

## **VGH Baden-Württemberg Beschluß vom 13.7.2015, 6 S 679/15**

Untersagung des weiteren Betriebs einer Spielhalle wegen Fehlens einer Genehmigung;  
Betriebsuntersagung als behördlich verfügbarem vorläufigem Berufsverbot; drohende Insolvenz als  
Hindernis für Betriebsuntersagung

### Leitsätze

1. Die Untersagung des weiteren Betriebs einer Spielhalle wegen Fehlens einer Genehmigung nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGlüG ist in Baden-Württemberg auf § 15 Abs. 2 S. 1 GewO zu stützen.
2. Lehnt die zuständige Behörde die Erteilung einer Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGlüG wegen Verstoßes gegen § 42 Abs. 1 oder 2 LGlüG ab und ordnet sie daraufhin sofort vollziehbar die Betriebsuntersagung an, kommt dies nur dann einem behördlich verfügbaren vorläufigen Berufsverbot gleich, wenn der Spielhallenbetreiber wegen des Zusammenspiels von Abstandsgebot oder Verbundverbot mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, weiteren Betreiberpflichten, den Übergangsregelungen, bauplanungsrechtlichen Beschränkungen für Spielhallenstandorte und den sich aus der Spielverordnung ergebenden Beschränkungen für die Aufstellung von Spielgeräten in Spielhallen keinen alternativen Standort finden kann.
3. Die drohende Insolvenz aufgrund einer Betriebsuntersagung kann nur dann die Unverhältnismäßigkeit des hierfür behördlich angeordneten Sofortvollzugs zur Folge haben, wenn sie bei einem Vollzug nach Bestandskraft der Verfügung voraussichtlich nicht eintreten würde (in Fortführung der Rechtsprechung des Senats, Beschluss vom 05.12.2013 - 6 S 2112/13 -).

### Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 06. März 2015 - 4 K 2738/14 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 173.865,-- EUR festgesetzt.

### Gründe

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts ist unbegründet. Die von der Antragstellerin in der Beschwerdebegründung fristgemäß (§ 146 Abs. 4 S. 1 VwGO) dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 S. 4 VwGO), geben keinen Anlass, den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern und den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Widersprüche gegen die Verfügungen der Antragsgegnerin vom 09.10.2013, mit der sie der Antragstellerin unter am 18.09.2014 verfügter Anordnung der sofortigen Vollziehung den Betrieb von jeweils einer Spielhalle (Spielhalle „1“ bis „4“) in der xxx in xxx untersagt hat, stattzugeben.

Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass ein hinreichendes Vollzugsinteresse vorliegt. Die Widersprüche der Antragstellerin gegen die Betriebsuntersagungsverfügungen, die jedenfalls auch auf die von der Antragsgegnerin herangezogene Ermächtigungsgrundlage des § 15 Abs. 2 S. 1 GewO gestützt werden könnten, würden voraussichtlich ohne Erfolg bleiben. Die Antragstellerin besitze nicht die für den Spielhallenbetrieb erforderlichen Erlaubnisse. Die ursprünglichen, wirksam bis zum 30.06.2013 befristeten Erlaubnisse nach § 33i GewO seien erloschen; jedenfalls folge aus der Übergangsregelung des § 51 Abs. 4 LGLüG nichts anderes. Die Erteilung von Erlaubnissen nach der verfassungskonformen Regelung des § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG sei von der Antragsgegnerin abgelehnt worden. Es lägen auch keine Ermessensfehler vor. Die Spielhalle der Antragstellerin erfülle nicht die Erteilungsvoraussetzungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG, die verfassungskonform seien. Auch eine von den Erfolgsaussichten des Widerspruchsverfahrens losgelöste Interessenabwägung führe zu keinem anderen Ergebnis. Die Antragstellerin habe insbesondere nicht glaubhaft gemacht, dass ihr die Insolvenz drohe.

Hiergegen wendet sich die Beschwerde der Antragstellerin im Ergebnis ohne Erfolg.

Ein hinreichendes Vollzugsinteresse ist in den Fällen des behördlich angeordneten Sofortvollzugs jedenfalls dann gegeben, wenn sich die angefochtenen Verfügungen in den noch durchzuführenden Widerspruchsverfahren voraussichtlich als rechtmäßig erweisen werden, ein besonderes Vollzugsinteresse vorliegt und der Sofortvollzug verhältnismäßig ist (vgl. dazu Funke-Kaiser, in: Bader, VwVO, 5. Aufl., § 80 Rn. 91).

I. Die angefochtenen Verfügungen werden sich im Widerspruchsverfahren voraussichtlich als rechtmäßig erweisen.

1. Die angefochtene Verfügung durfte entgegen der Auffassung der Antragstellerin auf § 15 Abs. 2 S. 1 GewO i.V.m. § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG gestützt werden. Nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO kann die Fortsetzung des Betriebes eines Gewerbes von der zuständigen Behörde verhindert werden, wenn es ohne die für die Ausübung dieses Gewerbes erforderliche Zulassung betrieben wird. Nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG bedarf der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis.

a) § 15 Abs. 2 S. 1 GewO ist im Fall einer fehlenden Spielhallenerlaubnis nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG anwendbar. § 15 Abs. 2 S. 1 GewO ist als allgemeine gewerberechtliche Regelung nicht nur dann anwendbar, wenn die Gewerbeordnung selbst eine Zulassung vorsieht, sondern auch in Fällen, in denen die Ausübung des Gewerbes, wie der Betrieb einer Spielhalle, in einem gewerberechtlichen Nebengesetz von einer Zulassung abhängig gemacht wird, in der Spezialvorschrift jedoch eine dem § 15 Abs. 2 S. 1 GewO entsprechende Vorschrift fehlt (Marx, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 15 Rn. 10; der von der Antragsgegnerin aufgeführte, inhaltlich abweichende Beschluss des Verwaltungsgerichts Mainz vom 09.09.2013 - 6 L 815/13MZ -, juris, wurde aufgehoben, vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.12.2013 - 6 B 11023/13.OVG -, und § 15 Abs. 2 S. 1 GewO angewendet). Die Erlaubnispflicht wird vorliegend nicht durch die Gewerbeordnung, sondern durch § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 1 ErsterGlüÄndStVZustG BW i.V.m. § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG, also in gewerberechtlichen Nebengesetzen, geschaffen. Der Landesgesetzgeber hat auch nicht von der Möglichkeit des § 24 Abs. 3 GlüStV Gebrauch gemacht und den zuständigen Behörden die Befugnis aus § 9 Abs. 1 und 2 GlüStV (mit der Folge der sofortigen Vollziehbarkeit von Untersagungsverfügungen gem. § 9 Abs. 2 S. 1 GlüStV) eröffnet, so dass keine vorgängige spezialgesetzliche Befugnis für eine Betriebsuntersagung vorliegt (vgl. demgegenüber zur Rechtslage in Bayern BayVGH,

Beschluss vom 11.12.2013 - 10 CS 13.2296 -, juris). Die Anwendbarkeit des § 15 Abs. 2 S. 1 GewO folgt auch aus § 51 Abs. 3 S. 2 LGLüG. Danach findet die Gewerbeordnung weiterhin, also wie bei Fehlen einer Erlaubnis nach § 33i GewO, Anwendung.

b) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 S. 1 GewO sind gegeben, weil die Antragstellerin nicht über die erforderlichen Erlaubnisse nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG für den Betrieb ihrer Spielhalle verfügt.

aa) Der Erlaubnisvorbehalt des (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LGLüG i.V.m.) § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG begegnet nicht den von der Antragstellerin vorgetragenen materiell-verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Antragstellerin moniert insoweit zunächst, dass § 41 Abs. 2 LGLüG keine tatbestandmäßige Festlegung der Erlaubnisvoraussetzungen enthalte, die Erlaubnisbehörde vielmehr berechtigt sei, die Erlaubnis auch aus anderen als den dort genannten Gründen zu versagen, mit der Folge, dass der Erlaubnisvorbehalt zu unbestimmt sei. Es ist indes bereits nichts dafür ersichtlich, dass die Versagungsgründe in § 41 Abs. 2 LGLüG - ebenso wie in § 33i Abs. 2 GewO (vgl. dazu Martinez, in: Pielow, GewO, § 33 i Rn. 29) - nicht abschließend aufgezählt sein sollten. Im Gegenteil sprechen sowohl der Wortlaut des § 41 Abs. 2 LGLüG (Fehlen des Begriffs „insbesondere“), der Vergleich mit § 33i Abs. 2 GewO als auch die Entstehungsgeschichte (die Gesetzesbegründung spricht von „Erlaubnisvoraussetzungen“, LT-Drs. 15/2431, S. 104) für eine erschöpfende Aufzählung der Versagungsgründe (in diese Richtung gehend schon StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 - 15/13, 1 VB15/13 -, juris). Aus § 24 Abs. 2 GlüStV folgt nichts anderes; denn er sieht nach § 24 Abs. 3 GlüStV gerade Ausführungsbestimmungen der Länder wie § 41 Abs. 2 LGLüG vor. Der Erlaubnisvorbehalt ist schließlich auch nicht deshalb unbestimmt, weil er keine Kriterien enthält, um im Anwendungsbereich des § 42 Abs. 1 (Abstandsgebot) und Abs. 2 (Verbundverbot) LGLüG mögliche Konkurrenzsituationen zu lösen. Die erforderlichen Maßstäbe lassen sich dem Landesglücksspielgesetz durch Auslegung entnehmen; einer ausdrücklichen Regelung bedarf es nicht (StGH Baden-Württemberg, a.a.O.). Aus dem von der Antragstellerin angeführten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.07.2000 (- 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197) ergibt sich nichts anderes. Die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage einer materiellen Verfassungswidrigkeit des Erlaubnisvorbehalts, soweit dieser zusätzlich zu einer bestehenden Erlaubnis nach § 33i GewO eine Erlaubnis vorsieht, mit der Folge, dass neu begründete materielle Anforderungen an den Spielhallenbetrieb nicht unter den engeren Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 LVwVfG aktualisiert werden müssen, hat die Antragstellerin mit ihrem Beschwerdeverfahren nicht thematisiert.

Der Erlaubnisvorbehalt des (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LGLüG i.V.m.) § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG iV.m. § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG ist auch nicht wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg verfassungswidrig (s. dazu unter 2 a)aa).

bb) Es bedarf im Rahmen des vorliegenden Verfahrens keiner Entscheidung, ob die Befristungen der gem. § 33i GewO erteilten Erlaubnisse unwirksam sind oder aber mit zulässigem Widerspruch bzw. zulässiger Anfechtungsklage (vgl. dazu das beim Verwaltungsgericht anhängige Verfahren 4 K 158/13) isoliert angefochten werden konnten mit der Folge, dass hieraus zu Lasten der Antragstellerin keine nachteiligen Konsequenzen gezogen werden dürfen. Denn auch im Fall einer unbefristeten Genehmigung nach § 33i GewO, die wie hier erst nach dem vom Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (a.a.O.) insoweit für maßgeblich

gehaltenen Stichtag, dem 18.11.2011, nämlich am 30.05.2012, beantragt wurde, wären gem. § 51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG ab dem 01.07.2013 Erlaubnisse nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG erforderlich, die wegen Verstoßes gegen § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG nicht erteilt werden können. Diese Vorschriften sind auch nicht verfassungswidrig (s. dazu unter 2.).

2. Die angefochtene Verfügung erweist sich auch nicht als ermessensfehlerhaft.

a) Insbesondere hat die Antragstellerin keinen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnisse nach § 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG. Die Antragsgegnerin hat mit - mit Widerspruch angefochtener - Verfügung vom 11.06.2013 zu Recht die entsprechenden Anträge der Antragstellerin abgelehnt. Die Erlaubnis ist gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG zu versagen, wenn die Voraussetzungen nach § 42 LGLüG nicht erfüllt sind. Nach § 42 Abs. 1 LGLüG müssen Spielhallen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Nach § 42 Abs. 2 LGLüG ist die Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäudekomplex untergebracht sind. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt: Die vier Spielhallen der Antragstellerin befinden sich in einem Gebäude; jeweils zwei weitere Spielhallen befinden sich in einem Abstand von weniger als 500 m zu jeder der vier Spielhallen.

Die Regelungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG sind entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht verfassungswidrig.

aa) § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG wurden formell verfassungsgemäß erlassen, insbesondere war das Land Baden-Württemberg zum Erlass der beanstandeten Regelungen zuständig (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, a.a.O.; Senat, Beschluss vom 04.04.2014 - 6 S 1795/13 -, juris). Die insoweit mit der Beschwerde vorgetragene Gesichtspunkte rechtfertigen keine andere Entscheidung.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG weist dem Bund seit der Föderalismusreform durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I 2006, 2034) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (u.a. Gewerbe) nur noch ohne (u.a.) das Recht der Spielhallen zu mit der Folge, dass insoweit gem. Art. 70 GG dem Landesgesetzgeber die (ausschließliche) Gesetzgebungskompetenz zusteht (BT-Drs. 16/813, S. 13). Auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG a.F. erlassenes Bundesrecht, das gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG fortgilt, kann im Umfang der den Ländern eröffneten Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.

(1) Der Senat hält auch in Ansehung des Beschwerdevorbringens an seiner entstehungsgeschichtlichen Auslegung des Kompetenztitels „Recht der Spielhallen“ fest.

Die Antragstellerin geht insoweit von einer rein normativ-rezeptiven Zuweisung von Kompetenzen durch Benennung eines vorgefundenen Rechtsgebiets - hier des Rechts der Spielhallen - aus und macht in diesem Zusammenhang geltend, dass aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 09.10.1994 - 1 C 11/83 -, vom 24.04.1990 - 1 C 54.88 -, jeweils juris) zu § 33i GewO, dessen Regelungsbereich der Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle unstreitig auf die Länder übergehen sollte, folge, dass weder benachbarte Spielhallen noch der Umstand, dass eine Spielhalle im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen betrieben werden solle, im Rahmen der ortsgebundenen Erlaubnisvoraussetzungen des § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO als Grund für die Versagung der

Spielhallenerlaubnis in Betracht kommen. Nach dieser Vorschrift müssen die zum Betrieb einer Spielhalle bestimmten Räume hinsichtlich ihrer Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen genügen. Zuständig für den Erlass der fraglichen Regelungen wäre dann gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG grundsätzlich der Bund; eine Zuständigkeit der Länder könnte sich nur unter den Voraussetzungen der Artt. 72 Abs. 1, Abs. 2, 125a Abs. 2 S. 2 GG ergeben (vgl. auch Art. 93 Abs. 2 GG).

Diese Argumentation berücksichtigt - neben anderen Gesichtspunkten (vgl. Senat, a.a.O.; StGH Baden-Württemberg, a.a.O.), nicht, dass mit dem Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ (auch) eine faktisch-deskriptive Zuweisung von Kompetenzen (s. dazu Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG. 11. Aufl., Art. 70 Rn. 6 ff. m.w.N.) vorgenommen wurde, die entscheidend gegen das Ergebnis der Antragstellerin spricht. Aus der angeführten Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs und des Senats ergibt sich, dass zum „Recht der Spielhallen“ nicht sämtliche Regelungen gehören sollten, die (auch) für Spielhallen relevant sind. Maßgeblich für die Herausnahme des Kompetenztitels „Recht der Spielhallen“ aus dem „Recht der Wirtschaft“ war - wie für andere Bereiche des Rechts der Wirtschaft auch - vielmehr die Überlegung, dass für Spielhallen von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Regelungen bestehen können, also kein zwingendes Erfordernis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht. Einen solchen Bedarf hat der Verfassungsgeber nur für solche Regelungen gesehen, die sich typischerweise an bundesweit tätige Adressaten wenden, nicht für solche Regelungen, deren Adressaten typischerweise nur an einem oder wenigen Standorten tätig sind und die in diesem Sinne ortsgebundene Erlaubnisvoraussetzungen betreffen (BT-Drs. 16/813, S. 9; vgl. auch LT-Drs. 14/1930, S. 30). Zu ersteren hat er z.B. §§ 33c und e GewO (Her- und Aufstellung von Spielgeräten) gerechnet, zu letzteren § 33i GewO (Betrieb einer Spielhalle). Der Verfassungsgeber hatte also ein wesentlich weiteres Verständnis von „ortsgebundenen Erlaubnisvoraussetzungen“, als es sich aus der angeführten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 33i GewO ergibt. Umgekehrt folgt daraus, dass der Verfassungsgeber den Ländern nicht die Kompetenz für alle spielhallenrelevanten Regelungen übertragen wollte, die in irgendeiner Weise ortsgebundene Erlaubnisvoraussetzungen enthalten, z.B. weil sie sich auf den Aufstellungsort von Spielgeräten beziehen (vgl. § 33 c Abs. 3 GewO, Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 1 sowie § 3 SpielV). Aus dem von der Antragstellerin angeführten Urteil des Senats vom 10.12.2009 (- 6 S 1110/07 -, juris) ergibt sich nichts anderes.

Mit der Zuweisung des Kompetenztitels „Recht der Spielhallen“ sollte der Landesgesetzgeber mithin die Kompetenz erhalten, solche spielhallenrelevanten Normen zu erlassen, die spielhallen- und nicht spielgerätebezogen sind. Diese Voraussetzungen sind bei § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG gegeben. Gegen das Ergebnis dieser Auslegung spricht auch nicht, dass damit der ggf. unzutreffende, formale Anknüpfungspunkt eines Gesetzes über die Einschlägigkeit einer Kompetenznorm entscheiden würde (vgl. dazu Pieroth, a.a.O.). Der Gegenstand einer Kompetenznorm muss auch Gegenstand der gesetzlichen Regelung sein. Dafür ist der primäre Zweck der einfachgesetzlichen Regelung entscheidend, nicht deren formale Anknüpfung (vgl. dazu Senat, Urteil vom 09.07.2012 - 6 S 773/11 -, VBIBW 2013, 55). Die spielhallenbezogenen Regelungen der § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG dienen aber gerade der Abwehr spielhallenstandortbezogener Gefahren (s. dazu sogleich). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Limitierung von Spielhallenstandorten sich - wie die spielgerätebezogene Regelung des § 3 SpielV - mittelbar beschränkend auf die Anzahl der zulässigerweise aufzustellenden Spielgeräte auswirkt (vgl. zum Ganzen bereits StGH Baden-Württemberg,

a.a.O.; Senat, Beschluss vom 04.04.2014, a.a.O.).

(2) Die Antragstellerin leitet eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die fraglichen Regelungen zu Unrecht daraus ab, dass es sich um Gefahrenabwehrregelungen handle, die „kompetenzrechtlich jeweils der Stamm-Materie“ zuzuordnen seien, weil sie mit ihr in einem notwendigen Zusammenhang stünden (vgl. dazu Pieroth, a.a.O. sowie BVerfG, Entscheidung vom 29.04.1958 - 2 BvR 3/56 -, BVerfGE 8, 143; Beschluss vom 03.07.2012, - 2 BvR 1/11 -, BVerfGE 132, 1; BVerwG, Urteil vom 04.10.1994 - 1 C 13/93 -, BVerwGE 97, 12; vom 03.03.1994 - 4 C 1/93 -, BVerwGE 95, 188). „Stamm-Materie“ soll danach das unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fallende Recht des gewerblichen Automatenspiels sein, die fraglichen Regelungen dienen der Abwehr von Gefahren, die für das gewerbliche Automatenspiel eigentümlich seien und die erst durch die vom Bundesgesetzgeber zugelassene gewerbsmäßige Aufstellung von Automaten in Spielhallen entstanden seien, weshalb auch der erforderliche notwendige Zusammenhang gegeben sei. Diese Argumentation teilt der Senat nicht. § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG dienen der Beseitigung von Anreizen für ein problematisches Spielverhalten, die sich aus der räumlichen Nähe mehrerer Spielhallen und damit eines vermehrten Angebots von Gewinnspielgeräten oder deren Nähe zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen (§ 42 Abs. 3 LGlüG) ergeben. Für diese Anreize ist die Zulassung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen durch den Bundesgesetzgeber zwar erforderlich, aber nicht hinreichend. Hinzu kommen muss vielmehr die entsprechende, letztlich auf bauplanungsrechtlichen Entscheidungen anderer Hoheitsträger beruhende Gemengelage. Mit anderen Worten schafft der Bund - anders als etwa bei der Begrenzung der Zahl der Spielgeräte in einer Spielhalle in § 3 SpielV - durch seine gesetzgeberische Entscheidung noch nicht die Gefahr, um deren Beseitigung es bei den fraglichen Bestimmungen geht. Damit fehlt es aber an dem „notwendigen Zusammenhang“ i.S.d. genannten Rechtsprechung. Aus diesen Gründen scheidet auch eine unmittelbare Zuordnung der fraglichen Regelungen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unter dem Gesichtspunkt des primären Normzwecks der einfachgesetzlichen Regelung aus.

(3) Da die Regelungen auf die Abwehr spielhallenstandortbezogener und nicht spielgerätebezogener Gefahren ausgerichtet sind, liegt auch die von der Antragstellerin weiter geltend gemachte Gesetzgebungskompetenz aufgrund des engen Regelungszusammenhangs (vgl. dazu Pieroth, a.a.O.) mit der Bundesgesetzgebung über die Bauartzulassung von Spielgeräten und mit den Bundesregelungen über die Beschränkungen der zulässigen Aufstellorte für Gewinnspielgeräte, die der Abwehr gerätebezogener Gefahren, also spezifisch mit den Spielgeräten verbundenen Gefahren dienen, nicht vor. Dass die fraglichen Regelungen bei grundsätzlich gegebener Landeskompetenz wegen konzeptioneller Inkonformität mit Bundesgewerbe-, aber auch Bauplanungsrecht gegen die Kompetenzordnung verstoßen (vgl. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 - 1 BvR 2306/96 u.a. -, BVerfGE 98, 265), wurde mit der Beschwerde zwar behauptet, aber nicht dargelegt.

bb) Das Abstandsgebot (§ 42 Abs. 1 LGlüG) und das Verbundverbot (§ 42 Abs. 2 LGlüG) begegnen auch nicht den von der Antragstellerin vorgetragenen materiell-verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Antragstellerin verneint die „spielhallenspezifische Adäquanz“ dieser Versagungsgründe für den spielhallenrechtlichen Erlaubnisvorbehalt des § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG, weil sie davon ausgeht, dass Normzweck die Abwehr automaten- und nicht spielhallenbezogener Gefahren ist, der Sache nach also die Eignung der

Versagungsgründe zur Abwehr spielhallenspezifischer Gefahren. Wie bereits ausgeführt, dienen die fraglichen Versagungsgründe aber der Abwehr spielhallenspezifischer Gefahren.

b) Die angefochtene Verfügung würde sich auch nicht dann als ermessensfehlerhaft darstellen, wenn sie, wie von der Antragstellerin geltend gemacht, deren Insolvenz, die Entlassung von Arbeitnehmern und Nachteile für die Gesellschafter der Antragstellerin zur Folge hätte. Ist der genehmigungsbedürftige, aber nicht genehmigte Betrieb eines Gewerbes nicht genehmigungsfähig, stehen diese Interessen einer Betriebschließung nicht entgegen (vgl. Sydow, in: Pielow, GewO, § 15 Rn. 42). Dass die von der Antragsgegnerin bestimmte Abwicklungsfrist zu kurz ist, wird mit der Beschwerde nicht geltend gemacht und ist im Übrigen auch nicht ersichtlich.

II. Das Verwaltungsgericht ist im Ergebnis auch zutreffend vom Vorliegen eines besonderen Vollzugsinteresses ausgegangen.

Dieses folgt aber nicht bereits aus der (voraussichtlichen) Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung. Vielmehr bedarf es in den Fällen des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO auch im gerichtlichen Verfahren zum einen schon aus einfach-rechtlichen Gründen zusätzlich der positiven Feststellungen des Vorliegens eines besonderen Vollzugsinteresses vor Eintritt der Unanfechtbarkeit. Unter anderem bei behördlich verfügten vorläufigen Berufsverböten sind hierbei aus verfassungsrechtlichen Gründen zusätzliche Anforderungen zu erfüllen. Zum anderen hat aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes auf dieser Stufe eine eigenständige Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen (vgl. zum Ganzen Funke-Kaiser, a.a.O.).

1. Das besondere Vollzugsinteresse ergibt sich vorliegend aus dem hohen Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an einem zeitnahen Wirksamwerden der mit dem Glücksspielstaatsvertrag bzw. dem Landesglücksspielgesetz zur Eindämmung der Spielsucht vorgenommenen Rechtsänderungen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.02.2014 - 7 ME 115/13 -, juris). Der Umstand, dass während des Laufs der Übergangsfristen des § 51 Abs. 4 S. 1 und 2 LGLüG die hierunter fallenden Spielhallen - anders als die hiervon nicht profitierenden Spielhallen der Antragstellerin - nicht wegen Verstoßes gegen § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG geschlossen werden können, lässt entgegen der Auffassung der Antragstellerin einen gegenteiligen Schluss nicht allgemein, sondern nur für die „bestandsgeschützten“ Spielhallen zu. Auch aus dem von der Antragstellerin angeführten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.1962 (- 1 BvR 371.61 -, BVerfGE 14, 15) ergibt sich nichts anderes. Darin wurde im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens die Anwendung des Verbots einer bestimmten Vertriebsform ausgesetzt, weil hierdurch das Erliegen der Gewerbebetriebe einer ganzen Berufsgruppe drohte. Das in einer solchen Situation erforderliche dringende öffentliche Bedürfnis an der sofortigen Anwendung der Norm wurde schon deshalb verneint, weil die nunmehr verbotene Vertriebsform jahrzehntelang erlaubt gewesen war. Das Abstandsgebot und das Verbundverbot in § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG enthalten zwar zusätzliche Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle, sie führen aber nicht zur flächendeckenden Betriebsaufgabe von Spielhallenbetrieben, sondern allenfalls in bestimmten Konstellationen (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, a.a.O.). Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 14.10.2008 - 1 BvR 928/08 -, juris) trotz des zur Einstellung von Gewerbebetrieben führenden Verbots einer bisher erlaubten Vertriebsform eine Verfassungsbeschwerde auch schon bereits nicht zur Entscheidung angenommen.

2. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin kommt die angegriffene Betriebsuntersagungsverfügung nicht einem behördlich verhängten vorläufigen Berufsverbot gleich. Das Vorliegen eines besonderen Vollzugsinteresses setzte dann bei voraussichtlicher Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verfügung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsgebot die zusätzliche, aufgrund einer Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls vorzunehmende Feststellung voraus, dass die Verhängung eines vorläufigen Berufsverbots schon vor Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens als Präventivmaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren, z.B. in Form weiterer Pflichtverletzungen, für wichtige Gemeinschaftsgüter erforderlich ist (vgl. dazu Senat, Beschluss vom 10.12.2013 - 6 S 2112/13 - m.w.N.).

Anders als in dem vorgenannten, von der Antragstellerin in Bezug genommenen Beschluss betreffen die angefochtenen Untersagungsverfügungen aber nur den Betrieb der konkreten vier Spielhallen, nicht die gesamte gewerbliche Betätigung der Antragstellerin als Spielhallenbetreiberin; die Untersagungsverfügungen werden anders als beispielsweise der Widerruf einer gewerblichen Erlaubnis im Bezugsfall aufgrund Unzuverlässigkeit auch nicht im Gewerbezentralregister eingetragen (vgl. §§ 149 ff. GewO) mit der Folge, dass sie jeder anderen gewerberechtlich relevanten Betätigung entgegengehalten werden könnten (vgl. zur Abgrenzung auch Senat, Beschluss vom 27.01.2015 - 6 S 2212/14 -).

Dem steht entgegen der Auffassung der Antragstellerin das Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg (a.a.O.) nicht entgegen. Der Staatsgerichtshof ist davon ausgegangen, dass die - mit den angefochtenen Verfügungen aktualisierten - Regelungen des Verbots von Verbundspielhallen (§ 42 Abs. 2 LGLüG) und des Abstandsgebots zwischen Spielhallen (§ 42 Abs. 1 LGLüG) Berufsausübungsregelungen darstellen (ebenso Senat, a.a.O.). Der Staatsgerichtshof hat der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen gleichwohl den für objektive Berufswahlbeschränkungen geltenden Maßstab zugrunde gelegt, weil er nicht ausgeschlossen hat, dass die genannten Regelungen im Zusammenspiel mit weiteren Beschränkungen des Betriebens von Spielhallen in bestimmten Konstellationen so schwerwiegend sein können, dass für die Wahl des Berufs des Spielhallenbetreibers kein hinreichender Tätigkeitsbereich mehr besteht. Daraus lässt sich nicht der Schluss ziehen, dass in jedem Einzelfall eine behördlich angeordnete, sofort vollziehbare Betriebsuntersagungsverfügung, bei deren Erlass die Regelungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG relevant sind, einem behördlich verhängten vorläufigen Berufsverbot gleichkommt. Die Antragstellerin hat auch im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert geltend gemacht, dass sie auch nur versucht hätte, andere Spielhallenstandorte zu finden, ihr dies aber wegen des Zusammenspiels von Abstandsgebot und Verbundverbot, der glückspielrechtlichen Erlaubnispflicht, weiteren Betreiberpflichten (wie etwa der Erstellung von Sozialkonzepten und zum Anschluss an die Sperrdatei), den Übergangsregelungen, bauplanungsrechtlichen Beschränkungen für Spielhallenstandorte und der sich aus der Spielverordnung ergebenden Beschränkungen für die Aufstellung von Spielgeräten in Spielhallen verwehrt gewesen wäre.

III. Effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) ist nur dann gewährleistet, wenn für sofort vollziehbar erklärte Eingriffe in grundrechtlich gewährleistete Freiheiten noch einmal einer gesonderten - über die Beurteilung der zugrundeliegenden Verfügung hinausgehenden - Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden. Es ist eine Abwägung der Folgen, die bei einem Aufschub der Maßnahmen für die Dauer des Rechtsstreits zu befürchten sind, und

denjenigen, welche demgegenüber bei der Antragstellerin wegen des Sofortvollzugs eintreten würden, vorzunehmen. Nur wenn auch diese zu Lasten der Antragstellerin ausfällt, ist ein hinreichendes Vollzugsinteresse gegeben (vgl. Senat, Beschluss vom 10.12.2013, a.a.O.).

Dem besonderen Vollzugsinteresse stehen vergleichbar gewichtige eigene Belange der Antragstellerin nicht entgegen.

Die Antragstellerin hat schon nicht vorgetragen, dass die von ihr befürchtete Insolvenz mit ihren negativen Folgen für Arbeitnehmer und Gesellschafter gerade Folge des sofortigen Vollzugs der angefochtenen Verfügungen wäre und voraussichtlich nicht eintreten würde, wenn die Verfügungen erst nach ihrer Bestandskraft vollzogen würden (vgl. zu einer solchen Konstellation Senat, a.a.O.). Sie hat vielmehr geltend gemacht, dass dies generell Folge der Betriebsschließung wäre. Dann ist aber die Anordnung des Sofortvollzugs schon nach dem Vortrag der Antragstellerin nicht maßgeblich für die befürchtete Insolvenz. Soweit die Antragstellerin auf bestehende Bankverbindlichkeiten und Gesellschafterdarlehen verweist, trägt sie insbesondere nicht vor, in welchem Zeitraum sie diese im Falle der Fortführung des Betriebs in welchem Umfang zurückzuführen plante.

Die Antragstellerin hat unabhängig davon auch nicht dargelegt, dass ihr im Fall der Betriebsschließung tatsächlich die Insolvenz droht. Eine Überschuldung (§ 19 Abs. 1 S. 1 InsO) hat die Antragstellerin schon nicht geltend gemacht. Die von der Antragstellerin für den Fall der Schließung der Sache nach geltend gemachte (drohende) Zahlungsunfähigkeit (§§ 17, 18 InsO) ist nicht dargelegt. Zwar ist nachvollziehbar, dass die Antragstellerin im Fall einer Schließung der Spielhallen, die ihre Haupteinnahmequellen darstellen, deutlich weniger Einnahmen erzielen wird, wobei - worauf die Antragsgegnerin hingewiesen hat - jedoch zu berücksichtigen ist, dass die Antragstellerin Inhaberin einer Aufstellerlaubnis nach § 33c GewO ist, von der sie nicht zwingend nur in ihren eigenen Spielhallen Gebrauch machen muss. Die Antragstellerin hat aber nicht umfassend dargelegt, dass die vorgetragenen laufenden Kosten für Raummiete, Leasing und Miete von Spielgeräten sowie Personal im Fall einer Betriebsschließung nicht ebenfalls deutlich und kurzfristig reduzierbar sind, abgesehen davon, dass bis auf den Raummietvertrag bereits die entsprechenden Verträge nicht vorgelegt wurden. Die Antragsgegnerin hat im Übrigen unwidersprochen darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin bei Aufrechterhaltung des Mietvertrags die gemieteten Räume anderweitig gewerblich nutzen könnte. Soweit die Antragstellerin sich Forderungen aus Gesellschafterdarlehen gegenüber sieht, hat sie bereits nicht vorgetragen, dass diese fällig sind (§§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 2 InsO; vgl. auch § 19 Abs. 2 S. 2 InsO). Hinsichtlich der Miet- bzw. Leasingverträge hat die Antragsgegnerin im Übrigen darauf hingewiesen, dass bei Zugrundelegung der AfA-Tabelle des Bundesfinanzministeriums von einer vierjährigen Nutzungsdauer der Geräte auszugehen ist, so dass fraglich ist, ob die Verträge nicht 2016 ohnehin auslaufen. Hierzu hat sich die Antragstellerin jeweils nicht verhalten. Die Antragstellerin hat schließlich auch nicht vorgetragen, wie hoch die laufenden Belastungen aus dem bei der Sparkasse xxx bestehenden Kredit in Höhe von etwa 250.000,- EUR sind. Da die aktuelle Liquidationssituation ebenfalls nicht dargestellt wurde, lässt sich auch vor dem Gesamthintergrund nicht der Schluss ziehen, dass die Antragstellerin dieses Darlehen im Fall einer Betriebsschließung nicht mehr würde bedienen können.

Die eidesstattliche Versicherung des Geschäftsführers der Antragstellerin steht dieser

Bewertung schon deshalb nicht entgegen, weil es bereits am Vortrag bzw. an der Darlegung der relevanten, ggf. weiter glaubhaft zu machenden Umstände fehlt.

Soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, die von ihr getätigten (baulichen) Investitionen hätten sich noch nicht amortisiert, dringt sie damit ebenfalls nicht durch. Relevant sind dabei in diesem Zusammenhang nur solche Investitionen, die sie im Vertrauen auf die Möglichkeit, ihren Betrieb führen zu dürfen, getätigt hat (vgl. Sydow, a.a.O., Rn. 45). Das können bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg (a.a.O.) nur Investitionen sein, die vor dem 18.11.2011, jedenfalls aber vor dem ab 25.04.2012 als Landtagsdrucksache öffentlich zugänglichen Entwurf des Gesetzes zum Ersten Glückspieländerungsstaatsvertrag, der in §§ 24, 25 einen - landesrechtlich noch zu konkretisierenden - Mindestabstand zwischen Spielhallen und ein Verbundverbot vorsah, getätigt wurden. Der Antragstellerin ist für die vier Spielhallen aber erst am 26.04.2012 die Baugenehmigung erteilt worden (vgl. dazu auch Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, a.a.O.). Liegen somit schon keine schützenswerten Investitionen vor, kommt es nicht mehr darauf an, dass die Antragstellerin auch keine Angaben zum Zeitpunkt einzelner Investitionen und zur weiteren Amortisation bei späterer Schließung gemacht hat. Vor diesem Hintergrund ist auch irrelevant, dass die Gewerbeerlaubnis regelmäßig erst nach der Baugenehmigung erteilt wird und auch die Spielhallenerlaubnisse nach § 33i GewO erst am 28.06.2012 erteilt wurden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).