

Erteilung einer Spielhallenerlaubnis - Gesetzgebungszuständigkeit - Mindestabstand zwischen Spielhallen - Verbot der Mehrfachkonzession

1. Das nach Art. 70 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in die Zuständigkeit der Länder fallende "Recht der Spielhallen" umfasst auch Regelungen über die Abstände zwischen Spielhallen und über das Verbot der Mehrfachkonzession (hier: § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG).

2. § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG steht als Berufsausübungsregelung mit Art. 12 Abs. 1 GG im Einklang.

3. Zu den Anforderungen an eine Befreiung wegen "unbilliger Härte" nach § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG, § 29 Abs. 4 Satz 3 GlStV.

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht 4. Senat, Beschluss vom 21.01.2016, 4 Bs 90/15

Art 74 Abs 1 Nr 11 GG, § 29 Abs 4 S 3 GlStVtr HA 2012, § 2 Abs 2 S 1 SpielhG HA, § 2 Abs 2 S 2 SpielhG HA, § 9 Abs 1 S 4 SpielhG HA, § 9 Abs 1 S 5 SpielhG HA

Verfahrensgang

vorgehend VG Hamburg, 13. März 2015, Az: 2 E 978/15, Beschluss

Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 13. März 2015 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 15.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt im Eilverfahren die Verpflichtung der Antragsgegnerin, ihr vorläufig zwei Spielhallenerlaubnisse zu erteilen.
- 2 Die Antragstellerin, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, betreibt zwei Spielhallen in der L.-Straße X in Hamburg. Ursprünglich hatte sie dort eine im Jahr 2007 übernommene Spielhalle mit einer Grundfläche von 153,78 m² betrieben. Hierfür hatte ihr die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 17. August 2007 eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt. Nach Durchführung von Um- und Ausbaumaßnahmen beantragte die Antragstellerin unter dem 23. September 2011 jeweils eine Erlaubnis nach § 33i GewO für den Betrieb zweier Spielhallen im gleichen Gebäude, nämlich einer 144,61 m² großen Spielhalle (Halle 1) und einer 72,30 m² großen Spielhalle (Halle 2). Die dafür erforderliche Baugenehmigung war der Antragstellerin am 7. Januar 2010 erteilt worden. Mit zwei Bescheiden vom 1. November 2011 erteilte die Antragsgegnerin jeweils eine Erlaubnis gemäß § 33i GewO. Die die Halle 1 betreffende Erlaubnis ersetzte die Antragsgegnerin später durch eine Erlaubnis vom 7. Februar 2012.
- 3 Mit ihrem im Juni 2013 anhängig gemachten Eilantrag beehrte die Antragstellerin die vorläufige Feststellung, dass die beiden Spielhallen einstweilen als mit §§ 24, 25 des Glücksspielstaatsvertrags (Art. 1 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland; durch Art. 1 § 2 des Zweiten Gesetzes zur

Neuregelung des Glücksspielwesens vom 29.6.2012, HmbGVBl. 2012, S 235, mit Gesetzeskraft veröffentlicht; im Folgenden: GlüStV) vereinbar gelten und keiner glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg (Hamburgisches Spielhallengesetz – HmbSpielhG – vom 4.12.2012, HmbGVBl. 2012, S. 505) bedürfen. Das Verwaltungsgericht lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 10. September 2013 ab. Die Beschwerde der Antragstellerin hatte keinen Erfolg (OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, juris).

- 4 Im April bzw. Juni 2014 beantragte die Antragstellerin die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV und § 2 HmbSpielhG für den Betrieb ihrer Spielhallen; ggf. sei sie nach § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 HmbSpielhG zu befreien. Die Antragsgegnerin vermaß daraufhin den Abstand zwischen den Spielhallen der Antragstellerin und dem nächsten Spielhallenstandort in der L.-Straße Y (2 Spielhallen). Der Fußweg beträgt 449,74 m. Mit Verfügung vom 31. Juli 2014 lehnte die Beklagte die Anträge der Antragstellerin ab.
- 5 Gegen die Bescheide legte die Antragstellerin Widerspruch ein. Am 13. Februar 2015 erhob sie Untätigkeitsklage mit dem Ziel, die Antragsgegnerin zu verpflichten, ihr unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide die beantragten Spielhallenerlaubnisse zu erteilen, hilfsweise sie unter Beachtung des Gerichts neu zu bescheiden (2 K 817/15). Mit Widerspruchsbescheid vom 16. März 2015 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Über die Klage ist noch nicht entschieden worden.
- 6 Bereits im Februar 2015 hat die Antragstellerin beantragt, die Antragsgegnerin im Wege einstweiliger Anordnung zu verpflichten, ihr bis zum Abschluss des Hauptverfahrens zwei vorläufige Spielhallenerlaubnisse zu erteilen, und hat u.a. geltend gemacht, sie habe nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts im Juni 2014 die Spielhallen geschlossen. Da sie den Mietvertrag bis zum Jahr 2017 abgeschlossen habe, müsse sie monatliche Mietzahlungen in Höhe von 6.500 Euro aufbringen. Die Investitionen in den Ausbau von ca. 350.000 Euro, die sie im Vertrauen auf die alte Rechtslage gemacht habe, hätten sich bisher nicht amortisiert.
- 7 Mit Beschluss vom 13. März 2015 hat das Verwaltungsgericht den Antrag abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Antragstellerin bedürfe seit dem 1. Juli 2013 einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV bzw. § 2 Abs. 1 HmbSpielhG. Ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG bestehe nicht. Der Erlaubnis stehe jedenfalls nach § 2 Abs. 5 Nr. 4 HmbSpielhG das Gebot des § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG entgegen. Die nächste Spielhalle sei ca. 449 m entfernt und eine Ausnahme von dem Abstandsgebot sei sowohl im Hinblick auf den Umfang der Unterschreitung um 50m als auch bezogen auf die geographischen Gegebenheiten nicht anzunehmen. Die Antragstellerin habe auch keinen Anspruch auf eine Befreiung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 Satz 2, Abs. 5 Nr. 4 HmbSpielhG. Es fehle bereits an dem Tatbestandsmerkmal einer „unbilligen Härte“. Notwendig seien im Einzelfall besondere Umstände, die die Pflicht zur Einhaltung der Regelungen des HmbSpielhG schlechterdings unerträglich erscheinen ließen. Gesichtspunkte wie die Fortführung der bereits seit dem Jahr 2007 betriebenen Spielhalle an diesem Standort und der Zeitpunkt der Antragstellung im September 2011 sowie die getätigten Investitionen stellten keine unvermeidbare Härte dar. Die Versagung der Erlaubnisse führe hier auch nicht zur Existenzvernichtung, da die Antragstellerin an zahlreichen Standorten Spielhallen betreibe.

II.

A

- 8 Die Beschwerde ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.

- 9 Mit ihrer Beschwerdebegründung, auf die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO abzustellen ist, hat die Antragstellerin die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ernsthaft in Zweifel gezogen. Sie hat eingewandt, § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG sei als Erlaubnisvoraussetzung nicht anwendbar, weil es an der Gesetzgebungszuständigkeit der Antragsgegnerin fehle und darüber hinaus das Verbot der Mehrfachkonzession und die Abstandsregelung materiell verfassungswidrig seien. Zudem setze § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG nicht den drohenden wirtschaftlichen Ruin voraus. Mit diesem Vortrag hat die Antragstellerin u.a. die Wertung des Verwaltungsgerichts, von der Verfassungskonformität des § 2 HmbSpielhG sei auszugehen und eine unbillige Härte im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG verlange eine drohende Existenzvernichtung, mit beachtlichen Argumenten ernstlich in Zweifel gezogen.
- 10 Die hiernach grundsätzlich zulässige vollständige Überprüfung der Sach- und Rechtslage durch das Beschwerdegericht führt im Ergebnis zu keiner Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht den Antrag der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Antragsgegnerin zu verpflichten, ihr bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens zwei vorläufige Spielhallenerlaubnisse zu erteilen, abgelehnt.
- 11 Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. § 920 ZPO nicht glaubhaft gemacht. Sie hat nicht glaubhaft gemacht, dass sie einen Anspruch auf die vorläufige Erteilung der begehrten Erlaubnisse nach § 2 Abs. 1 HmbSpielhG zum Betrieb ihrer Spielhallen am Standort L.-Straße X in Hamburg hat. Es fehlt an den Erteilungsvoraussetzungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 4 und 6 HmbSpielhG (1). Der Antragstellerin hat auch keinen Anspruch auf Befreiung von diesen Anforderungen nach § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG (2).
- 12 1. Nach § 2 Abs. 5 Nr. 4 bzw. Nr. 6 HmbSpielhG ist die Erlaubnis nach § 2 HmbSpielhG insbesondere u.a. dann zu versagen, wenn der Abstand zu weiteren Unternehmen gemäß Abs. 2 Satz 2 von 500 m unterschritten wird oder wenn das Unternehmen nach § 1 Abs. 2 in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, mit einem oder mehreren Unternehmen steht. Diese in § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG geregelten Anforderungen an das Mindestabstandsgebot und das Verbot der Mehrfachkonzession sind anzuwenden (a). Die Voraussetzungen, unter denen nach den genannten Regelungen die Erlaubnis zu versagen ist, liegen vor (b).
- 13 a) Die Antragstellerin wird durch die Regelungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG voraussichtlich nicht in ihrem Recht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt.
- 14 Bei der Bestimmung zum Mindestabstand und bei dem Verbot der Mehrfachkonzession zwischen Spielhallen handelt es sich um Eingriffe in eine Berufsausübungsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Denn derjenige, der eine Spielhalle betreiben will, bedarf der Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 HmbSpielhG und dessen Unternehmen muss (ggf. nach Ablauf einer in § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG geregelten Übergangsfrist) u.a. die Anforderungen des § 2 Abs. 2 HmbSpielhG erfüllen. Die Regelung stellt keinen Eingriff in die Berufswahlfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG dar, weil die Betroffenen durch die hier relevanten Regelungen des HmbSpielhG weder an der Berufswahl noch daran gehindert sind, jederzeit an einem geeigneten Ort eine neue Spielhalle zu eröffnen (vgl. zum Maßstab: OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 29 m.w.N.).
- 15 Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt (BVerfG, Beschl. v. 25.3.1992, 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, juris Rn. 46 ff.). Sie müssen zudem auf einer gesetzlichen Grundlage

beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.1999, 1 BvR 1904/95 u.a., BVerfGE 101, 331, juris Rn. 70). Die aus Gründen des Gemeinwohls unumgänglichen Einschränkungen der Berufsfreiheit stehen unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Daher müssen die Eingriffe zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet sein und dürfen nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern (vgl. BVerfG Beschl. v. 16.1.2002, 1 BvR 1236/99, BVerfGE 104, 357, juris Rn. 34). Die Eingriffsmittel dürfen zudem nicht übermäßig belastend sein, so dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 95 m.w.N.).

- 16 aa) Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 70 GG formell verfassungsgemäß. Die hier streitgegenständlichen Regelungen sind nicht kompetenzwidrig zustande gekommen. Die Antragsgegnerin war für den Erlass der Regelung nach Art. 70 Abs. 1 GG zuständig.
- 17 Das Recht der Spielhallen fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG). Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung u.a. auf das Recht der Wirtschaft ohne das Recht der Spielhallen. Die Frage, ob zu dem in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallenden „Recht der Spielhallen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch Regelungen zum Mindestabstandsgebot und zum Verbot der Mehrfachkonzession zählen, oder ob für diese im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Wirtschaft“ der Bund zuständig (geblieben) ist, ist umstritten. Gegen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die hier maßgeblichen Vorschriften bestehen keine Bedenken.
- 18 Das Grundgesetz bestimmt den Begriff „Recht der Spielhallen“ nicht. Aus dem Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG lassen sich eine Beschränkung auf die Maßgaben der Spielhallenerlaubnis und damit Anhaltspunkte für die Auslegung, das Recht der Spielhallen sei durch die Regelung des § 33i GewO bestimmt, nicht entnehmen. Wie das Beschwerdegericht bereits festgestellt hat, lässt sich auch der Entstehungsgeschichte der Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine Beschränkung des Rechts der Spielhallen allein auf den Regelungsgegenstand des § 33i GewO nicht entnehmen (vgl. ausführl. OVG Hamburg, Beschl. v. 19.5.2015, 4 Bs 14/15, NordÖR 2015, 489, juris Rn. 75 ff.). Auch Sinn und Zweck der Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sprechen gegen die Beschränkung des Rechts der Spielhallen auf den engen Regelungsbereich des § 33i GewO (OVG Hamburg, a.a.O., Rn. 83). Mit der Zuweisung des Kompetenztitel „Rechts der Spielhallen“ sollte der Landesgesetzgeber die Kompetenz erhalten, solche Vorschriften zu erlassen, die jedenfalls spielhallenbezogen sind und die örtlichen und räumlichen Gegebenheiten von Spielhallen betreffen. Dies trifft auf die hier relevanten Regelungen zu. Sie dienen gerade der Abwehr spielhallenstandortbezogener Gefahren (vgl. in diesem Sinne: StGH, Urt. v. 17.6.2014, 1 VB 15/13, juris Rn. 309 ff., 352 ff; BayVerfGH, Beschl. v. 28.6.2013, Vf 10-VII-12, NVwZ 2014, 141, juris Rn. 48 ff., VGH Mannheim, Beschl. v. 13.7.2015, 6 S 679/15, NVwZ-RR 2015, 737, juris Rn. 20; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.6.2015, OVG 1 B 5.13, juris Rn. 115 m.w.N.; OVG Koblenz, Urt. v. 26.8.2014, 6 A 10098/14, juris Rn. 19).
- 19 Der Einwand der Antragstellerin, das Verbot der Mehrfachkonzession und die Abstandregelung hätten zwar vordergründig Spielhallen zum Gegenstand, tatsächlich handele es sich aber um abstrakte Gefahrenabwehrregelungen, die kompetenzrechtlich jeweils der Stammmaterie, dem unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fallenden gewerblichen Geräte- und Aufstellungsrecht (§§ 33c, d, e GewO) zuzuordnen seien, überzeugt nicht. § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG dient der Beseitigung von Anreizen für ein problematisches Spielverhalten, die sich aus der räumlichen Dichte und Nähe von Spielhallen (auch zu Kinder- und Jugendeinrichtungen) und damit aus einem hohen und

einfach zu erreichenden Angebot an Gewinngeldspielgeräten ergeben. Mit dem Ansatz, die abstrakten Gefahren, die primär von Geldspielgeräten ausgingen, gingen damit zwangsläufig von den Spielhallen aus, die diese Geräte der Öffentlichkeit zugänglich machten, lässt sich eine fehlende Zuständigkeit der Länder nicht begründen. Dass die erlaubnispflichtige Aufstellung von Geldspielgeräten und deren technische Beschaffenheit aus Gründen gleicher Anforderungen im gesamten Bundesgebiet bundesrechtlich geregelt werden sollen (vgl. dazu OVG Hamburg, Beschl. v. 19.5.2015, juris Rn. 78, 81), lässt die Zuständigkeit der Länder zur Eindämmung der u.U. örtlich unterschiedlich einzuschätzenden, abstrakten Gefahren, die von der räumlichen Lage von Spielhallen und insbesondere ihrer Dichte ausgehen, unberührt.

- 20 Auch der Hinweis der Antragstellerin u.a. auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz (BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, 2 PBvU 1/11, BVerfGE 132, 1, juris), wonach die Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr als Annex die Befugnis umfasst, Regelungen zur Abwehr sich aus dem Luftverkehr ergebender Gefahren zu treffen, rechtfertigt keine andere Wertung. Im vorliegenden Fall geht es nicht um die Annex-Kompetenz zu automatenbezogenen bundesrechtlichen Regelungen, sondern um Regelungen, die den sich aus den örtlichen Besonderheiten ergebenden, von der Lage und Dichte der Spielhallen ausgehenden standortbezogenen Gefahren entgegenwirken sollen. Für solche besteht die Gesetzgebungskompetenz der Länder (vgl. in diesem Sinne auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.6.2015, OVG 1 B 5. 13, juris Rn. 138; VGH Mannheim, Beschl. v. 13.7.2015, 6 S 679/15, Rn. 20, 21).
- 21 Auch aus dem Hinweis der Antragstellerin auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Oktober 1984 (1 C 47.82, Buchholz 451.20 § 33i GewO Nr. 3, juris Rn. 17), die die im dortigen Fall relevanten, auf die konkrete Spielhalle zu beziehenden Anforderungen an den Versagungsgrund des § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO betrifft, ergibt sich nicht, inwieweit die dortigen Ausführungen gegen eine Zuständigkeit der Länder für abstrakte, mit der Lage von Spielhallen zusammenhängende Gefahren sprechen sollten.
- 22 Soweit die Antragstellerin darauf hinweist, die Spielverordnung (SpielV) sei zwischenzeitlich novelliert worden und der Bundesverordnungsgeber regele weiterhin in §§ 1 und 2 SpielV die Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallen generell und ohne weitergehende räumlich-örtliche Beschränkung, dies müssten die Länder respektieren, spricht auch dies nicht gegen die Gesetzgebungszuständigkeit der Antragsgegnerin. Dass der Bundesverordnungsgeber bei der letzten Änderung der SpielV auf eine räumliche Beschränkung der Spielhallen und der Zahl von Geldspielgeräten in einem Gebäude verzichtet hat, hindert angesichts der Kompetenzverlagerung die Länder nicht, diesbezügliche Regelungen im Hinblick auf spielhallenbezogene Gefahren zu erlassen. Zudem lässt Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, da einzelne Länder von der Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen keinen Gebrauch gemacht haben, weiter Raum für den Anwendungsbereich des § 3 Abs. 2 SpielV (vgl. auch OVG Berlin- Brandenburg, Urt. v. 11.6.2015, OVG 1 B 5.13, juris Rn. 139; Beschl. v. 29.10.2014, OVG 1 S 30.13, GewArch 2015, 46 [LS], juris Rn. 62).
- 23 Dem Abstandsgebot und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen fehlt auch eine städtebauliche Zielsetzung. Sie verfolgen vielmehr das ausschließliche Ziel, die Spielsucht zu bekämpfen (vgl. hierzu eingehend StGH BW, Urt. v. 17.6.2014, 1 VB 15/13, juris Rn. 309, 351, 391 ff.); BayVerfGH, Entsch. v. 28.6.2013, NVwZ 2014, 141, juris Rn. 82; OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, juris Rn. 14 m.w.N.; OVG Koblenz, Urt. v. 26.8.2014, 6 A 10098/14, juris Rn. 19; OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.4.2014, 7 ME 121/13, juris Rn. 43; VGH Mannheim, Beschl. v. 4.4.2014, 6 S 1795/13, juris Rn. 7 ff.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 7.1.2014, ZfWG 2014, 115, juris Rn. 22).
- 24 bb) Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2

- HmbSpielhG bestehen nicht. Der sich aus den Regelungen ergebende Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG ist materiell verfassungsgemäß.
- 25 (1) Der Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin ist durch ein Gemeinwohlziel legitimiert.
- 26 Für die Beschränkung des Angebots an Spielhallen durch das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachspielhallen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG sprechen vernünftige Gründe des Gemeinwohls. Das HmbSpielhG dient u.a. dem Ziel, Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize für ihren Besuch ausgehen, und der Bekämpfung der Spielsucht. Diese angestrebten Ziele sind solche des Gemeinwohls, die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit in Bezug auf den Betrieb von Spielhallen rechtfertigen können (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, NVwZ-RR 2014, 317 [LS], juris Rn. 16; ausf. Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 36 m.w.N.). Die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG soll unter anderem die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtprävention schaffen, indem die Dichte von und Mindestabstände zwischen Spielhallenstandorten bestimmt werden.
- 27 (2) Die Unverhältnismäßigkeit der die Berufsausübung regelnden Vorschrift lässt sich nicht feststellen. Das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachspielhallen sind zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und angemessen.
- 28 Der Gesetzgeber besitzt bei der Regelung der Berufsfreiheit einen Einschätzungs- und Prognosespielraum auch bei der Beurteilung der Bedrohungslage für das Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz er im konkreten Fall tätig wird (vgl. zu den Grenzen: BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR2684/12, juris Rn. 24). Für die Eignung einer vom Gesetzgeber gewählten Maßnahme reicht es aus, dass der durch die Berufsausübungsregelung gewünschte Erfolg gefördert wird.
- 29 Nach diesem Maßstab sind die obengenannten Regelungen zur Erreichung der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes geeignet. Mit der Bestimmung, dass der Abstand u.a. zwischen Spielhallen 500 m nicht unterschreiten soll und dass an jedem Spielhallenstandort nur ein Unternehmen nach § 1 Abs. 2 zugelassen wird, soll in Zukunft die Zahl der vorhandenen Spielhallen reduziert und ihr Abstand vergrößert werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 2 HmbSpielhG, die der Willensbildung des Gesetzgebers bei dem Beschlussfassung des Gesetzes zu Grunde lag, hat er angenommen, dass die Zahl der Konzessionen im Jahr 2010 noch einmal gestiegen ist und dass durch sog. Mehrfachkonzessionen neben den bereits bestehenden weitere größere Spielhallenkomplexe entstanden sind. Zudem ist er davon ausgegangen, dass mehrere Erlaubnisse für einen Standort auf Grund des massiven Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellen (vgl. zu § 2 Abs. 2 Satz 1: Bü-Drs. 20/ 3228, S. 8, Bü-Drs. 20/5877, S. 26). Zur Abstandsregelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG, die das Verbot der Mehrfachkonzession ergänzt, heißt es in der Gesetzesbegründung, die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhe das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Durch das Verlassen der Spielhalle verbunden mit einem längeren Fußweg bestehe die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler das Spiel abbreche. Die Spieler sollten sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei (Bü-Drs. 20/5877, S. 26).
- 30 Dass diese Maßnahmen – z.B. wenn ein Spieler, wie die Antragstellerin einwendet, beschließt, die Distanz zwischen Spielhallen mit dem PKW oder öffentlichen Verkehrsmitteln zu überwinden und in einer anderen Spielhalle weiterzuspielen - in nicht jedem Einzelfall den gewünschten Erfolg vollständig herbeiführen, ist für die generelle Geeignetheit der Maßnahmen unerheblich. Auch spricht die Behauptung der

Antragstellerin, das – vom Gesetzgeber bei der Schaffung der Abstandsregelung unterstellte - Wechseln der Spielhalle sei, anders als bei Gaststättenbesuchen, bei modernen Spielhallen kein typisches Spielerverhalten und ein pathologischer Spieler spiele nur in einer Spielhalle und breche das Spiel dort endgültig ab, wenn die Sperrzeit erreicht sei oder er kein Geld mehr habe, nicht gegen die Geeignetheit der Maßnahmen für den Gesundheitsschutz. Vielmehr ist es ausreichend, dass mit Hilfe der Reduzierung der Zahl der Spielhallen der gewünschte Erfolg der Spielsuchtprävention, die gerade auch potenzielle Spieler erreichen will - wie hier - gefördert werden kann.

- 31 Auch der Hinweis, in bestimmten Bereichen der Stadt („Reeperbahn“) lasse der Gesetzgeber schon einen Abstand zwischen Spielhallen von 100 m Fußweg ausreichen, um den Spieler vor sich selbst zu schützen, stellt die Geeignetheit der Abstandsregelung zur Suchtprävention im übrigen Stadtgebiet nicht in Frage. In bestimmten „Amüsiervierteln“ hat sich der Gesetzgeber neben dem Spielerschutz an weiteren Zielen des GlStV orientiert wie u.a. an der Notwendigkeit eines kanalisierten legalen Glücksspielangebots (vgl. zu § 2 Abs. 2 Satz 3 HmbSpielG: Bü-Drs. 20/5877, S. 26). Diese Erwägungen sind sachgerecht und rechtfertigen eine höhere Spielhallendichte in abgegrenzten Bereichen der Stadt (vgl. dazu ausführlich: OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 68 f.).
- 32 Die Regelungen sind erforderlich. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber mit seiner Einschätzung, es seien in der Vergangenheit aufgrund von Mehrfachkonzessionen neben den bereits bestehenden Spielhallen große Spielhallenkomplexe mit einem massiven Angebot an Geldspielgeräten entstanden, die Zahl der Personen mit pathologischem Glücksspielverhalten oder gefährdete Spieler bezogen auf das Automatenglücksspiel habe zugenommen und Abstände zwischen den Spielhallen führten zu einer effektiveren Suchtprävention (Bü-Drs. 20/5877, S. 25, 26; vgl. auch BÜ-Prot. 20/9, 20/14, Seite 24), seinen Beurteilungsspielraum überschritten hat. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, ein großzügig bemessener Abstand von 500 m zwischen den Spielhallen könne eher zur Aufgabe des Spiels führen, fehlsam sein könnte (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.6.2015, OVG 1 B 5/13, Rn. 152 ff.). Dass andere in gleicher Weise wirksame, aber weniger einschneidende Möglichkeiten zur Verknappung des Spielhallenangebots bestehen, ist nicht ersichtlich.
- 33 Die Regelungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG sind auch angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Einschränkungen der Spielhallenbetreiber stehen nicht außer Verhältnis zum erstrebten Ziel:
- 34 Trifft der Gesetzgeber Regelungen, die in die Freiheit der Berufsausübung eingreifen, so muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt sein (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 117). Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit ist eine generalisierende Betrachtungsweise geboten, die auf den betroffenen Wirtschaftszweig generell abstellt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR 2684/12, NVwR-RR 2013, 985, juris Rn. 28 m.w.N.).
- 35 Nach diesem Maßstab sind das Gebot von größeren Abständen zwischen Spielhallen und das Verbot der Mehrfachkonzession verhältnismäßig. Zwar weist die Antragstellerin zu Recht darauf hin, dass nun faktisch für eine Strecke von 1000 m ein Ansiedlungsverbot bestehe. Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des hohen Suchtpotenzials des gewerblichen Automatenspiels hohe Gewicht des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention überwiegt aber das Gewicht des wirtschaftlichen Interesses der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Erlaubnisanforderungen verschont zu bleiben. Sollte sich wegen der Abstandsregelungen und des Verbots der Mehrfachkonzession eine bisher an einem bestimmten Ort erlaubte

berufliche Tätigkeit nicht realisieren lassen, ist dies nicht unverhältnismäßig. Es steht der Berufsgruppe der Spielhallenbetreiber trotz des Verbots der Mehrfachkonzession und der Abstandsregelung offen, Spielhallen mit Einzelkonzessionen oder solche jenseits der Ballungszentren zu betreiben (vgl. auch OVG Berlin- Brandenburg, Urt. v. 11.6.2015, OVG 1 B 5.13, juris Rn. 165).

- 36 b) Der Erteilung der Erlaubnisse für die beiden Spielhallen der Antragstellerin steht § 2 Abs. 5 Nr. 6 und 4 HmbSpielhG entgegen.
- 37 aa) Nach § 2 Abs. 5 Nr. 6 HmbSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn ein Unternehmen im Sinne des § 1 Abs. 2 HmbSpielhG in einem baulichen Verbund mit einem anderen Unternehmen steht. Dies ist hier der Fall. Die beiden Spielhallen der Antragstellerin befinden sich in einem Gebäude. Für jeden Spielhallenstandort darf aber nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HmbSpielhG nur ein Unternehmen zugelassen werden.
- 38 bb) Weiter steht der Erteilung von Erlaubnissen für jede der beiden Spielhallen § 2 Abs. 5 Nr. 4 HmbSpielhG entgegen, da hier der zur nächstgelegenen Spielhalle einzuhaltende Abstand unterschritten wird und von diesem nicht ausnahmsweise abgewichen werden kann.
- 39 Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG soll der Abstand zu weiteren Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen 500 m nicht unterschreiten. Der fußläufige Abstand zu der nächsten „älteren“ Doppelspielhalle (L.-Straße Y) beträgt hier nach den von der Antragstellerin nicht bestrittenen Messungen der Antragsgegnerin lediglich ca. 449 m.
- 40 Ein Sachverhalt, der es rechtfertigen könnte, ausnahmsweise von der regelhaft zu erfüllen Voraussetzung des § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG abzusehen, liegt nicht vor. Dafür wäre es erforderlich, dass gemessen an den Zielen des Glückspielstaatsvertrages bzw. des HmbSpielhG hier ein atypischer Fall vorliegt, der eine Unterschreitung des Abstands von 500 m rechtfertigt. Die bloße Tatsache, dass hier die notwendige Entfernung zur nächsten Spielhalle um ca. 50 m unterschritten wird, rechtfertigt für sich genommen keine Ausnahme. Jedenfalls bei einer Unterschreitung des Fußwegs um ca. 10% ist nicht von einer so geringfügigen Abweichung von der vom Gesetzgeber für notwendig befundenen Entfernung auszugehen, dass damit der Zweck der Abstandsregelung, den Spieler nach dem Verlassen einer Spielhalle durch die Überwindung einer längeren Wegstrecke vom Weiterspielen abzuhalten, in gleicher Weise eintreten kann.
- 41 Im Übrigen hat die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht, dass hier die geographischen Gegebenheiten eine Ausnahme rechtfertigen. Anhaltspunkte dafür, dass wegen der Lage der beiden Spielhallenstandorte mit jeweils zwei Spielhallen zueinander ausnahmsweise auch bei einer kürzeren Entfernung als 500 m derselbe Effekt des „Sich-Lösens“ von dem „Spielhallenfluidum“ eintreten kann, hat die Antragstellerin nicht nachvollziehbar dargelegt. Die beiden Spielhallenstandorte befinden sich an unterschiedlichen Straßenseiten der großzügig bebauten, stark befahrenen L.er Chaussee, die durch Ampelanlagen unterbrochen wird und von der Querstraßen abgehen. Sichtkontakt zum jeweils anderen Spielhallenstandort besteht zwar nicht. Entgegen der Bewertung der Antragstellerin stellt diese Lage allerdings keine Besonderheit dar. Dass über eine Entfernung von 449 m Fußweg zu einer nächstgelegenen Spielhalle kein Sichtkontakt besteht, ist eher die Regel. Lagen in Ballungszentren von (Groß-) Städten sind dadurch gekennzeichnet, dass von größeren Verbindungsstraßen, die oft nur mithilfe von Ampeln sicher überquert werden können, zahlreiche kleinere Nebenstraßen abzweigen, an denen – ebenso wie an den Hauptstraßen – jeweils Spielhallen liegen. Sichtkontakt besteht meist allein wegen der Anordnung der Straßen zueinander und insbesondere wegen der z.T. hohen und dichten Bebauung nicht.
- 42 Die Antragstellerin weist weiter darauf hin, es sei die Regel, dass ein Spieler auf derselben Straßenseite weitergehe, an der die Spielhalle gelegen sei, die er verlasse. Hier sehe er die

nächste Spielstätte in der L.er Chaussee Nr. ... erst dann, wenn ihm ein problemloser Wechsel der Straßenseite an der Ampelanlage T.- Straße nicht mehr möglich sei und er daher die nächste Kreuzung benutzen müsse. Dafür benötige er einen Fußweg von 501 m. Aber auch das Warten und Überqueren der Straße an dieser Ampelanlage führe zu einem ausreichenden „Abkühlen“ des Spielers, da er mehr Zeit benötige als für den Fußweg über 501 m auf derselben Straßenseite. Damit legt die Antragstellerin bereits nicht nachvollziehbar dar, inwieweit sich aus der Tatsache, dass der Spieler zunächst die gleiche Straßenseite benutzt, eine um 50 m längere Wegstrecke ergibt als nach der Messung der Antragsgegnerin. Zudem liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die - unterstellte - Tatsache, dass ein Spieler mangels Blickkontakts möglicherweise nicht die erste mögliche Gelegenheit, eine Straße zu überqueren, nutzt, sondern eine spätere, ein regelhaft auftretendes Verhalten darstellt und damit einen atypischen Sachverhalt begründen kann. Soweit die Antragstellerin auf die Wartezeit an einer Ampel hinweist, legt sie damit nicht nachvollziehbar dar, dass diese regelmäßig von einer Dauer ist, die dem „Abkühlungs“-Effekt eines um 50 m längeren Fußwegs entspricht.

- 43 2. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG liegen hier nicht vor.
- 44 Nach § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG kann die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde nach Ablauf des in § 9 Abs. 1 Satz 1 oder 2 HmbSpielhG bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen dieses Gesetzes über einen angemessenen Zeitraum zulassen, soweit dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie der Schutzzweck des HmbSpielhG zu berücksichtigen. Die Antragstellerin hat im vorliegenden Fall nicht glaubhaft gemacht, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG für die beiden von ihr betriebenen Spielhallen vorliegen. Die Voraussetzungen einer „unbilligen Härte“ dürften hier nicht gegeben sein.
- 45 Nach § 9 Abs. 1 Satz 5 HmbSpielhG kann eine unbillige Härte insbesondere dann vorliegen, wenn eine Anpassung des Betriebes an die Anforderungen dieses Gesetzes aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist. Anders als es die Antragstellerin annimmt, stellte die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG nicht lediglich ergänzend zu den Übergangsregelungen ein Instrument dar, um den Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen des Betroffenen generell Rechnung zu tragen und/oder allgemein wirtschaftliche Härten der Neuregelung des Spielhallenrechts abzumildern. Für die Erteilung einer Befreiung kommt es nach Sinn und Zweck der Regelung darauf an, ob diese im konkreten Fall zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Berufsausübung erforderlich ist. § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG entspricht seinem Wortlaut nach der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV. Nach der zu § 29 Abs. 4 GlStV gegebenen Begründung tragen die Übergangsfrist von 5 Jahren in Satz 2 sowie die Möglichkeit, gemäß Satz 4 nach Ablauf der Frist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Betreiber in Abwägung mit den in §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlintereessen angemessen Rechnung. Mittels einer Befreiung könne im individuellen Fall der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden. Dabei sei die Befreiung auf den Zeitraum zu beschränken, der erforderlich sei, um unzumutbaren Belastungen Rechnung zu tragen, ohne aber die in den §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlintereessen auf Dauer hintanzustellen. Durch die Befreiungsregelung und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung könne beispielsweise bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden (vgl. BÜ-Drs. 20/3734, S. 86, 87). Insoweit wird hier differenziert zwischen den für alle unter § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlStV, § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG fallenden Betriebsinhaber geltenden Übergangsregelungen und der weitergehenden Möglichkeit, im

Einzelfall für den konkreten Betrieb zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit der neuen Anforderungen bei unzumutbaren Belastungen eine Befreiung für einen angemessenen Zeitraum zu erteilen. Soweit der hamburgische Gesetzgeber die Voraussetzung einer unbilligen Härte in § 9 Abs. 1 Satz 5 HmbSpielhG näher ausgestaltet hat, hat er in seiner Begründung darauf verwiesen, mittels der Befreiung könne im individuellen Fall die Verhältnismäßigkeit der Anforderung berücksichtigt werden. Insbesondere kleine Familienunternehmen sollten vor einer Vernichtung der Existenz geschützt werden (BÜ-Drs. 20/5877, S. 31). Offenbleiben kann, ob die letztgenannte Begründung des Gesetzgebers Anlass gibt, die Regelung des Satzes 5 trotz des weiter gefassten Wortlauts in dem Sinne eng auszulegen, dass eine Existenzvernichtung oder der wirtschaftliche Ruin des Betriebs zu erwarten sein muss. Zumindest verlangt § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 HmbSpielhG für eine unbillige Härte, dass selbst nach dem Verstreichen der Übergangsfrist der Betreiber, dessen Vertrauen schutzwürdig ist, seinen Betrieb an die Neuregelungen nur mit der Folge anpassen könnte, dass die Betriebsführung zu wirtschaftlichen Verlusten führt.

- 46 Daran gemessen, hat die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht, dass diese Voraussetzungen hier bezogen auf den Standort in der L.-Straße X vorliegen:
- 47 Zwar weist sie zu Recht darauf hin, dass der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis und das Vertrauen des Betreibers in den Bestand der alten Rechtslage bei der Bewertung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG zu berücksichtigen sind. Zum Zeitpunkt der Erteilung der hier maßgeblichen Erlaubnisse vom 1. November 2011 konnte sie aber kein Vertrauen in den unveränderten Fortbestand ihrer Erlaubnisse nach der GewO mehr haben, da mit dem 28. Oktober 2011 Neuregelungen des Spielhallenrechts zu erwarten waren (vgl. zum maßgeblichen Zeitpunkt: OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, a.a.O., juris Rn. 8, 24 f.). Die Antragstellerin kann auch nicht verlangen, dass zu ihren Gunsten berücksichtigt wird, dass sie schon im Jahr 2007 an diesem Standort eine Spielhalle betrieben hat und, wäre sie weiter im Besitz der ihr damals erteilten Erlaubnis geblieben, bis zum 30. Juni 2017 nach § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG ihren Betrieb hätte weiterführen können. Die Antragstellerin hat sich aus wirtschaftlichen Gründen entschieden, die im Jahr 2007 erworbene Spielhalle zu schließen und an dem Standort zwei neue Betriebe zu errichten. Sie hat nicht allein deshalb neue Erlaubnisse beantragen müssen, weil sie die 153,78 m² große frühere Spielhalle im Jahr 2010/2011 lediglich modernisiert und in zwei Spielhallen aufgeteilt hat (vgl. zur raumbezogenen Erlaubnis: BVerwG, Urt. v. 23.11.2005, 6 C 8.05, Buchholz 451.20 § 33c GewO Nr. 6, juris Rn. 6). Vielmehr hat sie die gesamte Fläche um mehr als 50 m² vergrößert und diese - wohl im Hinblick auf eine optimale wirtschaftliche Ausnutzung der Regelung des § 3 Abs. 2 SpielV (pro 12 m² ein Spielgerät, 12 Geräte max.) - auf zwei Hallen aufgeteilt. Insoweit bestand nach der Modernisierung und dem massiven Umbau der früheren Spielhalle weder ein räumlicher noch ein gerätebezogener Bezug zu der im Jahr 2007 genehmigten Spielhalle.
- 48 Auch ihr Vortrag, sie habe im Hinblick auf den Umbau in den Jahren 2010/2011 hohe Investitionen zu einem Zeitpunkt erbracht, als sie noch auf die alte Rechtslage vertrauen dürfen, begründet keine unbillige Härte. Zwar ist zu Gunsten der der Antragstellerin zu berücksichtigen, dass sie zum Zeitpunkt ihres Antrages auf Erteilung der Spielhallenerlaubnisse am 24. September 2011 von der geplanten Neuregelung des Spielhallenrechts und insbesondere der Verschärfung der Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis noch nichts wissen konnte, da nach der Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlStV und des § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG erst mit dem Stichtag des 28. Oktober 2011 das Vertrauen in die Fortdauer der alten Rechtslage erschüttert war (vgl. dazu OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, juris Rn. 25 m.w.N.). Daher kann ihr nicht vorgeworfen werden, sie habe sich trotz Kenntnis von der Neuregelung des Spielhallenrechts eine Erlaubnis „auf Vorrat“ beschaffen wollen (vgl. zur Berücksichtigung dieser Sachverhalte zu Gunsten des Betreibers: OVG Weimar, Beschl. v. 8.4.2015, 3 EO 775/13, GewArch 2015, 511 [LS], juris Rn. 7). Auch hat sie nachgewiesen, dass sie im

Hinblick auf die ihr im Jahr 2010 erteilte Baugenehmigung vor dem Stichtag bereits hohe Investitionen in den Ausbau der beiden Spielhallen getätigt hatte. Allein dies rechtfertigt aber allein nicht die Annahme einer unbilligen Härte. Diese dürfte u.a. allenfalls dann gegeben sein, wenn der einzelne Betrieb auch nach dem Ablauf der für eine verhältnismäßige Anpassung aus Sicht des Gesetzgebers erforderlichen, aber auch ausreichenden Übergangszeit von 5 bzw. maximal 1,8 Jahren Verluste erwirtschaftet.

- 49 Dafür hat die Antragstellerin keine konkreten Anhaltspunkte oder Nachweise dargelegt. Soweit sie darauf hinweist, im Vertrauen auf den Weiterbetrieb habe sie bei der Übernahme der Spielhalle im Jahr 2007 einen Mietvertrag über eine Zeitdauer von 10 Jahren abgeschlossen und müsse daher trotz Schließung der Hallen im Juni 2014 weiterhin monatlich 6.500,- Euro zahlen, sind insoweit keine wirtschaftlichen Verluste des Betriebs dargelegt. Die Antragstellerin durfte bei ordnungsgemäßer Betriebsführung spätestens zum Zeitpunkt der Erlaubnis am 1. November 2011, die auf geplante strengere Regelungen des Spielhallenrechts hinweist, nicht mehr von einem dauerhaften Betrieb der Spielhallen unter den alten rechtlichen Rahmenbedingungen der GewO ausgehen und war - trotz der Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes in Bezug auf die Übergangsregelung - gehalten, sich auf die neue Rechtslage einzustellen und ihren Betrieb anzupassen. Sie hat nicht dargelegt, inwieweit sie die Übergangszeit bis zum 30. Juni 2013 bzw. den weiteren Zeitraum bis zur Schließung und danach zur Vorbereitung und Anpassung ihres Geschäftsbetriebes auf bzw. an die geänderte Rechtslage genutzt und welche konkreten Maßnahmen sie unternommen hat (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 5.8.2015, 2 BvR 2190/14, WM 2015, 1827, juris Rn. 26). Die Antragstellerin hat bereits nicht nachgewiesen, dass und inwieweit sie mit der Vermieterin z.B. eine Vereinbarung über die Aufhebung des Mietvertrages oder die Reduzierung der Miethöhe zu erreichen versucht hat. Auch hat sie nicht dargelegt, dass sie bei Aufrechterhaltung des Mietvertrags die gemieteten Räume nicht anderweitig gewerblich nutzen oder untervermieten kann (vgl. dazu auch VGH Mannheim, Beschl. v. 13.7.2015, 6 S 679/15, NVwZ-RR 2015, 737 [LS], juris Rn. 34).
- 50 Dass die wirtschaftliche Lage der Antragstellerin wegen der Investitionen in Höhe von ca. 350.000,- Euro derart prekär ist, dass die Anpassung des Betriebs wegen der insoweit bestehenden Verluste nicht möglich ist, hat sie ebenfalls nicht nachvollziehbar dargelegt. Die Antragstellerin war wegen der Erteilung der Erlaubnis für den Betrieb der beiden Spielhallen zum 1. November 2011 in der Lage, die Übergangsfrist für die nach dem Stichtag erteilte Erlaubnis maximal auszunutzen und ihre Investitionen zu amortisieren. In welchem Umfang ihr dies (nicht) gelungen ist, legt sie nicht substantiiert dar. Zwar hat sie auf die bilanzrechtlichen / steuerlichen Abschreibungsfristen und -werte hingewiesen und geltend gemacht, innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr und 8 Monaten lasse sich eine solche Investitionssumme naturgemäß nicht amortisieren. Sie hat aber nicht anhand von Unternehmensergebnissen (Umsätzen/Erträgen) für den hier maßgeblichen Standort nachgewiesen, dass sie die Investitionen nicht (auch) durch Erträge kompensiert hat. Auch hat die Antragstellerin lediglich darauf hingewiesen, anders als es das Verwaltungsgericht annehme, bezögen sich ihre getätigten Investitionen nicht auf Geldspielgeräte, sondern auf ortsbezogene Einbauten und seien daher „verloren“. Insoweit mag zwar einiges dafür sprechen, dass sie die zur Erneuerung (oder Erweiterung) z.B. des Bodens, der Elektrik und der Sanitäreinrichtungen eingebrachten Einbauten nicht veräußern oder an anderen Standorten weiterverwerten kann. Dies ändert aber nichts daran, dass die Antragstellerin, die an zahlreichen Standorten in Hamburg und im Bundesgebiet Spielhallen betreibt, einzelne der (nach den vorgelegten Rechnungen erfolgten) Einbauten wie z.B. die Videoanlage, Leuchten, den Tresor oder die Thekeneinrichtung ausbauen und an einem anderen Standort weiterverwenden oder an Dritte veräußern kann.

B

- 51 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes

bestimmt sich nach §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG. Das Beschwerdegericht hat sich an Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit orientiert und für jede der Spielhallen einen Wert von 15.000,- Euro für das Hauptsacheverfahren zu Grunde gelegt. Für das Eilverfahren ist dieser Wert zu halbieren.