

## Entscheidung: BESCHLUSS

Sachgebiet(e)  
Gerichtstyp OVG  
Gerichtsort Koblenz  
Datum 27.05.2014  
Aktenzeichen 6 B 10343/14.OVG  
Titel Gewerberecht, Glücksspielrecht  
Text Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz  
Beschluss  
In dem Verwaltungsrechtsstreit  
der Fa. ....

- Antragstellerin und Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Kukuk und Partner, Tiergartenstraße  
11, 56410 Montabaur,

gegen

die Verbandsgemeinde Loreley, vertreten durch den Bürgermeister, Dolkstraße 3,  
56347 Sankt Goarshausen,

- Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Mathias Schaefer, Casinostraße 39,  
56068 Koblenz,

beigeladen:

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch die Präsidentin der Aufsichts- und  
Dienstleistungsdirektion, Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier,

wegen Gewerbeordnung  
hier: aufschiebende Wirkung

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der  
Beratung vom 27. Mai 2014, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Mildner  
 Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Beuscher  
 Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Emmenegger

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 5. März 2014 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 7.500,00 € festgesetzt.

### Gründe

Die Beschwerde der Antragstellerin hat keinen Erfolg. Die von ihr dargelegten Gründe, die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - allein Gegenstand der Überprüfung durch den Senat sind, führen nicht zu einer von dem angefochtenen Beschluss abweichenden Interessenabwägung.

1. Zunächst ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass die für die Anordnung des Sofortvollzugs erforderliche Begründung vorliegt. Dem lediglich formalen Erfordernis einer (eigenständigen) schriftlichen Begründung nach [§ 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO](#) ist nämlich bereits dann genügt, wenn schlüssig, konkret und substantiiert dargelegt wird, warum aus Sicht der Behörde ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung gegeben ist und das Interesse des Betroffenen am Bestehen der aufschiebenden Wirkung ausnahmsweise zurückzutreten hat (vgl. BVerwG, 1 DB 26/01, juris; OVG RP, 8 B 10574/06.OVG, NVwZ-RR 2006, 776, juris, esovgrp). Ob die zur Begründung der Vollziehungsanordnung angeführten Gründe den Sofortvollzug tatsächlich rechtfertigen und ob die für die sofortige Vollziehung angeführten Gründe zutreffen, ist in diesem Zusammenhang nicht entscheidend (OVG RP, 13 B 48/89, juris; [OVG NRW, 13 B 888/04](#), juris). Etwas hiervon Abweichendes ergibt sich auch nicht aus der in der Beschwerdebegründung erwähnten Entscheidung des Thüringer OVG (3 EO 494/13, ZfWG 2014, 52, juris). Denn die Erwägungen, die in der Schließungsverfügung vom 29. November 2013 für die Anordnung des Sofortvollzugs angegeben wurden, lassen keinen Zweifel daran, dass sie der Begründung der Vollziehungsanordnung dienen. Diese Gründe erschöpfen sich auch nicht etwa in formelhaften Wendungen oder einer bloßen Wiederholung der maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen, sondern nehmen ausdrücklich Bezug auf den Betrieb der Antragstellerin, für den der Beigeladene als Fachaufsichtsbehörde die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung verneint hat. Dabei ist nicht erforderlich, dass diese Begründung i.S.d. [§ 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO](#) über die Ermessenserwägungen hinausgeht, die für den Erlass der Schließungsverfügung ausschlaggebend waren. Aus der Verdichtung eines Ermessensspielraums zur Entscheidung, ordnungsrechtlich einzuschreiten, kann sich vielmehr ohne Weiteres gleichzeitig die Dringlichkeit einer unverzügerten Umsetzung der Entscheidung ergeben.

2. Wie in dem angefochtenen Beschluss zutreffend ausgeführt wurde, wiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung der Antragsgegnerin vom 29. November 2013, mit der die Spielhalle der Antragstellerin in G... geschlossen wurde, schwerer als das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der Vollziehung. Denn diese Schließungsverfügung erweist sich aufgrund der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nur möglichen überschlägigen Prüfung als rechtmäßig.

a) Die von der Antragstellerin vorgetragene Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Änderung der Voraussetzungen einer Spielhallenerlaubnis (§ 33i Gewerbeordnung - GewO -) teilt der Senat nicht. Die Kompetenz zu dieser Umgestaltung des Rechts der Spielhallen wurde dem Landesgesetzgeber durch die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (sogenannte Föderalismusreform) mit Wirkung vom 1. September 2006 übertragen (vgl. BT-Drucks. 16/813; LT-Drucks. 16/1179, S. 47). Das Recht der Spielhallen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) umfasst zwar

nicht das Aufstellen, die Zulassung und den Betrieb von Spielautomaten, aber die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle nach § 33i GewO (vgl. VGH BW, 6 S 1110/07, ZfWG 2010, 24, juris; VGH BW, 6 S 1795/13, juris; Nds OVG, 7 ME 90/13, ZfWG 2014, 115, juris).

b) Das Verwaltungsgericht hat bereits zutreffend ausgeführt, dass die angefochtene Schließungsverfügung auf die Ermächtigungsgrundlage des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO gestützt werden durfte. Danach kann die Fortsetzung des Betriebs von der zuständigen Behörde verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Erlaubnis, Genehmigung, Konzession oder Bewilligung (Zulassung) erforderlich ist, ohne diese Zulassung betrieben wird (vgl. BVerwG, 6 C 11.04, NVwZ 2005, 961). Die Antragstellerin verfügt für ihre Spielhalle in G... jedoch nicht über eine nach § 33i GewO seit dem 1. Juli 2013 vorgeschriebene Erlaubnis zum gewerbsmäßigen Betrieb einer Spielhalle, die zugleich aufgrund ihrer Konzentrationswirkung (§ 15 Abs. 3 Satz 2 Landesglücksspielgesetz 2012 - LGlÜG -) die gemäß § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag 2012 - GlÜStV - erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis umfasst. In dem angefochtenen Beschluss wurde schon unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Senats im Verfahren 6 B 11022/13.OVG ausgeführt, dass die der Antragstellerin gemäß § 33i GewO unter dem 21. Mai 2012 erteilte gewerberechtliche Erlaubnis die notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht einschließt und damit seit dem 1. Juli 2013, also mit Ablauf der hier eingreifenden Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlÜStV, nicht mehr die nach § 33i GewO i.V.m. § 24 Abs. 1 GlÜStV vorgeschriebene Erlaubnis (mit Konzentrationswirkung) darstellt.

c) Ob der (nur) in diesem Umfang eingeräumte Vertrauensschutz aus verfassungsrechtlichen Gründen zu beanstanden ist, kann im vorliegenden vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht abschließend geklärt werden. Gleiches gilt für das Vorbringen, die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§ 24 bis 26 GlÜStV mit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlÜStV verstießen gegen die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) und/oder Art. 12 Abs. 1 GG (Berufs-/Gewerbefreiheit). Nach der hier nur möglichen überschlägigen Prüfung ist der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Vf. 10-VII-12 u.a., juris, Rn. 114 ff.) zuzustimmen, wonach es sich bei den Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 GlÜStV um verfassungsrechtlich zulässige Beschränkungen handelt, die auch nach ihrem Ablauf die Möglichkeiten zur Nutzung bestehender Spielhallen nicht beseitigen, sondern nur einschränken.

Einer Klärung im Hauptsacheverfahren muss auch vorbehalten bleiben, inwieweit die Übergangsbestimmung des § 29 Abs. 4 GlÜStV eine Amortisation der für eine nach dem 28. Oktober 2011 konzessionierte Spielhalle aufgewendeten Kosten gewährleisten muss und ob eine solche Amortisation unter Berücksichtigung der Möglichkeiten einer anderweitigen Nutzung bzw. einer vorzeitigen Beendigung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen erreicht wird. Zu diesen Aspekten lassen sich der Beschwerdebegründung keine Einzelheiten entnehmen. Die vorgelegten Rechnungen und Vertragskopien geben darüber keinen Aufschluss. In der Begründung zum Entwurf des LGlÜG (LT-Drs. 16/1179, S. 49 f.) finden sich im Zusammenhang mit § 11 Abs. 2 LGlÜG lediglich Erwägungen zur Amortisation innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlÜStV. Soweit die Beschwerde auf verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung (VG Freiburg/Brsg., 5 K 1260/13, juris; VG Osnabrück, 1 B 36/13, juris) hinweist, die eine einjährige Übergangsfrist für nach dem 28. Oktober 2011 konzessionierte Spielhallen aus verfassungsrechtlichen Gründen für bedenklich hält, folgt ihr der Senat nicht. Er schließt sich für das vorliegende Verfahren vielmehr den überzeugenden Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Verfahren 10 CE 13.1416 (ZfWG 2013, 423, juris) an. Danach genügt das Abstellen des Gesetzgebers für die Differenzierung zwischen der fünfjährigen und der einjährigen Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlÜStV auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis und den diesbezüglichen Stichtag 28. Oktober 2011 auch mit Blick auf die Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der davon betroffenen Spielhallenbetreiber (noch) den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Auch nach Auffassung des Senats erlauben es die besonders gewichtigen Gemeinwohlziele des § 1 GlÜStV und die von Geldspielgeräten in Spielhallen diesbezüglich ausgehenden besonderen Gefahren (vgl. hierzu Begründung zum Entwurf des LGlÜG, LT-Drs. 16/1179, S. 48) dem Gesetzgeber (auch) unter Vertrauensschutzgesichtspunkten, sein glücksspielrechtliches Regelungskonzept durch die Staffelung sachgerechter Übergangsfristen zeitnah umzusetzen.

Anders als das VG Osnabrück (1 B 36/13, juris) meint, spricht Überwiegendes dafür, dass dabei auf den Beschluss der am 28. Oktober 2011 zu Ende gegangenen Ministerpräsidentenkonferenz, mit dem sich 15 der 16 Bundesländer auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag geeinigt und dessen Unterzeichnung am 15. Dezember 2011 beschlossen haben, als maßgebliche Zäsur für die Anerkennung des Vertrauens in den Fortbestand der alten Rechtslage abgestellt werden durfte (vgl. Begründung zum Entwurf des LGlüG, LT-Drs. 16/1179, S. 50; vgl. auch Nds OVG, 7 ME 90/13, ZfWG 2014, 115, juris; BayVGh, 10 CE 13.1416, ZfWG 2013, 423, juris; OVG Saarland, 1 B 476/13, ZfWG 2014, 124, juris). Ab diesem der Öffentlichkeit bekannten Zeitpunkt (vgl. z.B. FAZ vom 28.10.2011, „Bundesländer öffnen den Glücksspielmarkt“) waren Investitionen in Spielhallen angesichts der sich abzeichnenden Änderungen risikobehaftet, auch wenn die inzwischen in Kraft getretenen landesrechtlichen Einschränkungen damals noch nicht konkretisiert waren (vgl. auch BayVerfGH, Vf. 10-VII-12 u.a., juris, Rn. 96).

Soweit die Antragstellerin die Gewährleistung des Art. 3 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit der fünfjährigen Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV verletzt sieht, liegt ein in wesentlicher Hinsicht abweichender Sachverhalt, nämlich eine Konzessionierung bis zum 28. Oktober 2011, vor, den der Gesetzgeber zum Anlass für eine weiterreichende Übergangsregelung nehmen durfte. Ob sich – wie mit der Beschwerdebegründung befürchtet – nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist Schwierigkeiten ergeben, welche der dann vorhandenen Spielhallen dauerhaft konzessioniert werden, ist für das vorliegende Verfahren irrelevant.

d) Auch der Einwand der Beschwerde, die Ermessensausübung der Antragsgegnerin sei fehlerhaft, greift nicht durch. Zwar heißt es in dem angefochtenen Beschluss, die Antragsgegnerin habe eine Ermessensreduzierung auf Null angenommen. Das trifft jedoch nicht zu, obwohl die Begründung der angefochtenen Schließungsverfügung insoweit klarer formuliert sein könnte. In dieser heißt es, dass nach den Stellungnahmen der Aufsichtsbehörde (ADD) vom 11. April 2013 und vom 22. Oktober 2013 Ausnahmeregelungen zugunsten der Spielhalle der Antragstellerin in G... nicht eingriffen und dass weniger belastende Maßnahme als die Schließungsanordnung nicht in Betracht kämen, so dass das Ermessen dahingehend ausgeübt werden müsse, den weiteren Spielhallenbetrieb zu untersagen. Damit sind die Gründe, die die Aufsichtsbehörde (ADD) in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2013 angeführt hat, auch in die Ermessensausübung der Antragsgegnerin eingeflossen. Die Stellungnahme vom 11. April 2013 erschöpft sich nicht in einer Wiederholung der maßgeblichen Rechtsvorschriften, sondern prüft ausführlich, ob eine Ausnahme von dem vorgeschriebenen Mindestabstand in Betracht kommt. Dies wird unter Berücksichtigung der normgeberischen Zielsetzung und der Gefährdung von Schülern im Alter zwischen 10 und 17 Jahren durch Glücksspielanreize zutreffend verneint. Demnach war das Vorhandensein eines Gymnasiums, nicht aber der Betrieb einer weiteren Spielhalle im Umkreis von 500 m entscheidend für die Ermessensausübung der Antragsgegnerin. Sie stellt damit auf den individuellen Einzelfall ab und keineswegs auf eine Ermessensreduzierung auf Null wegen Fehlens der erforderlichen Erlaubnis oder wegen einer mit Sicherheit eintretenden Schädigung überragend wichtiger Rechtsgüter der Allgemeinheit oder Einzelner (vgl. hierzu VG Gelsenkirchen, 19 L 1790/13, juris).

Die Antragsgegnerin hat bei ihrer Ermessensausübung nicht berücksichtigen müssen, dass die Antragstellerin nur wenig Einfluss auf den (späten) Zeitpunkt der Konzessionserteilung hatte. Denn die Beschwerdebegründung verschweigt nicht, dass sogar die erforderliche Baugenehmigung erst nach dem Stichtag (28. Oktober 2011) erteilt wurde.

3. Aus dieser Verdichtung des Ermessensspielraums zur Anordnung der Betriebsschließung ergibt sich gleichzeitig die Dringlichkeit einer unverzügerten Umsetzung dieser Entscheidung. Dem kann nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, der Gesetzgeber habe durch großzügig bemessene Übergangsfristen zu erkennen gegeben, dass die von ihm verfolgten gesetzgeberischen Ziele u. a. zur Eindämmung und Bekämpfung der Spielsucht eher langfristig und nicht auf eine zeitlich unmittelbare Umsetzung angelegt seien (so ThürOVG, 3 EO 494/13, ZfWG 2014, 52, juris; VG Gelsenkirchen, 19 L 1790/13, juris). Die bereits mehrfach erwähnten Übergangsfristen sind keineswegs ein Indiz für eine solche normgeberische Zielsetzung. Sie dienen vielmehr, wie ebenfalls schon angesprochen wurde und der Begründung zum Entwurf des LGlüG (LT-Drs. 16/1179, S. 49 f.) entnommen werden kann, der Gewährleistung des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes.

4. Im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats wiegt das öffentliche Vollziehungsinteresse auch hinsichtlich der Androhung der Ersatzvornahme schwerer als das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der Vollziehung. Insbesondere stellt ein Zwangsgeld nicht eine die Vollstreckungsschuldnerin i.S.d. § 62 Abs. 2 Halbs. 2 LVwVG weniger beeinträchtigende Zwangsmaßnahme als die Versiegelung der Geschäftsräume dar. Denn ein Zwangsgeld würde die Antragstellerin voraussichtlich finanziell wesentlich stärker belasten. Abgesehen davon wäre es weniger effektiv als die Versiegelung.

5. Die Beschwerde war nach alledem mit der sich aus § 154 Abs. 2 VwGO ergebenden Kostenfolge zurückzuweisen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig. Dies entspricht der nach § 162 Abs. 3 VwGO maßgebenden Billigkeit. Denn die Beigeladene hat keinen eigenen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko gemäß § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 GKG.

gez. Dr. Mildner

gez. Dr. Beuscher

gez. Dr. Emmenegger

[HTML-Download](#)

Quelle: Justiz Rheinland-Pfalz