

Gericht: Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz 6. Senat
Entscheidungsdatum: 26.08.2014
Aktenzeichen: 6 A 10098/14
Dokumenttyp: Urteil

Glücksspielrecht

Leitsatz

1. Seit dem 1. Juli 2012 bedarf der gewerbsmäßige Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach § 33i GewO, die zugleich aufgrund ihrer Konzentrationswirkung die gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis umfasst.
2. Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG normierte Abstandsregelung, wonach eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung einhalten muss, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, ist verfassungsrechtlich unbedenklich.
3. Die Erwartung, das geltende Spielhallenrecht werde zukünftig unverändert fortbestehen, ist grundsätzlich schutzwürdig, wenn im Zeitpunkt der Rechtsänderung bereits eine Spielhalle in rechtmäßiger Weise, also mit den vorgeschriebenen Genehmigungen, betrieben wurde oder zumindest betriebsbereit hergerichtet war und sämtliche erforderlichen Genehmigungen erteilt waren.
4. Unter Geltung des früheren Rechts aufgrund eines Bauscheins, aber vor einer Konzessionierung nach § 33i GewO vorgenommenen Investitionen in eine Spielhallen Betriebsstätte fehlt die Schutzwürdigkeit, soweit bereits mit einer Neuregelung des Spielhallenrechts ernsthaft zu rechnen war.

Tenor

Die Berufung des Klägers gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Mainz vom 20. Dezember 2013 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst zu tragen hat.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der S...straße in W....

2

Nach Abschluss des Mietvertrags über die dafür vorgesehenen Räume am 16. März 2012 wurde dem Kläger mit Bauschein vom 18. Juni 2012 die bauaufsichtliche Genehmigung für die beabsichtigte Nutzungsänderung erteilt. An demselben Tag stellte der Kläger den Antrag auf die Erteilung einer Spielhallenkonzession gemäß § 33i der Gewerbeordnung – GewO –.

3

Obwohl zwischenzeitlich am 1. Juli 2012 der neue Glücksspielstaatsvertrag 2012 – GlüStV – und das darauf beruhende und diesen umsetzende Landesglücksspielgesetz 2012 – LGlüG – in Kraft getreten waren, wurde der Kläger aufgrund der fachlichen Stellungnahme des beigeladenen Landes so gestellt, als sei die Abnahme der Betriebsstätte schon vor dem 1. Juli 2012 erfolgt. Mit Bescheid vom 15. August 2012 erteilte die Beklagte ihm deshalb die bis zum 30. Juni 2013 befristete Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle gemäß § 33i GewO. Dabei wies die Beklagte aber gleichzeitig darauf hin, dass die Spielhalle die Anforderungen des § 11 LGlüG hinsichtlich der Abstandsgebote nicht erfülle, da sich in dem maßgeblichen 500-Meter-Radius fünf weitere Spielhallen, die K... Realschule und die K... Grundschule befänden.

4

Der gegen die Befristung der Erlaubnis eingelegte Widerspruch des Klägers wurde mit Widerspruchsbescheid des Stadtrechtsausschusses der Beklagten vom 1. August 2013 zurückgewiesen.

5

Hinsichtlich des seinem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalts im Übrigen nimmt der Senat gemäß § 130 b Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - auf den Tatbestand des angefochtenen Urteils Bezug, dessen tatsächliche Feststellungen er sich in vollem Umfang zu Eigen macht.

6

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit der Begründung abgewiesen, die auf Aufhebung der Befristung gerichtete Anfechtungsklage sei mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig. Der hilfsweise gestellte Verpflichtungsantrag bleibe in der Sache ohne Erfolg, weil es dem Kläger an

der seit dem 1. Juli 2012 vorgeschriebenen glücksspielrechtlichen Erlaubnis fehle. Von dem Erlaubniserfordernis sei er auch nicht nach den Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV freigestellt. Ein darüber hinaus gehender Vertrauensschutz stehe dem Kläger trotz möglicherweise bereits vor dem 1. Juli 2012 vorgenommener Investitionen in die Betriebsstätte nicht zu. Die Erteilung der erforderlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis könne der Kläger ebenfalls nicht beanspruchen. Denn die Betriebsstätte halte den normierten Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht ein. Dass die Beklagte davon keine Ausnahme zu Gunsten des Klägers gemacht habe, könne ebensowenig beanstandet werden.

7

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt der Kläger vor, er genieße Vertrauensschutz, weil er sämtliche Unterlagen, die für die Zulassung seiner Spielhalle notwendig seien, bereits vor dem 1. Juli 2012 eingereicht habe, so dass seinem Antrag hätte stattgegeben werden können. Dadurch wäre er in den Genuss einer verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Übergangsfrist gekommen. Denn Vertrauensschutz werde auch durch Investitionen ausgelöst. Im Übrigen fehle den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für die getroffenen Abstandsregelungen im Spielhallenrecht, bei denen es sich um baurechtliche bzw. gewerberechtliche Vorschriften handele, die keinen regionalen Bezug aufwiesen. Angesichts der vergleichsweise großzügigen Bestimmungen für Spielbanken sei ferner die Kohärenz der glücksspielrechtlichen Abstandsregelungen zu bezweifeln. Schließlich sei der Beklagten ein Ermessensausfall hinsichtlich der Ausnahmeregelung unterlaufen.

8

Der Kläger beantragt,

9

die Beklagte unter Abänderung des Gerichtsbescheids des Verwaltungsgerichts Mainz vom 20. Dezember 2013 und unter Aufhebung des Bescheids der Stadt Worms vom 15. August 2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 1. August 2013 zu verpflichten, ihm die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der S...straße, W..., zu erteilen.

10

Die Beklagte beantragt,

11

die Berufung zurückzuweisen.

12

Der Beigeladene stellt keinen Antrag. Er trägt vor, die Abstandsregelung sei nicht verfassungswidrig. Sie unterliege der Gesetzgebungskompetenz der Länder, da es sich hierbei um eine Norm handle, die zum Recht der Spielhallen gehöre. Diese Abstandsregelung verstoße auch nicht gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit. Auch die Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei verhältnismäßig. Eine Ausnahme komme im vorliegenden Fall nicht in Betracht. Der Glücksspielstaatsvertrag und das Landesglücksspielgesetz seien streng an den Anforderungen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtprävention ausgerichtet. Die K... Realschule sei vorliegend nur 230 m Luftlinie entfernt. In einer Realschule hielten sich Minderjährige ab dem 10. Lebensjahr auf. Die dadurch angesprochene Zielgruppe sei nach der Studie „Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz“ besonders gefährdet. Das Automatenpiel berge das höchste Risiko für problematisches Spielverhalten, wobei der frühe Konsum in der Jugend das Risiko für ein späteres pathologisches Spielverhalten deutlich erhöhe. Letztlich sei durch die besondere Gefährdung der Zielgruppe und die räumliche Nähe zu der Realschule eine Genehmigung der Spielhalle nicht mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vereinbar. Auch die Lage von fünf weiteren Spielhallenstandorten stünden einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis entgegen.

13

Die weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten ergeben sich aus den zu den Gerichtsakten gereichten Schriftsätzen und den vorgelegten Verwaltungs- und Widerspruchsvorgängen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

zum Seitenanfang zum Seitenanfang

Entscheidungsgründe

14

Die Berufung des Klägers, mit der er sein Verpflichtungsbegehren weiterverfolgt, ist zulässig, aber unbegründet.

15

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass der Kläger durch die Weigerung der Beklagten, ihm die beantragte Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der S...straße in W... zu erteilen, nicht in seinen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 5 VwGO). Denn der Kläger hat weder einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnis (1.) noch einen Anspruch auf erneute Bescheidung seines Antrags auf Bewilligung einer Ausnahme (2.).

16

1. Der Kläger kann nicht beanspruchen, dass ihm eine Erlaubnis zum gewerbsmäßigen Betrieb einer Spielhalle nach § 33i GewO erteilt wird, die zugleich aufgrund ihrer Konzentrationswirkung (§ 15 Abs. 3 Satz 2 LGlüG) die gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV erforderliche

glücksspielrechtliche Erlaubnis umfasst. Diese Bestimmungen gelten gemäß § 1 Abs. 1 LGlüG i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags, also seit dem 1. Juli 2012. Die Betriebsstätte S...straße in W... erfüllt allerdings die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG normierte Voraussetzung nicht. Danach darf eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle nur erteilt werden, wenn die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet. Die vom Kläger für den Spielhallenbetrieb vorgesehene Betriebsstätte S...straße in W... liegt jedoch nur ca. 230 m Luftlinie von der K... Realschule entfernt. Angesichts dessen ist nicht entscheidungserheblich, dass diese Betriebsstätte den vorgeschriebenen Mindestabstand von anderen in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG erwähnten Einrichtungen ebenfalls nicht einhält.

17

a) Anders als der Kläger meint, ist die Abstandsbestimmung des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG verfassungsrechtlich unbedenklich.

18

aa) Ihr Erlass stand in der Gesetzgebungskompetenz des Landes.

19

Die Befugnis 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. StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 309 ff.; BayVerfGH, Vf. 10-VII-12, NVwZ 2014, 141, juris, Rn. 79 ff.; VGH BW, 6 S 1110/07, ZfWG 2010, 24, juris; VGH BW, 6 S 1795/13, juris; NdsOVG, 7 ME 90/13, ZfWG 2014, 115, juris). Diese Materie ist in die Kompetenz der Landesgesetzgeber überführt worden, weil sie einen besonderen Regionalbezug aufweist, also „lokal radiziert“ ist und neben ihrem Ortsbezug keine darüber hinausreichenden Wirkungen entfaltet (vgl. BT-Drucks. 16/813, S. 9). Das Kriterium der „örtlichen Radizierung“ ist vor diesem Hintergrund so zu verstehen, dass es sich nicht nur aus dem Bezug zu einem einzelnen Spielhallenstandort ergeben kann, sondern vielmehr auch daraus, dass eine Regelung für alle Einrichtungen eines bestimmten Landes (aber eben nicht bundesweit) getroffen wird und dabei gegebenenfalls auch auf örtliche Besonderheiten und besondere Bedürfnisse oder Gebräuche eines Landes Rücksicht genommen werden kann (StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 311, 352).

20

Der Landesgesetzgeber hat mit § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG und § 25 Abs. 1 GlüStV auch nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das Städtebaurecht bzw. das Bodenrecht eingegriffen (vgl. BayVerfGH, Vf. 10-VII-12, NVwZ 2014, 141, juris, Rn. 82; StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 317 ff.; VGH BW, 6 S 1795/13, juris, Rn. 9; Guckelberger, GewArch 2011, 231, 237; Otto, DVBl 2011, 1330, 1337; a.A. Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 29). Zwar haben Abstandsregelungen auch einen städtebaulichen Bezug, zumal Spielhallen zu Bodennutzungskonflikten führen können. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG bringt aber nicht – wie etwa § 9 Abs. 2b Nr. 2 BauGB, wonach eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten bauplanerisch verhindert werden kann – konkurrierende Bodennutzungen zum Ausgleich, sondern reglementiert Spielhallen, um der Spielleidenschaft und der Spielsucht insbesondere bei Minderjährigen vorzubeugen bzw. entgegen zu wirken (LT-Drucks. 16/1179, S. 47 f.).

21

bb) Die Abstandsbestimmung des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG verstößt nicht gegen das Rückwirkungsverbot. Denn sie stellt weder eine echte noch eine unechte Rückwirkung dar.

22

Eine Rechtsnorm entfaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 2029/01, BVerfGE 109, 133, NJW 2004, 739, juris; BVerfG, 1 BvR 2628/07, BVerfGE 128, 90, juris) dann („echte“) Rückwirkung, wenn der Beginn ihrer zeitlichen Anwendung auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm rechtlich existent, das heißt gültig geworden ist. Das ist hier offensichtlich nicht der Fall.

23

Demgegenüber betrifft die tatbestandliche Rückanknüpfung ("unechte" Rückwirkung) nicht den zeitlichen, sondern den sachlichen Anwendungsbereich einer Norm. Die Rechtsfolgen eines Gesetzes treten erst nach Verkündung der Norm ein, ihr Tatbestand erfasst aber Sachverhalte, die bereits vor der Verkündung "ins Werk gesetzt" worden sind (vgl. BVerfG, 1 BvR 2628/07, BVerfGE 128, 90 <106 f.>, juris). Allerdings geht der aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten abzuleitende Vertrauensschutz nicht so weit, den Staatsbürger vor jeglicher Enttäuschung seiner Erwartung in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage zu bewahren (vgl. BVerfG, 2 BvR 2019/01, BVerfGE 109, 133 <180>, juris).

24

So schützt die von Art. 2 Abs. 1 GG und von Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Unternehmerfreiheit (vgl. BVerfG, 1 BvR 532/77, BVerfGE 50, 290 <363, 366>, juris) nur die Dispositionsbefugnis des Unternehmers über die ihm und seinem Unternehmen zugeordneten

Güter und Rechtspositionen, verfestigt aber nicht eine bestehende Gesetzeslage zu einem grundrechtlich geschützten Bestand (BVerfG, 2 BvR 882/97, BVerfGE 97, 67, juris). Soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten, genießt die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl. BVerfG, 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, juris; BVerfG, 1 BvR 2628/07, BVerfGE 128, 90, juris). Vergleichbares gilt im Anwendungsbereich des Art. 14 GG: Vertrauensschutz auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage kann nur anerkannt werden, soweit der Gesetzgeber einen nach Maßgabe des alten Rechts erwachsenen konkreten Vermögensbestand entwertet, indem er auf einen Sachverhalt zugreift, der einen gesteigerten Grad an Abgeschlossenheit erreicht hat (BVerfG, 2 BvL 1/03, BVerfGE 127, 31, juris, Rn.91) und damit "ins Werk gesetzt" war.

25

Diese Voraussetzungen lagen hier am 1. Juli 2012 nicht vor. Weder betrieb der Kläger seine Spielhalle schon zu diesem Zeitpunkt (in rechtmäßiger Weise, also mit den vorgeschriebenen Genehmigungen), noch hatte er die Spielhalle in der S...straße betriebsbereit hergerichtet und sämtliche erforderlichen Genehmigungen bereits erhalten. Einen „gesteigerten Grad an Abgeschlossenheit“ hatten seine Bemühungen nicht erreicht. Damit war eine grundrechtlich geschützte Position noch nicht vorhanden. Vielmehr hatte der Kläger seine geschäftlichen Absichten nur insoweit in die Tat umgesetzt, als er am 16. März 2012 den Mietvertrag über die für die Spielhalle vorgesehenen Räume abgeschlossen, unter dem 18. Juni 2012 eine bauaufsichtliche Nutzungsänderungsgenehmigung erhalten und einen Antrag auf Konzessionierung gemäß § 33i GewO gestellt hatte. Hingegen bestand am 1. Juli 2012 noch keine gewerberechtlich genehmigte Spielhalle des Klägers in der dafür vorgesehenen Betriebsstätte. Deshalb greift die gesetzliche Neuregelung der Abstandsvorschriften in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG, denen die Betriebsstätte des Klägers in der S...straße in W... nicht entspricht, nicht in einen rechtlich geschützten Bestand ein. Dass der Kläger Investitionen für eine noch nicht konzessionierte Spielhalle in dieser Betriebsstätte bereits vor dem 1. Juli 2012 im Vertrauen auf den Fortbestand der alten Rechtslage vorgenommen hat, geschah auf eigenes Risiko (vgl. hierzu auch StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 453; OVG LSA, 1 M 124/13, juris, Rn. 5; SächsOVG, 3 B 418/13, juris, Rn. 8; BayVGH, 10 CE 13.1834, juris, Rn. 20; 10 CE 13.2008, juris, Rn. 21).

26

cc) Selbst wenn man dieser Rechtsauffassung nicht folgt und annimmt, die am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Abstandsvorschriften des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG entwerteten Investitionen, die der Kläger in einer Vertrauensschutz begründenden Weise bereits zuvor "ins Werk gesetzt" habe (vgl. StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 459), kann die darin liegende tatbestandliche Rückanknüpfung verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

27

Die insoweit zu beachtenden Grenzen gesetzgeberischer Regelungsbefugnis ergeben sich aus einer Abwägung zwischen dem Gewicht der berührten Vertrauensschutzbelange und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl (vgl. OVG RP, 6 A 10761/05.OVG, esovgrp). Zu einer Überschreitung dieser Grenzen kommt es erst dann, wenn die gesetzlich angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszweckes nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Solche Ausnahmetatbestände greifen hier nicht ein, selbst wenn man die vom Kläger bereits vor einer Konzessionierung getätigten Investitionen im Grundsatz für schützenswert hält. Denn die Geltung der Abstandsvorschriften des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGLüG schon ab dem 1. Juli 2012 war geeignet, den Gesetzeszweck des Jugend- und Spielerschutzes zu fördern. Dies ergibt sich aus der von der Ambulanz für Spielsucht der Klinik und Poliklinik für Psychosomatische Medizin und Psychotherapie der Universitätsmedizin Mainz im Jahr 2011 durchgeführten Studie „Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz“, wonach die Zielgruppe der Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr besonders anfällig für solche Angebote ist. Deshalb durfte der Gesetzgeber den Erlass dieser Abstandsvorschriften zum 1. Juli 2012 für erforderlich halten, um der Spielleidenschaft und der Spielsucht insbesondere bei Minderjährigen vorzubeugen bzw. entgegen zu wirken (LT-Drucks. 16/1179, S. 47 f.). Keiner weiteren Erörterung bedarf, ob sich dem Gesetzgeber im Hinblick auf den Schutz erwachsener Spieler ein geringerer Mindestabstand als 500 m zwischen zwei Spielhallen als ausreichend zur Bekämpfung der Spielsucht hätte aufdrängen müssen. Denn auch insoweit lassen sich die Abstandsvorschriften des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGLüG mithilfe der dazu gehörenden Ausnahmegesetze in einer Weise anwenden, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt (dazu sogleich 2.).

28

Geringeres Gewicht kommt demgegenüber dem Interesse am Fortbestand der alten Rechtslage auch derjenigen zu, die baurechtlich bereits genehmigte Spielhallen unter finanziellen Einsatz herzurichten begonnen hatten, wenn die Investitionen nicht auf der Grundlage eines schutzwürdigen Vertrauens getätigt wurden (vgl. StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 438). Daran fehlt es, wenn im Zeitpunkt der Entstehung der eigentumsrechtlich geschützten Position kein Vertrauensschutz anzuerkennen ist (vgl. StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 480).

29

Der danach maßgebliche Zeitpunkt wird nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg (1 VB 15/13, juris, Rn. 482) nicht durch die behördliche Erlaubniserteilung gemäß § 33i GewO bestimmt, weil der Spielhallenbetreiber darauf keinen Einfluss hat, wenn er nach Ausbau sowie Einrichtung der Betriebsstätte und mit seinem Antrag auf Konzessionierung sämtliche in seiner Einflussphäre liegenden Voraussetzungen erfüllt hat. Angesichts der Praxis,

dass die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO zum Betrieb einer Spielhalle regelmäßig erst nach der Errichtung und ihrer baulichen Abnahme beantragt und erteilt wird, hält es der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (1 VB 15/13, juris, Rn. 481) zur Verhinderung von Vorratserlaubnissen, dem mit der Regelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV verfolgten gesetzgeberischen Zweck, für ausreichend, grundsätzlich auf den Antrag nach § 33i GewO und nicht auf die Erlaubniserteilung abzustellen. Maßgeblich kann die Antragstellung nach § 33i GewO aber nur sein, wenn die Spielhalle in diesem Zeitpunkt auf der Grundlage einer bauaufsichtsrechtlichen Genehmigung baulich schon hinreichend errichtet ist, der potentielle Spielhallenbetreiber also im Hinblick auf den gesetzlichen Anspruch auf eine Erlaubnis sein Vertrauen bereits betätigt hat.

30

Trotz erheblicher Investitionen in die Herrichtung einer Spielhallen-Betriebsstätte kann das Vertrauen eines potentiellen Betreibers auf den Fortbestand der alten Rechtslage im Zeitpunkt seiner Antragstellung nach § 33i GewO allerdings bereits nicht mehr schutzwürdig sein. Um die Schutzwürdigkeit des Vertrauens entfallen zu lassen, muss sich die Rechtslage noch nicht geändert haben. Vielmehr reicht es aus, wenn in diesem maßgeblichen Zeitpunkt mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist (vgl. BVerfG, 1 BvL 11/06, BVerfGE 126, 369, juris, Rn. 82). Das ist mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament durch ein initiativberechtigtes Organ der Fall (vgl. BVerfG, 2 BvL 1/03, BVerfGE 127, 31, juris, Rn. 74), kann aber auch schon durch den Kabinettsbeschluss über den Gesetzentwurf ausgelöst werden, wenn die Öffentlichkeit über dessen Inhalt informiert worden ist (vgl. BVerfG, 1 BvL 11/06, BVerfGE 126, 369, juris, Rn. 92). Bei dem Abschluss von Staatsverträgen, deren Text mit der Unterzeichnung durch die Ministerpräsidenten regelmäßig feststeht und das Parlament in der Praxis nur noch vor der Alternative steht, dem Staatsvertrag als Ganzes zuzustimmen oder ihn abzulehnen, kann von einem früheren Zeitpunkt ausgegangen werden, ab dem das Vertrauen in den Fortbestand der bestehenden Rechtslage beseitigt wird (StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 463).

31

Ob dies hier anzunehmen ist oder ob 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-Drucks. 16/1179, S. 50; vgl. auch NdsOVG, 7 ME 90/13, ZfWG 2014, 115, juris; BayVG, 10 CE 13.1416, ZfWG 2013, 423, juris; OVG Saarland, 1 B 476/13, ZfWG 2014, 124, juris), bedarf keiner abschließenden Erörterung. Denn der Gesetzentwurf der Landesregierung über das Landesglücksspielgesetz wurde dem Landtag Rheinland-Pfalz mit der Drucksache 16/1179 vom 24. April 2012 vorgelegt. Damit entfiel der Vertrauensschutz (spätestens) an

diesem Tag, also zu einem Zeitpunkt, als die Umnutzung der Betriebsstätte in eine Spielhalle nicht einmal bauaufsichtsrechtlich genehmigt und der Antrag auf Konzessionierung gemäß § 33i GewO noch nicht gestellt war (vgl. hierzu StGH BW, 1 VB 15/13, juris, Rn. 481).

32

dd) Angesichts dessen war der Gesetzgeber nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten, eine Übergangsfrist für Fälle wie den vorliegenden zu normieren, wie dies für vor dem 1. Juli 2012 genehmigte und betriebene Spielhallen geschehen ist. Dass die Betriebsstätte S...straße in W... nicht in den Genuss der Übergangsbestimmungen des § 29 Abs. 4 GlüStV kommen kann, verkennt der Kläger nicht. Deshalb bedarf es an dieser Stelle keiner Ausführungen, ob die Regelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV für die davon tatbestandlich erfassten Spielhallen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen und in welchem Umfang für solche nach altem Recht konzessionierten und betriebenen Spielhallen eine Amortisation der getätigten Investitionen möglich sein muss (vgl. BayVerfGH, Vf. 10-VII-12 u.a., juris, Rn. 114 ff.).

33

b) Ebensowenig verstoßen die für Spielhallen geltenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Der Senat hält es mit dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (1 VB 15/13, juris, Rn. 343) bereits für fraglich, ob das Kohärenzgebot diesbezüglich überhaupt herangezogen werden kann. Denn mit den Bestimmungen für Spielhallen steht nicht die Geeignetheit einer Monopolregelung in Frage. Die Abstandsvorschriften des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG werden jedenfalls nicht durch die nach dem Vorbringen des Klägers großzügigeren Vorschriften für Spielbanken in einer Weise konterkariert, dass ihre Geeignetheit zur Erreichung der verfolgten Ziele in Frage gestellt würde. Abgesehen davon, dass der von Spielhallen ausgehende Glücksspielanreiz gerade für Minderjährige ab dem 10. Lebensjahr mit dem Anreiz, den eine Spielbank ausübt, nicht vergleichbar ist, muss die konkrete Ausgestaltung der unterschiedlichen Glücksspielangebote nicht in jeder Hinsicht einheitlich erfolgen. Das Kohärenzgebot darf nicht als Uniformitätsgebot missverstanden werden und auch nicht als ein Gebot zur Optimierung der Zielverwirklichung. Ein Mitgliedstaat ist also nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dasselbe Konzept zu verfolgen (vgl. EuGH, C-316/07 u.a. - Stoß u.a. -, www.curia.europa.eu, juris, Rn. 95 f.; EuGH, C-46/08 - Carmen Media Group - www.curia.europa.eu, Rn. 62 f.; BVerwG, 8 C 2/10, NVwZ 2011, 1328, juris; BVerwG, 8 C 10/12, juris, Rn. 32; BayVGH, 10 BV 10.2506, juris Rn. 27; OVG RP, 6 A 10045/12.OVG).

34

2. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags auf Bewilligung einer Ausnahme.

35

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 LGLüG kann die zuständige Erlaubnisbehörde mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGLüG festgesetzten Mindestabstand zulassen. Die Ablehnung der vom Kläger begehrten Ausnahmegenehmigung weist weder Ermessensfehler der Beklagten noch solche des Beigeladenen auf, der seine Zustimmung – für die Beklagte bindend – versagt hat. Die dafür angeführte Begründung, die räumliche Nähe von Spielhallen zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden, dürfe ausnahmsweise nur dann zugelassen werden, wenn nicht zu erwarten sei, dass Jugendliche dadurch gefährdet werden könnten, ist nicht zu beanstanden. Sie hält sich im Rahmen der gesetzlichen Grenzen der Bestimmung des § 11 Abs. 1 Satz 2 LGLüG und macht von dem eingeräumten Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch (§ 114 Satz 1 VwGO). Die für die Ablehnung einer Ausnahme maßgebliche Erwägung trägt insbesondere dem vom Gesetzgeber mit der Neuregelung des Glücksspielrechts im Jahr 2012 beabsichtigten Jugendschutz Rechnung. Dies wird durch die Studie „Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz“ bestätigt, auf die sich der Beigeladene beruft. Danach ist die Zielgruppe der Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr durch das Automatenpiel besonders gefährdet, welches das höchste Risiko für problematisches Spielverhalten berge, wobei der frühe Konsum in der Jugend das Risiko für ein späteres pathologisches Spielverhalten deutlich erhöhe. Da die Betriebsstätte S...straße in W... von der K... Realschule, die von Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr besucht wird, nur einen Abstand von ca. 230 m Luftlinie hält, kann die ablehnende Ermessensentscheidung über den Ausnahmeantrag des Klägers nicht beanstandet werden. Ob die Ablehnung einer Ausnahmegenehmigung daneben auch auf den fehlenden Mindestabstand zu fünf weiteren Spielhallen gestützt werden durfte, kann angesichts dessen unerörtert bleiben, da die erwähnten Gesichtspunkte des Jugendschutzes erkennbar vorrangig für die Ermessensbetätigung des Beigeladenen und damit auch der sich darauf beziehenden Beklagten waren.

36

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO.

37

Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig. Dies entspricht der nach § 162 Abs. 3 VwGO maßgebenden Billigkeit. Denn der Beigeladene hat keinen eigenen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko gemäß § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt.

38

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 VwGO.

39

Gründe, gemäß § 132 Abs. 2 VwGO die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.

40

Beschluss

41

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 15.000,00 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG).