betriebsinhabers der Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen sei. Dennoch sei damals keine neue Erlaubnis beantragt worden. Dass das Gewerbeamt anlässlich der Gewerbeanmeldung nicht auf die Notwendigkeit einer Erlaubnis nach § 33 i GewO hingewiesen habe, sei mangels einer entsprechenden Hinweispflicht ohne rechtliche Relevanz. Da die Klägerin den Spielhallenbetrieb ungeachtet der fehlenden Erlaubnis fortsetze, komme zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung mangels einer weniger belastenden Einschreitensmöglichkeit nur eine Schließungsanordnung in Betracht.

- 7 Gegen den ihr am 17.9.2013 zugestellten Bescheid hat die Klägerin am 27.9.2013 Klage erhoben und beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.
- 8 Sie hat ausgeführt, der unter ihrer Firma geführte Betrieb existiere seit 1963, die verfahrensgegenständliche Spielhalle sei 1992 eröffnet worden. Die Spielhalle bestehe damit wesentlich länger als die in einem Abstand von weniger als 500 m befindliche Spielhalle, an deren Vorhandensein die Erlaubniserteilung nach Auffassung des Beklagten scheitern solle. Sämtliche ihr erteilten Erlaubnisse seien auf die Firma W. S. Spiel- und Unterhaltungsautomaten ausgestellt. 2001 habe ein Inhaberwechsel vom Vater auf den Sohn stattgefunden, in dessen Folge auch der Betrieb der Spielhalle auf den Sohn übertragen worden sei. Um eine Benachteiligung von inhabergeführten Handelsunternehmen oder Personengesellschaften im Verhältnis zu Kapitalgesellschaften zu vermeiden, könne der Erteilung einer neuen Erlaubnis, insbesondere wenn ein Generationenwechsel vollzogen werde und der neue Inhaber alle Erlaubnisvoraussetzungen erfülle, keine konstitutive, sondern lediglich eine deklaratorische Wirkung zukommen. Zu berücksichtigen sei ferner, dass der Hinweis auf die Personenbezogenheit der Erlaubnis in der ersten Spielhallenerlaubnis vom 2.9.1992 („Bei einem Wechsel des Inhabers der Spielhalle ist eine neue Erlaubnis erforderlich.“) deutlicher als der Hinweis im Erlaubnisbescheid vom 25.11.1997 („Der

Wechsel in der Person des Betriebsinhabers, der Wechsel oder die Veränderung der Betriebsräume sowie der Wechsel der Betriebsart ist der Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen.“) formuliert gewesen sei. Zwar sei diese Anzeige bei der Erlaubnisbehörde unstreitig aus nicht mehr nachzuvollziehenden Gründen versäumt worden. Dies rechtfertige aber nicht die Annahme, dass die Spielhalle fortan illegal betrieben worden sei. § 33 i Abs. 1 GewO sei auf den Fall zugeschnitten, dass eine Spielhalle erstmals betrieben werden solle. Die Pflicht, eine Änderung des Inhabers anzuzeigen, solle der Behörde Gelegenheit geben zu prüfen, ob in der Person des neuen Inhabers Gründe liegen, die eine Entziehung der Erlaubnis erforderlich machen. Keinesfalls könne eine Verletzung der Anzeigepflicht dazu führen, dass der Betrieb der Spielhalle illegal werde, zumal der neue Inhaber der Klägerin den Betrieb der Spielhalle unter Beachtung des § 14 GewO bei dem Gewerbeamt der Stadt A-Stadt angemeldet habe, ohne darauf hingewiesen worden zu sein, dass er zusätzlich einen Erlaubnisantrag bei der Landratsverwaltung stellen müsse. Ferner sei das Firmenschild mit dem Hinweis auf die Inhaberschaft des Sohnes, das den Kontrolleuren der Erlaubnisbehörde Anfang 2012 anlässlich einer Überprüfung aufgefallen sei und diesen Veranlassung zu der Aufforderung, eine Erlaubnis zu beantragen, gegeben habe, schon seit dem Inhaberwechsel am Eingang der Spielhalle angebracht, so dass der Inhaberwechsel von Anfang an ohne Weiteres erkennbar gewesen sei. Es stehe außer Zweifel, dass der neue Inhaber die Erlaubnisvoraussetzungen im Jahr 2001 erfüllt habe und die Erlaubnis daher erhalten hätte. Die Schließungsanordnung sei auch wegen Ermessensnichtgebrauchs zu beanstanden. Der Beklagte sei zu Unrecht davon ausgegangen, über keinen Ermessensspielraum zu verfügen. Die Ausnahmevorschrift des § 12 SSpG eröffne die Möglichkeit einer Befreiung vom Abstandsgebot ihrem Wortlaut nach auch unter den vorliegenden Gegebenheiten. Insbesondere schütze sie ausweislich der Formulierung in Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 das Vertrauen auf die ursprüngliche Erlaubnis. Mit den insoweit aufgeworfenen Fragestellungen habe sich der Beklagte nicht befasst. Schließlich unterliege die Regelung des § 29 Abs. 4 GlStV verfassungsrechtlichen Bedenken. Der gewählte Stichtag 28.10.2011 sei - wie der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg entschieden habe - als Anknüpfungspunkt für den unterschiedlichen Umfang, in dem die Vorschrift Vertrauensschutz gewähre, ungeeignet, weil damals noch nicht gewiss gewesen sei, dass der Staatsvertrag tatsächlich so wie vereinbart in Kraft treten werde. Zudem sei die durch die Stichtagsregelung bedingte Rückwirkung zur Erreichung des Schutzzwecks des neuen Spielhallenrechts nicht erforderlich, was sich daran zeige, dass Bremen und Schleswig-Holstein in ihren Ausführungsgesetzen gänzlich auf eine Rückwirkungsklausel verzichtet hätten. Auch sei etwa in Hamburg nicht die letzte Erlaubniserteilung ausschlaggebend, sondern den Interessen alteingesessener familiengeführter Spielhallenbetriebe Rechnung tragend der unveränderte Bestand einer Spielhalle am Ort. Vorliegend gehe die späte Erlaubniserteilung allein auf die 2001 bei der Betriebsübernahme versehentlich unterbliebene Anzeige und nicht etwa auf ein Bemühen um den Erwerb einer sogenannten Vorraterlaubnis zurück. Mit Blick auf die Zielsetzung, Vorraterlaubnissen entgegenzuwirken, und unter Vertrauensschutzgesichtspunkten müsse

eine wirksame Übergangsregelung differenzieren zwischen Spielhallen, die erstmals nach dem Stichtag eröffnet worden seien und solchen, die zu diesem Zeitpunkt bereits in Betrieb gewesen seien. Im Übrigen rechtfertige die im Saarland jedenfalls außerhalb der Landeshauptstadt vorzufindende eher bescheidene Dichte von Spielhallen es nicht, einen Mindestabstand von 500 m kraft Gesetzes vorzugeben.

9 Die Spielhalle wurde im September 2013 geschlossen.

10 Das einstweilige Rechtsschutzbegehren wurde durch Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 29.11.2013 - 1 L 1342/13 - zurückgewiesen. Die hiergegen eingelegte Beschwerde ist ohne Erfolg geblieben (Beschluss des Senats vom 5.2.2014 - 1 B 489/13 -).

11 Im Klageverfahren hat die Klägerin schriftsätzlich beantragt,

12 den Bescheid des Beklagten vom 11.9.2013 aufzuheben.

13 Der Beklagte hat schriftsätzlich beantragt,

14 die Klage abzuweisen.

15 Er hat ausgeführt, dass die Spielhalle der Klägerin der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz

3 GlüStV unterfalle, daher seit dem 1.7.2013 einer Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz bedürfe, die indes wegen der Nichteinhaltung des Mindestabstands von 500 m Luftlinie zu einer anderen bis zum 30.6.2017 bestandsgeschützten Spielhalle - seinen Ermittlungen zufolge betrage der Abstand ca. 115 m Luftlinie - nicht erteilt werden könne. Die einschlägigen Vorschriften der §§ 24, 25, 29 Abs. 4 GlüStV sowie 2 und 3 SSpiehlG seien - wie im Einzelnen vorgetragen wird - verfassungs- und europarechtskonform. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Gerichtshof der Europäischen Union habe das dem Saarländischen Spielhallengesetz zugrundeliegende Motiv der Bekämpfung der Glücksspielsucht als überragendes Gemeinwohlziel anerkannt. Dem Gesetzgeber stehe ein weiter Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Mit dem Abstandsgebot des § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpiehlG und den saarländischen Übergangsregelungen zur Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV sei ein angemessener Ausgleich zwischen den privatnützigen Interessen der Spielhallenbetreiber und dem Gemeinwohlziel der Suchtbekämpfung hergestellt. Überall dort, wo ein schutzwürdiges Vertrauen gegeben sei, werde ausreichend Bestandsschutz gewährt. Der Tag, an dem die Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen habe, dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen, sei als Stichtag sachgerecht gewählt, zumal Staatsverträge im Ratifizierungsverfahren nicht mehr geändert werden könnten. Von diesem

Tag an hätten die interessierten Kreise zuverlässige Kenntnis von der beabsichtigten Rechtsänderung gehabt.

16 Der Umstand, dass vorliegend eine bereits bestehende Spielhalle übernommen und nicht eine neue Spielhalle errichtet worden sei, rechtfertige keine von den allgemeinen Grundsätzen abweichende Beurteilung. Die am 23.4.2012 erteilte Spielhallenerlaubnis sei in Bezug auf den neuen Inhaber der Klägerin eine Ersterlaubnis, die auch nicht bloß deklaratorischer Natur sei. Die Erlaubnis nach § 33 i GewO sei immer konstitutiv. Damit sei die Spielhalle jahrelang ohne Erlaubnis betrieben worden. Dies gehe mit der Klägerin heim, da es jedem Gewerbetreibenden selbst obliege, sich über die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen zu informieren und diesen gerecht zu werden. Der Vorhalt, der Beklagte habe im Rahmen der Schließungsverfügung von seinem Ermessen keinen Gebrauch gemacht, gehe ins Leere. Die Härtefallregelungen des § 12 Abs. 2 SSpG beanspruchten für Spielhallen, die bereits ab dem 1.7.2013 einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis bedürften, keine Geltung und eine analoge Anwendung scheide aus, weil durch sie - wie § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV belege - der Wille des Gesetzgebers konterkariert würde. Auch eine Ungleichbehandlung von Handelsgeschäften, die einzelkaufmännisch geführt würden, und juristischen Personen finde nicht statt. Juristische Personen könnten zwar Inhaber einer Erlaubnis zum Betreiben einer Spielhalle sein, wenn allerdings ein Wechsel in der Geschäftsführung erfolge, so sei bezüglich der natürlichen Person, die neuer Geschäftsführer werde, eine Zuverlässigkeitsprüfung vorzunehmen. Schließlich gingen die Hinweise der Klägerin auf die rechtliche Ausgestaltung in anderen Bundesländern fehl, da es hier um den Vollzug des Saarländischen Spielhallengesetzes gehe und unterschiedliche Regelungen Ausdruck des Gesetzgebungsrechts der Länder seien. Er, der Beklagte, sei zum Vollzug der verfassungs- und europarechtskonformen landesrechtlichen Regelungen verpflichtet.

17 Die Beteiligten haben auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

18 Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 6.11.2014, den Prozessbevollmächtigten der Klägerin zugestellt am 2.12.2014, abgewiesen und die Berufung zugelassen. Zur Begründung ist ausgeführt, das Erfordernis einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis gelte grundsätzlich seit Inkrafttreten des Saarländischen Spielhallengesetzes am 1.7.2012. Unter welchen Voraussetzungen eine zu diesem Zeitpunkt bereits existente Spielhalle abweichend hiervon erst am 1.7.2013 bzw. am 1.7.2017 der spielhallenrechtlichen Erlaubnis bedürfe, richte sich nach den Übergangsvorschriften in § 29 Abs. 4 GlStV und § 12 SSpG, die fallbezogen eine Erlaubnispflicht ab dem 1.7.2013 begründeten und eine Ausnahme im Wege einer Härtefallentscheidung nicht vorsähen. Die Spielhallenerlaubnis sei personenbezogen, so dass anlässlich des Inhaberwechsels im Jahr 2001 eine neue Spielhallenerlaubnis erforderlich geworden sei, die mangels eines zeitnahen Antrags bzw. einer Anzeige des Betreiberwechsels erst Jahre später und zudem erst nach

dem für den Umfang des gesetzlich gewährleisteten Vertrauensschutzes maßgeblichen Stichtag, dem 28.10.2011, erteilt worden sei. Die Spielhalle der Klägerin sei daher am Stichtag formell illegal betrieben worden und dies führe nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV zwingend dazu, dass die später, am 23.4.2012, nach Maßgabe des § 33 i GewO erteilte Erlaubnis mit Ablauf des 30.6.2013 erloschen sei. Dem lasse sich nicht entgegenhalten, dass die Spielhalle ungeachtet der fehlenden Erlaubnis als alteingesessenes Unternehmen in den Genuss eines fünfjährigen Bestandsschutzes kommen müsse. Denn ein Vertrauensschutz dieses Ausmaßes werde - wie im Einzelnen ausgeführt wird - durch die einschlägigen Vorschriften nicht vermittelt. Die der Schließungsanordnung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften unterlägen, wie auch das Oberverwaltungsgericht in Eilrechtsschutzverfahren mehrfach entschieden habe, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Kammer sehe nach eingehender Prüfung im vorliegenden Hauptsacheverfahren keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung - etwa mit Blick auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, nach der der gewählte Stichtag und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung verfassungswidrig seien, - Abstand zu nehmen. Das saarländische Spielhallenrecht verletze die durch die Art. 12 und Art. 14 GG gewährleisteten Grundrechte nicht. Es verstoße auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, dass gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV i.V.m. § 12 Abs. 1 SSpG abhängig vom Zeitpunkt der gewerblichen Erlaubniserteilung unterschiedliche Übergangsfristen vorgegeben seien. Die sachliche Rechtfertigung für die hierdurch bedingte unterschiedliche Behandlung ergebe sich aus dem gesetzgeberischen Ziel der Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“ bzw. von „Mitnahmeeffekten“ und der nur eingeschränkten Schutzwürdigkeit der Betreiber einer Spielhalle, für die erst nach dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden sei. Dass die genannten Übergangsvorschriften mit Härten insbesondere für Spielhallenunternehmer verbunden sein könnten, denen kurz nach dem Stichtag eine gewerbliche Erlaubnis erteilt worden sei, ändere hieran nichts, da gewisse Härten jeder Stichtagsregelung immanent seien. Ebenso wenig sei schädlich, dass die Übergangsbestimmungen eine konkrete Einzelfallprüfung im Hinblick auf das Vertrauen in den Fortbestand der bei Erteilung der gewerblichen Erlaubnis geltenden Rechtslage nicht vorsähen. Denn der Gesetzgeber sei bei Übergangsregelungen im Interesse der Rechtssicherheit befugt, zu typisieren und von untypischen Ausnahmefällen abzusehen. Da bezüglich der Androhung und aufschiebend bedingten Festsetzung eines Zwangsgeldes für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Schließungsverfügung und gegen die Höhe der festgesetzten Verwaltungsgebühr keine spezifischen Einwendungen erhoben seien und sich diesbezügliche Bedenken nicht aufdrängten, unterliege die Klage insgesamt der Abweisung.

- 19 Die Klägerin hat am 2.1.2015 Berufung eingelegt und diese nach Verlängerung der Begründungsfrist um einen Monat am 2.3.2015 begründet.

- 20 Sie bekräftigt ihr Vorbringen, die auf den 28.10.2011 abstellende Stichtagsregelung der §§ 29 Abs. 4 GlüStV und 12 SSpG verletze die Grundrechtsgarantien der Art. 12, Art. 14 und Art. 3 GG. Da die Ministerpräsidentenkonferenz, die an diesem Tag beschlossen habe, dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen, nicht in öffentlicher Sitzung getagt habe und die Tatsache der am 15.11.2011 erfolgten Unterzeichnung des Vertrags durch die Ministerpräsidentin des Saarlandes ebenfalls nicht allgemein öffentlich zugänglich gewesen sei, könne allein der Zeitpunkt der gesetzlichen Neuregelung in der Sitzung des Landtages vom 20.6.2012 und deren Veröffentlichung im Amtsblatt vom 28.6.2012 als Anknüpfungspunkt für eine unechte Rückwirkung maßgebend sein, so dass ihr Vertrauen in die ihr am 23.4.2012 nach § 33 i GewO erteilte Erlaubnis schutzwürdig sei. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz sei nicht in Gesetzeskraft erwachsen, sondern habe der Unterzeichnung durch mindestens 13 Bundesländer und der Ratifizierung durch die jeweiligen Landesparlamente bedurft. Andere Bundesländer hätten dem Rechnung getragen und den Tag der gesetzlichen Verabschiedung in den jeweiligen Landesparlamenten als Stichtag festgelegt bzw. - so Bremen - gänzlich auf eine Stichtagsregelung verzichtet. Das staatliche Ziel, die Spielsucht einzudämmen, sei ein langfristiges Ziel, zu dessen Erreichung es einer Stichtagsregelung nicht bedurft hätte. Hinzu trete die geringe Spielhallendichte im Saarland, angesichts derer es einer Rückwirkungsklausel nicht bedurft hätte. Nach der Gesetzssystematik des § 12 SSpG und dessen Verzahnung mit § 29 Abs. 4 GlüStV sei der Beklagte fallbezogen verpflichtet gewesen, sich mit den Ausnahmetatbeständen des § 12 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1, 2 und 3 auseinanderzusetzen, habe dies aber nicht getan. Die Spielhalle der Klägerin unterfalle auch deshalb dem weiteren Bestandsschutz bis zum 30.6.2017, weil § 12 Abs. 1 SSpG als maßgeblichen Zeitpunkt an das Inkrafttreten des Gesetzes, also den 1.7.2012, anknüpfe.
- 21 Die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpG halte einer rechtlichen Überprüfung ebenfalls nicht stand. Wegen der geringen Dichte an Spielhallen im Saarland habe es der Vorgabe eines Mindestabstandes von 500 m Luftlinie nicht bedurft. Dies werde durch die konkreten Gegebenheiten belegt, denn im Neunkircher Stadtteil Wiebelskirchen, einem Ort mit mehr als 10.000 Einwohnern, gebe es neben der von der Klägerin betriebenen Spielhalle lediglich eine weitere Spielhalle. Dass das Gesetz dennoch einen Mindestabstand von 500 m vorgebe, könne nur verfassungskonform sein, wenn es gleichzeitig Ausnahmetatbestände vorsehe, woran es vorliegend fehle.
- 22 Schließlich verstießen der Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland und das Saarländische Spielhallengesetz insoweit gegen europäisches Recht, als sie dem Erfordernis der Notifizierung gegenüber der Kommission nicht genügten und sie keine Schadensersatzpflicht für einen ungerechtfertigten Ausschluss von Marktteilnehmern vorsähen.

23 Im Übrigen werde daran festgehalten, dass die der Klägerin am 23.4.2012 erteilte Erlaubnis nach § 33 i GewO nur deklaratorischen und nicht rechtsbegründenden Charakter habe und der Gleichbehandlungsgrundsatz insoweit verletzt sei, als natürliche Personen und Personengesellschaften bei Wechsel des Inhabers einer erneuten Erlaubnis bedürften, während dies bei Kapitalgesellschaften nicht der Fall sei.

24 Die Klägerin beantragt,

25 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 6.11.2014 - 1 K 1341/13 - den Bescheid des Beklagten vom 11.9.2013 aufzuheben.

26 Der Beklagte beantragt,

27 die Berufung zurückzuweisen.

28 Er führt im Hinblick auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Stichtagsregelung aus, dass mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz die Rechtsänderung absehbar geworden sei, die eine Gefahr der Beschaffung von Erlaubnissen auf Vorrat begründet habe. Das Vertrauen in den Fortbestand einer Rechtslage könne auch beeinträchtigt sein, bevor es zu einer amtlichen Verlautbarung einer geplanten Neuregelung komme. Dem Gesetzgeber sei bei der Schaffung von Übergangsfristen ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zuzubilligen. Insbesondere könne die Klägerin sich die Ausführungen des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht zunutze machen, da dieser die früheste amtliche Veröffentlichung in einem Bundesland als zulässigen Anknüpfungspunkt für eine Stichtagsregelung ansehe und mit dieser Argumentation den 18.11.2011 als geeignet erachtet habe. Die Behauptung der Klägerin, in den Ausführungsgesetzen der Länder seien völlig unterschiedliche Stichtagsregelungen getroffen worden, sei nicht nachvollziehbar. Der Stichtag 28.10.2011 sei staatsvertraglich durch § 29 Abs. 4 GlüStV vorgegeben, weswegen sich Abweichungen lediglich ergeben könnten, wenn Länder bereits zuvor Spielhallengesetze erlassen hätten oder dem Staatsvertrag - etwa wie Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen - erst später beigetreten seien. Dass einzelne Länder bei der Festlegung des Stichtages an die Verabschiedung im Landesparlament angeknüpft hätten, sei ihm nicht bekannt. Fehl gehe auch die Annahme der Klägerin, das mit der Neuordnung des Spielhallenrechts verfolgte Ziel der Bekämpfung der Glücksspielsucht sei langfristiger Natur. So sei etwa in der Rechtsprechung des Niedersächsischen Obergerichts (Beschluss vom 15.4.2014 - 7 ME 121/13 -) geklärt, dass die Neuregelung auf eine beschleunigte Schließung solcher Spielhallen abziele, die von den begünstigenden Übergangsbestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags nicht weiter profitieren sollten. Dass eine Stichtagsregelung sogar in Gänze - wie die Klägerin vortrage - verzichtbar gewesen wäre, habe bislang noch kein Gericht vertreten. Die Klägerin verkenne, dass § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV die Möglichkeit

der Befreiung nur für solche Spielhallen vorsehe, die vor dem 28.10.2011 genehmigt worden seien. Im Übrigen treffe nicht zu, dass die derzeitige Spielhallendichte im Saarland gering sei. Insofern heiße es in dem diesem Verwaltungsrechtsstreit zugrunde liegenden Eilverfahren ergangenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 5.2.2014, dass es im Saarland eine beachtliche Anzahl unerwünschter Ansammlungen von Spielhallen gebe, die den Anforderungen des gesetzlich festgelegten Mindestabstands nicht genügten. Ein Fortbestand der gewerberechtigten Erlaubnis der Klägerin bis zum 30.6.2017 könne sich auch nicht daraus ergeben, dass § 12 Abs. 1 Satz 1 SSpielhG insoweit allein auf ein rechtmäßiges Betreiben der Spielhalle im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Spielhallengesetzes abstelle. Denn dies gelte ausdrücklich nur unbeschadet der Übergangsfristen nach § 29 Abs. 4 GlüStV. Schließlich sei der Glücksspieländerungsstaatsvertrag am 15.4.2011 notifiziert worden und einer zusätzlichen Notifizierung des Saarländischen Spielhallengesetzes habe es nicht bedurft. Inwiefern der Glücksspielstaatsvertrag und das entsprechende Ausführungsgesetz des Saarlandes gegen europäisches Recht verstoßen sollten, weil keine Schadensersatzpflicht für einen ungerechtfertigten Ausschluss von Marktteilnehmern vorgesehen sei, erschließe sich nicht. Auch eine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung von natürlichen und juristischen Personen finde - wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof am 5.9.2014 - 8 B 1036/14 - entschieden habe - nicht statt.

- 29 Auf die Aufklärungsverfügung des Senats vom 3.2.2016 hat der Beklagte sich zu den Einzelheiten seiner Einschreitenspraxis in Bezug auf Spielhallen, deren nach § 33 i GewO erteilte gewerberechtliche Erlaubnis nur bis zum 30.6.2013 fortgegolten hat, geäußert.
- 30 Wegen des Ergebnisses der Aufklärung und der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens und des zugehörigen Eilrechtsschutzverfahrens 1 B 489/13 sowie der beigezogenen Verwaltungsunterlagen des Beklagten, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Entscheidungsgründe:

- 31 Die zulässige Berufung ist unbegründet.
- 32 Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Klage gegen die Anordnung der Schließung der von der Klägerin betriebenen Spielhalle durch Verfügung des Beklagten vom 11.9.2013 abgewiesen. Die Klage ist zulässig. Die Klägerin ist ein einzelkaufmännisch geführtes Unternehmen. Ihr Inhaber ist Träger der in Art. 3 Abs. 1, Art. 12 und Art. 14 GG verbürgten Grundrechte. Er kann nach § 17 Abs. 2 HGB unter seiner Firma klagen.
- 33 In der Sache bleibt die Berufung ohne Erfolg. Die angefochtene Schließungsanordnung ist rechtmäßig. Sie findet in den einleitend in Bezug genommenen Regelungen des

Glücksspielstaatsvertrags, des hierzu ergangenen saarländischen Ausführungsgesetzes und des Saarländischen Spielhallengesetzes in Verbindung mit der zu einer Unterbindung der Fortsetzung eines ohne eine erforderliche Erlaubnis betriebenen Gewerbes ermächtigenden Vorschrift des § 15 Abs. 2 GewO eine wirksame Rechtsgrundlage und setzt diese rechtsfehlerfrei um.

34 In Verbindung mit § 9 Abs. 2 Satz 2 SSpielhG ermächtigt § 15 Abs. 2 GewO den Beklagten als die nach § 9 Abs. 1 SSpielhG für die Durchführung des Saarländischen Spielhallengesetzes zuständige Behörde zur Unterbindung der Fortsetzung des Betriebs einer Spielhalle und damit zum Erlass einer Schließungsanordnung, wenn die Spielhalle - wie vorliegend - ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben wird.

35 Maßgeblich für den Erlass der Schließungsanordnung vom 11.9.2013 war zum einen, dass die zur Zeit des Inkrafttretens des neuen Spielhallenrechts am 1.7.2012 für den Betrieb der Klägerin nach § 33 i GewO erteilte Spielhallenerlaubnis erst unter dem Datum 23.4.2012 – mithin nach dem in § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV vorgesehenen Stichtag 28.10.2011 - ergangen war, was nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV zur Folge hat, dass sie einen legalen Spielbetrieb nur bis zum 30.6.2013 sicherstellen konnte, und zum anderen, dass die Erteilung einer neuen für den Zeitraum ab dem 1.7.2013 geltenden spielhallenrechtlichen Erlaubnis an dem Mindestabstandsgebot des § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG scheitern muss, weil sich in einer Entfernung von weniger als 500 m Luftlinie eine weitere Spielhalle befindet, die ihrerseits nach den unstrittigen Feststellungen des Beklagten nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis zum 30.6.2017 Bestandsschutz genießt, und § 12 SSpielhG die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Befreiung von der Einhaltung des Mindestabstands im Wege einer Härtefallentscheidung für Spielhallen, deren nach § 33 i GewO erteilte Erlaubnis nur bis zum 30.6.2013 fortwirkt, nicht eröffnet.

36 Die gegen das tatbestandliche Eingreifen der genannten Vorschriften seitens der Klägerin erhobenen Einwendungen verfangen nicht. In der Rechtsprechung besteht Einvernehmen, dass die Erlaubnis nach § 33 i GeWO einen persönlichen und einen sachlichen Charakter aufweist und aufgrund dessen an bestimmte Personen, bestimmte Räume und eine bestimmte Betriebsart gebunden ist und nur solange Geltung beansprucht, wie keiner dieser Bezugspunkte verändert wird. Rechtliche Konsequenz ist das Erlöschen der Erlaubnis bei einem Betreiberwechsel. Die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV knüpfen ausdrücklich an das Vorliegen einer Erlaubnis nach § 33 i GewO an und gewähren je nach dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung in unterschiedlichem Umfang Vertrauensschutz. Für den Anwendungsbereich der Übergangsregelung spielt keine Rolle, ob der Inhaber einer erst nach dem Stichtag ausgestellten Erlaubnis bereits vor dem Stichtag alle Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt hatte und die Erlaubnis daher bei früherer Antragstellung noch vor dem Stichtag hätte erlangen können. Maßgeblich ist nach der gesetzlichen Regelung

nicht die Erlaubnisfähigkeit eines konkreten Spielbetriebs, sondern das Vorliegen einer Erlaubnis, so dass die Annahme der Klägerin, die Erlaubnis nach § 33 i GewO sei bloß deklaratorischer Natur, ihr ebensowenig weiter zu verhelfen vermag wie der Umstand, dass der frühere Inhaber über eine Erlaubnis verfügte. Die Übergangsfristen in § 29 Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 GlüStV knüpfen nicht an irgendeine in der Vergangenheit erteilte Erlaubnis an, sondern an die Erlaubnis, auf deren Grundlage die betreffende Spielhalle im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Spielhallenrechts betrieben wird.

- 37 Dass die Klägerin die verfahrensgegenständliche Spielhalle nach dem Betreiberwechsel bis zur Neuerteilung am 23.4.2012 - und damit am Stichtag 28.10.2011 - ohne spielhallenbezogene gewerberechtliche Erlaubnis betrieben hat, wird schließlich nicht durch ihre Argumentation in Frage gestellt, die noch zu Geschäftszeiten ihres früheren Inhabers erteilte Erlaubnis hätte fortgegolten, wenn sie nicht als einzelkaufmännisches Unternehmen organisiert gewesen wäre, sondern die Rechtsform einer Ein-Mann-GmbH gehabt hätte und diese Ein-Mann-GmbH vom Vater auf den Sohn übertragen worden wäre. Eine Ein-Mann-GmbH benötigte nach den §§ 33 i Abs. 1 GewO („Wer gewerbsmäßig ... betreiben will“), 13 Abs. 1 GmbHG („Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung als solche hat selbständig ihre Rechte und Pflichten“) für den Betrieb einer Spielhalle als eigenständige juristische Person eine eigene gewerberechtliche Erlaubnis. Dessen ungeachtet beurteilt sich die Zuverlässigkeit bei juristischen Personen allgemein und damit auch bei einer Ein-Mann-GmbH danach, ob der Vertretungsberechtigte den Anforderungen gerecht wird. Bei einer Übertragung im Wege der vorweggenommenen Erbfolge, die mit einem Wechsel der vertretungsberechtigten Person verknüpft ist, bedarf es daher ebenfalls einer neuen Spielhallenerlaubnis.
- 38 Die entscheidungserheblichen Vorschriften des neuen Spielhallenrechts sind formell (1) und materiell verfassungsmäßig. Letzteres gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass – wie der vorliegende Fall belegt - von der Stichtagsregelung auch Spielhallen erfasst werden, deren gewerberechtliche Erlaubnis nicht als sogenannte Vorratserlaubnis erwirkt worden ist, deren Betrieb mithin nicht mit der Zielsetzung des Gesetzgebers, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, die zur Rechtfertigung der durch die Stichtagsregelung bedingten Härten angeführt wird, kollidiert (2). Unionsrechtliche Vorgaben sind nicht verletzt (3). Schließlich wird die angefochtene Schließungsanordnung dem Umstand gerecht, dass die Unterbindung der Fortsetzung eines ohne die erforderliche Erlaubnis betriebenen Gewerbes nach § 15 Abs. 2 GewO keine zwingende Rechtsfolge der fehlenden Erlaubnis ist (4).
- 39 1. Die am 1.7.2012 in Kraft getretenen Regelungen des Saarländischen Spielhallengesetzes, die der angefochtenen Schließungsverfügung zugrunde liegen, sind formell verfassungsmäßig.

- 40 In zwei Beschlüssen vom 10.2.20145 hat der Senat die Gesetzgebungskompetenz der Länder unter Hinweis auf das Regelungsgefüge der Art. 70 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bejaht. Die formelle Verfassungsmäßigkeit des neuen Spielhallenrechts wird auch in den Entscheidungen anderer Obergerichte sowie in der bisher ergangenen (landes-)verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht angezweifelt. Diese Rechtsprechung findet auch in der Literatur Akzeptanz.
- 41 1.1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zur Neuregelung des Spielhallenrechts leitet sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 70 Abs. 1 GG in deren seit dem 1.9.2006 geltenden Fassung her. Dem Landesgesetzgeber ist im Zuge der damaligen Föderalismusreform die Kompetenz übertragen worden, die gewerberechtlichen Aspekte des Spielhallenrechts, die bis dahin bundesgesetzlich in der Gewerbeordnung geregelt waren, neu zu ordnen. Diese Gesetzgebungskompetenz umfasst die Befugnis, die dem Anwendungsbereich des bis dahin maßgeblichen § 33 i GewO unterfallenden Regelungsmaterien - wie etwaige Vorgaben zur Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs - landesrechtlich auszugestalten.
- 42 Zu diesem Regelungskomplex der Abwehr spielhallenspezifischer Gefahren gehört die verfahrensgegenständlich streitige Vorgabe eines Mindestabstands von 500 m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG i. V. m. § 25 Abs. 1 GlüStV), die darauf zielt, eine unerwünschte Häufung von Spielhallen in unmittelbarer Nähe zueinander aus Gründen des Spielerschutzes zu vermeiden. In die Bundeszuständigkeit für das Bodenrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG wird durch die eine ausschließlich ordnungsrechtliche Zielsetzung verfolgende Vorgabe eines Mindestabstands nicht eingegriffen. Sie knüpft nicht an eine übermäßige Bodennutzung an und soll auch nicht sicherstellen, dass die Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter erfolgt. Ist die Errichtung einer Spielhalle bereits bauplanungsrechtlich unzulässig, so stellt sich die Frage, ob der Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis für ihre Inbetriebnahme ein landesrechtliches Mindestabstandsgebot entgegensteht, nicht mehr.
- 43 Auch die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV und des § 12 SSpielhG unterfallen der aus Art. 70 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG herzuleitenden Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für das Recht der Spielhallen. Gegenstand dieser Übergangsregelungen ist die Frage, ab wann Spielhallen, für die bereits eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, zusätzlich oder an deren Stelle einer Erlaubnis nach § 2 SSpielhG bedürfen. Die Regelung von Übergangsfristen für die Fortgeltung bestehender Erlaubnisse nach § 33 i GewO steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung der nunmehr landesrechtlich geregelten Erlaubnispflicht, so dass die Kompetenz des

Landesgesetzgebers die diesbezüglichen Festlegungen umfasst. Er ist daher grundsätzlich befugt, die Übergangsproblematik im Wege einer Stichtagsregelung zu bewältigen.

- 44 1.2. Schließlich ist der Einwand einer nicht erfolgten Notifizierung des Saarländischen Spielhallengesetzes nicht geeignet, Zweifel an der formellen Verfassungsmäßigkeit des neuen Landesrechts zu begründen.
- 45 Unter Notifizierung versteht Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG vom 22.6.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft - seit der Neufassung der Richtlinie vom 9.9.2015: Art. 5 Abs. 1 RL EU/2015/1535 - die Pflicht der Mitgliedstaaten zur unverzüglichen Übermittlung jedes Entwurfs einer technischen Vorschrift an die Kommission. Unter dem Blickwinkel der formellen Verfassungsmäßigkeit kann dahinstehen, ob die am 15.4.2011 erfolgte Notifizierung des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 1 der genannten Richtlinie ausreicht - so der Beklagte -, oder ob auch der Entwurf des Landesgesetzes zu notifizieren gewesen wäre - so die Klägerin -. Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich entschieden, dass eine nationale Regelung nicht bereits dann formell verfassungswidrig ist, wenn bei ihrem Erlass eine unionsrechtliche Notifizierungspflicht verletzt worden ist. Selbst in diesem Fall könne die fragliche Norm Grundrechte einschränken.
- 46 2. Der in § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG vorgesehene Mindestabstand von 500 m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen und die abgestufte Übergangsregelung der §§ 29 Abs. 4 GlüStV, 12 Abs. 1 SSpielhG einschließlich des vorgegebenen Stichtags 28.10.2011 und der Härtefallregelung des § 12 Abs. 2 SSpielhG begegnen auch in materiell-rechtlicher Hinsicht keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 47 Dies gilt zunächst uneingeschränkt für Spielhallenbetreiber, die bei Inkrafttreten der Neuregelungen über eine bereits vor dem 28.10.2011 erteilte gewerberechtliche Erlaubnis verfügt haben. Sie genießen Vertrauensschutz bis einschließlich 30.6.2017 und können im Einzelfall auch danach unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 SSpielhG noch eine befristete Befreiung vom Mindestabstandsgebot erlangen.
- 48 Für Spielhallenbetreiber, deren bei Inkrafttreten des neuen Spielhallenrechts gültige Erlaubnis nach dem 28.10.2011 erteilt worden ist, ist indes nur eine einjährige Übergangsfrist ohne die Möglichkeit einer anschließenden Befreiung im Einzelfall vorgesehen. Gleichwohl können Einzelne durch die neuen Regelungen besonders hart betroffen sein. Zu denken ist etwa an Betreiber, die nie beabsichtigt hatten, ihre Erlaubnis als so genannte Vorraterlaubnis zu erwirken, und deren Verhalten daher von den Gründen, aus denen der Gesetzgeber sich für die Einführung einer Stichtagsregelung entschieden hat, nicht erfasst wird. Eine solche

Konstellation kann vorliegen, wenn die baurechtliche Genehmigung lange vor dem Stichtag erteilt, und der Antrag auf die spielhallenrechtliche Erlaubnis ebenfalls in deutlichem zeitlichen Abstand vor diesem Datum gestellt, diese aber erst nach dem Stichtag ausgestellt worden ist¹³, oder wenn es um eine „faktisch alteingesessene“ Spielhalle geht, die zeitweise - insbesondere am Stichtag - ohne Erlaubnis betrieben worden ist.

49 Fallbezogen stellt sich in Bezug auf die letztgenannte Gruppe „alteingesessener“ Spielhallen, der die Klägerin zuzuordnen ist, die im Ergebnis zu verneinende Frage, ob das Fehlen einer Befreiungsregelung, die im Einzelfall mit Ablauf des 30.6.2013 eintretende besondere Härten hätte abfedern können, verfassungsrechtlich bedenklich ist.

50 2.1. In Bezug auf den sicherlich weitaus überwiegenden Anteil der zwischen dem 28.10.2011 und dem Inkrafttreten der Neuregelung am 1.7.2012 erteilten Erlaubnisse, die als „Vorratserlaubnisse“ zu charakterisieren sind, unterliegen weder die staatsvertragliche Vorgabe, schon mit Wirkung ab dem 1.7.2013 zwingend einen Mindestabstand einhalten zu müssen, noch der vom saarländischen Landesgesetzgeber konkret festgelegte Mindestabstand von 500 m Luftlinie durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

51 In der bisher zur Problematik ergangenen obergerichtlichen und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung¹⁴ besteht mit überzeugender Argumentation Einvernehmen, dass das Mindestabstandsgebot in Verbindung mit den Übergangsvorschriften des § 29 Abs. 4 GlüStV keine rechtsstaatlich unzulässige unechte Rückwirkung entfaltet und die Grundrechtsgarantien der Art. 12, 14 und 3 Abs. 1 GG durch das Zusammenwirken des Mindestabstandsgebots mit den Übergangsregelungen zwar in ihrem Schutzbereich berührt, aber nicht in verfassungswidriger Weise verletzt werden. Ebenso findet der Stichtag 28.10.2011 abgesehen von den Bedenken des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg¹⁵ allgemeine Akzeptanz. Diese allgemein als richtig erachtete Sichtweise entspricht der bisherigen in verschiedenen Eilrechtsschutzverfahren entwickelten Rechtsprechung des Senats.

52 Unter anderem in dem von der Klägerin angestrebten einstweiligen Rechtsschutzverfahren hat der Senat die verfassungsrechtliche Problematik unter Fortentwicklung der Rechtsprechung des früher für das Spielhallenrecht zuständig gewesenen 3. Senats des Oberverwaltungsgerichts ausführlich geprüft und diese Rechtsprechung in weiteren Eilrechtsschutzverfahren bekräftigt. Hiernach wird der unterschiedlichen Verfestigung der Rechtspositionen je nachdem, ob die maßgebliche Erlaubnis vor oder nach dem Stichtag erteilt worden ist, durch eine zeitlich abgestufte Übergangsregelung, die in Bezug auf Spielhallen, deren Erlaubnis vor dem 28.10.2011 erteilt wurde, mit einer Härtefälle berücksichtigenden Befreiungsmöglichkeit (§ 12 Abs. 2 SSpielhG) gekoppelt ist, Rechnung getragen. An dieser Rechtsprechung ist nach erneuter

vertiefter Prüfung festzuhalten.

- 53 Dies gilt auch bezüglich der Annahme der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des festgelegten Stichtags. Die insoweit seitens des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg geäußerten Bedenken werden nicht geteilt.
- 54 Es ist dem Gesetzgeber nicht durch Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt, zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einzuführen, auch wenn jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt. Voraussetzung ist, dass die Einführung des Stichtags und die Wahl des Zeitpunkts sich am gegebenen Sachverhalt orientieren und damit sachlich vertretbar sind. Die gerichtliche Prüfung von Stichtagsregelungen muss den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum respektieren und sich darauf beschränken, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Spielraum in sachgerechter Weise genutzt und die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat; die gefundene Lösung muss sich im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen. Diesen Anforderungen wird die Stichtagsregelung angesichts ihrer Zielsetzung gerecht.
- 55 Unter dem Stichtagsdatum 28.10.2011 fand die Ministerpräsidentenkonferenz statt, in der Einigung über den Inhalt des Staatsvertrags erzielt wurde. Dass der entsprechende Beschluss in nicht-öffentlicher Sitzung gefasst wurde und erst in der Folgezeit in den einzelnen Bundesländern amtlich bekannt gemacht wurde, ändert nichts daran, dass die Tatsache der Einigung auf einen das Glücksspielrecht neu reglementierenden Staatsvertrag seither allgemein – insbesondere in den interessierten - Kreisen bekannt war. Dies musste eventuelles Vertrauen in den Fortbestand der alten Rechtslage zerstören und bei Beantragung einer neuen Spielhallenerlaubnis konnte nicht mehr erwartet werden, dass noch auf längere Sicht unbefristet wirksam bleibende Erlaubnisse erteilt würden. Spätestens ab der Einigung der Ministerpräsidentenkonferenz war damit zu rechnen, dass Versuche unternommen würden, sich im Wege sogenannter Vorraterlaubnisse im Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts noch schnell eine möglichst günstige Startposition für die künftige Konkurrenz mit anderen Spielhallenbetreibern zu sichern. Wollten die Landesgesetzgeber in dieser Situation unerwünschte Mitnahmeeffekte möglichst vermeiden, so drängte sich das Datum der grundlegenden Einigung als zur Zielerreichung geeigneter Stichtag förmlich auf. Dies rechtfertigt es, ein Vertrauen bzw. die Hoffnung, aufgrund eines erst kurz vor oder nach diesem Datum erstmalig gefassten Entschlusses, eine Erlaubnis zu beantragen, die dann nach diesem Datum erteilt wurde, künftig noch in den Genuss eines weitestgehenden Bestandsschutzes zu gelangen, als nur eingeschränkt schützenswert zu behandeln. Dieser Einschätzung des Gesetzgebers lässt sich nicht entgegenhalten, das Ziel die Spielsucht einzudämmen, sei langfristiger Natur, weswegen es einer Stichtagsregelung nicht bedurft hätte. Denn es ging dem Gesetzgeber - wie der Ausschluss eines Vorverfahrens

und der aufschiebenden Wirkung einer Klage (§ 19 Abs. 3 SSpielhG) belegen - gerade um eine möglichst schnelle und flächendeckende Umsetzung der neuen Vorgaben, von der er nur als besonders schutzwürdig erachtende Konstellationen vorübergehend ausnehmen wollte. Dieses Ziel konnte er nur mittels einer Stichtagsregelung erreichen.

- 56 Ausdrücklich zu bekräftigen ist ferner, dass der vom Landesgesetzgeber festgelegte Mindestabstand von 500 m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen das Maß des verfassungsrechtlich Zulässigen und den Spielhallenbetreibern Zumutbaren nicht überschreitet.
- 57 Der Betrieb einer Spielhalle bedarf nach § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 2 SSpielhG der Erlaubnis, die nur erteilt werden darf, wenn kein Versagungsgrund vorliegt. Der fallbezogen zur Anwendung gelangte, in § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG geregelte Versagungsgrund der Unterschreitung eines Mindestabstands von 500 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle setzt die Vorgabe des § 25 Abs. 1 GlüStV um, wonach zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist und das Nähere in den Ausführungsbestimmungen der Länder geregelt wird.
- 58 Das Saarland hat - wie sieben weitere Bundesländer - einen Mindestabstand von 500 m eingeführt, während die übrigen Bundesländer geringere Abstände, die zwischen 100 m und 350 m variieren, als zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV ausreichend erachtet haben. Diese unterschiedliche Intensität des gesetzgeberischen Einschreitens ist Ausfluss der Gestaltungsbefugnisse der Landesgesetzgeber und kann für sich genommen nicht inzidieren, dass die Länder, die sich - wie das Saarland - für strengere Regularien entschieden haben, ihren grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum durch Festlegung eines unverhältnismäßig großen - zur Suchtbekämpfung nicht erforderlichen - Mindestabstands überschritten hätten.
- 59 Dem Gesetzgeber steht bei der Regulierung der Arten und Formen des Glücksspiels ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der nur dann überschritten ist, wenn sein Gebrauch jeder vernünftigen Grundlage entbehrt. Hiervon kann bei dem vorgegebenen Mindestabstand von 500 m Luftlinie angesichts des überragend wichtigen Gemeinwohlziels, die Glücksspielsucht zu bekämpfen, und der grundsätzlichen Eignung der mit dieser räumlichen Entfernung verbundenen Erschwernis eines zeitnahen Zugriffs auf die Glücksspielangebote unterschiedlicher Spielhallenbetreiber auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten im Saarland keine Rede sein. Vor Inkrafttreten des neuen Spielhallenrechts, im Jahr 2010, rangierte das Saarland, was das Verhältnis zwischen Einwohnern und Geldgewinnspielgeräten anbetrifft, im Bundesvergleich auf dem fünften Platz. Dies rechtfertigte es mit Blick auf das erwiesene Suchtpotenzial von Geldspielgeräten, die zur Bekämpfung der Glücksspielsucht einzuführenden Neuregelungen nicht am unteren Level des Möglichen zu orientieren. Da sich immerhin die Hälfte der Bundesländer für einen Mindestabstand von 500 m entschieden

haben und gerade auch im Saarland durchaus Regulierungsbedarf bestand, gibt es keinen sachlichen Grund, den vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Abstand als überzogen anzusehen. Dass in ländlichen Gemeinden mit kleinen Ortszentren bei einem Mindestabstand von 500 m wegen der zusätzlich zu beachtenden bauplanungsrechtlichen Einschränkungen oft nicht mehr als eine Spielhalle erlaubnisfähig sein wird, nötigt den Gesetzgeber nicht zu Abstrichen am grundsätzlich als sachgerecht erachteten Mindestabstand. Auch in kleinen Ortschaften würde eine Häufung von Spielhallen im Ortskern dem Ziel der Bekämpfung der Spielsucht zuwiderlaufen.

- 60 2.2. Die landesrechtliche Vorschrift des § 12 SSpielhG eröffnet die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Befreiung von dem durch § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG vorgesehenen Mindestabstand von 500 m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen nur hinsichtlich Spielhallen, die am 1.7.2012 aufgrund einer bereits vor dem 28.10.2011 erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis betrieben worden sind und daher bis zum 30.6.2017 Bestandsschutz genießen.²⁴ Spielhallenbetreiber, deren Erlaubnis nach dem 28.10.2011 erteilt worden ist, können von dieser Härtefallregelung nicht profitieren. Verfassungsrecht wird hierdurch nicht verletzt.
- 61 2.2.1. Dass die Übergangsbestimmungen der §§ 29 Abs. 4 GlüStV, 12 SSpielhG in Bezug auf Spielhallen, deren im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Spielhallenrechts am 1.7.2012 geltende Erlaubnis nach § 33 i GewO nach dem Stichtag 28.10.2011 erteilt worden ist, für die Zeit nach Ablauf der (einjährigen) Übergangsfrist keine eine Befreiung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichende Härtefallregelung vorgeben, hat der Senat bereits im Rahmen des zwischen den Beteiligten anhängig gewesenen Eilrechtsschutzverfahrens unter Hinweis auf den Wortlaut der an Abs. 1 der Vorschrift anknüpfenden Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 SSpielhG entschieden. An diesem Verständnis der genannten Vorschriften ist festzuhalten. Sie steht im Einklang mit der den Willen des Gesetzgebers widerspiegelnden Gesetzesbegründung.
- 62 Nach dem Duktus und den Einzelerwägungen der Gesetzesbegründung zu § 12 SSpielhG war der Wille des Gesetzgebers darauf gerichtet, die Möglichkeit einer härtefallbedingten Befreiung nur für solche Spielhallenbetreiber zu eröffnen, deren gewerberechtliche Erlaubnis nach den Übergangsvorschriften bis zum 30.6.2017 gilt.
- 63 So finden die Fälle der nur bis zum 30.6.2013 fortgeltenden Erlaubnisse an keiner Stelle der gesetzgeberischen Erwägungen Erwähnung, während die Erlaubnisse mit fünfjähriger Übergangsfrist mehrfach angesprochen werden. Des Weiteren ist die Rede von einer engen Anlehnung an die Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrags²⁵, deren § 29 Abs. 4 Satz 4 die Option einer Befreiung von einzelnen Anforderungen des § 24 Abs. 2 und des § 25 GlüStV nur in Bezug auf Satz 2 der Vorschrift, mithin in Bezug auf die bis zum 30.6.2017 fortgeltenden Erlaubnisse erwähnt. Ferner heißt es zu den Voraussetzungen einer Befreiung,

dass in die Prüfung je nach der Sachlage im Einzelfall Erwägungen, wie etwa die getätigten Investitionen, Abschreibungsfristen, Zahlungsverpflichtungen und Laufzeiten aus Darlehens- und Mietverträgen, einzustellen seien. Da die Berufung auf Belastungen dieser Art den Betreibern von Spielhallen, die erst nach dem 28.10.2011 erlaubt worden sind, regelmäßig versagt wird, weil diese die entsprechenden Verpflichtungen in Kenntnis und trotz der bevorstehenden Rechtsänderung eingegangen seien, ist es fernliegend im Wege der Auslegung der Norm anzunehmen, dass der Gesetzgeber dieser Gruppe - trotz der klaren Beschränkung in Absatz 2 Satz 1 auf die Fälle des Absatzes 1 - zubilligen wollte, sich im Wege eines Härteantrags mit Aussicht auf Erfolg auf das Bestehen derartiger Belastungen berufen zu können. Die Erwägungen des Landesgesetzgebers sprechen insgesamt dafür, dass er die Fallgruppe der nur bis zum 30.6.2013 fortgeltenden Erlaubnisse bei der Ausgestaltung der Härtefallregelung nicht im Blick hatte, vielmehr die der Gefahr sogenannter Vorraterlaubnisse entgegenwirkende Stichtagsregelung insoweit uneingeschränkt, also unabhängig von etwaigen Besonderheiten der konkreten Fallgestaltung, umsetzen wollte.

- 64 Angesichts der den Willen des Gesetzgebers verdeutlichenden Gesetzesbegründung verbietet sich eine gegenteilige Auslegung in Richtung des seitens der Klägerin präferierten Ergebnisses. Selbst eine zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit einer Norm unternommene verfassungskonforme Interpretation eines Gesetzes darf den normativen Gehalt einer Regelung nicht neu bestimmen. Der Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt verbietet, dass die Deutung dazu führt, dass das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht wird. Nicht nur die verfassungskonforme Auslegung, sondern auch die einfachrechtliche Auslegung findet ihre Grenzen dort, wo sie zum klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde. Die Landesgesetzgeber, die für alle Spielhallenbetreiber, denen vor Inkrafttreten des neuen Spielhallenrechts unbefristete Erlaubnisse erteilt waren, die Möglichkeit eröffnen wollten, nach Ablauf der jeweiligen Übergangsfrist im Einzelfall wegen einer besonderen Härte eine Befreiung vom Abstandsgebot erlangen zu können, haben dies ausweislich der Regelungen in den Landesspielhallengesetzen von Bayern (Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV), Berlin (§ 2 Abs. 1 Satz 5 und § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln)³⁰, Hamburg (§ 9 Abs. 1 Satz 4 und Satz 5 HmbSpielhG)³¹ und Hessen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 SpielhG HE)³² im Wortlaut des Gesetzes unmissverständlich zum Ausdruck gebracht.
- 65 2.2.2. Verfassungsrecht gebietet es nicht, auch in Bezug auf Spielhallenbetreiber, deren gewerberechtliche Erlaubnis nach dem 28.10.2011 erteilt worden ist und daher nur bis zum 30.6.2013 fortgegolten hat, zur Abfederung besonderer Härten in Anlehnung an § 12 Abs. 2 S SpielhG die grundsätzliche Möglichkeit einer Befreiung im Einzelfall vorzusehen.
- 66 Zwar sind - wie der vorliegende Rechtsstreit belegt - innerhalb dieser Gruppe Fallgestaltungen denkbar, in denen eine ausnahmsweise Befreiung vom Abstandsgebot mit

Blick auf die Besonderheiten des Einzelfalls nicht von vornherein als mit den Zielsetzungen des neuen Spielhallenrechts unvereinbar erschiene. So zeichnet etwa den Fall der Klägerin aus, dass sie als „faktisch alteingesessenes“, nämlich bereits seit 1992 am gleichen Standort - nach Aktenlage beanstandungslos - betriebenes Unternehmen nicht zur Zielgruppe der Stichtagsregelung gehört.

- 67 Wie bereits mehrfach angesprochen besteht der Sinn und Zweck der Entscheidung des Gesetzgebers, Spielhallen, deren Betrieb erst nach dem 28.10.2011 erlaubt wurde, nur einen eingeschränkten Vertrauensschutz zu gewähren, in der Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte. Diese Zielsetzung und ihre Bedeutung für eine erfolgreiche und zeitnahe Umsetzung des in § 1 GlüStV verankerten Anliegens der Neuregelung, die Spielsucht zu bekämpfen, werden im Rahmen der verfassungsrechtlichen Argumentation als Rechtfertigung für die von den betroffenen Spielhallenbetreibern hinzunehmenden Einschnitte in ihre gewerbliche Tätigkeit angeführt. Die Klägerin steht indes außerhalb des Verdachts, die ihr am 23.4.2012 erteilte Erlaubnis nach § 33 i GewO als sogenannte Vorratserlaubnis beantragt zu haben, was die Frage aufwirft, ob ihr die Schließung ihres Gewerbes nach Ablauf der einjährigen Übergangsfrist dennoch zumutbar ist.
- 68 Das Obergerverwaltungsgericht Thüringen³³ hat 2015 in einem Eilrechtsschutzverfahren in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV die Frage der „ratio legis“ aufgeworfen, die letztendliche Klärung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten und im Rahmen der Abwägung der beteiligten Interessen den privaten Interessen des Spielhallenbetreibers Vorrang vor einer sofortigen Durchsetzung der in § 1 GlüStV normierten Ziele eingeräumt. Sinn und Zweck der Vorschrift sei die Vermeidung von Mitnahmeeffekten für die Übergangszeit. Man könne daher erwägen, dass die Vorschrift nur zur Anwendung gelangen solle, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für eine entsprechende Absicht des Spielhallenbetreibers vorliegen, was zu verneinen sein könnte, wenn er nachweislich bereits vor dem Stichtag nicht unerhebliche wirtschaftliche Investitionen getätigt hat. Denkbar sei auch, die Vorschrift dahingehend zu verstehen, dass bei Erfüllung ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen eine gesetzliche Vermutung für die Absicht, im Übergangszeitraum noch Mitnahmeeffekte zu erzielen, besteht, die im Einzelfall widerlegbar ist. Diese auf den Gesetzeszweck abstellenden Erwägungen belegen eine deutliche Skepsis betreffend die Verfassungsmäßigkeit der durch die Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV in Einzelfällen bedingten Einschnitte. Diese Bedenken gelten ohne Weiteres auch und erst recht in Bezug auf § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, der für die von den Einschränkungen des Satzes 3 der Vorschrift betroffenen Spielhallenbetreiber nicht vorgibt, besondere Härten im Wege einer Befreiung abzufedern.
- 69 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof³⁴ hat ebenfalls die Problematik besonderer Härten im Einzelfall thematisiert, konnte sich aber insoweit auf den bereits erwähnten Umstand

zurückziehen, dass das hessische Landesrecht zugunsten aller Spielhallenbetreiber eine Härtefallregelung vorhält.

- 70 Schließlich hegt auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen³⁵ hinsichtlich bestimmter Konstellationen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV, die es zu einem Vergleichsvorschlag (vorübergehende Duldung einer nicht erlaubnisfähigen Spielhalle) bewegt haben, den beide Beteiligten angenommen haben.
- 71 Im Kern ziehen diese obergerichtlichen Bedenken aus neuerer Zeit nicht die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV in Zweifel, sondern bemängeln für bestimmte Fallgestaltungen das Fehlen einer Befreiungs- bzw. Härtefallregelung. So hat etwa das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen kurz vor dem erwähnten auf verfassungsrechtliche Bedenken gestützten Vergleichsvorschlag einen einstweiligen Rechtsschutzantrag zurückgewiesen, da die einjährige Übergangsfrist ausreichend bemessen sei, wenn der Betroffene - wie dort geschehen - ausdrücklich auf die beabsichtigte Neuregelung und die Kürze der Übergangsfrist hingewiesen worden sei, bevor er in die Errichtung einer Spielhalle investiert habe.
- 72 Den genannten Obergerichten ist darin zuzustimmen, dass die spielhallenrechtlichen Übergangsvorschriften nur ein sehr grobes und ihrem Sinn und Zweck nach allein auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten zugeschnittenes Raster vorgeben. Dies kann angesichts der Vielfalt der Lebenssachverhalte, auf die sie Anwendung finden, insbesondere in der Ausgestaltung, die sie u.a. im Saarland gefunden haben, unweigerlich zu Härten im Einzelfall führen.
- 73 Dennoch kann der Senat die nach Art. 100 Abs. 1 GG für eine Vorlage der Frage der Verfassungsgemäßheit der Beschränkung der Härtefallregelung in § 12 Abs. 2 SSpielhG auf Spielhallen, deren Erlaubnis vor dem 28.10.2011 erteilt wurde, erforderliche Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der auf eine Härtefallregelung für nach dem 28.10.2011 erlaubte Spielhallen verzichtenden saarländischen Übergangsregelungen nicht gewinnen.
- 74 Zunächst ist daran festzuhalten, dass der Umstand der Einbeziehung der bestehenden gewerbe- und baurechtlich genehmigten Spielhallen in den Anwendungsbereich der Neuregelungen und die insoweit vorgesehene Übergangsregelung der §§ 29 Abs. 4 Satz 1 bis 3, 12 SSpielhG keine das Rechtsstaatsprinzip verletzende unzulässige Rückwirkung zum Gegenstand haben und die Stichtagsregelung als solche keine gleichheitswidrige Behandlung der Erlaubnisinhaber zum Gegenstand hat.
- 75 Der Sinn und Zweck bzw. die Zielsetzung der Stichtagsregelung, Vorratserlaubnisse und Mitnahmeeffekte zu unterbinden, ist das zentrale Argument im Rahmen der Prüfung der

Verfassungsmäßigkeit der nur einjährigen Übergangsfrist. Mit diesem Gesetzeszweck rechtfertigt der Gesetzgeber die unterschiedliche Behandlung von Spielhallenbetreibern, je nachdem ob sie ihre Erlaubnis vor oder nach dem 28.10.2011 erhalten haben.

- 76 Damit wirft die Feststellung, dass es innerhalb der Gruppe der Spielhallenbetreiber mit einer nach dem 28.10.2011 erteilten Erlaubnis Fallgestaltungen gibt, hinsichtlich derer - wie in Bezug auf die Klägerin - das Argument der Vermeidung etwaiger Mitnahmeeffekte nicht verfängt, die Frage auf, ob der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG in solchen Konstellationen verletzt ist.
- 77 Vergleichsgruppe sind die Spielhallenbetreiber, deren am 1.7.2012 bestehende Spielhallenerlaubnis bereits vor dem 28.10.2011 erteilt worden war, da diese ebenfalls nicht im Verdacht stehen, ihre Erlaubnis als Vorratserlaubnis erwirkt zu haben. Dieser Vergleichsgruppe billigt der Gesetzgeber für die Zeit nach dem Ablauf der für sie geltenden Übergangsfrist die Option einer eventuell nachfolgenden weiteren Befreiung vom Abstandsgebot des § 3 Abs. 2 Nr. 1 SSpielhG zu, während er der Gruppe derjenigen, die - wie die Klägerin - ihre Spielhallenerlaubnis zwar erst nach dem Stichtag erworben haben, aber gleichwohl aufgrund der Umstände des Einzelfalls nicht zur Zielgruppe der Stichtagsregelung gehören, jegliche Möglichkeit einer sich an die Übergangsfrist anschließenden Befreiung vom Mindestabstandsgebot versagt. Für die Ungleichbehandlung der beiden Gruppen gibt es einen sachlichen Grund.
- 78 Der maßgebliche Unterschied zwischen beiden Gruppen ist das Vorhandensein bzw. das Fehlen einer gewerberechtigten Erlaubnis am Stichtag. Dieser Gesichtspunkt wirkt sich auf die rechtliche Qualität der jeweils am Tag des Inkrafttretens der Neuregelung innegehabten gewerberechtigten Erlaubnis aus. Zwar handelte es sich hinsichtlich beider Gruppen formaljuristisch jeweils um eine unbefristet erteilte Erlaubnis nach § 33 i GewO. Allerdings hatten die Angehörigen der Vergleichsgruppe ihre Erlaubnis noch zu einem Zeitpunkt erworben, zu dem sie uneingeschränkt davon ausgehen durften, dass diese Erlaubnis unbefristet Geltung beanspruchen wird. Diese Erlaubnis vermittelte dem jeweiligen Inhaber eine verlässliche Grundlage für die Errichtung und Erhaltung einer Spielhalle am konkreten, auch baurechtlich genehmigten, Standort, sowie für die Anschaffung der durch sie zugelassenen Spielgeräte und für die sonst notwendigen Investitionen.
- 79 Über eine derart ausgestaltete Erlaubnis verfügte die Klägerin im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelungen nicht. Denn ihre Erlaubnis war schon im Zeitpunkt ihrer Erteilung mit der Einschränkung behaftet, dass sie eine legale gewerbliche Betätigung nur bis einschließlich 30.6.2013 sicherstellen wird. Sie konnte daher nicht Grundlage für ein grundsätzlich zeitlich unbefristetes Vertrauen in den dauerhaften Fortbestand der durch sie zugelassenen gewerblichen

Tätigkeit sein. Dieser Unterschied in der rechtlichen Qualität der jeweiligen Erlaubnisse und der durch sie jeweils vermittelten Rechtsposition ist von erheblichem Gewicht. Er rechtfertigt nicht nur die durch § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV vorgegebene Beschränkung der Übergangsfrist auf ein Jahr, sondern auch die einheitliche und ausnahmslose Anwendung dieser Frist auf alle Spielhallenbetreiber, die zur Zeit des Inkrafttretens der Neuregelungen - aus welchen Gründen auch immer - nur über eine von vornherein zeitlich eingeschränkte Rechtsposition vermittelnde Erlaubnis verfügt haben. Die einer nach dem 28.10.2011 erteilten Erlaubnis innewohnende Einschränkung der durch sie begründeten Rechtsposition ist ein sachlicher Grund für die Entscheidung des Gesetzgebers, in Bezug auf die Gruppe der nur eine solche Erlaubnis innehabenden Spielhallenbetreiber von einer Abfederung etwaiger Härten im Einzelfall durch Vorhalten einer Befreiungsmöglichkeit abzusehen, mithin dieser Gruppe angehörenden Spielhallenbetreibern auch dann, wenn ihre Erlaubnis ersichtlich nicht den Charakter einer Vorratserlaubnis hat, die Möglichkeit einer Befreiung von einzelnen Vorgaben des neuen Rechts zu versagen. Die insoweit festzustellende Ungleichbehandlung im Verhältnis zu der Vergleichsgruppe der Spielhallenbetreiber, deren Erlaubnis vor dem 28.10.2011 erteilt wurde und daher ebenfalls nicht den Charakter einer Vorratserlaubnis aufweist, ist damit von einem sachlichen Grund getragen und hält demgemäß einer an Art. 3 Abs. 1 GG orientierten verfassungsrechtlichen Prüfung stand.

80 3. Eine Verletzung von Unionsrecht ist weder dargetan noch ersichtlich.

81 In Bezug auf die Rüge einer Missachtung der Notifizierungspflicht sei ergänzt, dass der Europäische Gerichtshof zu den Folgen mangelnder Notifizierung entschieden hat, dass eine hieraus resultierende Unanwendbarkeit von Vorschriften nicht alle Bestimmungen eines Gesetzes, das technische Vorschriften enthält, erfasse, sondern sich auf die - die Notifizierungspflicht auslösenden - technischen Vorschriften beschränke, sowie dass nationale Bestimmungen, die lediglich die Voraussetzungen für die Niederlassung oder die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen vorsehen, wie Bestimmungen, die die Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit von einer vorherigen Erlaubnis abhängig machen, keine technischen Vorschriften im Sinn der Definition des Art. 1 Nr. 11 RL 98/34/EG seien. Damit ist die behauptete Missachtung der Notifizierungspflicht nicht entscheidungserheblich.

82 Ebenso wenig verfangen die Ausführungen der Klägerin zur unionsrechtlichen Notwendigkeit der Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Verfahrens und des Ersatzes eines entstandenen Schadens in Fällen, in denen sich der Ausschluss von Wirtschaftsteilnehmern vom Markt als ungerechtfertigt erweist. Abgesehen davon, dass in Bezug auf die Schließung einer Spielhalle nach Maßgabe der §§ 15 Abs. 2 GewO, 9 SSpHlG ein wirksames gerichtliches Verfahren sichergestellt ist, bewirkt eine solche Schließung keinen Ausschluss

vom Markt, da dem Betreiber unbenommen ist, seiner gewerblichen Tätigkeit an einer anderen Örtlichkeit nachzukommen.

- 83 4. Die Entscheidung des Beklagten, auf der Grundlage der §§ 15 Abs. 2 GewO, 9 Abs. 2 SSpielhG die Schließung der nach alldem seit dem 1.7.2013 nicht mehr erlaubnisfähigen Spielhalle der Klägerin zu verfügen, ist rechtlich nicht zu bestanden.
- 84 § 15 Abs. 2 GewO gibt der zuständigen Behörde, hier gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 SSpielhG dem Beklagten, nicht zwingend vor, dass die Fortsetzung eines ohne die erforderliche Erlaubnis betriebenen Gewerbes zu unterbinden ist, sondern belässt nach der Formulierung der Vorschrift einen Entscheidungsspielraum.
- 85 Fallbezogen kann aus dieser gesetzlichen Konzeption und den Ausführungen des Beklagten in dem angefochtenen Bescheid, das Mindestabstandsgebot sei als zwingende Regelung ausgestattet und die Übergangsvorschriften sähen kein Ermessen vor, nicht geschlossen werden, dass der Beklagte das ihm in den Grenzen des § 15 Abs. 2 GewO eröffnete Ermessen nicht bzw. nicht fehlerfrei ausgeübt hätte.
- 86 Insbesondere ist nicht ermessensfehlerhaft, dass der Beklagte - anders als vom Oberverwaltungsgericht Thüringen unter Hinweis auf die ratio legis als eventueller Weg zur Vermeidung besonderer Härten im Einzelfall angedacht - den Umstand, dass die Spielhallenerlaubnis der Klägerin ersichtlich nicht auf der Grundlage einer sog. Vorraterlaubnis betrieben wurde, im Rahmen seiner Erwägungen zu den Gründen seines Einschreitens nicht als mit Gewicht gegen eine Schließung sprechend gewürdigt hat. Höherrangiges Recht gebietet nicht, derartigen Besonderheiten des Einzelfalls im Rahmen der Ermessenausübung durchschlagendes Gewicht beizumessen.
- 87 Bei der Ausübung des durch § 15 Abs. 2 GewO eröffneten Ermessens hat die Behörde zunächst in Konstellationen, in denen sie aufgrund einer gesetzlichen Neuregelung in einer Vielzahl von Fällen zum gleichen Zeitpunkt zu einem Tätigwerden veranlasst ist, im Rahmen ihrer Verpflichtung, das Verbot der Willkür und offenbarer Unbilligkeiten zu beachten, zu gewährleisten, dass die Handhabung des neuen Rechts einem einheitlichen und sachlich vertretbaren System folgt. Dem wird das Vorgehen des Beklagten gerecht.
- 88 Nach dem Ergebnis der seitens des Senats durchgeführten Sachaufklärung hat der Beklagte vor Ablauf der einjährigen Übergangsfrist ermittelt, welche Spielhallen landesweit von dieser kurzen Frist betroffen sind, und bereits im Juli 2013 alle Fälle im Wege der Anhörung aufgegriffen. Er verfügte über ein Einschreitenskonzept, das er zeitnah abgearbeitet hat. Mit Ausnahme eines Verzichts auf zwangsweise Durchsetzung während laufender gerichtlicher

Eilrechtsschutzverfahren hat er von vorübergehenden Duldungen nicht erlaubnisfähiger Spielhallen abgesehen.

- 89 Dies ergibt sich aus seinen Darlegungen zur Beantwortung der ihm in der Aufklärungsverfügung des Senats vom 3.2.2016 unterbreiteten Fragen und wird dem durch § 15 Abs. 2 GewO vorgegebenen Rahmen für die Ermessensbetätigung gerecht.
- 90 Die vom Senat veranlasste Aufklärung zielte zum einen darauf, den Umfang des aus dem Ablauf der einjährigen Übergangsfrist für den Beklagten entstandenen Entscheidungsbedarfs festzustellen, und diente zum anderen der Klärung, ob der Beklagte zur Umsetzung des neuen Rechts ein sachgerechtes Konzept vorgehalten und zur Anwendung gebracht hat.
- 91 Aus den diesbezüglichen Darlegungen des Beklagten in seinem Schriftsatz vom 1.3.2016 ergibt sich, dass 34 Spielhallen mit Ablauf des 30.6.2013 über keine ihren Betrieb legalisierende Erlaubnis mehr verfügten, wobei zum Teil im Vorfeld Anträge auf Neuerlaubnis gestellt worden waren, die in vier Fällen positiv verbeschieden werden konnten. In insgesamt zehn Fällen gab es keine Bestrebungen der Spielhallenbetreiber, den Spielhallenbetrieb über den 30.6.2013 hinaus aufrechtzuerhalten und in den übrigen Fällen kollidierten die Spielhallen nach den Feststellungen des Beklagten jeweils mit Vorgaben des neuen Rechts. Insoweit hat der Beklagte die Betreiber im Juli 2013 im Rahmen einer förmlichen Anhörung auf die neue Rechtslage und seine auf das Fehlen einer Legalisierungsmöglichkeit gestützte Absicht, die Schließung zu verfügen, hingewiesen und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Hinsichtlich sieben Spielhallen wurde die mangelnde Erlaubnisfähigkeit im Ergebnis von den Betreibern akzeptiert. In den übrigen Fällen ergingen Schließungsanordnungen, die zum Teil hingenommen und befolgt wurden und zum Teil im Wege einstweiliger Rechtsschutzanträge angegriffen wurden. Diese Anträge sind ohne Erfolg geblieben und nach Abschluss der Verfahren - spätestens im ersten Quartal 2014 - sind auch diese Spielhallen geschlossen worden. Dies lässt ein konsequent an den Vorgaben und Zielsetzungen des neuen Spielhallenrechts orientiertes sowohl zeitnah als auch flächendeckend in die Wege geleitetes Einschreiten erkennen.
- 92 Die Handhabung des Beklagten wird dem durch § 15 Abs. 2 GewO vorgegebenen Handlungsrahmen gerecht.
- 93 Die rechtlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 15 Abs. 2 GewO lagen in allen Fällen vor, weil die Spielhallen seit dem 1.7.2013 jeweils ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben wurden. Es stand daher im Ermessen des Beklagten, die Fortsetzung des Spielhallenbetriebs zu verhindern. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Behörde grundsätzlich zu unterscheiden zwischen dem Fall, dass das Gewerbe ohne Erlaubnis betrieben wird, der Gewerbetreibende aber in seiner Person und in seinen Einrichtungen alle

Voraussetzungen erfüllt, die für die Erteilung der Erlaubnis erforderlich sind, und dem Fall, dass der Gewerbetreibende diese Voraussetzungen nicht erfüllt, es dem Betrieb mithin an der materiellen Rechtmäßigkeit fehlt. Die materielle Rechtmäßigkeit und damit Erlaubnisfähigkeit hat der Beklagte nur in den vier Fällen, in denen er aufgrund seiner Feststellungen eine neue Erlaubnis erteilt hat, bejaht. In den übrigen Fällen, u.a. demjenigen der Klägerin, intendierte der Umstand, dass die konkrete Spielhalle am konkreten Standort nicht erlaubnisfähig war, vorbehaltlich einer etwaigen Unverhältnismäßigkeit im Einzelfall die rechtliche Zulässigkeit einer Verhinderung der Fortsetzung des Spielhallenbetriebs.

- 94 Die Entscheidung des Beklagten ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.
- 95 Eine gewerberechtliche Maßnahme nach § 15 Abs. 2 GewO wiegt - wenngleich sie den Spielhallenbetreiber hart treffen mag - weniger schwer als eine Untersagung nach § 35 GewO. Denn es wird nicht die weitere Gewerbeausübung als solche untersagt. Es ist dem Verfügungsadressaten unbenommen, an anderer Stelle einen neuen gleichartigen Betrieb zu eröffnen.
- 96 Zudem spielen die durch die Schließung ausgelösten Betroffenheiten in Grundrechten im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung keine maßgebliche Rolle mehr. Denn den Schutz der Grundrechte kann nur derjenige für sich in Anspruch nehmen, der seinen Beruf bzw. sein Gewerbe in Einklang mit den verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden gesetzlichen Vorschriften ausüben will und diesen Vorschriften genügt.
- 97 Schließlich hat das Bundesverwaltungsgericht erst kürzlich hervorgehoben, die von Stichtagsregelungen typischerweise ausgehenden Härten könnten allein durch vom Gesetz- oder Verordnungsgeber zu schaffendes Übergangsrecht abgemildert, nicht aber in einem gerichtlichen Verfahren beseitigt werden. Demzufolge ist es nicht originäre Aufgabe der Behörde, jede Härte, die trotz einer vom Gesetzgeber geschaffenen verfassungsrechtlich unbedenklichen Übergangsregelung verbleibt, im Rahmen der Rechtsanwendung auszuräumen oder abzumildern.
- 98 Mithin konnte der Beklagte seine Entscheidung über das Ob und das Wie eines Einschreitens daran ausrichten, dass das neue Spielhallenrecht verfassungsmäßig ist, die Klägerin seit dem 1.7.2013 über keine spielhallenrechtliche Erlaubnis mehr verfügte und eine solche wegen der Vorgabe eines Mindestabstands von 500 m Luftlinie zur nächsten Spielhalle nicht erhalten konnte. Er durfte davon ausgehen, dass durch das neue Recht keine Grundrechtsgarantien verletzt werden. Die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung relevanten Überlegungen mussten sich daher auf die Abwägung zwischen einem zeitnahen Einschreiten und einer vorübergehenden Duldung des Spielhallenbetriebs konzentrieren. Insoweit standen sich die

gewerblichen Interessen der Klägerin - einschließlich des Interesses ihrer Beschäftigten an einer zumindest zeitweisen weiteren Aufrechterhaltung des Betriebs - und das Gemeinwohlinteresse an einer effektiven Bekämpfung der Spielsucht durch eine zeitnahe Umsetzung der diesem Zweck dienenden Regelungen des neuen Spielhallenrechts gegenüber.

99 Dass der Beklagte sich in dieser Situation für ein Einschreiten entschieden hat, setzt die grundlegende Entscheidung des Gesetzgebers, die mit den Neuregelungen verfolgten Ziele möglichst schnell zu verwirklichen, die insbesondere in der ein Vorverfahren und die aufschiebende Wirkung einer Klage ausschließenden Vorschrift des § 9 Abs. 3 SSpG zum Ausdruck kommt, konsequent um. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist dem Ziel der Suchtbekämpfung aus Gründen des Gemeinwohls überragende Bedeutung beizumessen und die Schließung einer am 1.7.2013 nicht erlaubnisfähigen Spielhalle auch dann vorgesehen, wenn die gegenläufigen privaten Interessen im Einzelfall von beachtlichem Gewicht sind. Dass der Beklagte sein Eingreifen an dieser Leitlinie orientiert hat, ergibt sich aus der im Schriftsatz vom 1.3.2016 beschriebenen Verfahrensweise.

100 Nach alledem spricht nichts dafür, dass der Beklagte den Umfang und spiegelbildlich die Grenzen des durch § 15 Abs. 2 GewO eröffneten Ermessens verkannt und sein Ermessen fehlerhaft ausgeübt haben könnte.

101 Die Berufung ist daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

102 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10 ZPO.

103 Die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO für die Zulassung der Revision sind nicht erfüllt.

104 **Beschluss:**

105 Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 15.000,- Euro festgesetzt (§§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1, 47 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 54.2.1 der Empfehlungen des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

106 Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar.