

Gericht: OVG Saarland 1. Senat
Entscheidungsdatum: 29.02.2016
Aktenzeichen: 1 B 201/15

Beschluss

Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 12. Oktober 2015 – 1 L 1011/15 – wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens fallen der Antragstellerin zur Last.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500.- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen die sofortige Vollziehung des auf die §§ 2 Abs. 3, 24, 25 GlüStV, 4 Abs. 1, 14 Abs. 3 AG GlüStV-Saar, 2 Abs. 1, 3 Abs. 2, 9 Abs. 1 und 2, 12 Abs. 6 SSpielhG sowie § 15 Abs. 2 GewO gestützten Bescheides des Antragsgegners vom 7.8.2015, durch den der Antragstellerin die Schließung der von ihr in der L.-straße in A-Stadt betriebenen Spielhalle 3, Eingang rechte Seite, – bei gleichzeitiger Einräumung einer Frist zur Einstellung des Betriebes binnen einer Woche ab Zustellung des Bescheides – aufgegeben, ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000.- Euro angedroht sowie aufschiebend bedingt festgesetzt und hinsichtlich der Schließungsanordnung eine Gebühr in Höhe von 2.000.- Euro erhoben wurde.

2

Den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der am 9.9.2015 unter der Geschäftsnummer 1 K 1108/15 erhobenen Klage der Antragstellerin hat das Verwaltungsgericht mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Abwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin, von der Durchsetzung der ihr gegenüber ergangenen Anordnung verschont zu bleiben, und dem öffentlichen Interesse an einer unverzüglichen, von einer aufschiebenden Wirkung nicht gehinderten Durchsetzung der angefochtenen Behördenentscheidung zu ihrem Nachteil ausfalle. Der angefochtene Bescheid des Antragsgegners vom 7.8.2015 erweise sich angesichts der Erkenntnismöglichkeiten im einstweiligen Rechtsschutzverfahren als offensichtlich rechtmäßig, weil die der Antragstellerin zum Betrieb der Spielhalle erteilte Erlaubnis auf Grund baulicher Veränderungen der Spielhalle erloschen sei und die

Ermessensentscheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtlicher Überprüfung stand halte. Bei dieser Sachlage sei eine Aufhebung des gesetzlichen Sofortvollzuges auch unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Folgen für die Antragstellerin nicht geboten.

II.

3

Die gegen den vorbezeichneten Beschluss des Verwaltungsgerichts eingelegte Beschwerde ist zulässig, aber nicht begründet.

4

Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, geben keine Veranlassung, die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern.

5

1. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt, dass die der Antragstellerin von der Oberbürgermeisterin der L.-stadt A-Stadt mit Bescheid vom 11.3.2011 gemäß § 33i GewO erteilte Erlaubnis für den Betrieb der streitbefangenen Spielhalle erloschen ist.

6

a. Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung ist, dass die Erlaubnis nach § 33i GewO sowohl einen persönlichen als auch einen sachlichen Charakter hat

7

siehe hierzu BVerwG, Urteile vom 9.3.2005 - 6 C 11.04 -, GewArch 2005, 292, 293, und vom 23.11.2005 - 6 C 8.05 -, GewArch 2006, 153, sowie - 6 C 9.05 -, GewArch 2006, 158,

8

denn sie ist an bestimmte Personen, bestimmte Räume sowie eine bestimmte Betriebsart gebunden und genießt nur solange Bestandsschutz, wie keiner dieser Bezugspunkte verändert wird. Jede wesentliche Veränderung in einem dieser für die Konzessionierung relevanten Anknüpfungspunkte hat grundsätzlich das Erlöschen der Betriebserlaubnis zur Folge. Wesentliche Änderungen sind dabei solche, die sich auf die für die Erlaubniserteilung maßgeblichen Verhältnisse auswirken

9

OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 8.12.2015 – 1 B 160/15 - und vom 16.1.2015 - 1 B 370/14 -; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.11.2009 - 1 S 137/09 -, Juris, Rdnr. 4; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 4.1.1999 - 2 Ss (OWi) 285/98-(OWi) 145/98 II -, Juris, Rdnr. 8; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.6.1994 - 14 S 1947/93 -, Juris, Rdnr. 42; siehe auch OVG Hamburg, Beschluss vom 19.5.2015 - 4 Bs 14/15 -, Juris, Rdnr. 50; VG Berlin, Beschluss vom 25.3.2014 - 4 L 57/14 -, Juris, Rdnr. 15; VG Braunschweig, Urteil vom 3.7.1987 - 1 VG A 153/86 -, GewArch 1988, 158; Ennuschat in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Auflage, § 33i Rdnr. 39; Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand: März 2015, § 33i Rdnr. 20; Hahn in:

Friauf, Kommentar zur GewO, Stand: Juli 2015, § 33i Rdnr. 59; Dietlein/Hüsken in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Auflage, § 33i GewO, Rdnr. 12; Gronemeyer/Friege in: Redeker/Uechtritz, Anwalts-Handbuch Verwaltungsverfahren, B. Spielhallen- und Glücksspielrecht, Rdnr. 136; Pielow, GewO, 2009, § 33i, Rdnr. 21.

10

b. Diese Voraussetzungen liegen schon nach Maßgabe der im vorliegenden Eilrechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung vor.

11

Der Antragstellerin wurde von der Oberbürgermeisterin der L.-stadt A-Stadt unter dem 11.3.2011 aufgrund des § 33i Abs. 1 GewO die Erlaubnis zum Betrieb der im angefochtenen Bescheid näher bezeichneten Spielhalle erteilt. In den auf Seite 3 des Erlaubnisbescheides ergangenen Hinweisen ist unter anderem ausgeführt, dass die Grundfläche im Sinne des § 3 Abs. 2 SpielV nach den vorgelegten Unterlagen derzeit 89,55 qm beträgt und somit die Aufstellung von sieben Geldspielgeräten zulässig ist. Infolge des gemäß Bauschein der L.-stadt A-Stadt vom 16.2.2012 unmittelbar neben dem Eingang zur Spielhalle errichteten Anbaus von etwa 3m x 3m wurde die Spielhallenfläche - unter Berücksichtigung des Abzugs von WC und Theke - auf 96,55 qm erweitert. Durch diese bauliche Maßnahme hat die Antragstellerin eine wesentliche Veränderung des raumbezogenen Aspekts der Spielhallenerlaubnis vollzogen. Denn während vor der Baumaßnahme in der Spielhalle die höchstzulässige Zahl der Geldspielgeräte gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV sieben Geräte betrug, hat sich infolge der durch die Baumaßnahmen herbeigeführten Erweiterung der Spielhallenfläche die höchstmögliche Zahl der zulässigen Geld- oder Warenspielgeräte auf acht Geräte erhöht. Demzufolge hätte die bauliche Erweiterung der Spielhallenfläche im Falle der Einholung einer Erlaubnis nach § 33i GewO zur Folge gehabt, dass auf einer Fläche von nunmehr 96,55 qm die Aufstellung eines weiteren Geldspielgerätes zulässig gewesen wäre. Darüber hinaus ist die von der Antragstellerin durchgeführte bauliche Erweiterung der Spielhallenfläche für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 GewO, die an bestimmte Räume gebunden ist, im Rahmen des § 33i Abs. 2 GewO von Bedeutung. Denn für das Vorliegen dieses Versagungsgrundes ist zu prüfen, ob die zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume u.a. wegen ihrer Beschaffenheit den polizeilichen Anforderungen genügen. Auch deshalb wirken sich die von der Antragstellerin durchgeführten Anbaumaßnahmen auf die für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Verhältnisse aus. Demzufolge liegt eine im dargelegten Sinne wesentliche Veränderung des Betriebsraumes vor.

12

c. Mit den in diesem Zusammenhang vorgetragenen Einwendungen dringt die Antragstellerin nicht durch.

13

Soweit die Antragstellerin der Annahme einer wesentlichen Veränderung zunächst entgegenhält, dass die höchstzulässige Zahl an Geldspielgeräten nicht Gegenstand der Spielhallenerlaubnis sei, sondern gemäß § 3 Abs. 2 SpielV von der Grundfläche der Spielhalle abhängt, verkennt sie, dass aufgrund der Raumbezogenheit der Erlaubnis nach § 33i GewO Veränderungen in bezug auf die Räume Auswirkungen auf den Fortbestand der Erlaubnis haben können. Die Erlaubnis nach § 33i GewO muss für „bestimmte“ Räume erteilt werden, die bereits in dem Antrag genau

bezeichnet werden müssen. Der Gewerbebetrieb darf nur in den von der Erlaubnis ausdrücklich erfassten Räumen ausgeübt werden, die nach Lage, Größe und eventuell sonst zur Beschreibung geeigneten Kriterien genau zu bezeichnen bzw. zeichnerisch darzustellen sind. Demzufolge wird in dem Erlaubnisbescheid nach § 33i GewO die für die Berechnung maßgebliche Grundfläche festgelegt. Zudem kann in die Erlaubnis auch eine Bestimmung der zulässigen Anzahl der höchstzulässigen Gewinnspielgeräte aufgenommen werden

14

Hahn, wie vor, Rdnr. 32, 33; Gronemeyer/Friege, wie vor, Rdnr. 137, 146.

15

In der streitgegenständlichen Erlaubnis nach § 33i GewO vom 11.3.2011 sind sowohl die sich aus den vorgelegten Unterlagen ergebende Grundfläche nach § 3 Abs. 2 SpielV - 89,55 qm – als auch die Zahl der zulässigen Geldspielgeräte - sieben Geldspielgeräte – festgelegt. Von dieser festgesetzten Grundfläche weichen die im Zuge des Anbaus vorgenommenen baulichen Veränderungen aus den dargelegten Gründen in wesentlichem Maße ab.

16

Auch der weiteren Argumentation der Antragstellerin, dass die fallbezogen nur um 7 qm erfolgte Erweiterung keine wesentliche Änderung sei, vielmehr eine wesentliche Veränderung erst bei Überschreiten einer Bagatellgrenze von 10 % der Netto-Nutzfläche gegeben sei, kann nach den Erkenntnismöglichkeiten des vorliegenden Verfahrens nicht gefolgt werden. Eine Bagatellgrenze von 10 %, wie sie die Antragstellerin in Anlehnung an das Immissionsrecht fordert, findet im Gesetz keine Grundlage. Vielmehr erscheint es ausgehend vom Regelungsgegenstand des Saarländischen Spielhallengesetzes gemäß § 1 Abs. 2 und Abs. 3 SSpielhG in Verbindung mit den §§ 1, 3 SpielV sachgerecht, bei der Beurteilung der Wesentlichkeit baulicher Veränderungen auch die Zahl der zulässigen Geldspielgeräte in den Blick zu nehmen. Insoweit bestimmt § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV, dass in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen je 12 qm Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden darf. Es liegt auf der Hand, dass es bei der Anwendung der gesetzlichen Referenzzahl zu Härten kommen kann. Den damit verbundenen Folgen kann der Spielhallenbetreiber durch Einholung einer Erlaubnis begegnen. Abgesehen davon ist mit der von der Antragstellerin vorgeschlagenen Bagatellgrenze nichts gewonnen, da auch diese bei geringfügigem Überschreiten zu Härten führen kann.

17

Ebenso wenig verfängt der weitere – erstmals in der Beschwerdebegründung erhobene – Einwand der Antragstellerin, dass der Anbau nur als Lager- bzw. Abstellraum gedient habe und daher gemäß § 3 Abs. 2 Satz 4 SpielV bei der Berechnung der Grundfläche nicht berücksichtigt werden dürfe.

18

Insoweit erscheint bereits fraglich, ob der durch den Anbau geschaffene Raum aufgrund seiner baulichen Gestaltung als Nebenraum im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 4 SpielV qualifiziert werden kann. Ein bei der Berechnung der Grundfläche einer Spielhalle außer Ansatz bleibender „Nebenraum“ im Sinne dieser Norm setzt voraus, dass er durch bauliche Gestaltung - seien es

raumhohe Wände oder andere bauliche Hindernisse - dem Spielbetrieb vorenthalten wird und eine dem Hauptnutzungszweck der Spielhalle, nämlich dem Spielen, dienende Funktion erfüllt

19

BVerwG, Urteil vom 22.10.1991 – 1 C 25/90 – Juris, Rdnr. 10 ff..

20

Fallbezogen hat die Antragstellerin in der Antragsschrift vom 17.8.2015 selbst vortragen lassen, dass der Anbau in die Spielhalle „vollständig integriert“ und „einsehbar“ sei und „kein abgegrenzter Raum“ darstelle. Auch aus den vorliegenden Grundrisszeichnungen ist zu ersehen, dass der Zugang von der übrigen Spielhallenfläche zu diesem Anbau nur etwa hälftig durch die vorspringende Lüftungsanlage begrenzt, ansonsten aber offen und nicht durch bauliche Hindernisse beschränkt ist. Von daher erscheint zweifelhaft, ob es sich bei dem Anbau angesichts seiner baulichen Gestaltung um einen gesonderten Raum handelt. Letztlich bedarf dies jedoch keiner abschließenden Betrachtung.

21

Entscheidend ist nämlich zu beachten, dass nach Maßgabe der baurechtlichen Planung der Antragstellerin, die bauaufsichtlich geprüft und damit Gegenstand des ihr erteilten Bauscheins vom 16.2.2012 geworden ist, die durch den Anbau hinzutretende Fläche Teil der Spielhallenfläche werden sollte. Die auf dieser Grundlage vollzogene bauliche Erweiterung stellt sich – ungeachtet der behaupteten späteren tatsächlichen Nutzung des Anbaus – als wesentliche raumbezogene Veränderung dar, die – auch – einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis bedurft hätte.

22

Hierzu ist zu sehen, dass bereits in der von der Antragstellerin im Bauantragsverfahren vorgelegten Bauzahlenberechnung (Bl. 16 VA) die durch den Anbau hinzutretende Fläche der Spielhallenfläche zugeordnet und nicht als Nebenraum ausgewiesen wurde. Darin wurde nämlich die sich nach Durchführung der Baumaßnahme ergebende Spielhallenfläche - statt bisher 89,55 qm - mit 96,55 qm angegeben und neben WC und Theke nicht ein weiterer Nebenraum angeführt. Dem entspricht, dass in der Betriebsbeschreibung vom 17.6.2011 (Bl. 22 VA), die bauaufsichtlich geprüft wurde, bei den Angaben zum Betrieb unter Ziffer 1 (Maschinen, Apparate, Fördereinrichtungen, Betriebsfahrzeuge) eingetragen wurde: „Geldspielautomaten und Unterhaltungsgeräte, 8 Stück“. Dies weist darauf, dass es der Antragstellerin bei der baulichen Erweiterung der Spielhalle um die Aufstockung der zulässigen Anzahl der Geldspielgeräte gegangen ist, was bei der Schaffung eines bloßen Nebenraumes nicht zu realisieren gewesen wäre. Im Weiteren ergibt sich aus der bauaufsichtlich geprüften Grundrisszeichnung (Bl. 17 VA), dass die durch den Anbau zu gewinnende Fläche der Spielhallenfläche zugeschlagen und nicht als Nebenraum dargestellt wurde, da die neue Spielhallenfläche mit (F = 99,96 qm – Theke (3,4 qm) =) 96,55 qm angegeben ist. In dieses Bild lässt sich nahtlos einfügen, dass in dieser Grundrisszeichnung insgesamt acht Geldspielgeräte eingezeichnet sind, wobei sich ein Geldspielgerät in der neu zu schaffenden Anbaufläche befindet.

23

Dass die Antragstellerin mit der baulichen Erweiterung der Spielhalle nicht die Schaffung eines Abstellraums oder Lagers bezweckte, sondern die Baumaßnahme dazu diene, durch

Vergrößerung der Spielfläche die Anzahl der zulässigen Geldspielgeräte zu erhöhen, zeigt sich auch daran, dass die Antragstellerin das Bauantragsverfahren kurze Zeit, nachdem bei der Kontrolle vom 25.5.2011 acht statt der erlaubten sieben Geldspielgeräte in der Spielhalle vorgefunden wurden (Bl. 51, 57 VA), eingeleitet hat, nach den unwidersprochen gebliebenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts in der Spielhalle seit 2012 acht statt der zulässigen sieben Geldspielgeräte aufgestellt sind, anlässlich der Kontrolle vom 22.1.2015 das Vorhandensein von acht Geldspielgeräten von der Aufsichtsperson mit der Erweiterung der Halle um den Abstellraum gerechtfertigt wurde, die anwaltlich vertretene Antragstellerin noch in der Antragschrift vom 17.8.2015 im Zusammenhang mit dem Anbau von der Möglichkeit sprach, ein Geldspielgerät mehr in der Betriebsstätte aufzustellen und die Antragstellerin erstmals in der Beschwerdebegründung vortragen ließ, dass der Anbau lediglich als Abstellraum bzw. Lager genutzt worden sei.

24

Ist nach alledem davon auszugehen, dass die Anbaumaßnahme als Erweiterung der Spielhallenfläche baurechtlich geplant und bauaufsichtlich genehmigt worden ist, muss sich die Antragstellerin nach dem genehmigungsgemäßen Vollzug der Baumaßnahme hieran auch in spielhallenrechtlicher Hinsicht festhalten lassen mit der Folge, dass mit der Durchführung des Anbaus eine - spielhallenrechtlich erlaubnispflichtige - wesentliche Veränderung der im Erlaubnisbescheid vom 11.3.2011 genehmigten Räumlichkeiten herbeigeführt worden ist.

25

d. Das Vorliegen einer wesentlichen Veränderung der genehmigten Räumlichkeiten hat zu einer Erledigung der am 11.3.2011 erteilten Erlaubnis nach § 33i GewO „auf andere Weise“ (§ 43 Abs. 2 SVwVfG) und damit zu deren Erlöschen geführt

26

siehe hierzu den zwischen den Beteiligten ergangenen Beschluss des Senats vom 8.12.2015 - 1 B 160/15 – betreffend eine andere Spielhalle der Antragstellerin.

27

Auf andere Weise erledigt ist ein Verwaltungsakt, der seine regelnde Wirkung verliert. Da das Gesetz den Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsaktes bei den übrigen in § 43 Abs. 2 SVwVfG genannten Varianten entweder - wie in den Fällen der Rücknahme des Widerrufs oder der anderweitigen Aufhebung - an ein formalisiertes Handeln der Behörde oder - wie im Fall des Zeitablaufs - an einen eindeutig bestimmbareren Tatbestand knüpft, ist die Annahme einer Erledigung „auf andere Weise“ im Sinne der letzten Variante der Vorschrift nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gerechtfertigt. Als Fallgruppen für die Erledigung auf andere Weise sind insbesondere der Wegfall des Regelungsobjektes, die inhaltliche Überholung der Regelung durch eine neue Sachentscheidung, der einseitige Verzicht und die Änderung der Sach- oder Rechtslage anerkannt, wenn diese den Verwaltungsakt ausnahmsweise gegenstandslos werden lässt

28

BVerwG, Urteil vom 9.5.2012 - 6 C 3/11 -, Juris, Rdnr. 19; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 8.7.2014 - 8 S 1071/13 -, Juris, Rdnr. 27.

29

Im vorliegenden Fall spricht alles dafür, dass die der Antragstellerin erteilte Spielhallenerlaubnis infolge der durch die bauliche Erweiterung der Spielhalle bewirkten veränderten Sachlage gegenstandslos geworden ist.

30

Hinsichtlich dieser Fallgruppe ist allerdings zu beachten, dass eine nachträgliche Änderung der für den Erlass des Verwaltungsaktes maßgeblichen Sach- oder Rechtslage mit Blick auf die der Vorschrift des § 51 Abs. 1 Nr. 1 SVwVfG zugrunde liegende Wertung die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes grundsätzlich unberührt lässt. Daher können geänderte Umstände nur dann unmittelbar zum Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsaktes führen, wenn sie ihn ausnahmsweise gegenstandslos machen. Ob von einer derartigen Gegenstandslosigkeit auszugehen ist, hängt davon ab, ob der Verwaltungsakt nach seinem Inhalt und Zweck und gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Vorschriften, auf denen er beruht, Geltung auch gerade für den Fall der veränderten Umstände beansprucht oder nicht

31

BVerwG, Urteil vom 9.5.2012, wie vor, Rdnr. 25; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Auflage, 2015, § 43 Rdnr. 42.

32

Im vorliegenden Fall muss Beachtung finden, dass die Erlaubnis nach § 33i GewO, wie bereits ausgeführt, aufgrund ihres persönlichen und sachlichen Charakters an bestimmte Personen, bestimmte Räume sowie eine bestimmte Betriebsart gebunden ist und nur solange Bestandsschutz genießt, wie keiner dieser Bezugspunkte verändert wird. Damit beansprucht die Erlaubnis nach § 33i GewO nach ihrem Inhalt und Zweck für den Fall der wesentlichen Veränderung der von ihrem Regelungsgehalt erfassten Räumlichkeiten gerade keine Geltung. Dies führt fallbezogen zu der Feststellung, dass die der Antragstellerin erteilte Spielhallenerlaubnis infolge der durchgeführten baulichen Veränderungen und des damit einhergehenden wesentlichen Eingriffs in den genehmigten ursprünglichen baulichen Zustand der Spielhalle ihren regelnden Charakter verloren hat und damit gegenstandslos geworden ist.

33

Der demgegenüber von der Antragstellerin unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.3.1988 - 4 C 120/85 - gezogene Vergleich mit dem Baurecht, demzufolge eine Baugenehmigung nicht automatisch mit einer Nutzungsunterbrechung oder der Aufnahme einer anderen Nutzung erlösche, solange die bauliche Anlage vom Standpunkt eines objektiven Betrachters aus gesehen in ihrer Umgebung für die bisher ausgeübte Nutzung weiterhin offen sei, gibt zu keiner anderen Beurteilung Anlass. Vorliegend geht es nicht um die Betrachtung einer Nutzungsänderung aus baurechtlicher Sicht, sondern um eine spielhallenspezifische Betrachtungsweise, die mit Blick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel der Verhinderung und Bekämpfung von Glückspielsucht maßgeblich durch das Verhältnis von Spielhallengrundfläche und Zahl der aufgestellten Geldspielautomaten geprägt ist.

34

OVG des Saarlandes, Beschluss vom 8.12.2015, wie vor.

35

2. Sind demnach die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 2 GewO mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben, hält auch die Ermessensentscheidung des Antragsgegners den in der Beschwerdebegündung vorgetragene Einwendungen stand.

36

a. Dem Erlass der sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung steht nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht die Erlaubnisfähigkeit der streitbefangenen Spielhalle entgegen. Da sich nach eigener Darlegung der Antragstellerin sowohl in demselben Gebäude als auch im Abstand von weniger als 500 m noch weitere Spielhallen befinden, kommt die Erteilung einer neuen Spielhallenerlaubnis sowohl aufgrund des Verbundverbots des § 3 Abs. 2 Nr. 1 SSpielhG als auch aufgrund der Abstandsregelung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG nicht in Betracht.

37

aa. Die Antragstellerin kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis entgegenstehenden Regelungen des Verbundverbots und des Mindestabstands gegen höherrangiges Recht verstießen und aus diesem Grunde ihrem Aussetzungsantrag stattzugeben sei. Zwar kann im Einzelfall das Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG es gebieten, ungeachtet des Geltungsanspruchs einer entgegenstehenden gesetzlichen Norm vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn das Gericht zumindest gewichtige Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des entscheidungserheblichen Gesetzes hat, die sich so weit verdichtet haben, dass die für eine Vorlage im Hauptsacheverfahren erforderliche Überzeugung von seiner Verfassungswidrigkeit voraussichtlich bejaht werden wird, sofern durch die Entscheidung die Hauptsache im Ergebnis nicht vorweggenommen wird

38

BVerfG, Beschluss vom 24.6.1992- 1 BvR 1028/91 -, BVerfGE 86, 382, 389; BVerwG, Beschluss vom 5.2.1976 – VII A 1.76 – BVerwGE 50, 124, 130; OVG des Saarlandes, Beschluss vom 24.6.2014 - 1 B 216/14 -; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.4.1992 - 12 B 2298/90 -, NVwZ 1992, 1226; Bader/Funke-Kaiser/ Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 6. Auflage, § 80 Rdnr. 95.

39

Derartige gewichtige Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden gesetzlichen Bestimmungen vermag das Beschwerdevorbringen aber nicht zu begründen. Ebenso wenig sind hinreichende Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit der unionsrechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) dargetan.

40

bb. An der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, aufgrund der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Spielhallen) Vorschriften über das Verbundverbot und den Mindestabstand zwischen Spielhallen zu erlassen, bestehen bei summarischer Prüfung keine durchgreifenden Zweifel. Das Recht der Spielhallen ist im Zuge der Föderalismusreform ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft, das zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

zählt, ausgenommen worden. Die Ausgliederung der Kompetenzen für das (Gaststätten- und) Spielhallenrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes hat ihren Grund im örtlichen Bezug der Materie, der seinerseits aber zur Abgrenzung der Kompetenzen nicht herangezogen werden braucht. Die von der Antragstellerin angegriffenen Bestimmungen fallen unter den Regelungsbereich des bisherigen § 33i Abs. 2 GewO, weil sie nach ihrem Ziel mit einer Beschränkung der räumlichen Verteilung von Spielhallen (Mindestabstand und Verbot in baulichen Einheiten) eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern sollen, ohne in die Bereiche von § 33c bis § 33h GewO (im wesentlichen gerätebezogene Regelungen zur Aufstellung und technischen Gestaltung der einzelnen Spielgeräte sowie zum Spielvorgang) überzugreifen. Daher hat der Landesgesetzgeber aller Voraussicht nach eine Materie des Rechts der Spielhallen und nicht des Rechts der Wirtschaft geregelt

41

siehe hierzu im Einzelnen: Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.6.2014 - 15/13, 1 VB 15/13 -, Juris, Rdnr. 309 ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28.6.2013 - u.a. Vf. 10-VII-12 -, Juris, Rdnr. 79 ff.; OVG Hamburg, Beschluss vom 24.6.2014 - 4 Bs 279/13 -, Juris, Rdnr. 14; OVG Koblenz, Beschluss vom 27.5.2014 - 6 B 10343/14 -, Juris, Rdnr. 4; OVG Lüneburg, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris, Rdnr. 19 ff; Beaucamp, Verfassungsrechtsfragen des Spielhallenrechts der Länder, DVBl. 2015, 1473 ff..

42

cc. Auch in materieller Hinsicht begegnet die Verfassungsmäßigkeit von Verbundverbot und Abstandsvorgaben keinen gewichtigen Zweifeln. Insoweit vermag das Vorbringen der Antragstellerin schon im Ansatz nicht zu überzeugen, da sie die in Rede stehenden Vorschriften an den Anforderungen für objektive Beschränkungen der Berufswahl misst. Die Regelungen zum Verbundverbot und zum Mindestabstand sind grundsätzlich als Berufsausübungsregelungen und nicht als objektive oder subjektive Berufswahlbeschränkungen zu qualifizieren. Denn weder wird der Zugang zum Beruf eines Spielhallenbetreibers bzw. –unternehmers an sich verhindert noch wird dieser von besonderen subjektiven Voraussetzungen abhängig gemacht oder der Betreiber verpflichtet, diesen Beruf aufzugeben.

43

Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass eine Vielzahl der im Saarland vorhandenen Spielhallen von den in Rede stehenden Regelungen betroffen seien, ist der Antragsgegner dem mit dem Hinweis entgegengetreten, dass er nach dem 1.7.2012 eine nicht unerhebliche Anzahl von Erlaubnissen nach § 2 SSpiegelhG erteilt habe, die nicht unter die Übergangsfrist der §§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV, 12 SSpiegelhG gefallen seien. Steht es demnach nach derzeitigem Erkenntnisstand jedem Spielbetreiber frei, andere Spielhallen an nicht den Restriktionen des Saarländischen Spielhallengesetzes unterfallenden Orten zu öffnen, werden mit den Regelungen zum Verbundverbot und zum Mindestabstand keine Zugangsregelungen für den Beruf des Spielhallenbetreibers bzw. –unternehmers getroffen. Vorschriften über die Berufsausübung können wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen zwar als Eingriff in die Freiheit der Berufswahl beurteilt werden, wenn die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, den gewählten Beruf auszuüben. Allerdings kann auch unter Geltung des Verbundverbots und des Mindestabstands

für Spielhallen mit Geldspielgeräten eine Konzession erlangt werden, so dass der Beruf des Spielhallenbetreibers bzw. –unternehmers zwar inhaltlich, also in der Ausübung, reglementiert, aber der Zugang zu ihm nicht ausgeschlossen wird

44

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, wie vor, Rdnr. 100.

45

Berufsausübungsregelungen sind zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist

46

OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 24.6.2014 - 1 B 216/14 -, vom 17.3.2014 - 1 B 102/14 -, vom 10.2.2014 - 1 B 476/13 - und vom 3.2.2014 - 1 B 480/13 -.

47

Gemessen an diesen Anforderungen vermag das Vorbringen der Antragstellerin keine gewichtigen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Regelungen zu begründen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Regelungen zum Verbundverbot und zum Mindestabstand durch gewichtige Belange des Gemeinwohls legitimiert sind, da durch diese Bestimmungen das Entstehen von Glücksspielsucht verhindert und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden sollen. Es liegt im überwiegenden Wohl der Allgemeinheit, das Glücksspielangebot in Hinblick auf die Gefahren des Glücksspiels zu regulieren und zu begrenzen, wobei dies insbesondere im Bereich des als besonders gefährlich geltenden Automatenspiels gilt. Die Bestimmungen zum Verbundverbot und zum Mindestabstand, durch die eine Ausdünnung der Angebotsdichte von Spielhallen erreicht werden soll, sind geeignet, dieses besonders wichtige Gemeinwohlziel zu fördern. Der Gesetzgeber durfte die Maßnahmen auch als erforderlich erachten, denn die bisherigen Regelungen, insbesondere diejenigen der Spielverordnung, hatten in den letzten Jahren eine erhebliche Ausbreitung von Spielhallen zur Folge. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Eindämmung der Spielsucht mit ihren gravierenden Folgen für den einzelnen Betroffenen und die Gesellschaft und im Hinblick darauf, dass Verbundverbot und Abstandsregelung der weiteren Berufsausübung des einzelnen Spielhallenbetreibers grundsätzlich nicht entgegenstehen, sondern im wesentlichen lediglich deren ortsbezogene Ausübung einschränken, sind die in Rede stehenden Regelungen auch als angemessen, d.h. als verhältnismäßig im engeren Sinne zu betrachten

48

OVG des Saarlandes, Beschlüsse wie vor; im Ergebnis ebenso Bayerischer Verfassungsgerichtshof, wie vor, Rdnr. 103 ff.; siehe auch Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, wie vor, Rdnr. 321 ff., 359 ff., der die Verhältnismäßigkeit von Verbundverbot und Mindestabstand sogar unter Anlegung der strengen Voraussetzungen der für eine objektive Beschränkung der Berufswahl geltenden Maßstäbe bejaht.

49

Ungeachtet dessen kann auch fallbezogen nicht davon ausgegangen werden, dass die in Rede stehenden Berufsausübungsregelungen gerade in Bezug auf die Antragstellerin in ihren Wirkungen einer Regelung der Berufswahl nahe kommen, was zur Folge hätte, dass sie nur unter strengen Voraussetzungen und nur zur Abwehr konkreter Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter sowie unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit statthaft wären

50

BVerfG, Beschluss vom 5.8.2015 - 2 BvR 2190/14 -; Juris, Rdnr. 28, m.w.N..

51

Hierzu ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin neben der von der streitigen Untersagungsverfügung betroffenen Spielhalle zumindest zwei weitere Spielhallen betreibt und schon aus diesem Grund die Untersagungsverfügung nicht ihre gesamte gewerbliche Betätigung als Spielhallenbetreiberin betrifft. Auch hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass sie versucht hätte, andere Standorte für Spielhallen im Saarland zu finden, ihr dies aber wegen des Abstands- und des Verbundverbots nach § 3 Abs. 2 SSpG unmöglich gewesen sei.

52

dd. Die gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Regelungen erhobenen Einwendungen der Antragstellerin greifen nach Maßgabe der Erkenntnismöglichkeiten des vorliegenden Eilrechtsschutzverfahrens und des aufgezeigten Prüfungsmaßstabs nicht durch.

53

Soweit die Antragstellerin unter Berufung auf aktuelle Daten und Untersuchungen eine lineare Relation zwischen Verfügbarkeit von Spielhallen bzw. Geldspielgeräten und Prävalenz bestreitet und die Eignung von Verbundverbot und Mindestabstand zur Suchtbekämpfung in Abrede stellt, vermag dieses Vorbringen die auf der Einschätzung von Suchtexperten beruhende und aus Sicht des Senats auch naheliegende Erwägung des Gesetzgebers, dass ein Zusammenhang zwischen der leichten Verfügbarkeit und „Griffnähe“ eines Spielangebots und einem verstärkten Nachfrageverhalten bestehe und daher die Begrenzung der Spielhallendichte einer effektiven Suchtbekämpfung förderlich ist, nicht als offensichtlich fehlerhaft darzustellen oder gar zu widerlegen

54

Landtag des Saarlandes, Drucksache 15/15, Seite 71, 72; siehe auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, wie vor, Rdnr. 106.

55

Soweit die Antragstellerin unter Hinweis auf ein – bei Spielbanken erprobtes – spielhallenübergreifendes Sperrsystem als milderes Mittel die Erforderlichkeit der in Rede stehenden Bestimmungen verneint, ist der Antragsgegner dem mit der nachvollziehbaren Begründung entgegengetreten, dass die Spielbanken im Saarland auf wenige Standorte beschränkt seien (zwei Spielbanken und fünf Zweigstellenbetriebe) und demgegenüber die

Spielhallen ubiquitär und in Ballungsräumen gehäuft vorhanden seien (rund 240 Spielhallen im Saarland), so dass ein spielhallenübergreifendes Sperrsystem keine Auflösung der massiven örtlichen Konzentration herbeiführen und damit keine Reduzierung der Verfügbarkeit und „Griffnähe“ des Automatenspiels bewirken könne.

56

Auch der weiteren Argumentation der Antragstellerin, dass die besagten Regelungen angesichts der durch sie bewirkten faktischen Kontingentierung mit einem massiven Grundrechtseingriff verbunden seien, dem kein hinreichendes Allgemeininteresse gegenüberstehe, und daher unangemessen seien, kann aus den bereits dargelegten Gründen nicht gefolgt werden, da es dem Spielhallenbetreiber unbenommen ist, an einem den Vorgaben des § 3 Abs. 2 SSpielhG gerecht werdenden Standort eine Spielhalle zu betreiben.

57

Ebenso wenig verfängt die Rüge der Antragstellerin, die Regelungen zum Verbundverbot und zum Mindestabstand seien zu unbestimmt, da sie keine hinreichenden Regelungen für die Lösung von Konkurrenzsituationen zwischen mehreren Spielhallenbetreibern enthielten. Die Frage, ob eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers besteht, detaillierte Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, um eine nach Ablauf der Übergangsfristen gegebenenfalls auftretende Konkurrenzsituation zwischen mehreren Bewerbern um eine Erlaubnis zu regeln, erlangt erst im Rahmen der Lösung etwaiger Konkurrenzsituationen rechtliche Relevanz. Fallbezogen ist indes von Bedeutung, ob die Antragstellerin der Schließungsverfügung entgegenhalten kann, dass ihre Spielhalle aktuell erlaubnisfähig sei. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es nicht der Klärung, ob es hinreichend bestimmte Regelungen zur Lösung von Konkurrenzsituationen gibt

58

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, wie vor, Rdnr. 89.

59

Soweit die Antragstellerin die Ansicht vertritt, dass das Verbundverbot und die Abstandsregelung wegen der abweichenden Regulierung im Bereich der Spielbanken und Sportwetten sowie des mangelnden staatlichen Einschreitens gegen die ubiquitär verfügbaren illegalen Online-Casinospiele auch unionsrechtswidrig sei, weil für eine konsequente und kohärente Glücksspielpolitik nicht nur eine streng auf das Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft und Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtete Regulierung, sondern auch ihr tatsächlicher Vollzug erforderlich sei, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Nach den Regelungen des saarländischen Glücksspielrechts unterliegen Spielhallen, Spielbanken und Sportwetten einschränkenden glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalten, die ihre Begründung in erster Linie in der Bekämpfung der Spielsucht als besonders wichtigem Gemeinwohlziel finden. Der Gesetzgeber ist unionsrechtlich nicht gehalten, die jeweiligen Erlaubnisvoraussetzungen identisch zu regeln, sondern muss vielmehr ein kohärentes Konzept anbieten, das auf den jeweiligen Charakter des Spielangebots in Spielhallen, Spielbanken und Sportwetten zugeschnitten ist. Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dass dieser bei den in Rede stehenden Regelungen des saarländischen Glücksspielrechts überschritten worden ist, ist fallbezogen weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich. Die weitere Behauptung der Antragstellerin, es fehle an einem staatlichen Einschreiten gegen die

illegalen Online-Casinospiele, ist, wie dem Senat aus von ihm bereits entschiedenen und noch anhängigen Verfahren bekannt ist, nicht zutreffend.

60

b. Schließlich kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg geltend machen, dass gegen den Erlass einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung auch das Verhalten der L.-stadt A-Stadt im Baugenehmigungsverfahren spreche.

61

Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang beanstandet, dass gegenüber dem Entwurfsverfasser des Antrags auf Nutzungsänderung zu keiner Zeit die spielhallenrechtliche Relevanz der geplanten Änderungen bekundet worden sei, ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin bereits in den Hinweisen zum spielhallenrechtlichen Erlaubnisbescheid vom 11.3.2011 darüber belehrt worden ist, dass unter anderem die Veränderung des Betriebsraumes eine neue Erlaubnis erforderlich macht und bis zur Erteilung dieser Erlaubnis das Unternehmen nicht betrieben werden darf. Darüber hinaus ist in dem Beiblatt zu dem der Antragstellerin am 16.2.2012 erteilten Bauschein ausdrücklich ausgeführt, dass Verpflichtungen zum Einholen von anderen Genehmigungen hiervon unberührt bleiben. Damit war die Antragstellerin darüber informiert, dass die Änderung des Betriebsraumes die Einholung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis erfordert und diese nicht durch die ihr erteilte Baugenehmigung ersetzt wird. Eine zusätzliche ausdrückliche Belehrung der Antragstellerin über ihre spielhallenrechtlichen Verpflichtungen durch die Baugenehmigungsbehörde war nicht angezeigt.

62

Das weitere Vorbringen der Antragstellerin, es sei stattdessen der Eindruck vermittelt worden, dass mit der Einreichung der Bauantragsunterlagen alles Erforderliche erledigt sei, und ihr sei seitens der L.-stadt A-Stadt bedeutet worden, dass die Beantragung einer neuen Spielhallenerlaubnis nicht erforderlich sei, ist bereits weitgehend unsubstantiiert geblieben und in keiner Weise glaubhaft gemacht. Hierfür findet sich auch in den Verwaltungsunterlagen keine Stütze. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin lässt allein der Umstand, dass sie keine Spielhallenerlaubnis beantragt hat, nicht den Schluss auf die behauptete Erklärung der L.-stadt A-Stadt zu. Dabei ist auch zu sehen, dass die Bedienstete im Ordnungsamt der L.-stadt A-Stadt mit Erklärung vom 30.6.2015 (Bl. 254 VA) nachvollziehbar dargelegt hat, eine Aussage dahingehend, dass eine Änderung der Nutzfläche keine Auswirkungen auf den Bestand der Spielhallenerlaubnis habe und eine neue Konzession nicht beantragt werden müsse, nicht getan habe.

63

Fehl geht schließlich der Einwand der Antragstellerin, dass die L.-stadt A-Stadt vor Inkrafttreten des Saarländischen Spielhallengesetzes im Rahmen ihrer damaligen Zuständigkeit auf ein ordnungsbehördliches Einschreiten verzichtet habe, obwohl sie bereits seit dem 18.5.2012 von der Umsetzung der baurechtlich genehmigten Baumaßnahme gewusst habe. Hierzu ist zu beachten, dass ausweislich des Kontrollberichts vom 18.5.2012 (Bl. 4, 3 VA) bei der an diesem Tage durchgeführten Kontrolle festgestellt wurde, dass die Umbauarbeiten noch im Gange waren und der Anbau sich im Rohbau befand, und die spielhallenrechtliche Zuständigkeit der L.-stadt A-Stadt mit dem Inkrafttreten des Saarländischen Spielhallengesetzes am 1.7.2012 auf den

Antragsgegner übergegangen ist. Aus einem bis dahin unterlassenen ordnungsbehördlichen Einschreiten der L.-stadt A-Stadt kann die Antragstellerin ersichtlich nichts zu ihren Gunsten herleiten.

64

Die Beschwerde ist daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

65

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf den §§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 47 Abs. 1 GKG in Verbindung mit den Empfehlungen in 1.5 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

66

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar.