

VG Schwerin (7. Kammer), Urt. v. 07.07.2020 – 7 A 1038/18 SN

Tenor:

Die Kostenentscheidung unter Nr. 3 des Widerspruchsbescheids vom 20. April 2018 wird aufgehoben, soweit höhere Verwaltungskosten als 333,13 Euro erhoben werden.

Die Klage im Übrigen wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in der Höhe von elf Zehnteln des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht zuvor der Beklagte in Höhe von elf Zehnteln des jeweils zu vollstreckenden Betrages Sicherheit leistet.

Die Berufung wird zugelassen, soweit die Klage abgewiesen wird.

Tatbestand:

1 Die Klägerin erstrebt die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer bestehenden Spielhalle in der D-Städter Innenstadt.

2 Sie wurde 1998 gegründet, verfügt über ein Stammkapital von 50.000 DM und beschäftigte 2016 mehr als 30 Arbeitnehmer. Ihr Geschäftsführer ist auch Geschäftsführer der Fa. E-A. GmbH, A-Stadt. Ferner ist er unter der Fa. A. C. einzelkaufmännisch geschäftstätig.

3 Das streitgegenständliche Erlaubnisverfahren betrifft – wie auch dasjenige im Parallelverfahren 7 A 1037/18 SN – eine als „G.'s Spielladen“ bezeichnete Spielhalle im Erdgeschoss des Wohn- und Geschäftshauses N-Straße p/q am „N-Berg“. Die beiden Spielhallen liegen benachbart, aber jeweils über einen eigenen Eingang zugänglich, links vor dem nördlichen „Seiteneingang“ zum „N-Center“ („N-Platz“, ehem. V-Straße). Die Klägerin betreibt in der streitgegenständlichen, rechts gelegenen Spielhalle 2 acht Geldspielgeräte und einen „Internet-PC“, in der links gelegenen kleineren Spielhalle 1 sieben Geldspielgeräte und zwei Billardtische.

4 Die ursprünglich zusammenhängenden Ladenflächen von insgesamt ca. 214 m² im „centerseitigen“ Teil des Erdgeschosses mietete die Fa. C + S GmbH, I-Stadt, von der Fa. N. KG, I-Stadt, vertreten durch die Fa. Ä P. GmbH & Co. KG, mit Vertrag vom 13. Juli/21. Oktober 1998 fest auf zehn Jahre mit „Verlängerungsautomatik“ in Fünf-Jahres-Schritten (Teil A 3.2, Teil B 3.1) für anfänglich monatlich netto 8.560 DM. Mietzweck war „Spielhalle mit Geldspielgeräten und Automaten“. Bei Beendigung des Mietverhältnisses ist nach dem Vertrag der Mietgegenstand – vorbehaltlich abweichender Vereinbarungen – durch die Mieterseite unter

Herausnahme der angebrachten Einbauten und Gegenstände besenrein zu übergeben (Teil B 15.).

5 Gemäß einem Nachtrag Nr. 6 vom 22. Juli/21. September 2005 zu dem bereits mehrfach geänderten Mietvertrag vereinbarten die bisherigen Mietparteien und die Klägerin den Übergang des Mietverhältnisses auf Mieterseite auf die Klägerin. Ca. 2006 teilte die Klägerin das ursprüngliche Ladenlokal mittels Trockenbauwände in zwei Einzelspielhallen.

6 Die Klägerin erklärte in einem Schreiben vom 16. August 2011 an die Vertreterin der Vermieterin, aufgrund umfangreicher und erforderlicher Renovierungs- und Erneuerungsarbeiten und zum Schutz der zu tätigenen Investition verlängere sie, wie telefonisch abgesprochen, den Mietvertrag um 15 Jahre, mithin bis zum 31. Dezember 2026.

7 Die Klägerin schloss mit der Fa. A. C. Automatenaufstellverträge mit Konkurrenzverbot, in denen u. a. eine Vertragsstrafe von je 500 € monatlich für aus klägerseits zu vertretenden Gründen nicht aufstellbare Geldspielgeräte vereinbart wurde; bezogen auf die streitgegenständliche und die benachbarte Spielhalle geschah dies am 1. September 2011 und mit Geltung zunächst bis zum 31. Dezember 2026.

8 Seit dem 6. Juni 2007 ist der Klägerin für die streitgegenständliche Spielhalle eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung – GewO – durch den Beklagten erteilt. Über eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 1 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes – GlüStV-AG M-V – in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 24 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 – GlüStV – hat die Klägerin hierfür zu keiner Zeit verfügt.

9 Unter dem 5. Juli 2016 wies der Beklagte die Klägerin auf das Auslaufen der Übergangsregelung in § 24 GlüStV hin sowie darauf, dass ein Antrag auf eine glücksspielrechtliche Erlaubnis ab dem 1. Juli 2017 nicht vorliege. Die streitgegenständliche Spielhalle hätte allerdings nur Bestand, wenn ein Härtefall im Sinne des GlüStV vorläge. Denn sie falle in den 500-m-Radius zu weiteren Spielhallen in der N-Straße ö und ü, in der M-Straße x und y, ferner zur Berufsschule „Wirtschaft und Verwaltung“, R-Straße f/S-Straße g, schließlich zum Gymnasium X.; außerdem handele es sich zusammen mit der benachbarten um eine „Doppelspielhalle“.

10 Mit am Folgetag beim Beklagten eingegangenen Schreiben vom 21. Juni 2016 sowie in einem mit Begleitschreiben vom 12. Januar 2017 vorgelegten Formularantrag gleichen Datums beantragte die Klägerin beim Beklagten eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Spielhalle. Sie legte dabei bzw. im weiteren Verfahren das Mietvertragswerk sowie weitere Genehmigungsunterlagen gemäß einem ihr zuvor vom Beklagten übermittelten Merkblatt vor. Das Schreiben vom 12. Januar 2017, das auch die Nützlichkeit der Klägerin für die Kanalisierung des Spieltriebs in legalem Rahmen und ihre Bedeutung als Steuerzahlerin (Gewerbsteuer 2014 beziffert mit 9.624 €, Vergnügungssteuer 2016 mit 233.433,90 €) hervorhob, führte für alle vier in D-Stadt betriebenen Spielhallen gemeinsam die geltend gemachten, in zu erwartenden finanziellen Belastungen bestehenden Härtefallgründe auf.

11 Der Beklagte hörte die Klägerin mit Schreiben vom 24. Februar 2017 zur Ablehnung des gestellten Erlaubnis- und Befreiungsantrags an. Die Klägerin ließ sich mit Schreiben vom 13. März und vom 18. April 2017 ein, mit dem sie allgemein zu Umstrukturierungsanstrengungen des Unternehmensverbunds (Klägerin, E-A. GmbH, AutomatenService C. mit anfangs 27 Spielhallenstandorten) vortrug und glücksspielrechtliche Erlaubnisse unter Anwendung der Härtefallregelung für die Restlaufzeit der jeweils bestehenden Mietverträge beantragte, da eine drastische Reduzierung der betriebsfähigen Hallen das sensible Gleichgewicht der Kostenkalkulation und damit die Existenz des Unternehmensverbunds gefährde. Der streitgegenständliche Standort könnte anschließend auf einen Einzelstandort nebst Gastronomiebetrieb zurückgebaut werden. Das Schreiben enthält auch Ausführungen zu Bemühungen, die D-Städter Spielhallenstandorte „an andere Unternehmen und Branchen zu vermarkten“, u. a. mit Maklern und mit den Gerätevermietern.

12 Mit dem angegriffenen Bescheid vom 31. Mai 2017 lehnte der Beklagte die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und die Befreiung vom Mindestabstandsgebot auf Kosten der Klägerin ab. Mit gesondertem Kostenbescheid gleichen Datums erhob er unter Bezugnahme auf die Gewerbekostenverordnung 441 €.

13 Gegen den Versagungsbescheid erhob die Klägerin am 22. Juni 2017 anwaltlich Widerspruch. Diesen wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 20. April 2018, dem Bevollmächtigten zugestellt am 26. April 2018, zurück, mit dem er auch eine Verwaltungsgebühr und Zustellauslagen in Gesamthöhe von 498,13 € erhob.

14 Mit der Klage vom 25. Mai 2018 verfolgt die Klägerin ihr Antragsbegehren weiter und macht im Wesentlichen die Unwirksamkeit des die Erteilung von Härtefalldispensen erfordernden Landesrechts sowie hilfsweise das Vorliegen von Härtefällen aufgrund der bisherigen Vertragsgestaltung geltend.

15 Sie beantragt in der Klageschrift,

den Beklagten unter Aufhebung des Versagungsbescheides vom 31. Mai 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. April 2018 zu verpflichten, [ihr] die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV in Verbindung mit § 1 Abs. 1 GlüStVAG M-V zum Betrieb der Spielhalle (Halle 2) unter der Anschrift N-Straße p, D-Stadt[,] zu erteilen,

hilfsweise

den Beklagten unter Aufhebung des Versagungsbescheides vom 31. Mai 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. April 2018 zu verpflichten, [ihr] die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV in Verbindung mit § 1 Abs. 1 GlüStVAG M-V zum Betrieb der Spielhalle (Halle 2) unter der Anschrift N-Straße p, D-Stadt[,] unter Anwendung der Härtefallklausel nach S. 1 lb GlüStVAG M-V für einen angemessenen Zeitraum zu erteilen.

16 Der Beklagte beantragt schriftsätzlich

Klageabweisung

und verteidigt seine Bescheide.

17 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung, auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen, ferner auf die vom Beklagten zu dem streitgegenständlichen Genehmigungsverfahren vorgelegten Verwaltungsvorgänge (ein Ordner) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

18 Die Klage ist zulässig, bleibt aber im Wesentlichen ohne Erfolg.

19 Indem sie sich mit beiden Anträgen gegen die im Bescheid vom 31. Mai 2017 enthaltene Ablehnung ihrer glücksspielrechtlichen Betriebserlaubnis wendet und den Beklagten gerichtlich zur gegenteiligen Entscheidung verpflichten lassen will, verfolgt sie in zulässiger Weise das vorgerichtliche Antragsbegehren weiter. In diesem Zusammenhang kann dahinstehen, ob die Klägerin mit dem Hauptantrag eine Erlaubniserteilung für die (von ihrem Bevollmächtigten im Klageverfahren 7 A 3410/16 SN = 2 LB 48/19 OVG als zwingend auszuschöpfen dargestellte) gesetzlich zulässige Dauer von 15 Jahren (s. § 11 Abs. 3 Satz 2 GlüStVAG M-V) erstrebt und ob es sich bei beiden Anträgen um Neubescheidungsanträge im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – handelt oder nur bei dem Hilfsantrag, dessen Wortlaut die Rechtsfolge der Notwendigkeit einer zusätzlichen Härtefallbefreiung nach § 1 lb GlüStVAG M-V in Gestalt einer hierfür und damit auch für die Betriebserlaubnis selbst durch § 1 lb Abs. 1 Satz 2 GlüStVAG M-V deutlich verkürzten Höchst-Geltungsdauer widerspiegelt.

20 Die Verpflichtungsklage ist aber unbegründet und daher abzuweisen. Dabei kann weder nach § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO die Verpflichtung zur Erlaubniserteilung ausgesprochen noch der Beklagte auch nur nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO zur Neubescheidung des Erlaubnisanspruchs verpflichtet werden, weil die vollständige Versagung der Erlaubnis zu Recht erfolgte und daher die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt.

21 Ein Versagungsgrund gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 3 GlüStVAG M-V ist allerdings nicht zu erkennen. Die im Erlaubnisverfahren vorgelegten Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister enthalten zur Klägerin keine Eintragung und zu ihrem Geschäftsführer nur eine Eintragung über eine Ende 2013 erfolgte Verurteilung in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Betriebens einer Spielhalle während der Sperrzeit; diese ist seit Ende 2018 gemäß § 153 Abs. 1 Nr. 2 GewO tilgungsreif und damit im vorliegenden Antragsverfahren nicht zu berücksichtigen.

22 Zutreffend geht jedoch der Beklagte von einem Anwendungsfall des die Versagung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gebietenden § 1 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V jedenfalls deswegen aus, weil der (gesamte) Spielhallenstandort vom Standort zweier Schulen oberhalb des Primarbereichs, nämlich der Berufsschule „Wirtschaft und Verwaltung“, einer Berufsschule mit dem Sekundarbereich II (s. § 1 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b und Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a,

ferner § 25 des Schulgesetzes – SchulG M-V-), und des X., eines Gymnasiums mit den Sekundarbereichen I und II (§. 1 1 Abs. 1 Nr. 2 sowie Nr. 3 Buchst. a und Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, ferner §§ 19 und 21 SchulG M-V), jeweils weniger als 500 m in Luftlinie entfernt liegt, wobei die Schulen mit jedem Punkt ihrer jeweiligen Liegenschaft von jedem Punkt der Spielhallenliegenschaft weniger als 500 m in Luftlinie entfernt sind; dies genügt, um kraft beanstandungsfrei durch den Gesetzgeber selbst getroffener Entscheidung des Gesetzgebers die Notwendigkeit einer Befreiung vom Abstandsgebot nach § 1 1b Abs. 1 GlüStVAG M-V auszulösen (vgl. u. a. die Urteile der Kammer vom 21. November 2018 – 7 A 1705/18 SN – und vom 25. März 2019 – 7 A 1027/18 SN –, jeweils juris und Gegenstand der Berufungsverfahren 2 LB 50/19 OVG bzw. 2 LB 447/19 OVG). § 1 1 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V ist gemäß seinem Wortlaut anzuwenden; es kommt entgegen klägerischer Ansicht auf Sichtverbindungen zwischen Schule und Spielhalle oder auf die in anderen Bundesländern nach § 24 Abs. 3 GlüStV geregelten Abstandsgebote oder auf dort bestehende Verwaltungspraktiken nicht an (s. das zitierte Urteil vom 21. November 2018 – 7 A 1705/18 SN –, juris Rdnr. 20).

23 Die dieses Abstandsgebot in Umsetzung von § 1 Satz 1 Nr. 3 und § 24 Abs. 3 GlüStV für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern mit allgemeiner Geltung dekretierende Regelung des § 1 1 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V ist nach Auffassung der Kammer wie auch deren erkennenden Berichterstatters verfassungsrechtlich bedenkenfrei, so dass kein Anlass zur Befassung eines Verfassungsgerichts vorliegt; das Bundesverfassungsgericht hat im Übrigen gemäß (nicht mit Gründen versehenem) Beschluss vom 20. Dezember 2018 – 1 BvR 1745/13 – eine Verfassungsbeschwerde gegen u. a. die Abstandsvorschriften des GlüStVAG M-V nicht zur Entscheidung angenommen. Die Kammer führte zur Wirksamkeit der bezeichneten Vorschriften im zitierten Urteil vom 25. März 2019 – 7 A 1027/18 SN – juris, ferner aus:

„Dies gilt jedenfalls bezogen auf die das Abstandsgebot umsetzbar konstituierenden Festlegungen der Entfernung von 500 m und der von tatsächlichen Wegeverbindungen unabhängigen, geradlinigen Direktheit der Entfernungsbestimmung ("Radius Luftlinie"). Da, wie dargestellt, vorliegend t...] jeder Punkt der gesamten Schulliegenschaft einer- und des Spielhallenstandorts andererseits in deutlich geringerer Entfernung als 500 m voneinander liegen, ist dagegen die klägerseits problematisierte Frage, auf welche Punkte es bei der Entfernungsmessung genau ankomme (Liegenschaftsgrenzen, Gebäudeecken, Gebäudeeingänge o. dgl.), für die Beurteilung unerheblich; die diesbezüglich vorgetragene Normkritik unter dem Gesichtspunkt eines gebotenen Konkretisierungsgrads durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffender Festlegungen, den die Wesentlichkeit im Abstandsgebot liegender Grundrechtseingriffe erfordere (s. etwa Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand November 2018, Abschn. VI Rdnr. 1 11 zu Art. 20 des Grundgesetzes, und Krüper, Gewerbearchiv 2017, S. 257 [260], jeweils m. w. Nachw.), geht daher im Streitfall ins Leere. Im Übrigen sollten abstrakt-generelle Normen ein gewisses Maß an Unbestimmtheit aufweisen, damit im Rahmen der Normanwendung dem Ziel der Norm entsprechende, angemessene Einzelfallentscheidungen getroffen werden können, wobei es ausreicht, dass sich mit Hilfe juristischer Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften des Gesetzes, der Berücksichtigung des Normzusammenhangs sowie der Begründung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (vgl. Grzeszick, a. a. O., Abschn. VII Rdnr. 59, 61). Daher spräche es entgegen klägerischer Ansicht nicht für die Unanwendbarkeit des Abstandsgebots, sondern nur für seine Anwendbarkeit in der Grundrechtspositionen am

wenigsten einschränkenden Variante der Verständnismöglichkeiten, wenn selbst durch Auslegung der Gesetzesnorm dieser für die Teilproblematik keine eindeutige Aussage (wie etwa das im Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts – NdsOVG – vom 20. Juni 2018 – 1 1 ME 136/18 –, juris Rdnr. 31, in den Raum gestellte Verständnis von § 10 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes, wonach explizit die kürzeste Verbindung' maßgeblich ist, in dem Sinne, dass bei mehreren möglichen, zu unterschiedlichen Ergebnissen führenden Messpunkten auf die kürzeste Verbindung abzustellen sei; s. aber hier auch die Empfehlungen der Eckpunkte zum Auswahlverfahren für die Zeit ab dem 1. Juli 2017 und die in diesem Zusammenhang zu treffenden Härtefallentscheidungen t gemäß Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10. Oktober 2016 – 212-83300-2011/250-023 –, S. 5, die auf Gebäudeaußenecken/-kanten bzw. Punkte der Außenwände der Spielhallen abstellen) entnommen werden könnte; auf Einzelheiten dazu kommt es aber, wie gesagt, im Streitfall nicht an.

Auch die klägerischen Rügen, betreffend die Gebotenheit und spartenübergreifende Kohärenz des Vorgehens gegen das Automatengeldspiel in Spielhallen durch das streitgegenständliche Abstandsgebot, verfangen nicht. [Es ist nicht in Abrede zu stellen], dass die Restriktion der überragend wichtigen Gemeinwohlaufgabe der Bekämpfung der Glücksspielsucht und ihrer Folgen nachkommt und dass dieses legitime Ziel nicht vorgeschoben ist, um fiskalische Ziele zu verheimlichen; damit brauchen auch dem Beklagten keine Nachweise mehr abverlangt zu werden. Die Klägerin übersieht ferner, dass das für die Zielverfolgung geltende Kohärenzgebot kein Uniformitätsgebot ist und auch keine Optimierung der Zielverwirklichung verlangt, sowohl im Vergleich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch der deutschen Bundesländer untereinander (vgl. auch den Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. Dezember 2018-3 B 128/18 juris Rdnr. 52 – 54 m. w. Nachw.).

Auch dass aufgrund des Spielbankgesetzes vom 17. Dezember 2009 in Verbindung mit der Spielbankstandortverordnung vom 6. Januar 2017 und der Spielbankverordnung vom 19. Juli 2018 die unter staatlicher Ertrags- und Gewinnabschöpfung betriebene Spielbank im Sinne von § 2 Abs. 2 und § 20 GlüStV durch ihren konzessionierten Betreiber einen Nebenspielbetrieb in weniger als 500 m Entfernung von D-Städter Schulstandorten eröffnet hat und dabei auch das sog "Kleine Spiel" an Glücksspielautomaten anbietet, begründet ebenso wie die vorgesehene Einrichtung weiterer Teilbetriebe der Spielbank in anderen Städten noch keine durchgreifenden Bedenken gegen die Wirksamkeit der klägerseits angegriffenen Restriktionen für Spielhallen. Das Bundesverfassungsgericht erachtete im Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314, 1630/12, 1694, 1874/13 – (amtliche Sammlung BVerfGE Bd. 145, S. 20 [75 ff.]) die Regelungen des Saarlands und des Landes Berlin zu deren Spielbanken wegen der bei letzteren bestehenden umfangreicheren Spielerschutzvorschriften und unmittelbaren staatlichen Aufsicht sowie wegen deren geringerer Verfügbarkeit („Nichtalltäglichkeit“) und wegen einer in jüngeren Untersuchungen angenommenen geringeren Suchtproblematik nicht als Gleichheitsverstoß, insbesondere auch nicht als inkohärente glücksspielpolitische Zielverfolgung, im Vergleich zur Beschränkung des Spielhallenwesens. Zu einer vergleichbaren Einschätzung konnte auch der hiesige Landesgesetzgeber in vertretbarer Weise gelangen, was die Schaffung und Umsetzung der genannten, denen im Saarland und in Berlin strukturell vergleichbaren (s. auch § 20 GlüStV) Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern und daneben den Bestand von §§ 1 1 ff. GlüStVAG M-V zulässig erscheinen lässt. Die Kammer verkennt nicht, dass laut der Studie „Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags“ von 2017 (hrsg. v.

Haucap/Nolte/Stöver, Kölner Studien zum Sportrecht Bd. 8) nach Befragungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung – BZgA – im Jahr 2015 die Nutzungsquote der Bevölkerung bei den Glücksspielprodukten Geldspielautomaten 2,6% und Glücksspielautomaten in Spielbanken 0,8% betrug (S. 38), was mit dem zahlenmäßigen Verhältnis der Angebote zueinander kaum übereinstimmen dürfte, auch dass laut dem Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages (endgültige Fassung vom 10. April 2017) Glücksspielautomaten in Spielbanken, Geldspielautomaten (Geldspielgeräte), erst gefolgt von Poker und Sportwetten (Livewetten) im Internet sowie Roulette in Spielbanken, das höchste Risikopotential besitzen (S. 37 f.) und nach dem Ergebnis einer Umfrage von 414 stationär behandelten pathologischen Glücksspielern aus dem Jahr 2014, die zu ihrer ausgeübten Glücksspielart befragt wurden, 313 (75,6%) an Geldspielautomaten in Spielhallen, 137 (33,1%) an Geldspielgeräten in Gaststätten und 70 (16,9%) an Glücksspielautomaten in Spielbanken spielten (S. 38), schließlich dass nach dem BZgA-Bericht „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends“ (hrsg. v. Banz/Lang) vom 15. Februar 2018 als mindestens problematisch glücksspielend in den Jahren 2015 und 2017 Befragte zu klassifizieren waren, die in den letzten zwölf Monaten das „kleine Spiel“ in der Spielhalle (21,1%), Internet-Casinospiele (18,4%), Bingo (12,3%), Geldspielautomaten (10,5%), Oddset-Spielangebote (9,8%) oder Keno (9,6%) gespielt hatten (S. 15). Der Landesgesetzgeber und die Landesbehörden werden daher im Blick behalten müssen, dass sie durch eine konsequente Regulierung und Kontrolle des Automatenspiels an Spielbanken dafür Sorge zu tragen haben, eine die Reduzierung der Spielhallen konterkarierende Ausweitung des Automatenspiels zu verhindern (s. auch BVerfGE Bd. 145, S. 20 [781]). Dass dies bereits gegenwärtig misslungen wäre, vermag die Kammer noch nicht zu erkennen, ebensowenig wie das Vorwiegen verschleierter fiskalischer oder sonstiger sachfremder Ziele bei der unterschiedlichen Behandlung von Spielhallen und Spielbanken."

24 Daran ist jedenfalls gegenwärtig nach wie vor festzuhalten, auch mit Blick auf das neuere Vorbringen des klägerischen Bevollmächtigten in Parallelverfahren, das auch auf aktuelle größeren Beschränkungen der Spielhallenbetriebs durch die Spielverordnung hinweist, die für Spielbanken nicht gelten.

25 Hiernach wäre die Klägerin für eine Fortsetzung des Betriebs der streitgegenständlichen Spielhalle auf eine Befreiung im Sinne von § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV von dem Abstandsgebot gemäß § 11 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V angewiesen, wie sie sie auch mit ihrem Klagebegehren verfolgt. Dies ist auch bezogen auf den weiteren in den angegriffenen Bescheiden benannten Verstoß, nämlich die Nichteinhaltung des Abstandsgebots gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 GlüStVAG M-V gegenüber weiteren Spielhallen, anzunehmen. Trotz dem erkennbaren „Mehrfachverstoß“ der Spielhalle gegen die gesetzliche Beschränkung erscheint ein Härtefalldispens als auch gesetzlich vorgesehen, weil § 1 lb Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStVAG M-V verlangt, dass das Genehmigungsverbot „ausschließlich wegen Unterschreitung der Mindestabstände nach § 1 1 Abs. 4“ GlüStVAG M-V bestehe, und dabei den Plural verwendet (s. den Beschluss der Kammer vom 18. Juli 2017 – 7 B 2813/17 SN –, juris Rdnr. 22). Ferner wird § 1 lb Abs. 1 GlüStVAG M-V in Absatz 2 der Vorschrift auch für „entsprechend“ anwendbar erklärt, soweit Spielhallen betroffen sind, die, wie im Streitfall, in einem „baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen“ im Sinne von § 1 1 Abs. 5 GlüStVAG M-V (s. zur Anwendbarkeit der Vorschrift auch bei bloßen „Doppelspielhallen“ das Urteil der Kammer vom 22. April 2015 – 7 A 382/13

–, juris Rdnr. 18) angeordnet sind. Darüber, ob angesichts der Zahl der Verbote, von denen zu dispensieren wäre, eine Härtefallbefreiung noch stattfindet, bedarf es aber ebensowenig einer Entscheidung, wie es für die vorliegende Entscheidung einer Beiladung der Inhaber der Spielhallen bedarf, die innerhalb der Mindestabstands-Zone mit 500 m Radius belegen sind und daher mit der klägerischen „konkurrieren“, weil sie für die Fortsetzung ihres Betriebs ebenfalls auf eine Härtefall-Befreiung angewiesen wären.

26 Denn es fehlte jedenfalls bereits bezogen auf § 1 1 Abs. 4 Satz 2 und § 1 1 Abs. 5 GlüStVAG M-V an der wesentlichen Voraussetzung für die Anwendung der Befreiungsvorschrift auf den klägerischen Betrieb, nämlich der Feststellbarkeit einer unbilligen Härte für den Fall, dass dessen Fortsetzung mangels Erlaubnis unmöglich ist.

27 Der Berichterstatter hält daran fest, dass es nicht schon einen Fall einer unbilligen Härte darstellt, wenn aufgrund der Abstandsvorschriften einer Betreiberin die Schließung der bestehenden Spielhallen droht, für die noch nicht amortisierte Investitionen getätigt wurden; denn derlei von den Vertragsschließenden des GlüStV gesehene Problematiken wurde durch die fünfjährige Übergangsfrist für Bestandsspielhallen bewusst Rechnung getragen, in der typischerweise für Umstrukturierungen, Standortwechsel oder Vertragsanpassungen hinreichend Gelegenheit bestand.

28 Dies gilt konsequenterweise auch in den Fällen, in denen, wie bei der Klägerin, die als Grund für eine finanzielle Härte geltend gemachten Investitionen und finanziellen Verpflichtungen erst kurz vor dem Zeitpunkt eingegangen wurden, bis zu dem nach § 29 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit Satz 4 GlüStV ein Härtefallbefreiungen ermöglichender Vertrauensschutz für Betreiber von „Alt-Spielhallen“ überhaupt in Betracht kam (s. ansonsten § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV), d. h. vor dem 28. Oktober 2011. Die Klägerin traf – wie auch bei ihren anderen D-Städter Spielhallen – ausgerechnet und in auffälliger Weise sehr kurz vor jenem Datum ihre wesentlichen Dispositionen, was die erhebliche Ausdehnung ihrer mietvertraglichen Bindung über die Geltung des schon bestehenden langfristigen Mietvertrags hinaus sowie was den Abschluss eines langfristigen Automatenaufstellvertrags mit der Fa. A. C. betrifft. Dies allein kann allerdings, anders als es der Beklagte in der Begründung des Widerspruchsbescheids andeutete, für sich genommen kein Grund sein, um die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der investierenden Klägerin von vornherein geringer zu qualifizieren; vielmehr ist bei der Prüfung der Frage, ob größere, im Vertrauen auf eine Amortisation durch den Spielhallenbetrieb eingegangene finanzielle Risiken eine vorübergehende Ausnahme von den Abstandsgeboten nahelegen, allgemein von der kodifizierten Stichtagsregelung des GlüStV auszugehen, die Zugang zu der Härtefallregelung eröffnet.

29 Jedoch fehlt es an hinreichenden Darlegungen zu tatsächlichen Umständen, die eine Anwendung der Härtefallregelung ermöglichten.

30 Das im Verwaltungsverfahren vorgelegte Schreiben vom 12. Januar 2017, das auch die Nützlichkeit der Klägerin für die Kanalisierung des Spieltriebs in legalem Rahmen und ihre Bedeutung als Steuerzahlerin (Gewerbsteuer 2014 beziffert mit 9.624 €, Vergnügungssteuer

2016 mit 233.433,90 €) hervorhob, führte zwar für alle vier von ihr in D-Stadt betriebenen Spielhallen gemeinsam die geltend gemachten Härtefallgründe auf:

31 Wegen langfristiger fest befristeter Mietverträge habe sie ab Juli 2017 Zahlungen zu erbringen: für die beiden Spielhallen N-Straße p/q (Gegenstand der Parallelverfahren 7 A 1037/18 SN und 7 A 1038/18 SN) bis Dezember 2026 114 Monatsmieten ä 5.156,86 € sowie 19 halbjährliche Beiträge zur Center-Werbegemeinschaft ä 2.750,30 €, insgesamt 587.882,04 € und weitere 52.256,27 €, für die Spielhalle BA-Straße x (Gegenstand des Parallelverfahrens 7 A 1036/18 SN) bis Dezember 2028 138 Monatsmieten ä 1.907,24 €, insgesamt 263.199,12 €, schließlich für die Spielhalle O-Straße z (Gegenstand des Parallelverfahrens 7 A 1040/18 SN) bis Januar 2027 115 Monatsmieten ä 3.153,50 €, insgesamt 362.652,50 €. Ferner seien bei den Vermietern Ö GmbH und Ü E. GmbH Spielgeräte bzw. Lizenzen ä 238 € monatlich fest angemietet, ab Juli 2017 noch bis November 2018; für die elf Geldspielgeräte in der Spielhalle M-Straße z betrage die Gesamtmiete 2.618 €, für die auf die Spielhalle O-Straße entfallenden zwölf Geldspielgeräte 2.856 € und für die 15 Geldspielgeräte in den Spielhallen N-Straße p/q 3.570 €. Die Klägerin sei durch die mit der Fa. A. C. geschlossenen Automatenaufstellverträge, welche den Instandsetzungs- und Wartungsservice sicherten, gebunden; die Ausfallforderungen (500 € monatlich pro Geldspielgerät, 200 € monatlich bei sonstigen Automaten) beliefen sich für die jeweilige Vertragslaufzeit in der N-Straße p/q auf 946.200 €, in der M-Straße z auf 786.600 € und im Objekt O-Straße auf insgesamt 736.000 €. Die D-Städter Standorte seien 2011 mit großem Aufwand modernisiert worden, und die Investitionen hierfür seien noch nicht amortisiert; die Ertragslage werde eine Schuldenfreiheit erst in ca. sieben Jahren ermöglichen und eine Firmenneuausrichtung nach Ansparung für Neuinvestitionen ca. in fünfzehn Jahren. Teilweise langjährige Mitarbeiter könnten bei Betriebseinstellungen nicht weiterbeschäftigt werden und hätten beachtliche Abfindungsansprüche. Die mietvertraglichen Rückbauverpflichtungen würden zu erheblichen Aufwendungen gemäß Kostenvoranschlägen (auf Kopfbögen der Fa. Y GmbH) führen (O-Straße z 78.807,49 €, N-Straße p/q 101.537,97 €, M-Straße x 65.567,33 €). Alle diese Finanzbedarfe seien noch nicht erwirtschaftet. An Restbuchwerten für Geschäftseinbauten stünden per 31. Dezember 2014 insgesamt für die Klägerin 165.758 € und für die Fa. A. C. 1.409.060,78 € zu Buche. Die Klägerin und die Fa. AutomatenService C. seien Familienunternehmen; die Schließung einzelner Hallen oder Standorte wirke sich existenzbedrohend aus.

32 Damit trug die Klägerin zwar teilweise zu beträchtlichen finanziellen Verpflichtungen vor. Ob sie sich in der aufgelisteten Gesamthöhe fälligen Forderungen ausgesetzt sähe, wenn sie aus dem Fehlen der notwendigen Betriebserlaubnisse ihre Konsequenzen zöge, ist allerdings weitgehend nicht zweifelsfrei. Wie bei den anderen Mietverträgen, die den Mietzweck „Betrieb einer Spielhalle“ vorgeben, ist ohne die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis ein jahrelanges Festhalten an dem vor Änderung des GlStV 2011/2012 vereinbarten Mietzweck für die Räumlichkeiten der streitgegenständlichen Spielhalle kaum mit dem Grundsatz von Treu und Glauben zu vereinbaren (vgl. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 22. April 2020 – 1 B 330/19 –, juris Rdnr. 20), und nach § 313 Abs. 1 oder Abs. 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches kann eine Vertragsanpassung verlangt, oder, soweit diese nicht gelingt, der Vertrag gekündigt werden. Dass sich die Vermieter auf eine konkrete klägerische Anfrage hin einer solchen Anpassung verweigert hätten, ist indessen nicht einmal vorgetragen. Das klägerische Vorbringen zu vergeblichen Versuchen von Betriebsverlagerungen innerhalb

D-Stadts und zu einer anderweitigen „Verwertung“ der D-Städter Spielhallenstandorte, etwa über Makler, in den Jahren seit Inkrafttreten der Änderung des GlüStV ist unsubstantiiert, wenn auch angesichts der Dichte geschützter Bildungseinrichtungen in der D-Städter Innenstadt wohl ein vollständiges Ausweichen der klägerischen Betriebe auf – nicht sehr zahlreich vorhandene – Stadtrandlagen notwendig wäre und der Markt insoweit bestimmt recht „schwierig“ ist; dem Berichterstatter ist indessen bekannt, dass an manchen Standorten auf dem Gebiet der Stadt D-Stadt sogar die Neubegründung von Spielhallenbetrieben gelang. Mit hohen Kosten verbundene Rückbauverpflichtungen aus dem Mietvertrag für den Fall von dessen Beendigung sind jedenfalls im Fall der streitgegenständlichen Spielhalle nicht mit hinreichender Bestimmtheit erkennbar, da die Vermieterseite für anderweitige Vereinbarungen offen ist. Bei den anderen Mietverträgen sind ähnliche Vertragsanpassungen nicht ausgeschlossen; insgesamt erscheinen die hohen Kostenvoranschläge für die Beseitigung der klägerseits in den klägerischen Objekten angebrachten Trockenbau-Trennwände und Zwischentüren sowie sonstigen Raumausstattung durchaus nicht marktgerecht.

33 Die fehlende Amortisation aller baulichen und sonstigen Investitionen gehört allerdings im Übrigen ohnehin zu den üblichen geschäftlichen Risiken, vor denen die Betreiber von Bestandsspielhallen vollumfänglich zu schützen die Härtefallregelung schon angesichts der Länge der Übergangsfrist nicht bezweckt. Die bei der klägerischen Antragstellung 2017 noch laufenden Spielgerätemietverträge bzw. Lizenzverträge haben sich nach dem Vortrag der Klägerin inzwischen erledigt; sollte die Klägerin neue Verträge geschlossen haben (entsprechend der nach dem Vortrag in Parallelverfahren branchenüblichen Gepflogenheit, Geräte im Vierjahresrhythmus auszutauschen), so kann sie das angesichts der Verfahrenslage in keiner Weise entlasten. Ihre finanzielle Lage ist, was die Ausgabenseite betrifft, im Übrigen maßgeblich von der selbst geschaffenen langfristigen Abhängigkeit von der Fa. A. C. ihres Geschäftsführers geprägt, wobei die vereinbarten Vergütungen und insbesondere die Vertragsstrafen dem Vertragswerk das Gepräge eines Gewinnabführungsmechanismus verleihen, der bei der Beurteilung eines Härtefalls den Blick auf die „hinter der Klägerin stehenden“ Anteilseigner, Kreditoren und Begünstigten lenkt.

34 Ausschlaggebend für die Verneinung eines Härtefalls ist, dass die Klägerin keine, geschweige denn substantiierte Angaben zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen auf der Einnahmeseite und zu als Betriebsvermögen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln machte, weder vorgerichtlich noch im laufenden Gerichtsverfahren. Ferner ist daran festzuhalten, dass es im – vorliegenden – Fall der Betreiberrolle einer Kapitalgesellschaft im Eigentum ihrer Gesellschafter bei der Härtefall-Prüfung einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung bedarf, die auch die Verhältnisse der Anteilseigner einbezieht. Auch insoweit besteht eine Obliegenheit zu eigeninitiativer, schlüssiger und vollständiger Darlegung und zur Vorlage von prüfbaren Belegen. An beidem fehlt es in jeder Form. Die Klägerin betonte im Antragsverfahren, dass sie hohe Vergnügungssteuerzahlungen erbrachte; insoweit mag sich der Beklagte aufgrund der Veranlagungen in D-Stadt einen Überblick über die Einnahmen aus den vier D-Städter Betrieben haben verschaffen können. Indessen ist die Klägerin überregional tätig und brachte die beträchtlichen Investitionsmittel, die sie in D-Stadt verbaute, „von außerhalb“ mit. Die Klägerin hat offenbar zumindest zwischenzeitlich über erhebliche finanzielle Mittel verfügt. Gerade auch deshalb ist die pauschale Behauptung einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz angesichts bevorstehender möglicher hoher Ausgaben als Vortrag zur Begründung eines Härtefalls

völlig unzureichend. Auch ist nicht vorgetragen, inwieweit die in Sachen Schulung oder Abfindung des Personals aufgelisteten Kosten nicht bei einer Verwendung des Personals in der anderen klägerischen Spielhalle effektiv amortisiert bzw. vermieden werden könnten.

35 Eine Grundlage für eine Härtefallbefreiung ist nach allem nicht ersichtlich, und diese wurde vom Beklagten mithin zu recht verweigert.

36 Einen kleinen Teilerfolg hat die Klage hingegen, soweit im die Ablehnung bestätigenden Widerspruchsbescheid Verwaltungsgebühren erhoben werden, was nach § 22 Abs. 1, Halbsatz 2, des Landesverwaltungskostengesetzes – VwKostG M-V – in den Anfechtungsverbund der Klage fällt (die klägerseits nicht ersichtlich angefochtene, in einem gesonderten Bescheid erfolgte Gebührenerhebung für den Ausgangsbescheid ist dagegen nicht streitgegenständlich).

37 Zutreffend erkannte der Beklagte ausweislich der Begründung des Widerspruchsbescheids, dass auf seine gebührenpflichtige Amtshandlung nicht die – im Ausgangsverfahren angewandte – Gewerbekostenverordnung von 2010 anwendbar war, sondern die Kostenverordnung Innenministerium. Nach der jeweiligen Tarifstelle 5.2.1 der Kostenverordnung Innenministerium vom 18. August 2004 in der ab dem 31. August 2013 geltenden Fassung bzw. derjenigen vom 22. Februar 2017 waren und sind für die Entscheidung über einen Antrag auf Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle eine Gebühr im Rahmen von 220 bis 1.500 € und nach der ebenfalls unveränderten Tarifstelle 5.2.3 für die Entscheidung über Anträge auf Befreiung von der Erfüllung einzelner glücksspielrechtlicher Anforderungen zur Vermeidung unbilliger Härten für Erlaubnisse nach 5.2.1 eine Gebühr im Rahmen von 110 bis 750 € zu erheben; auf den genauen Zeitpunkt der klägerischen Antragstellung kommt es mithin auch vor dem Hintergrund von § 11 Abs. 1 Var. 1 VwKostG M-V nicht an.

38 Hieran hatte – wie es der Beklagte auch unternahm – die Gebührenentscheidung zum Widerspruchsbescheid anzuknüpfen, für den, soweit der damit der Widerspruch zurückgewiesen wurde, nach § 15 Abs. 3 Satz 1 und 2 Verwaltungsgebühren und Auslagen zu erheben sind. Gegen die Auslagenerhebung in Höhe von 3,13 € für die Zustellung des Widerspruchsbescheids ist im Streitfall nichts zu erinnern. Die Gebühren waren jedoch gemäß einem mindestens „doppelten“ Rahmengebührentarif im Sinne von § 4 Var. 4 VwKostG M-V zu erheben: Zum einen gaben die zitierten Tarifstellen jeweils einen Rahmengebührensatz vor, für die Entscheidung über die beantragte Betriebserlaubnis 220 bis 1.500 € und für die Entscheidung über die notwendige und beantragte Härtefallbefreiung 110 bis 750 €. Mangels eines besonderen Abgeltungsmechanismus für einen fehlenden Nutzen der Amtshandlung „Entscheidung“ für den Antragsteller im Falle der Antragsablehnung dürfte außerdem im Streitfall, in dem eine Ablehnung erfolgte, die allgemeine Beschränkung des Gebührenrahmens nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwKostG M-V zum Tragen kommen. Jedenfalls aber war die zu erhebende Widerspruchsgebühr, zum anderen, nach einem Rahmentarif zu erheben, dessen obere Grenze „die Höhe der Gebühr (..], die für die angefochtene Amtshandlung zu zahlen ist“, war, hier also für jeweils eine Ablehnung. Bezogen auf die Bestimmung des zu erhebenden Gebührenbetrages innerhalb des durch die genannten Vorschriften gestalteten komplexen Rahmens oblag dem Beklagten nach § 9 Abs. 1 Satz 1 VwKostG M-V eine, ggf. mehrstufige, Ermessensausübung (vgl. hierzu etwa jüngst, für den Fall einer einem Antrag stattgebenden Entscheidung im Bereich des

Glücksspielrechts, zum vergleichbaren niedersächsischen Landesrecht den Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtes vom 16. Juni 2020 – 1 1 LC 138/19 –, juris Rdnr. 43 ff. m. w. Nachw.), wobei die dabei abgewogenen Gründe gemäß § 39 Abs. 1 Satz 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes im Bescheid hätten dargestellt werden sollen. Hieran fehlt es im Streitfall, wenn man von der Angabe der beiden tariflichen Gebührenrahmen absieht, innerhalb derer sich die Gebührenfestsetzung allerdings hält; auch im gerichtlichen Verfahren sind Ermessensgesichtspunkte hierzu nicht näher beleuchtet worden. Es ist folglich, zumal angesichts des auffälligen Umstands, dass die Gebührenerhebung die für die angefochtene Ablehnung erhobene – wenn auch auf falscher Rechtsgrundlage bestimmte – Gebühr deutlich übersteigt, aufgrund des Schweigens der Bescheidsbegründung auf eine mangelhafte Ermessensbetätigung bei der Gebührenerhebung zu schließen, die diese auch vor dem Hintergrund von § 114 Satz 1 VwGO anfechtbar macht. Da es nicht Aufgabe des Gerichts sein kann, behördliche Ermessensdefizite – etwa aufgrund eigener (verwaltungs-)betriebswirtschaftlicher Betrachtungen – auszugleichen, kann die Widerspruchsgebühr nur in der Höhe des nach den beiden Tarifstellen zwingend an Gebühr zu erhebenden jeweiligen Mindestbetrags Bestand haben (s. auch das Urteil der Kammer vom 28. Februar 2018 – 7 A 550/17 SN –, juris Rdnr. 39) und erfolgt im Übrigen die tenorierte Aufhebung.

39 Die Kostenentscheidung zum Nachteil der gleichwohl im Wesentlichen unterlegenen Klägerin ergeht gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

40 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 708 Nr. 11 und § 71 1 der Zivilprozessordnung sowie § 167 Abs. 1 VwGO.

41 Die Berufung wird gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Fragen zugelassen, ob das angewandte Glücksspielrecht des Landes wirksam ist und richtig angewandt wurde.