

OVG Sachsen Beschluss vom 29. November 2019 – 6 B 143/18

Prüfungsmaßstab im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bei spielhallenrechtlicher Untersagungsverfügung

OVG Sachsen, Beschl. v. 29.11.2019 – 6 B 143/18
(VG Dresden, Beschl. v. 29.3.2018 - 6 L 189/18)

VwGO § 80 Abs. 5; SächsGlüStVAG § 18 a; GlüStV § 2 Abs. 3, § 9 Abs. 1, § 24 Abs. 1, § 25, § 29 Abs. 4; GewO § 33 i

1. Aus Unionsrecht ergibt sich für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine spielhallenrechtliche Untersagungsverfügung kein strengerer Prüfungsmaßstab als nach § 80 Abs. 5 VwGO (wie SächsOVG, Beschl. v. 7. Februar 2019 - 3 B 398/18 - juris Rn. 20 ff.).

2. Der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags sowie der im Sächsischen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag geregelten Eingriffsbefugnisse sind auf Spielhallen beschränkt, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden.

3. Die Untersagung des Betriebs einer Spielhalle gemäß § 18 a Abs. 4 Satz 2 Sächs-GlüStVAG i.V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV ist zulässig, wenn und solange dort Geldspielgeräte illegal bereitgehalten werden.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen eine glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung.

Die Antragstellerin betreibt im Stadtgebiet von P[...] am Standort D[...] Straße [...] auf Grundlage von mit Bescheiden der Stadt P[...] vom 28. Oktober 2009 erteilten Spielhallenerlaubnissen nach § 33 i Abs. 1 GewO zwei Spielhallen (Spielhallen 1 und 2). Während der Antragstellerin für die Spielhalle 1 auf ihre Anträge vom 22. Juni 2016 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV, §22 SächsGlüStVAG erteilt wurde, lehnte der Antragsgeg-

ner ihren Antrag für die Spielhalle 2 (149,4 m² Spielfläche, im Folgenden: Spielhalle) mit Bescheid vom 30. Januar 2018 ab, weil sie im Verbund zu Spielhalle 1 stehe und sie mit einem Abstand von 240 m nicht den erforderlichen Mindestabstand von 250 m Luftlinie zur Grundschule „G[...]“ in der K[...] Straße [...] einhalte. Es liege kein Härtefall vor, der ausnahmsweise ein weiteres Betreiben rechtfertige. Der hiergegen erhobene Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 30. Januar 2018 zurückgewiesen. Gleichzeitig wurde der Antrag der Antragstellerin auf Anerkennung einer Abweichung vom Abstandsgebot abgelehnt. Am 2. März 2018 hat die Antragstellerin hiergegen beim Verwaltungsgericht Dresden im Verfahren 6 K 554/18 Klage erhoben, über die noch nicht entschieden ist.

Nach vorheriger Anhörung untersagte der Antragsgegner gestützt auf § 18 a Abs. 3 Satz 1 und 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 GlüStV mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 22. Februar 2018 den Betrieb der Spielhalle sowie deren Überlassung an Dritte, soweit dafür keine glücksspielrechtliche Erlaubnis bzw. Ausnahme- oder Härtefallentscheidung vorliege (Nr. 1). Der Antragstellerin wurde aufgegeben, den Betrieb der Spielhalle binnen zehn Tagen ab Zugang des Bescheids einzustellen (Nr. 2). Für den Fall der Nichtbefolgung wurde ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000,00 € angedroht (Nr. 3).

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Anordnungen der Nrn. 1 und 2 des Bescheids abgelehnt. Rechtsgrundlage für die Untersagungsverfügung sei § 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV i. V. m. § 22, 18 a Abs. 3 Satz 1 und 2 SächsGlüStVAG. Als Betreiberin einer Spielhalle, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags bestand und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden war (im Folgenden: Altspielhalle), betreibe die Antragstellerin seit Ablauf der Übergangsfrist zum 30. Juni 2017 unerlaubt öffentliches Glücksspiel, da sie nicht im Besitz einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis sei (§ 3 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV). Eine unmittelbare Anwendung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV sei nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 GlüStV zwar ausgeschlossen. Jedenfalls habe der Landesgesetzgeber jedoch der Glücksspielaufsichtsbehörde für Altspielhallen - in Abweichung zu anderen landesrechtlichen Vorschriften - gemäß § 22, § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV eingeräumt und damit eine Parallelzuständigkeit für Maßnahmen der Glücksspielaufsicht geschaffen. Soweit die Untersagung des Betriebs nach § 9 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 22, 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG im Ermessen des Antragsgegners stehe, erweise sie sich bei summarischer Prüfung nicht als offensichtlich ermessensfehlerhaft. Die Antragstellerin könne sich weder auf den Ausnahmetatbestand des § 18 a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG noch auf die Härtefallklausel des § 29 Abs. 4 Satz 2 und 4 GlüStV berufen. Gegen die Abstandsregelung sowie das Verbundverbot, deren tatbestandlichen Voraussetzungen (Abstandsgebot gegenüber allgemeinbildenden Schulen, Verbundverbot) gegeben seien, bestünden keine verfassungsrechtli-

chen Bedenken. Auch seien mit Art. 125 a GG vereinbar. Das Abstandsgebot des § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG sei hinreichend bestimmt. Der Erlaubnisvorbehalt stehe auch mit Unionsrecht in Einklang und führe insbesondere nicht zu einer inkohärenten Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit, da das Kohärenzgebot außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots keine Geltung beanspruche. Da die Antragstellerin als nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland dort Spielhallen betreibe, fehle es an einem grenzüberschreitenden Bezug auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Selbst wenn auch die Belange ausländischer Nutzer in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen sein sollten, seien die Belange der Suchtbekämpfung und des Jugend- und Spielerschutzes sowie die Begrenzung des Spielangebots und die Lenkung der Wettleidenschaft zwingende Gründe des Allgemeinwohls, die eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigten.

Zusammenfassend tragen die Bevollmächtigten der Antragstellerin gegen den Beschluss vor, für eine Volluntersagung von Altspielhallen fehle es an einer Rechtsgrundlage.

[...]

Der Widerspruch der Antragstellerin vom 27. Februar 2018 gegen die streitgegenständliche Untersagungsverfügung wurde von der Landesdirektion mit Widerspruchsbescheid vom 14. Januar 2019 zurückgewiesen. Dagegen hat die Antragstellerin am 7. Februar 2019 im Verfahren 6 K 258/19 Klage erhoben, über die noch nicht entschieden ist.

Im Rahmen einer von Mitarbeiterinnen der Glücksspielaufsichtsbehörde am 4. März 2019 durchgeführten Spielhallenkontrolle in Gegenwart einer Vertreterin der Spielhalle wurde festgestellt, dass in der streitgegenständlichen Spielhalle 12 Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Betrieb waren. Das Protokoll wurde von einer Mitarbeiterin der Antragstellerin gegengezeichnet.

II.

1. Der Senat ist als gesetzlicher Richter zur Entscheidung über die Beschwerde berufen (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG).

1.1 Der Senat sieht mit Blick auf den dem Vorlageverfahren C-272/19 zugrunde liegenden Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden (Beschl. vom 28. März 2019 – 6 K 1016/15.WI -, juris), wonach erhebliche Zweifel bestünden, ob die Verwaltungsgerichte in Hessen „unabhängige und unparteiische Gerichte i. S.v. Art. 47 Abs. 2 GrCH“ sind, und ungeachtet des Ausgangs dieses Vorlageverfahrens keine Veranlassung, seine Berechtigung zur Entscheidung über die Beschwerde in Frage zu stellen (siehe BVerwG, Beschl. v. 9. Mai

2019 - 1 C 14.19 -, juris Rn. 53). Entsprechendes gilt erst Recht im Hinblick auf das von der Antragstellerin angeführte Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR, Urt. v. 12. März 2019 - 26374/18 -), zumal dieses Verfahren die Verhältnisse in der Republik Island und nicht in der Bundesrepublik Deutschland betrifft.

1.2 Der beschließende Senat kann über die Beschwerde unter Mitwirkung eines Richters des dritten Senats sowie eines Richters des vierten Senats entscheiden, die seit 1. Juni 2019 beide mit der Hälfte ihrer Arbeitskraft dem beschließenden Senat angehören und gegen die sich die von der Antragstellerin aufrechterhaltenen Befangenheitsgesuche weiterhin richten. Denn das Ablehnungsgesuch ist offensichtlich rechtsmissbräuchlich und daher unbeachtlich.

Nach § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 42 Abs. 1 Alt. 2 ZPO kann ein Richter wegen der Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden. In Fällen der offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Ablehnung ist der abgelehnte Richter jedoch nicht den Beschränkungen des § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 47 ZPO unterworfen und daher auch nicht zur dienstlichen Äußerung nach § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 44 Abs. 3 ZPO verpflichtet. In solchen Fällen ist es sogar zulässig, dass das Gericht das Ablehnungsgesuch auch ohne förmliche Entscheidung unberücksichtigt lässt. Solch eklatante Missbrauchsfälle hat die Rechtsprechung dann angenommen, wenn ein bereits entschiedenes Ablehnungsgesuch wiederholt wird und dieses offensichtlich dazu dient, das Verfahren zu verzögern (BVerfG, Beschl. v. 15. Juni 2015 – 1 BvR 1288/14 -, juris, Rn. 15 f.; Beschl. v. 2. April 1974 – 1 BvR 92/70 -, juris Rn. 20; BVerwG, Beschl. v. 2. Januar 2017 - 5 C 10.15 -, juris Rn. 3; zum Ganzen: Kluckert, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 54 Rn. 119 m. w. N.).

Davon ausgehend stellt sich das erneute, dritte Befangenheitsgesuch der Antragstellerin im Schreiben ihres Bevollmächtigten zu 2 vom 11. April 2019 als offensichtlich rechtsmissbräuchlich dar, weswegen sämtliche Mitglieder des beschließenden Senats zur Entscheidung über die Beschwerde berufen sind. Das ergibt sich aus folgendem:

Die Mitglieder des vierten Senats haben in ihrem Beschluss vom 28. Februar 2019 festgestellt, es seien keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die abgelehnten Richter des dritten Senats in den Parallelverfahren 3 B 128/18 und 3 B 142/18 ihre eigenen Maßstäbe an die Stelle unionsrechtlicher Maßstäbe gesetzt und diese zum Nachteil der Rechtssuchenden angewandt hätten. Es sei nicht ansatzweise erkennbar, dass die abgelehnten Richter willkürlich oder offensichtlich sachwidrig entschieden hätten. Das zweite Ablehnungsgesuch der Antragstellerin im Schreiben ihres Bevollmächtigten zu 2 vom 11. März 2019, das erneut gegen die Richter des dritten Senats und zudem auch gegen die Richter des vierten Senats gerichtet war, haben die Mitglieder des vierten Senats in ihrem Beschluss vom 9. April 2019 verworfen. Zur Begründung haben sie ausgeführt, die Einholung weiterer dienstlicher Stellungnahmen der Richter des dritten Senats sei entbehrlich gewesen, da sich das Ablehnungsgesuch als offensicht-

lich missbräuchlich erweise. Dies sei beim zweiten Ablehnungsgesuch der Fall. Es diene verfahrensfremdem Zwecken, nämlich der Prozessverschleppung. Die Ablehnung der Richter des vierten Senats „rechtfertige sich lediglich aus der Tatsache, dass diese Richter den Befangenheitsantrag gegen die Richter des dritten Senats“ zuvor abgelehnt hätten. Gleiches gelte für die wiederholte Ablehnung der Richter des dritten Senats. Das Ablehnungsgesuch wiederhole insoweit lediglich das frühere Ablehnungsgesuch.

Das nunmehr dritte Ablehnungsgesuch der Antragstellerin vom 12. April 2019 ist unbeachtlich. Die Antragstellerin ignoriert weiterhin, dass die von ihr gerügten angeblichen Rechtsfehler der Richter des dritten Senats in Parallelentscheidungen nicht deren Ablehnung rechtfertigen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn diese Entscheidungen offensichtlich sachwidrig wären oder auf Willkür beruhen würden, was anhand objektiver Kriterien festzustellen ist. Hat sich ein Gericht jedoch mit der Rechtslage auseinandergesetzt und entbehrt seine Auffassung nicht jeden sachlichen Grundes, so kann von einer solchen Willkür nicht die Rede sein (BVerwG, Beschl. v. 7. April 2011 – 3 B 10.11 -, juris Rn. 5 f.). Danach lässt sich den Richtern des dritten Senats entgegen der Ansicht der Antragstellerin keine Willkür vorwerfen. Denn sie haben, wie von den Mitgliedern des vierten Senats bereits im Beschluss vom 28. Februar 2019 festgestellt, ihre Rechtsauffassung jeweils eingehend begründet. Dies gilt auch im Hinblick auf die von der Antragstellerin wiederholt geltend gemachten verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken gegen Rechtsauffassungen der Richter des dritten Senats. Das Verfahren zur Entscheidung über ein Befangenheitsgesuch ist nicht dazu bestimmt, die Rechtsauffassung eines Richters durch andere Richter des gleichen Gerichts inhaltlich überprüfen zu lassen. Soweit Rechtsauffassungen der Richter des dritten Senats in Parallelverfahren gerügt werden, stellt es sich außerdem als Wiederholung der in den vorangegangenen Befangenheitsgesuchen geltend gemachten Gründe dar.

Soweit das Ablehnungsgesuch auf eine Passage im Beschluss des 3. Senats vom 7. Februar 2019 (- 3 B 398/18 -, juris Rn. 31) gestützt wird, greift der Vorwurf der Rechtsbeugung offensichtlich nicht. Die dort enthaltene Formulierung („Einhaltung des hier maßgeblichen Verbundverbots gemäß § 18 a Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG“) beruht ersichtlich auf einem redaktionellen Versehen. Denn aus dem Kontext des Beschlusses (Rn. 39 f. und Rn. 4) ergibt sich, dass der Senat das Verbundverbot richtigerweise in § 25 Abs. 2 GlüStV verortet und Ausnahmen hiervon im Rahmen der Härtefallbefreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV prüft.

Rechtsmissbräuchlich ist das dritte Befangenheitsgesuch auch, soweit es sich gegen die Richter des vierten Senats richtet. Die Rüge, die Mitglieder des vierten Senats hätten es pflichtwidrig unterlassen, von den Richtern des dritten Senats erneut eine dienstliche Stellungnahme einzuholen, stellt sich als Wiederholung der Ablehnungsgründe des zweiten Ablehnungsgesuchs dar und ist deswegen unbeachtlich. Im Übrigen war die Einholung dienstlicher Stellungnahmen ausgehend vom Rechtsstandpunkt der Mitglieder des vierten Senats, das zweite

Ablehnungsgesuch sei rechtsmissbräuchlich, auch nicht erforderlich. Dass die Mitglieder des vierten Senats in ihrer Beurteilung, ob gegen die Mitglieder des dritten Senats die Besorgnis der Befangenheit gegeben ist, anderer Auffassung sind als die Antragstellerin, rechtfertigt nicht deren Ablehnung. Der von der Antragstellerin ins Blaue hinein geäußerte Verdacht, die Richter des dritten und vierten Senats hätten sich zu ihrem Nachteil untereinander abgesprochen, entbehrt jeglicher Grundlage und geht schon deswegen ins Leere.

Erschöpft sich das gegen die Richter des dritten und vierten Senats und damit auch gegen zwei Richter des beschließenden Senats gerichtete dritte Ablehnungsgesuch inhaltlich in der bloßen Wiederholung der vorangegangenen Ablehnungsgesuche, stellt es sich als eklatanter Missbrauch des Ablehnungsrechts dar. Es dient nach alledem offensichtlich allein der Verfahrensverzögerung, um den Spielhallenbetrieb weiter aufrecht zu erhalten. Dafür spricht auch, dass vom Bevollmächtigten zu 2 der Antragstellerin auch gegen die Richter aller erstinstanzlich zuständigen Kammern in zahlreichen spiel hallenrechtlichen Verfahren Ablehnungsgesuche gerichtet wurden, nachdem andere von ihm zuvor betriebene einstweilige Rechtsschutzverfahren auch dort erfolglos geblieben waren.

2. Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat ihren Antrag, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Untersagungsverfügung vom 22. Februar 2018 anzuordnen, zu Recht abgelehnt. Die dagegen mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Änderung des angefochtenen Beschlusses.

2.1 Ohne Erfolg bemängelt die Antragstellerin den vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten Prüfungsmaßstab, nach dem ihr Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Grundlage einer Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten des Widerspruchsverfahrens abgelehnt wurde. Anders als die Antragstellerin meint, folgt aus einem Unionsrechtsbezug kein strengerer Maßstab. Sollen die Wirkungen nationaler Rechtsvorschriften vorläufig ausgesetzt werden, also die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs angeordnet oder wiederhergestellt werden, weil geltend gemacht wird, dass der deutsche Rechtsakt im Widerspruch zum Europarecht steht, existieren hierfür keine einschlägigen unionsrechtlichen Regeln. Zu beachten sind hier lediglich der unionsrechtliche Grundsatz der Äquivalenz, wonach die in Fällen mit Unionsrechtsbezug angelegten Maßstäbe für den Einzelnen nicht weniger günstig sein dürfen als die für Verfahren mit rein innerstaatlichem Bezug, und der Grundsatz der Effektivität, nach dem die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden dürfen (EuGH, Urt. v. 13. März 2007 - C-432/05 -, juris Rn. 43 ff und 80 ff.; zur summarischen Prüfung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in einem Sportwettenfall: BVerfG, Beschl. v. 20. März 2009 – 1 BvR 2410/08 -, juris Rn. 54; zum Ganzen: Puttler, in:

Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 17 m. w. N.; SächsOVG, Beschl. v. 7. Februar 2019 - 3 B 398/18 -, juris Rn. 20 ff.). Die durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Effektivität des Eilrechtsschutzes verlangt eine Intensivierung der verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklichen summarischen Prüfung im Eilverfahren nur dann, wenn andernfalls erhebliche und unzumutbare schwere Nachteile entstünden. Dass der Antragstellerin wegen der Untersagungsverfügung solche Nachteile drohen, ist bei Anlegung eines objektiven Maßstabs aber nicht der Fall, wie nachfolgend ausgeführt wird.

2.2 Zu Unrecht wendet sich die Antragstellerin dagegen, dass die Untersagung des weiteren Spielhallenbetriebs, die Schließungsverfügung sowie das Verbot der Überlassung der Spielhalle an Dritte auf § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV gestützt ist.

Nach § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG stehen der Glücksspielaufsichtsbehörde (§ 19 Abs. 2 SächsGlüStVAG) zur Durchsetzung der für Spielhallen geltenden Bestimmungen, darunter der Mindestabstandsgebote in § 18 a Abs. 4 SächsGlüStVAG, die Eingriffsbefugnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GlüStV zu, die ohne den Verweis im landesrechtlichen Ausführungsrecht nach § 2 Abs. 3 GlüStV keine Anwendung auf Spielhallen finden würden. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Sachsen von derjenigen in anderen Bundesländern, in denen der Landesgesetzgeber keine Ermächtigungsnormen zur Durchsetzung des Spielhallenrechts geschaffen hat und deshalb auf § 15 Abs. 2 GewO zurückgegriffen wird (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 18. Juli 2018, 4 A 2921/17 -, juris Rn. 5 ff. zu § 20 AG GlüStV NRW). Der Verweis in § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG auf § 9 Abs. 1 GlüStV hat zur Folge, dass die dort in Satz 2 genannte Befugnis, die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall zu erlassen und insbesondere das in Satz 3 Nr. 3 aufgezählte Beispiel, die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele zu untersagen, es entsprechend zulässt, den Betrieb einer Spielhalle ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis zu untersagen (vgl. zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern: BayVGh, Beschl. v. 12. September 2018 - 22 ZB 17.960, 22 ZB 17.961 -, juris Rn. 104 ff. m. w. N.). Das gilt jedenfalls dann, wenn eine Spielhalle ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben wird und auch die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen nicht vorliegen.

2.2.1 Die Antragstellerin betreibt die Spielhalle seit dem 1. Juli 2017 ohne die hierfür erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 i. V. m. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV und § 22 SächsGlüStVAG und damit seitdem formell illegal.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GlüStV bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer (glücksspielrechtlichen) Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Spielhallen, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages

endet, gelten gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages - somit bis zum 30. Juni 2017 - als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV können die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV zuständigen Behörden nach Ablauf des in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen. Dass insbesondere auch Altspielhallen seit 1. Juli 2017 der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV unterfallen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt (BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 44) und entspricht 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.; Beschl. v. 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). Im Einklang mit dem Glücksspielstaatsvertrag ordnet § 22 SächsGlüStVAG entsprechend an, dass Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages auf der Grundlage einer Erlaubnis nach § 33 i GewO bestehen, für den weiteren Betrieb nach Ablauf der Übergangsfristen des § 29 Abs. 4 GlüStV einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und § 18 a Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 bis 4 SächsGlüStVAG bedürfen.

In diesem Zusammenhang kann dahinstehen, ob die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV darüber hinaus eine Erlaubnis i.S.v. § 4 GlüStV ist, wie das Verwaltungsgericht meint und die Antragstellerin kritisiert, oder neben diese tritt (so Hecker in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 24 Rn. 20). Denn wegen der Erreckung der Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV auf Spielhallen aufgrund von § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG steht einer Veranstaltung von unerlaubtem Glücksspiel im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV im Rahmen des § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG jedenfalls gleich, wenn die betreffende Spielhalle ohne die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV betrieben wird (zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern: BayVGH, Beschl. v. 12. September 2018 - 22 ZB 17.960, 22 ZB 17.961 -, juris Rn. 106; Beschl. v. 11. Dezember 2013, - 10 CS 13.2297 -, juris Rn. 23; Hecker a. a. 0.).

2.2.2 Der Betrieb der Spielhalle ist auch materiell illegal. Die Glücksspielaufsichtsbehörde hat den Antrag der Antragstellerin auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV hierfür zu Recht abgelehnt.

2.2.2.1 Dem Betrieb der Spielhalle steht zum einen das Verbundverbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV entgegen, denn sie befindet sich im baulichen Verbund mit Spielhalle 1. Die Ertei-

lung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV ausgeschlossen (Verbundverbot). Darüber hinaus ist zwischen Spielhallen nach § 25 Abs. 1 GlüStV ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen), der gemäß § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG im Freistaat Sachsen mindestens 250 Meter Luftlinie betragen soll (Abstandsgebot). Beide Verbote verfolgen den Zweck, die Spielhallendichte und das Gesamtangebot an Spielhallen zu beschränken. Das Verbundverbot, das unabhängig von der Beachtung etwaiger landesspezifischer Mindestabstände greift und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen daher vorgeht (Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 25 Rn. 9), verfolgt dabei den Zweck, die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen zu verhindern. Hintergrund des Verbundverbots sowie des Verbots von Mehrfachkonzessionen ist, dass Spielhallenbetreiber zunehmend dazu übergegangen sind, mehrere, jeweils mit gesonderten Erlaubnissen betriebene Spielhallen in unmittelbarer räumlicher Nähe, teilweise sogar in einem Gebäude oder räumlichem Verbund zusammenzufassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 134 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 16. August 2019 - 4 B 659/19 -, juris Rn. 9).

Das Verbundverbot, das nicht in § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG geregelt ist, sondern unmittelbar aus § 25 Abs. 2 GlüStV folgt, lässt - anders als die Abstandsgebote in § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG - auch keine Abweichung nach § 18 a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG zu. Weder sieht § 25 Abs. 2 GlüStV eine Abweichung vor, noch enthält er insoweit eine Öffnungsklausel für die Länder, das Nähere durch Ausführungsbestimmung zu regeln. Dies ist den Ländern durch den Glücksspielstaatsvertrag nur im Hinblick auf das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) und hinsichtlich Abstandsgeboten zu allgemeinbildenden Schulen (§ 24 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 GlüStV) überlassen. Bei einem Verstoß gegen das Verbundverbot sind nur die Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zu prüfen, wonach die Glücksspielaufsichtsbehörden nach Ablauf der in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bestimmten Übergangsfrist eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen können, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor (siehe dazu unten Rn. 43 ff.).

2.2.2.2 Zudem steht dem Betrieb der Spielhalle das Abstandsgebot nach § 18 a Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG entgegen, da sie mit einem Abstand von 240 m nicht den nach § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG erforderlichen Mindestabstand von 250 m Luftlinie zur Grundschule „G[...]“ einhält.

§ 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG ordnet einen Mindestabstand von 250 Meter Luftlinie sowohl zwischen Spielhallen als auch zu allgemeinbildenden Schulen an. Beim Mindestab-

stand zu allgemeinbildenden Schulen 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. 10). 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 Antragstellerin missversteht die Vorschrift, wenn sie meint, diese enthalte gar keine Maßgabe für die Erlaubniserteilung, sondern 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 an die Spielhallenbetreiber richtet. Vielmehr regelt sie Anforderungen an den Betrieb der in § 2 Abs. 3 GlüStV bezeichneten Spielhallen. Die Voraussetzungen, unter denen davon abgewichen werden kann, ergeben sich aus § 18 a 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. Bereits nach dem Wortlaut von § 18 a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG können nur örtliche Besonderheiten einen atypischen Fall begründen. 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 a. a. O. juris Rn. 22; Beschl. v. 7. Dezember 2017 - 3 B 303/17 -, juris Rn. 12 ff.). Solche Gegebenheiten macht die Antragstellerin nicht geltend; sie sind auch nicht ersichtlich.

Soweit die Antragstellerin eine angeblich willkürliche Handhabung der Mindestabstandsregelung im Freistaat Sachsen behauptet, sieht der Senat dafür keine greifbaren Anhaltspunkte. Die Stellungnahmen des Antragsgegners in diesem und zahlreichen anderen Verfahren, in denen er seine Erlaubnispraxis klargestellt hat, ergeben keine Hinweise auf ein willkürliches oder rechtswidriges Verhalten. Sollte der Antragsgegner in einem Einzelfall unter Verstoß gegen § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG eine Erlaubnis erteilt haben, wäre er hierdurch gegenüber der Antragstellerin nicht gebunden, da kein Anspruch besteht in diesem Fall gleich behandelt zu werden (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 9. Januar 2017 - 3 A 674/16 -, juris Rn. 15 und Beschl. v. 12. April 2019 - 3 B 75/19 -, juris Rn. 17).

2.2.2.3 Das Beschwerdevorbringen rechtfertigt auch nicht die Änderung des angefochtenen Beschlusses, soweit sich die Antragstellerin auf das Vorliegen einer unbilligen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV beruft.

Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der unbilligen Härte sollen atypische, vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigte, besonders gelagerte Fallkonstellationen, die ansonsten zu einer nicht intendierten Härte führen würden, einer die widerstreitenden Interessen abwägenden Einzelfallentscheidung zugeführt werden können (vgl. BVerwG, Beschl. vom 4. September 2012 - 5 B 8.12 -, juris Rn. 8). Härten, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Tatbestands bewusst in Kauf genommen hat und die dem Gesetzeszweck entsprechen, können keinen Härtefall begründen, da sonst die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge - hier eine Verringerung von Anzahl und Dichte der Spielhallen - in der Regel nicht eintreten würde (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 30. September 2019 - 6 B 370/18 -, juris Rn. 12 f.; Beschl. v. 22. August 2017 - 3 B 189/17 -, juris Rn. 15).

Deshalb sind an die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzung der „unbilligen Härte“ hohe Anforderungen zu stellen. Diese sind regelmäßig nicht bereits dann erfüllt, wenn mit der Schließung von Spielhallen wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen verbunden sind. Insbesondere können die Spielhallenbetreiber nicht die verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen verlangen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017, a.a.O., Rn. 193). Der Gesetzgeber wollte mit der fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV die regelmäßig eintretenden wirtschaftlichen Nachteile bei den Betreibern von Spielhallen erfassen und diesen innerhalb der großzügig bemessenen Übergangsfrist einen schonenden Übergang zu den strengeren Regelungen des Staatsvertrags und die Entwicklung alternativer Geschäftsmodelle ermöglichen (SächsOVG, Beschl. v. 22. August 2017, a.a.O., Rn. 15). Es ist daher eine typische und von Verfassungen wegen hinzunehmende Rechtsfolge der Abstandsgebote sowie des Verbundverbots, dass der betroffene Spielhallenbetreiber in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten kann und im Einzelfall seine Tätigkeit sogar ganz einstellen muss, und ihm Kunden verloren gehen.

Der beschließende Senat hat sich der ständigen Rechtsprechung des 3. Senats des Sächsischen Obergerichtes bereits angeschlossen (Beschl. v. 20. August 2019 – 6 B 295/18 -, juris Rn. 19; Beschl. v. 30. September 2019 - 3 B 370/18 -, juris Rn. 12 f.). Die restriktive Auslegung der Härtefallregelung ist auch keine „Außenseiterposition“, wie die Antragstellerin meint, sondern entspricht der Rechtsprechung anderer Obergerichte (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 4. April 2018 - 7 ME 15/18 -, juris Rn. 25 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 16. August 2019 - 3 B 143/18 -, juris Rn. 59 ff.; HessVGH, Beschl. v. 12. Juni 2018 – 8 B 1903/17 -, juris Rn. 36 ff.).

Ausgehend davon teilt der Senat die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Antragstellerin keinen Härtefall glaubhaft gemacht hat. Die Antragstellerin hat im Beschwerdeverfahren trotz entsprechenden Vorhalts des Verwaltungsgerichts keine konkreten Tatsachen zu ihrer besonderen Belastungssituation angeführt. Allein der pauschale Hinweis, dass sie als Betreiberin von Altspielhallen langfristige Pachtverträge eingegangen sei, im Vertrauen auf den Bestand Investitionen getätigt habe und ihr der Kundenstamm verloren gehe, reicht nicht aus. Es fehlt an glaubhaft gemachtem Vortrag zur Höhe wirtschaftlicher Schäden, die sie unzumutbar treffen würden.

2.2.3 Die Glücksspielaufsichtsbehörde war aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht gehalten, als milderer Mittel die Beseitigung von Geldspielgeräten aus der Spielhalle zu verlangen. Die diesbezüglichen Einwände der Antragstellerin gegen eine „Volluntersagung“ des Spielhallenbetriebs greifen nicht durch. Die Untersagung einschließlich der Überlassung der Spielhalle an Dritte ist gemäß § 18 a Abs. 3 Satz 2 SächsGlüStVAG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV zulässig, wenn und solange dort Geldspielgeräte illegal bereitgehalten werden.

Die in § 18 a SächsGlüStV geregelten Eingriffsbefugnisse beschränken sich auf Spielhallen, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden. Das ergibt sich aus § 2 Abs. 3 GlüStV, der den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags - ungeachtet der weiter gefassten Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 7 GlüStV - nur auf Spielhallen erstreckt, „soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten“; § 18 a SächsGlüStVAG bestimmt insoweit nichts anderes (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 13. Dezember 2018 – 3 B 128/18 -, juris Rn. 35). Dieses Verständnis liegt entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch dem angefochtenen Bescheid zugrunde, in dessen Nr. 1 der Betrieb der Spielhalle sowie die Überlassung an Dritte untersagt wird, „soweit dafür keine glücksspielrechtliche Erlaubnis bzw. Ausnahme- oder Härtefallentscheidung vorliegt“. Die damit in Bezug genommenen Bestimmungen der §§ 24 ff GlüStV und des § 18 a SächsGlüStVAG betreffen nämlich nur Spielhallen, für die der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags eröffnet ist, mithin soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Bei verständiger Würdigung (§§ 133, 157 BGB) lässt sich das auch der Begründung des Bescheids unter Nr. 3.2 entnehmen, wenn es dort heißt, dass „nur die Einstellung des Spielhallenbetriebs angeordnet und nicht die anderweitigen Nutzungen der Räumlichkeiten grundsätzlich untersagt“ wird, sofern die Geldspielgeräte vorher entfernt würden (vgl. auch SächsOVG, Beschl. v. 7. Februar 2019 - 3 B 398/18 -, juris Rn. 26; Beschl. v. 12. April 2019 - 3 B 75/19 -, juris Rn. 15). Der Antragsgegner hat in Nr. 1 des Bescheids den Betrieb der Spielhalle sowie die Überlassung an Dritte bei verständiger Würdigung (§§ 133, 157 BGB) auch in Übereinstimmung mit dieser Rechtslage untersagt, nämlich „soweit dafür keine glücksspielrechtliche Erlaubnis bzw. Ausnahme- oder Härtefallentscheidung vorliegt“.

Die Glücksspielaufsichtsbehörde konnte im Zeitpunkt des Bescheiderlasses ohne weiteres davon ausgehen, dass die Antragstellerin in der Spielhalle Geldspielgeräte bereithält. Dies findet seine Bestätigung in den diesbezüglichen Angaben der Antragstellerin im gerichtlichen Verfahren. Hieran hat sich im Übrigen auch nichts geändert, wie die Vorortkontrolle von Mitarbeitern der Glücksspielaufsichtsbehörde vom 4. März 2019 zeigt. Das Protokoll hierzu wurde von einer Mitarbeiterin der Spielhalle gegengezeichnet. Dadurch ist belegt, dass die Antragstellerin ungeachtet der erstinstanzlichen Ablehnung ihres Eilantrags weiterhin Geldspielgeräte ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV bereithält.

Die Antragstellerin hat insoweit zuletzt ihre Bereitschaft erklärt, die Geldspielgeräte abholen zu lassen, wenn ihre Rechtbehelfe erfolglos blieben, um dann die Spielhalle wiedereröffnen. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht zudem davon ausgegangen, dass es der Antragstellerin unbenommen bleibt, die von ihr in der Spielhalle bereitgehaltenen Geldspielgeräte dauerhaft zu entfernen und dies gegenüber der Glücksspielaufsichtsbehörde in geeigneter Weise glaubhaft zu machen, um der Untersagungs- und Betriebseinstellungsanordnung den Boden zu entziehen. Dies ist jedoch bislang nicht geschehen. Damit würde sich die Untersagungsanordnung erledigen und die Antragstellerin könnte die Spielhalle mit anderen Spielgeräten weiterbetreiben, falls sie daran ernsthaft interessiert sein sollte.

Liegen die Voraussetzungen für die Untersagung des Betriebs der Spielhalle hiernach vor, sind auch die Anordnung der Betriebseinstellung, das Verbot einer Überlassung der Spielhalle an Dritte und das Gebot, Werbeanlagen zu entfernen, als „erforderliche Anordnungen“ von § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV gedeckt und nicht zu beanstanden. Die Anordnung zur Einstellung des Spielhallenbetriebs dient der Umsetzung der Untersagungsverfügung. Ebenso ist das Verbot der Überlassung der Spielhalle an Dritte im jetzigen Zustand gerechtfertigt. Es wirkt vorbeugend einer Umgehung der spielhallenrechtlichen Anforderungen entgegen.

2.3 Der Erlaubnisvorbehalt in § 24 Abs. 1 GlüStV, die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV einschließlich der Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, das Verbundverbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV begegnen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

2.3.1 Seit der Grundsatzentscheidung zum Glücksspielstaatsvertrag (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 -, juris Rn. 96 ff) ist geklärt, dass die spielhallenrechtlichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und in den Ausführungsbestimmungen der Länder nach Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören und mit Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind (vgl. jüngst BVerfG, Beschl. v. 4. Juni 2019 - 1 BvR 1011/19 -, juris Rn. 2). Insbesondere besteht danach entgegen der An-

sicht der Antragstellerin keine verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung im Hinblick auf Bundesrecht (§ 33 i GewO).

Zwar gilt § 33 i GewO über die Erlaubnis von Spielhallen gemäß Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort. Auch können die Länder nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG dieses fortgeltende Bundesrecht nur „ersetzen“ und nicht lediglich einzelne Vorschriften „ändern“. Die andernfalls entstehende Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich wäre im bestehenden System der Gesetzgebung ein Fremdkörper. Eine Ersetzung erfordert, dass der Gesetzgeber die Materie, gegebenenfalls einen abgrenzbaren Teil, in eigener Verantwortung regelt (BVerfG, Urt. v. 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [29 f.]).

Diesen Anforderungen, die auch dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtsklarheit entsprechen, werden die spielhallenrechtlichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Sächsischen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag gerecht. Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen sowie zu allgemeinbildenden Schulen (§ 18 a 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 (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 a.a.O. Rn. 97; zum Mindestabstand zwischen Spielgeräten nach § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielG Berlin: Beschl. v. 31. März 2017 - 1 BvR 8/13 -, juris Rn. 5; zum Erlaubnisvorbehalt in § 24 Abs. 1 GlüStV und zur Überleitungsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV siehe: BVerfG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 28 f., SächsOVG. Beschl. v. 5. Januar 2018 - 3 B 315/17 -, juris Rn. 8 f.)

Eine verfassungsrechtliche Sperrwirkung hinsichtlich der Abstandsgebote folgt ferner nicht aus § 33 i Abs. 2 Nr. 3 GewO. Danach ist die Erlaubnis nach § 33 i Abs. 1 GewO zu versagen, wenn der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt. Dass § 33 i Abs. 2 Nr. 3 GewO auch den Schutzzweck (Jugend- und Spielerschutz) verfolgt, rechtfertigt für sich genommen nicht die Annahme einer verfassungsrechtlich unzulässigen Mischverwaltung (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 116). Dabei kann hier offen bleiben, inwieweit diesem Schutzzweck in Sachsen bei der Prüfung der Zuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers im Rahmen von § 33 i GewO weiter Rechnung getragen werden kann. Jedenfalls bilden die Abstandsgebote einen von § 33 i GewO abgrenzbaren Teil, für den die Länder durch Ratifizierung der Regelungen im Siebten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrags allgemein sowie der Freistaat Sachsen hinsichtlich des Abstandsgebots durch § 18 a

Abs. 4 SächsGlüStVAG die Verantwortung tragen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. März 2007 a. a. O. Rn. 96 ff.).

2.3.2 Die vom Bundesverfassungsgericht zu Abstandsgeboten in Ausführungsgesetzen anderer Länder getroffenen Feststellungen sind auf § 18 a Abs. 4 SächsGlüStVAG über tragbar, zumal etwa in Rheinland-Pfalz wesentlich größere Mindestabstände von 500 m geregelt sind (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP) und damit weitaus mehr Spielhallen betroffen sein dürften (SächsOVG, Beschl. v. 13. Dezember 2018 – 3 B 128/18 -, juris Rn. 45 ff.; Beschl. v. 5. Januar 2018 - 3 B 315/17 -, juris Rn. 10 f.; Urt. v. 11. Mai 2016 - 3 A 315/15 -, juris.). Der beschließende Senat hat zudem jüngst entschieden, dass das die Berufsausübungsfreiheit einschränkende Abstandsgebot nach § 18 a Abs. 4 SächsGlüStVAG verhältnismäßig und mit Art. 14 GG vereinbar ist (SächsOVG, Beschl. v. 20. August 2019 - 6 B 295/18 -, juris Rn. 5 ff). Zur weiteren Begründung verweist der Senat auf die Prüfung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. April 2017 (8 C 16.16 -, juris Rn. 25 ff. = SächsVBl 2017, 322; die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde - 1 BvR 1628/17 - wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen) und des Sächsischen Obergerichtes (Beschl. v. 5. Oktober 2017 - 3 B 175/17 -, juris Rn. 12 ff. m. w. N.).

2.3.3 Die Mindestabstandsregelung des § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG ist insbesondere auch mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar (vgl. zu den von der Antragstellerin im Schwerpunkt unter dem Gesichtspunkt der unionsrechtlichen Transparenz geltend gemachten Einwänden zudem unten 2.5).

Der Grad der von Verfassungs wegen geforderten Bestimmtheit einer Norm hängt von der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und von der Intensität der Auswirkungen der Regelung auf die Grundrechte der Betroffenen ab. Geboten ist eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt und es den Betroffenen erlaubt, sich auf mögliche belastende Auswirkungen einzustellen. Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen (BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. m. w. N.). Für gesetzliche Mindestabstandsregelungen im Spielhallenrecht hat das Bundesverfassungsgericht diese Voraussetzungen schon dann bejaht, wenn das Betreiben von Spielhallen „in räumlicher Nähe“ zu Kinder- und Jugendeinrichtungen im Regelfall unterbunden werden soll. Denn der Begriff der räumlichen Nähe lasse sich auch ohne weitere Bestimmungen zur metergenaue Wegstrecke und zu Bezugspunkten von deren Berechnung im Wege der teleologischen Auslegung der Vorschrift unter besonderer Berücksichtigung des Kinder- und Jugendschutzes konkretisieren. Zudem ermögliche die Ausgestaltung einer Mindestabstandsregelung als Sollvorschrift der Verwaltung eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls (vgl. zur hinreichenden Bestimm-

heit von § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG Bln auch unabhängig von § 5 Abs. 2 Satz 1 MindAbstUmsG Bln: BVerfG a. a. o. Rn. 162). Damit in Einklang hat bereits der seinerzeit für das Spielhallenrecht zuständige 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts die Mindestabstandsregelung in § 18 a Abs. 4 SächsGlüStVAG, die anstelle des Begriffs der räumlichen Nähe die genauere Angabe „250 Meter Luftlinie“ enthält, als hinreichend bestimmt angesehen. Wie der Antragstellerin bekannt ist, hat der Senat dabei die von ihr im Gesetz vermissten Bezugspunkte der Berechnung durch eine am Schutzzweck der Regelung orientierte Auslegung ermittelt und in der Folge eine Messung vom Spielhalleneingang zur nächstgelegenen Schulgeländekante für maßgeblich gehalten (vgl. näher SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2017 – 3 B 175/17 -, juris Rn. 18 ff.). Ebenso lässt sich durch Auslegung des § 18 a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG im Normkontext und anhand der Schutzintention des Abstandsgebotes bestimmen, in welchen Einzelfällen die Erlaubnisbehörde Abweichungen von den 250 Metern Luftlinie zulassen kann. Die in § 18 a Abs. 4 Satz 2 SächsGlüStVAG festgelegten Kriterien der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls steuern den Verwaltungsvollzug mit hinreichender Deutlichkeit. So wird - wie bereits oben (Rn. 41) dargelegt - eine Ausnahme zu prüfen sein, wenn die Abstandsmessung per Luftlinie etwaige Barrieren zwischen der geschützten Einrichtung für Minderjährige und dem Spielhallenstandort wie beispielsweise eine schwer überwindbare Verkehrsschneise oder sonstige Zugangshindernisse nicht berücksichtigt. Eine Ausnahmeerteilung wird umso näher liegen, je weniger es wahrscheinlich ist, dass Minderjährige mit der Spielhalle konfrontiert werden. Welche weiteren Umstände in die Einzelfallprüfung einzustellen sind, musste der Gesetzgeber nicht selbst regeln. Er konnte dies einer an verfassungsrechtlichen Belangen und den einfachgesetzlichen Regelungszielen orientierten Verwaltungspraxis überlassen. Dieser Auffassung hat sich der beschließende Senat angeschlossen (SächsOVG, Beschl. v. 30. September 2019 - 6 B 370/18 -, juris Rn. 5 ff. m. w. N.).

Soweit die Antragstellerin schließlich allgemein verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Sächsische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag geltend macht, weil Regelungen zu einem Auswahlverfahren fehlen, bedarf es im vorliegenden Verfahren keiner näheren Erörterung, ob das sächsische Landesrecht eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für eine behördliche Auswahlentscheidung zwischen mehreren zu nahe beieinander liegenden, ansonsten aber erlaubnisfähigen Spielhallen enthält und ob ein entsprechendes Regelungsdefizit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot oder dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts widerspricht (offen gelassen von BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 31; vgl. aber zur saarländischen Rechtslage: BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 183 ff.). Denn eine Auswahl-situation, die diese Prüfung erfordern würde, stellt sich von vornherein nur in Fällen des Verbundverbots oder des Verstoßes gegen das Verbot von Mehrfachkonzessionen. Eine Auswahl-situation lag hier nicht vor, da die im Verbund stehende Spielhalle 1 ebenfalls von der Antragstellerin betrieben wird.

2.4 Ohne Erfolg stellt die Antragstellerin die Vereinbarkeit des Erlaubnisvorbehalts für Altspielhallen (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV, § 22 SächsGlüStVAG), des Verbundverbots (§ 25 Abs. 2 GlüStV) sowie der Abstandsgebote (§ 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG) mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis in Frage. Zutreffend weist die Beschwerde zwar darauf hin, dass dieses Erfordernis auch außerhalb des beim Staat monopolisierten Glücksspielangebots Geltung beansprucht. Die anderslautende Rechtsprechung wurde bereits vom dritten Senat geändert (SächsOVG, Beschl. v. 7. Februar 2019 - 3 B 398/18 -, juris Rn. 35). Sofern ein grenzüberschreitender Bezug anzunehmen ist, weil insbesondere aufgrund der Nähe zur Tschechischen Republik und zur Republik Polen mehr als nur die hypothetische Möglichkeit besteht, dass die Leistungen der streitgegenständlichen Spielhalle von Spielern aus diesen Ländern in Anspruch genommen werden, liegt der von der Antragstellerin behauptete Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot jedoch nicht vor.

Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Kohärenzanforderungen für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Der Gesetzgeber darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere - namentlich fiskalische - Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können (vgl. EuGH, Urt. v. 21. Oktober 1999 - C-67/98 -, juris Rn. 35 ff.; Urt. v. 6. November 2003 - C-243/01 -, juris Rn. 67 ff.; Urt. v. 8. September 2010 - C-316/07 u.a. -, juris Rn. 88 ff. und Urt. v. 9. September 2010 - C-64/08 -, juris Rn. 55, 64 ff.). Soweit die Antragstellerin rügt, die legitimen Ziele seien nur vorgeschoben, um fiskalische Ziele zu verheimlichen, bleibt sie hierfür den Nachweis schuldig. Die Forderung, der Senat möge im Wege der Amtsermittlung solche angeblich verschleierte Ziele aufdecken, entbehrt daher der Grundlage (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 13. Dezember 2018 - 3 B 128/18 -, juris Rn. 54).

Über den hier betroffenen - nicht durch ein Monopol geregelten - Sektor des Spielhallenrechts hinausgreifend 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. 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 (vgl. EuGH, Urt. v. 8. September 2010 a.a.O. Rn. 95 f.; Urt. v. 9. September 2010 a.a.O. Rn. 62 f.; BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 123 f.; BVerwG, Urt. v. 26. Oktober 2017 - 8 C 14.16 -, juris Rn. 38 m. w. N.; Urt. v. 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 -, juris Rn. 31 ff., 51 ff. m. w. N.).

Nach diesen Grundsätzen hat die Antragstellerin eine Verletzung der unionsrechtlichen Kohärenzvorgaben nicht glaubhaft gemacht. Es ist nicht ersichtlich, dass der Erlaubnisvorbehalt für

Altspielhallen, die Abstandsgebote oder das Verbundverbot nur scheinheilig den legitimen Zielen des Spieler- und Jugendschutzes dienen und vom Gesetzgeber in Wahrheit fiskalische Ziele verfolgt werden.

Die Reglementierung des Angebots an Geldspielautomaten in Spielhallen mittels der Abstandsgebote ist geeignet, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel des Jugend- und Spielerschutzes zu fördern. Die Abstandsgebote sind konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet (Sächsischer Landtag, Drs. 6/4785, Begründung, Allgemeiner Teil), auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, unterschiedlichen Regelungen unterworfen sind, wie das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 141 ff.). Diese Rechtsprechung ist auf die Regelungen zu den Abstandsgeboten in § 18 a Abs. 4 Sächs-GlStVAG übertragbar. Die von der Antragstellerin vorgebrachten Gründe geben keinen Anlass zu einer abweichenden Beurteilung.

Die Regelungen stehen nach wie vor in Einklang mit aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen. 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.

Es erscheint entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch nicht offensichtlich inkohärent, wenn der Landesgesetzgeber mit Blick auf das unterschiedliche Gefahrenpotential von einem Mindestabstand zwischen Wettbüros und allgemeinbildenden Schulen gänzlich absieht. Nach dem BZgA-Forschungsbericht liegt der Anteil Glücksspielender mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten im Jahr 2017 bei Geldspielautomaten mit 7,9% (noch) höher als bei Sportwettenangeboten (5,9 %). Spieler und Spielerinnen an Geldspielautomaten weisen, bei simultaner Betrachtung aller jeweils gespielten Glücksspiele, ein knapp vierfach erhöhtes entsprechendes Risiko gegenüber Nichtspielern von Geldspielgeräten auf (BZgA-Forschungsbericht, Tabelle 45). Bringt man die Glücksspiele für das Jahr 2017 in eine deskriptive Reihenfolge nach dem jeweiligen Anteil mindestens problematisch Glücksspielender im Verhältnis zu allen Personen, die das betreffende Glücksspiel gespielt haben (BZgA-Forschungsbericht, Tabelle 44), finden sich auf den ersten fünf Plätzen mit abnehmenden Nennungshäufigkeiten Internet-Casinospiele (26,9 %), das kleine Spiel (22,2 %), Bingo

(18,6 %), Geldspielgeräte (7,9 %) und Oddset-Spielangebote (5,9 %). Am unteren Ende der Reihenfolge befindet sich die Fernsehlotterie, welche mit 0,4 % den geringsten Anteil mindestens problematisch Spielender aufweist. Von allen Spielern, die an Geldspielgeräten spielen (Gesamtprävalenz 7,0 %), weisen immerhin 10,5 % ein mindestens problematisches Spielverhalten auf (BZgA- Forschungsbericht, S. 135). Als gefährlich wird bei dieser Glücksspielform die hohe Ereignisfrequenz, das häufige Auftreten von „Fast-Gewinnen“, die Möglichkeiten des Synchronspiels an mehreren Geldspielgeräten (in Spielhallen) und die Umwandlung des Geldeinsatzes in Punkte eingeschätzt, wodurch das Erleben von Verlusten gemindert wird. Im Übrigen hat der Landesgesetzgeber Wettbüros mit der Begrenzung der Anzahl von Annahmestellen auf höchstens 1.300 und von Wettvermittlungsstellen auf höchstens 65 pro Konzessionsnehmer (vgl. § 7 SächsGlüStVAG) sowie mit dem Vermittlungsverbot von Sportwetten in einem Gebäude(komplex), in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet (§ 21 Abs. 2 GlüStV, vgl. auch § 18 a Abs. 4 Satz 3 SächsGlüStVAG), ebenfalls reglementiert (SächsOVG, Beschl. v. 20. August 2019 - 6 B 295/18 -, juris Rn. 14).

Ein die Zielerreichung aufhebendes strukturelles Defizit lässt sich entgegen der Beschwerde nicht mit der unterschiedlichen Handhabung der einzelnen Vertragsparteien des Glücksspielsstaatsvertrags zu ihren Ausführungsbestimmungen begründen. Gleiches gilt im Hinblick auf die Härtefallübergangsfristen, die auch aus Sorge vor Entschädigungsforderungen von den Glücksspielaufsichtsbehörden einzelner Länder großzügiger gewährt werden als von anderen. So hat der dritte Senat (SächsOVG, Beschl. v. 13. Dezember 2018 - 3 B 128/18 -, juris Rn. 51 f.; ebenso bereits SächsOVG, Beschl. v. 20. August 2019 – 6 B 295/18 -, juris Rn. 14) das Kohärenzgebot nicht als verletzt angesehen, wenn im Detail voneinander abweichende Regelungen einzelner Bundesländer allgemein das Ziel verfolgen, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, dieses Ziel in allen Bundesländern gleichermaßen entschlossen verfolgt wird und lediglich die Kombination der dafür eingesetzten Instrumente sowie die Umsetzungsfristen in Maßen variieren. Insbesondere die unterschiedlichen Regelungen im Hinblick auf die Länge des einzuhaltenden Mindestabstands seien unter dem Gesichtspunkt des Kohärenzgebotes unschädlich, da sie insgesamt durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses an der Suchtbekämpfung sowie des Jugend- und Spielerschutzes gerechtfertigt seien. Eine Regelung im rheinland-pfälzischen Glücksspielrecht, die einen Mindestabstand zwischen Wettbüros und Einrichtungen für Minderjährige festlegt, der nur halb so groß ist wie der für Spielhallen geltende von 500 m, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf das gegenüber Wettbüros höhere Suchtpotential, die durch Studien belegte Anziehungskraft von Geldspielgeräten auf Jugendliche und eine damit einhergehende höhere Gefahreinschätzung für gerechtfertigt gehalten (BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 - 8 C 4.16 -, juris Rn. 28).

Ein strukturelles Defizit ergibt sich entgegen der Beschwerde im tatsächlichen Vollzug auch nicht deshalb, weil im Freistaat Sachsen - anders als in anderen Bundesländern - bislang keine

Anwendungshinweise erlassen wurden. Durch die Verwaltungspraxis der sächsischen Glücksspielaufsichtsbehörde und deren Kontrolle durch die sächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen ausreichende strukturelle Sicherungen dafür, dass die inhaltlichen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags im Hinblick auf die vom Landesgesetzgeber verfolgten Ziele der Bekämpfung der Spielsucht sowie der Kanalisierung des Spieltriebs, unter Berücksichtigung schutzwürdiger grundrechtlicher Belange der Spielhallenbetreiber und geltend gemachter Härtefälle in den kommenden Jahren durchgesetzt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris, Rn. 186). Zwar handelt es sich bei der Vereinheitlichung der Auslegung der Vorschriften und ihrer Anwendung um einen Prozess, der sich bis zu einer ober- und höchstrichterlichen Klärung über eine gewisse Zeit hinziehen wird. Daraus lässt sich aber weder ein tatsächliches strukturelles Vollzugsdefizit ableiten, noch lässt sich damit rechtfertigen, dass der Vollzug von Untersagungs- oder Schließungsverfügungen grundsätzlich auszusetzen ist. Vielmehr würde jede andere Betrachtungsweise umgekehrt tendenziell die Entstehung eines strukturellen Vollzugsdefizits erst begünstigen, gegen das sich die Antragstellerin wendet (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 16. August 2019 - 4 B 659/18 -, juris Rn. 31 f.).

Soweit die Antragstellerin gegen den mit dem Abstandsgebot verfolgten Zweck der Herbeiführung einer Begrenzung der Spielhallendichte und damit einer Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen argumentiert, die Spielhallenbetreiber nähmen eine „öffentliche Aufgabe wahr, indem sie den Spieltrieb in legale Bahnen kanalisieren, führt auch dies nicht zur Inkohärenz der Regelungen. Am Fortbestehen einer geeigneten Alternative zum unerlaubten Glücksspiel bestehen angesichts der weiterhin erlaubten zahlreichen Spielhallen und anderer Glücksspielformen mit geringerem Spielsuchtpotential keine Zweifel. Denn auch bei einer Reduzierung des Bestands an Spielhallenstandorten aufgrund des Verbundverbots und der Abstandsgebote wird sich nichts an einer großen Verfügbarkeit von Spielhallen als Bestandteil des alltäglichen Lebens ändern, weswegen auch zukünftig eine geeignete Alternative zum unerlaubten Glücksspiel fortbestehen wird (OVG NRW, Beschl. v. 16. August 2019 a. a. O. Rn. 34).

Eine unionswidrige Inkohärenz zeigt die Antragstellerin ferner nicht mit ihrem Vorbringen auf, dass es im Bereich der Spielbanken überhaupt keinen Mindestabstand zu Schulen gebe, obwohl auch dort Automatenspiel stattfindet und sogar viel gefährlichere Geldspielgeräte aufgestellt seien, um die Staatseinnahmen zu maximieren. Trotz des Konkurrenzverhältnisses zwischen den - durch Abstandsgebote regulierten - Spielhallen und den - auch mit fiskalischen Interessen betriebenen - Spielbanken hat das Bundesverfassungsgericht für die Sach- und Rechtslage in Berlin und im Saarland eingehend begründet, dass und warum das Angebot des Automatenspiels in Spielbanken in seiner rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung nicht den Zielen der Bekämpfung der Spielsucht und der Kanalisierung des Spieltriebs zuwiderläuft und sich nicht an fiskalischen Interessen der Länder orientieren darf (vgl. BVerfG,

Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 141 ff.). Der Senat schließt sich dieser Begründung vollumfänglich an. Der Zugang zu Spielbanken ist im Hinblick auf das Ziel der Suchtbekämpfung ebenfalls streng reglementiert. Insgesamt unterliegen Spielbanken dabei im Hinblick auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht Anforderungen, die jedenfalls kein geringeres Schutzniveau als die Regelungen für Spielhallen gewährleisten (vgl. hierzu und zum Folgenden näher auch BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 - 8 C 4.16 -, juris Rn. 29). Soweit sich die Rechtslage aus den nach § 2 Abs. 2 GlüStV für Spielbanken geltenden Vorschriften zum Spielerschutz (Ziele des § 1 GlüStV, Werbebeschränkungen gemäß § 5 GlüStV, Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts gemäß § 6 GlüStV, Aufklärungspflichten des § 7 GlüStV sowie insbesondere das bundesweite Spielersperrsystem mit der Möglichkeit von Selbst- und Fremdsperren gemäß § 8 GlüStV) ergibt, gilt sie für Sachsen gleichermaßen. Das Spiel in Spielbanken ist aufgrund der begrenzten Zahl der Standorte (nach § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsSpielbG nur drei, nach Satz 3 bis zu zwei weitere, soweit es der Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV nicht zuwiderläuft) in Sachsen im Vergleich zu Berlin (fünf) und Saarland (sieben) noch stärker aus dem Alltag herausgehoben, während das Spiel in Spielhallen schon aufgrund der großen Verfügbarkeit und der wesentlich zahlreicheren Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens ist. Die weitaus größere Anzahl von Spielhallen rechtfertigt dabei trotz höheren Risikopotenzials der Geldspielgeräte, die in Spielbanken nicht den spielerschützenden Bauartbeschränkungen des Gewerberechts unterliegen (vgl. § 33 h Nr. 1 GewO), eine höhere Gefahreinschätzung für Spielhallen. Hinzu kommt, dass durch die Aufsicht der Landesdirektion Sachsen und des Staatsministeriums des Innern (vgl. § 17 SächsSpielbG) gleichfalls hinreichende strukturelle Sicherungen dafür bestehen, dass die inhaltlichen Vorgaben im Hinblick auf die Ziele der Bekämpfung der Spielsucht sowie der Kanalisierung des Spieltriebs vom Staat gegenüber den Spielbanken durchgesetzt werden können.

Das unionsrechtliche Kohärenzgebot wird auch nicht dadurch verletzt, dass die Anforderungen an das Automatenpiel in Gaststätten hinter den für Spielhallen geltenden Einschränkungen zurückbleiben (vgl. hierzu und zum Folgenden näher auch BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 - 8 C 4.16 -, juris Rn. 29 und Urt. v. 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 -, juris Rn. 79 f. zur Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz). Denn die gem. Art. 125 a Abs. 1 GG fortgeltende Spielverordnung sieht aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes hierfür zusätzliche Restriktionen vor. Zwar können Geldspielgeräte nach § 1 Abs. 1 SpielV auch in Beherbergungsbetrieben sowie in Räumen von Schank- und Speisewirtschaften aufgestellt werden, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden. Jedoch dürfen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV dort - im Unterschied zu Spielhallen (acht) - nur höchstens zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Zudem hat der Betreiber der Schank- und Speisewirtschaft nach § 3 Abs. 1 Satz 3 SpielV bei den aufgestellten Geldspielgeräten durch ständige Aufsicht und durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geldspielgeräten die Einhaltung von § 6 Abs. 2 JuSchG sicherzustellen.

Auch das Angebot von Geldspiel- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Schulbedarfs- oder Spielzeuigläden ist nicht ansatzweise mit dem Angebot in Spielhallen vergleichbar. Dieser von der Antragstellerin gezogene Vergleich liegt von vornherein fern, da es hier wertmäßig um völlig untergeordnete Gewinnmöglichkeiten geht.

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus zur Begründung mangelnder Kohärenz rügt, dass gerade diejenigen Schüler, die von ihrem sozialen Umfeld her statistisch nachweisbar die höchste Affinität zum Geldspiel zeigten, nämlich die Berufsschüler, die zudem schon über eigenes Geld verfügten, nicht durch Abstandsgebote geschützt würden, ist darin ebenfalls kein Verstoß gegen das Kohärenzgebot zu sehen. Auch wenn die Affinität zum Geldspiel bei Berufsschülern verglichen etwa zu Erstklässlern an allgemeinbildenden Schulen erheblich höher einzustufen sein dürfte, erscheint es nicht offensichtlich fehlsam, dass der Gesetzgeber von einem Mindestabstandsgebot zu Berufsschulen abgesehen hat. Die Mindestabstandsregelung des § 18 a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG dient der Suchtprävention durch einen Schutz von Kindern und Jugendlichen bereits im Vorfeld des Betretens von Spielhallen, indem sie durch deren Herausnahme aus dem nahen Umfeld der täglich von diesen aufgesuchten allgemeinbildenden Schulen dem Gewöhnungseffekt durch ein stets verfügbares Angebot und dem „Reiz des Verbotenen“ entgegenwirkt, den eine in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Schule befindliche Spielhalle ausübt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris Rn. 152; BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 37). Vor diesem Hintergrund überschreitet die Einschätzung, dass eine Mindestabstandsregelung zur Bekämpfung der Spielsucht bei Berufsschülern nicht in gleichem Maße erforderlich ist wie bei anderen Schülern, nicht den dem Gesetzgeber zustehenden weiten Beurteilungsspielraum. Denn Berufsschüler besuchen die Schule im Unterschied zu Schülern allgemeinbildender Schulen nicht täglich, sondern in der Regel nur an ein bis maximal zwei Tagen wöchentlich bzw. - abhängig vom Beruf und dem Ausbildungsjahr - vor und nach einen mehrwöchigen Blockunterricht über Monate gar nicht.

Aus all diesen Gründen liegen jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Mindestabstandsregelung für Spielhallen lediglich „scheinheilig“ zur Suchtbekämpfung eingeführt worden wäre, tatsächlich aber einem anderen - insbesondere fiskalischen - Zweck diene. Ebenso wenig ist etwas dafür ersichtlich, dass im Wettsektor eine Expansionspolitik verfolgt würde, die unter Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot die Wirksamkeit der für Spielhallen geltenden Mindestabstandsregelung in Frage stellen könnte (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 20. August 2019 - 6 B 295/18 -, juris Rn. 15).

2.5 Die Erlaubnispflicht verstößt zudem nicht gegen das unionsrechtliche Transparenzgebot. Nach der Rechtsprechung des EuGH genügt ein System der Genehmigung von Glücksspielen diesem Gebot, wenn es auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ausübung des behördlichen Ermessens hinreichende Grenzen setzen

und seine missbräuchliche Ausübung verhindern (EuGH, Urt. v. 4. Februar 2016, Rs. Ince - C-336/14 -, juris Rn. 55; EuGH, Urt. v. 22. Januar 2015, Rs. Stanley International Betting - C-463/13 -, juris Rn. 38; EuGH, Urt. v. 19. Juli 2012, Rs. Garkalns - C-470/11 -, juris Rn. 42). Der Grundsatz der Transparenz verlangt dabei ebenso wie der Grundsatz der Rechtssicherheit, dass die Bedingungen, von denen die Mitgliedstaaten eine glücksspielrechtliche Erlaubnis abhängig machen, in hinreichend zugänglichen, genauen und in ihrer Anwendung vorhersehbaren Regeln verlautbart werden, um jede Gefahr von Willkür zu vermeiden (vgl. EuGH, Urt. v. 3. Oktober 2019, Rs. Stadt Kaunas - C-285/18 -, juris Rn. 55). Die Antragstellerin hält diese Grundsätze für verletzt, weil sie nicht einsehen will, dass § 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, § 29 Abs. 4 GlüStV - wie in der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes seit langem geklärt ist (SächsOVG, Beschl. v. 3 B 418/13 juris; Urt. v. 11. Mai 2016 - 3 A314/15 -, juris; bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 16.16 -, juris Rn. 20 bis 24) - unmittelbar einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für neue und bestehende Spielhallen begründen und es im Sächsischen Ausführungsgesetz auch nicht an hinreichend bestimmten Durchführungsbestimmungen zur Zuständigkeit und zum Erlaubnisverfahren fehlt (vgl. hierzu bereits oben Rn. 31 und BVerwG, Urt. v. 5. April 2017 a.a.O. Rn. 20 bis 24). Dass ein Verwaltungsgericht früher eine abweichende Auffassung vertreten hatte, begründet keine Zweifel daran, dass die entsprechenden Vorschriften dem Transparenzgebot genügen. Es ist gerade Aufgabe der Gerichte, zu beurteilen, ob eine von ihnen vollzogene Entwicklung der Auslegung gesetzlicher Bestimmungen hinreichend klar und genau zum Ausdruck gekommen ist und ob sie hinreichend bekannt gemacht worden ist, damit die Betroffenen vernünftigerweise davon unterrichtet gewesen sein konnten (vgl. EuGH, Urt. v. 4. Februar 2016, Rs. Ince - C-336/14 -, juris Rn. 56). Das steht hier außer Frage, nachdem die Entscheidungen des Obergerichtes veröffentlicht und daran anschließend der Gesetzgeber durch Änderungsgesetz vom 7. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 650) in § 22 SächsGlüStVAG ausdrücklich nur deklaratorisch die in der Rechtsprechung bereits anerkannte Erlaubnispflicht bestätigt hat (LT-Drs. 6/4785 S. 11).

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus noch bemängelt, dass der sächsische Gesetzgeber keinerlei Auswahlkriterien und Publizitätsmaßnahmen vorgeschrieben habe, ist zwischen dem in § 4b GlüStV geregelten Konzessionsverfahren zur Veranstaltung von Sportwetten nach § 10 a Abs. 2 und 3 GlüStV, Dienstleistungskonzessionen im Sinne des förmlichen Vergaberechts und Erlaubnissen gemäß § 24 GlüStV i. V. m. § 18 a Abs. 1 SächsAGGlüStV zu differenzieren. Die in § 4b GlüStV für das dortige Verfahren geregelten Kriterien eines transparenten und diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens mitsamt der Verpflichtung zur Bekanntmachung des Aufrufs zur Bewerbung im Amtsblatt der Europäischen Union gelten für alle Staatsvertragsparteien, mithin auch für Sachsen. Davon zu unterscheiden ist das Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 GlüStV, um das allein es im Streitfall geht. Hierfür spielen Auswahlkriterien nur dann eine Rolle, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen mehreren Spielhallenbetreibern gegeben ist. Das ist vorliegend nicht der

Fall, weswegen hier offen bleiben kann, ob das sächsische Landesrecht insoweit ausreichend bestimmte Kriterien für die behördliche Auswahlentscheidung enthält (vgl. bereits oben Rn. 62).

Bekanntmachungspflichten, die einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit sicherstellen, um Dienstleistungskonzessionen dem Wettbewerb zu öffnen und die Nachprüfung zu ermöglichen, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind, verlangt das aus dem Transparenzgebot abzuleitende Publizitätsgebot nur zugunsten der potenziellen Bieter um Dienstleistungskonzessionen (vgl. EuGH, Urt. v. 13. September 2007 - C-260/04 -, juris Rn. 23. ff.) vor. Das Verfahren zur Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 GlüStV bzw. § 18 a Abs. 1 SächsAGGlüStV regelt indes keine Dienstleistungskonzession im Sinne des förmlichen Vergaberechts nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB und Art. 5 Nr. 1b Richtlinie 2014/23/EU (vgl. mit ausführlicher Begründung OVG NRW, Beschl. v. 8. Juni 2017 - 3 B 307/17 -, juris Rn. 77 ff. sowie Beschl. v. 16. August 2019 - 4 B 659/18 -, juris Rn. 43 ff.), sondern einen präventiven Erlaubnisvorbehalt, wobei auf die Erteilung der Erlaubnis vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Gewerbefreiheit ein Rechtsanspruch besteht (BVerwG, Urt. v. 16. Dezember 2016 - 8C6.15 - juris Rn. 39). Der Transparenz und Nachprüfbarkeit wird hier durch das Schriftformerfordernis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV und ggf. durch die gerichtliche Kontrolle Genüge getan.

Der Senat sieht nach alledem keine Veranlassung, den von der Antragstellerin angeregten Vorlagefragen nachzugehen.

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

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §47 Abs. 1, §53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat folgt der Rechtsprechung des dritten Senats (vgl. zuletzt SächsOVG, Beschl. v. 15. Januar 2019 - 3 B 398/18 -, juris Rn. 35), wonach bei der Untersagung öffentlichen Glücksspiels in Anlehnung an Nr. 54.1 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 („Gewerbeerlaubnis, Gaststättenkonzession“) im Regelfall von einem Wert in der Hauptsache von 15.000 Euro je Spielhalle auszugehen ist. Ist die Untersagungsverfügung mit der Androhung eines Zwangsgeldes verbunden, ist in Änderung der bisherigen Rechtsprechung jedoch zu differenzieren. Übersteigt der Betrag des angedrohten Zwangsgelds (wie hier: 25.000,00 €) den sich aus Nr. 54.1 Streitwertkatalog ergebenden Betrag, ist in Anwendung von Nr. 1.7.2 Satz 2 Streitwertkatalog dieser höhere Wert maßgeblich (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 2. Dezember 2016 - OVG 1 S 104.15 -, juris Rn. 55 m. w. N.). Der sich hiernach ergebende Wert ist im vorläufigen Rechtsschutzverfahren entsprechend Nr. 1.5 Streitwertkatalog auf die Hälfte zu reduzieren. Die Befugnis des Senats zur Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2

GKG. 84 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

[...]