

## VGH Baden-Württemberg – Urt. v. 3.5.2017 – 6 S 306/16

### **Keine Anwendbarkeit fünfjähriger Übergangsfrist für Spielhalle bei Betreiberwechsel**

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 3.5.2017 – 6 S 306/16 (VG Karlsruhe, Urt. v. 27.10.2015 – 1 K 2539/13)

LGlüG BW §§ 41, 51 Abs. 4 Satz 1

Die Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG findet bei einem Betreiberwechsel keine Anwendung. Der neue Betreiber bedarf einer neuen Erlaubnis nach § 41 LGlüG. (Amtl. Ls.)

#### **Aus dem Tatbestand:**

Der Kläger begehrt die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

Der Kläger erwarb Ende des Jahres 2012 das Mehrfamilienhaus [. ..], [. ..], in dessen Erdgeschoss sich seit 01.01.1980 die „[...]“ befand. Die früheren Spielhallenbetreiber meldeten das Gewerbe zum 31.10.2012 ab. Nach einem Schriftwechsel mit der Beklagten beantragte der Kläger am 28.11.2012 per Fax die Erteilung der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO. Die hierfür erforderlichen Unterlagen nebst Antrag auf Erteilung einer Geeignetheitsbestätigung zum Aufstellen von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nach § 33c GewO gingen am 03.12.2012 bei der Beklagten ein.

Mit Bescheid vom 12.03.2013, zugestellt am 15.03.2013, lehnte die Beklagte beide Anträge ab. Die Spielhallenerlaubnis sei bereits deshalb gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG zu versagen, weil sich die Spielhalle in einer Entfernung von 492,98 m Luftlinie zur [. ..]-Schule und 418,52 m Luftlinie zur [. ..] Schule / [. ..]-Realschule befinde. Damit sei der in § 42 Abs. 3 LGlüG festgelegte Mindestabstand von 500 m nicht eingehalten. Die Versagung sei zwingend; weder aus den Übergangsvorschriften noch aus dem Rückwirkungsverbot ergebe sich eine gegenteilige Beurteilung. Damit könne auch die begehrte Geeignetheitsbestätigung nicht erteilt werden.

Hiergegen legte der Kläger am 21.03.2013 Widerspruch ein. Er begründete ihn unter dem 06.06.2013 damit, dass die Abstandsregelung gegen Art. 12 GG und Art. 14 GG sowie gegen Unionsrecht verstoße. Mit Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 26.08.2013 wurde der Widerspruch insoweit zurückgewiesen, als er sich nicht gegen die Festsetzung der Verwaltungsgebühr richtete. Die Abstandsregelung sei verfassungsgemäß. Sie sei ein einfaches und wirksames Mittel, um den Spielerschutz zu verbessern und eine Gesundheitsgefährdung zu verringern. Es entspreche einer grundlegenden Erkenntnis der Suchtforschung, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der leichten Verfügbarkeit und Griffnähe eines Spielangebots oder ganz allgemein eines Suchtmittels und einem verstärkten Nachfrageverhalten bestehe. Auch europäisches Unionsrecht stehe nicht entgegen, weil es ausdrücklich nationale Rege-

lungen erlaube, die darauf abzielten, übermäßige Ausgaben für Glücksspiele zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und jugendschützend zu wirken. Damit sei auch die Versagung der Geeignetheitsbestätigung rechtmäßig. Der Widerspruchsbescheid wurde am 28.08.2013 zugestellt.

Der Kläger hat am 27.09.2013 vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage erhoben und zuletzt den Antrag gestellt, unter Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 12.03.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.08.2013, die Beklagte zu verpflichten, die beantragte Spielhallenerlaubnis nach § 41 LGlüG sowie die entsprechenden Geeignetheitsbestätigungen nach § 33c GewO zu erteilen, hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, die Anträge unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Er hebt hervor, dass die Spielhalle schon seit über 30 Jahren bestehe und deshalb nicht nachzuvollziehen sei, dass auf ihn nicht die Härtefallregelung des § 51 Abs. 4 LGlüG Anwendung finde. Denn der Betreiberwechsel dürfe nicht dazu führen, dass die nach § 33i GewO dem früheren Betreiber erteilte Spielhallenerlaubnis auch dem Kläger als neuem Betreiber für die 5-jährige Übergangsfrist nicht zugutekomme. Die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei bereits nach ihrem Wortlaut spielhallen- und nicht betreiberbezogen. Im Übrigen fehle es dem Land auch an der Regelungskompetenz für die im Ergebnis vorgenommene nachträgliche Befristung aller bestehenden Erlaubnisse. Neben der Verletzung von Art. 12 und 14 GG werde auch ein Verstoß gegen Art. 3 GG gerügt. Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Die Erlaubnispflicht des § 33i GewO knüpfe an die Person an; der Kläger sei aber nicht im Besitz einer solchen Erlaubnis gewesen. Sein Vorgänger habe die Spielhalle bereits zum 31.10.2012 und damit vor Inkrafttreten des LGlüG eingestellt. Seitdem bestehe gar keine Spielhalle mehr, für die die Übergangsregelung in Anspruch genommen werden könne. Darüber hinaus habe am 27.11.2012 noch kein vollständiger Antrag vorgelegen, so dass der Antrag in einen Antrag nach § 41 LGlüG umgedeutet werden müssen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 27.10.2015 dem Hilfsantrag des Klägers stattgegeben und die Beklagte zur Neubescheidung verpflichtet. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. In den Entscheidungsgründen heißt es, dass der Antrag des Klägers erst am 03.12.2012 bei der Beklagten eingegangen und deshalb in einen Antrag nach § 41 Abs. 1 LGlüG umzudeuten sei. Die Übergangsvorschriften des § 51 Abs. 4 LGlüG zur Erteilung einer „zusätzlichen“ Erlaubnis fänden auf den Kläger als neuen Betreiber keine Anwendung, weil ihm vor Inkrafttreten des LGlüG keine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden sei. Der Erlaubnis stehe jedoch der allein von der Beklagten angeführte Versagungsgrund des § 42 Abs. 3 LGlüG nicht entgegen, weil für die Spielhalle bereits raumbezogen eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden und diese nach § 49 Abs. 2 GewO zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGlüG und auch im Zeitpunkt der Antragstellung noch gültig gewesen sei. Anders als § 51 Abs. 4 LGlüG und daran anknüpfend § 51 Abs. 5 Satz 1 bis 4 LGlüG stelle die Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG nicht auf den „Betrieb einer bestehenden Spielhalle“, mithin auf den derzeitigen Betreiber als Inhaber der raumbezogenen Personalerlaubnis nach § 33i GewO ab, sondern sei als eigenständige Über-

gangsvorschrift nach ihrem eindeutigen Wortlaut – als Grenze jeder Gesetzesauslegung – ausschließlich raumbezogen und gelte zeitlich unbeschränkt. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGlüG nach § 33i GewO (noch) konzessionierte Spielhallen könnten über den 30.06.2017 hinaus betrieben werden und seien zu erlauben, ohne dass ihnen der Versagungsgrund des § 42 Abs. 3 LGlüG entgegengehalten werden könne, sei es bei einer vollständigen Neukonzession oder bei einer zusätzlich erforderlichen Konzession nach § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG. Eine andere Auslegung der Vorschrift würde verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Die Beklagte hat gegen das ihr am 30.11.2015 zugestellte Urteil am 08.12.2015 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Mit Beschluss des Senats vom 16.02.2016 ist die Berufung gegen den stattgebenden Teil des verwaltungsgerichtlichen Urteils zugelassen worden.

[. ..]

#### **Aus den Entscheidungsgründen:**

Die nach Zulassung durch den Senat statthafte Berufung ist zulässig. Streitgegenstand der von der Beklagten eingelegten Berufung ist nur noch der stattgebende Ausspruch im verwaltungsgerichtlichen Urteil auf Neubescheidung des Antrags des Klägers auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

Die Berufung ist auch begründet. Anders als das Verwaltungsgericht hält der Senat die Klage, soweit sie im Berufungsverfahren noch anhängig ist, für unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 12.03.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 26.08.2013 – soweit vor dem Senat noch anhängig – ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Er hat keinen Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Erteilung der Spielhallenerlaubnis ist, wovon die Beteiligten und das Verwaltungsgericht zu Recht ausgehen, § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG. Danach bedarf der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach § 33i GewO ersetzt und die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV (in der Fassung des Art. 1 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011, GBl. 2012, S. 385 ff.) mit umfasst.

Der Kläger bedarf gemäß § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG als neuer Betreiber der Spielhalle einer Erlaubnis, obwohl der frühere Betreiber bereits seit dem Jahr 1980 im Besitz einer Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO war.

Zwar sieht die Übergangsregelung des hier alleine in Betracht kommenden § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 18.11.2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO beantragt und in der Folge erteilt wurde, vor, dass (erst) nach dem 30.06.2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 LGlüG erforderlich ist. Sie trifft eine Übergangsregelung für

bestehende Spielhallen und die hierfür erteilten Erlaubnisse, insbesondere hinsichtlich des Verbots der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebots. Diese Übergangsregelung kommt dem Kläger nicht zugute, weil er neuer Betreiber der Spielhalle werden will und deshalb einer neuen Erlaubnis bedarf.

§ 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG sieht vor, dass unabhängig von den Übergangsvorschriften eine Erlaubnispflicht nach § 41 LGlüG bei einem Wechsel der die Erlaubnis innehabenden Person eintritt. Dieser eindeutige Wortlaut der Vorschrift lässt keinen Auslegungsspielraum zu und wird durch die Gesetzesbegründung bestätigt. Dort heißt es, dass durch § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG der gewerberechtliche Grundsatz klargestellt werde, wonach Erlaubnisse nicht übertragbar sind und ein Betreiberwechsel während der Übergangsfrist unmittelbar die Erlaubnispflicht nach § 41 LGlüG auslöst (amtliche Begründung, LT-Drs. 15/2431, S. 112). Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts ist diese Vorschrift auf den Kläger anwendbar, obwohl ihm vor Inkrafttreten des LGlüG noch keine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist. Soweit es in § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG heißt, eine Erlaubnis nach LGlüG sei „zusätzlich“ erforderlich, ist damit gemeint, dass die Erlaubnis nach § 33i GewO künftig nicht (mehr) ausreicht, sondern daneben eine weitere Spielhallenerlaubnis, die den Zielen des GlüStV und des LGlüG gerecht werden muss, zu beantragen ist. Ein neuer Spielhallenbetreiber, der bislang nicht im Besitz einer Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO war, benötigt seit dem Inkrafttreten des LGlüG – unabhängig davon, ob er eine neue Spielhalle eröffnet oder eine bestehende Spielhalle übernimmt – damit regelmäßig nur noch eine Erlaubnis nach § 41 LGlüG (vgl. §§ 41 Abs. 1 Satz 1, 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG).

Zwar findet sich die ausdrückliche Erlaubnispflicht bei Betreiberwechsel im GlüStV nicht (§ 29 Abs. 4 GlüStV). Dies steht aber der Regelung in § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG nicht entgegen. Denn § 28 Satz 1 GlüStV ermächtigt die Länder, die zur Ausführung dieses Staatsvertrags notwendigen Bestimmungen zu treffen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie sogar weitergehende Anforderungen, insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen treffen. Sie können danach weitergehende Regelungen erlassen oder beibehalten; dies gilt insbesondere für kürzere Übergangsfristen nach den Spielhallengesetzen der Länder (amtliche Begründung zu § 29 GlüStV, LT-Drs. 15/1570, S. 93 f.).

Die baden-württembergische Regelung entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung zu § 33i GewO, wonach die Spielhallenerlaubnis eine an die Person und an die Räume, in denen das Gewerbe ausgeübt werden soll, gebundene Erlaubnis ist, die den Inhaber berechtigt, in den Räumen, auf die sie sich bezieht, eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen zu betreiben. Sie ist damit an eine bestimmte Person gebunden und erlischt mit deren Betriebsaufgabe oder Wegfall (BVerwG, Beschluss vom 25.01.2016 – 8 B 12/ 15 –; Urteil vom 09.03.2005 – 6 C 11.04 –, GewArch 2005, 292). Folglich gilt auch der Bestandsschutz nur so lange, wie keine dieser Bezugsgrößen geändert wird (VGH Baden- Württemberg, Urteil vom 28.06.1994 – 14 S 1947/93 –, GewArch 1994, 417; Landmann/Rohmer, GewO, Loseblatt Stand August 2016, § 33i Rn. 20).

Nachdem der frühere Spielhallenbetreiber den Spielhallenbetrieb zum 31.10.2012 gewerberechtlich abgemeldet hat, ist die personenbezogene Bezugsgröße weggefallen mit der Folge, dass der Kläger eine neue Erlaubnis nach § 41 LGlüG beantragen muss, wie dies ausdrücklich § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG vorsieht.

Dass der Kläger als (Neu-)Betreiber einer neuen Erlaubnis nach § 41 LGlüG bedarf, ergibt sich auch aus § 51 Abs. 5 LGlüG. Danach gilt § 42 Abs. 3 LGlüG, die hier streitige Abstandsregelung (dazu siehe unten), nur für Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGlüG eine Erlaubnis nach § 33i GewO noch nicht erteilt ist. Diese Vorschrift hat im Blick, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits erteilte Erlaubnisse für Spielhallen die Abstandsregelungen gegenüber Einrichtungen im Sinne von § 42 Abs. 3 LGlüG, die über die Abstandsgebote des GlüStV hinausgehen, nicht berücksichtigen konnten. Aus diesem Grund wird diese Regelung rückwirkend nicht angewandt. Wenn ein solcher Betrieb allerdings den Inhaber wechselt und damit eine neue Erlaubnis erforderlich wird, kommt § 42 Abs. 3 LGlüG ungeschmälert zur Anwendung (amtliche Begründung, LT-Drs. 15/2431, S. 113). Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber den Betreiberwechsel zur umfassenden Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen in den Blick genommen hat. Er bringt darin zum Ausdruck, die Ziele des § 1 GlüStV möglichst zügig umzusetzen.

Dieser Rechtsansicht steht auch nicht entgegen, dass nach § 49 Abs. 2 GewO die Erlaubnis nach § 33i GewO erlischt, wenn der Inhaber innerhalb eines Jahres nach deren Erteilung den Betrieb nicht begonnen oder während eines Zeitraums von einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat. Dies bedeutet lediglich, dass der (bisherige) Inhaber von der Erlaubnis noch ein Jahr Gebrauch machen könnte, nicht aber dass diese Erlaubnis auf den neuen Betreiber übergehen würde (OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 08.04.2014 – 1 M 21/14 –) bzw. wie es das Verwaltungsgericht meint, dem Betrieb der Spielhalle durch den Kläger zu Gute kommt.

Der Gesetzgeber gewährt damit – ohne dass dies verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre (vgl. dazu unten) – in den Fällen des Betreiberwechsels keinen Vertrauensschutz, indem der Betreiberwechsel unmittelbar die Erlaubnispflicht des § 41 LGlüG auslöst (ebenso Hessischer VGH, Beschluss vom 05.09.2014 – 8 B 1036/14 –, bei Vorliegen einer ausdrücklichen Regelung des Betreiberwechsels, und VG Sachsen-Anhalt, a. a. O.). Diese Vorgehensweise ist zulässig, weil der Neubetreiber nie selbst im Besitz einer vertrauensbegründenden Erlaubnis nach § 33i GewO war (vgl. zum Vertrauensschutz von Altbetreibern ausführlich StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 – 15/13, 1 Vb 15/13 –, Rn. 453 f.). Diese Rechtsansicht belegt auch der Fall des Klägers. Er hat nach seinen Angaben Ende des Jahres 2012 das Anwesen [...] in [...] erworben, zu einem Zeitpunkt, zu dem sich längst durch Erlass des GlüStV mit Wirkung zum 01.07.2012 und teilweise der Ausführungsgesetze der Länder die Rechtsänderungen abzeichneten. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.04.2017 – 8 C 16.16 – (bislang nur Pressemitteilung Nr. 21/2017 vom 05.04.2017) ergibt sich – entgegen der Ansicht des Klägers – nichts ande-

res. Es betrifft das sächsische Landesrecht, das eine dem § 51 Abs. 4 Satz 4 LGLüG entsprechende Regelung nicht enthält.

Die Erlaubnis ist nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG zu versagen, wenn die Voraussetzungen nach § 42 LGLüG nicht erfüllt sind. Dies ist nach § 42 Abs. 3 LGLüG dann der Fall, wenn zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, nicht eingehalten ist. So liegt der Fall hier. Zwischen der Spielhalle des Klägers und der [...] -Schule liegen 492,98 m, die [...] Schule/[...] -Realschule ist 418,52 m entfernt. Dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig.

Das Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGLüG begegnet als Voraussetzung für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis auch in der vorliegenden Fallkonstellation – anders als es das Verwaltungsgericht sieht – keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Insbesondere besaß das Land Baden-Württemberg für den Erlass der hier maßgeblichen §§ 41, 42 Abs. 3 LGLüG die Gesetzgebungskompetenz. Diese ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, wonach das „Recht der Spielhallen“ seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „Recht der Wirtschaft“ ausdrücklich ausgenommen ist. Dies ermächtigt die Länder zur Regelung sämtlicher gewerberechtl. Voraussetzungen für die Zulassung von Spielhallen sowie die Art und Weise ihres Betriebs einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld (vgl. im Einzelnen BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. –, juris, Rn. 101 ff.; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 19; Senat, Urteil vom 25.04.2017 – 6 S 1765/15 –, vgl. zu § 42 Abs. 2 LGLüG bereits den Beschluss des Senats vom 04.04.2014 – 6 S 1795/13 –, ESVGH 64, 224). Hierunter fallen die hier einschlägigen Vorschriften über die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und das dabei einzuhaltende Abstandsgebot nach §§ 41, 42 Abs. 3 LGLüG ohne weiteres. Sie betreffen jeweils die gewerberechtl. Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 111). Insbesondere der erstmals eingeführte Mindestabstand zu anderen Spielhallen beschränkt die Dichte von Spielhallen in einem bestimmten Gebiet und regelt ihr räumliches Verhältnis zu ihrem Umfeld. Er betrifft einen Regelungsgegenstand, der nicht zwingend bundeseinheitlich zu regeln ist und im Hinblick auf die jeweilige soziale Bevölkerungsstruktur und Dichte des Spielangebots länderspezifische Bezüge aufweist. Nichts anderes gilt für den neu eingeführten Mindestabstand zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen. Auch dieser Regelungsgegenstand ist vorrangig eine bei der Zulassung zu beachtende Anforderung an den Standort des Gewerbes (BVerfG, a. a. O., Rn. 116; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 4.16 –, Rn. 16 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, a. a. O., Rn. 32). Derartige Materien wurden im Rahmen der Föderalismusreform 2006 bewusst den Ländern übertragen (vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 22, 30, 32; BVerfG, a. a. O., Rn. 101 ff.). Die auf der früheren verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung beruhende Vorschrift des § 33i GewO wurde in der

Folge in Baden-Württemberg durch die §§ 41, 42 LGLüG im Sinne des Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG ersetzt (BVerfG, a. a. O., Rn. 117; Beschluss des Senats vom 08.02.2017 – 6 S 768/16 –, juris; Senat, Urteil vom 25.04.2017, a. a. O.).

Entgegen der Ansicht des Klägers ergibt sich die fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder auch nicht aus einer von ihm angenommenen bauplanungsrechtlichen Natur der einschlägigen Vorschriften. Zwar mögen sich aus § 42 Abs. 1 LGLüG ebenso Konsequenzen für den möglichen Standort einer Spielhalle ergeben wie aus den einzuhaltenden bauplanungsrechtlichen Vorschriften. Die Vorschriften über den Mindestabstand zwischen Spielhallen und zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche betreffen jedoch die Art und Weise der Ausübung eines bestimmten Gewerbes und dienen dabei dem Schutz der Allgemeinheit und insbesondere der Jugend vor den Gefahren des Glücksspiels und gerade nicht dem Ausgleich verschiedener Nutzungsinteressen an Grund und Boden, wie es dem unter das „Bodenrecht“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG fallenden Bauplanungsrecht immanent ist. Da somit ein anderer Regelungsgegenstand betroffen ist, entfaltet das auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes beruhende Bauplanungsrecht keine Sperrwirkung gegenüber den hier in Rede stehenden landesrechtlichen Vorschriften (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 114 f.; BVerwG, a. a. O., Rn. 31; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a. a. O., Rn. 353 f.; Senat, Urteil vom 25.04.2017, a. a. O.).

Das Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGLüG ist auch materiell verfassungsgemäß.

Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesverfassungsgericht haben sich jüngst ausführlich mit vergleichbaren Vorschriften anderer Länder zum einzuhaltenden Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen als auch zu Kinder- und Jugendeinrichtungen befasst und im Einzelnen dargelegt, dass diese die Spielhallenbetreiber nicht in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG verletzen sowie mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind (BVerfG, a. a. O.; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 4.16 –, a. a. O., Rn. 17 ff.). So hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere festgestellt, dass die in Berlin und im Saarland geltenden Abstandsgebote den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung genügen, da selbst zur Rechtfertigung einer objektiven Berufszugangsvoraussetzung hinreichende Gründe des Gemeinwohls vorlägen, die die Abstandsgebote tragen könnten (BVerfG, a. a. O., Rn. 131 ff.). Sie dienen mit der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne. Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen verfolgten das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Begrenzung der Spielhallendichte und die Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots. Es solle zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken“ komme und sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst habe, dass ein selbstän-

diger neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei (BVerfG, a. a. O., Rn. 133, 135). Der Abstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche diene der möglichst frühzeitigen Vorbeugung von Spielsucht. Gerade Spielhallen übten einen „Reiz des Verbotenen“ aus, der insbesondere auf Kinder und Jugendliche anziehend wirke (BVerfG, a. a. O., Rn 136 unter Hinweis auf die Begründung zum Berliner Gesetzentwurf, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4027, S. 12). Diese Einschätzungen der Gesetzgeber seien nicht offensichtlich fehlerhaft. Gerade die hohen Anteile der Spieler an Geldspielgeräten an der Gesamtzahl der pathologischen Spieler sowie der hohe Marktanteil und das erhebliche Wachstum des Spiels in Spielhallen über die letzten Jahre rechtfertigten die Annahme nachweisbarer schwerer Gefahren für die spielsüchtigen oder von Spielsucht bedrohten Personen, ihre Familien und die Gemeinschaft (BVerfG, a. a. O., Rn. 140). Die Abstandsgebote seien konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, unterschiedlichen Regelungen unterworfen seien (BVerfG, a. a. O., Rn. 142). Die Gesetzgeber dürften im Rahmen des ihnen zustehenden und nur in begrenztem Umfang überprüfbaren Einschätzungs- und Prognosespielraums auch davon ausgehen, dass die Abstandsgebote geeignete und erforderliche Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstellten (BVerfG, a. a. O., Rn. 148 ff.). Die Abstandsgebote seien auch angemessen. Bei einer Gesamt abwägung zwischen der Schwere der Eingriffe und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wahrten die gesetzlichen Regelungen auch unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen des Spielhallenrechts insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit und belasteten die Betroffenen nicht übermäßig. Die Regelungen hätten zwar – gerade im Zusammenwirken mit bauplanungsrechtlichen Beschränkungen – eine deutliche Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge und auch weitere Neuregelungen wirkten sich belastend aus. Die Gesamtbelastung lasse es möglich erscheinen, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssten, zumal die Zahl der attraktiven Standorte durch die Abstandsgebote stark beschränkt werde. Der verfolgte Hauptzweck der Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht wiege jedoch besonders schwer, da es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel handle. Besonderes Gewicht bekomme dieses Ziel dadurch, dass nach maßgeblichen Studien vom Spiel an Geldspielgeräten die mit Abstand höchsten Suchtgefahren ausgingen. Für alle anderen relevanten Glücksspielformen habe bereits eine Begrenzung des Angebots in Form von Verboten, staatlichen Monopolen oder Konzessionsmodellen bestanden. Aufgrund der Einschätzung der Suchtwissenschaft und -beratungspraxis, wonach die Reduzierung der Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten eine besonders wirksame Maßnahme zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht sei, hätten die Gesetzgeber davon ausgehen dürfen, dass gerade die mit den Abstandsgeboten einhergehende Angebotsreduzierung einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung der verfolgten Ziele leisten werde. Dies gelte zumal mit Blick auf den Zweck der Vorbeugung von Spielsucht bei Kindern und Jugendlichen in einem möglichst frühen Stadium. Das Abstandsgebot zu Kinder- und

Jugendeinrichtungen sei der Erreichung eines verstärkten Jugendschutzes jedenfalls förderlich. Indem wenigstens in der Nähe der von Ihnen besonders häufig aufgesuchten Einrichtungen Spielhallen aus dem alltäglichen Umfeld der Kinder und Jugendlichen herausgenommen würden, werde erreicht, dass diese in geringerem Maße Bestandteil ihrer Lebenswirklichkeit seien. Bei besonders schutzwürdigen Jugendlichen könne so ein Gewöhnungseffekt vermieden werden (BVerfG, a. a. O., Rn. 152). Insgesamt stünden damit die Belastungen nicht außer Verhältnis zum Nutzen der Neuregelungen (BVerfG, a. a. O., Rn. 155 ff.). Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG führe – soweit ihr Schutzbereich überhaupt eröffnet sei – hinsichtlich der beruflichen Nutzung des Eigentums jedenfalls nicht zu einem weitergehenden Schutz der Spielhallenbetreiber als die Berufsfreiheit (BVerfG, a. a. O., Rn. 169). Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen bewirkten auch keine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Spielhallenbetreibern gegenüber den Betreibern von Spielbanken und von Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien. Ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Spielbanken liege in dem unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Typen von Spielstätten und insbesondere in der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten. Ungleichbehandlungen gegenüber Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, seien aufgrund der Unterschiede der Spielorte gerechtfertigt (BVerfG, a. a. O., Rn. 170 ff.).

Diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die im Wesentlichen auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entsprechen, schließt sich der Senat an. Sie sind ohne weiteres auf die Regelungen des baden-württembergischen Landesglücksspielgesetzes, insbesondere die des hier in Rede stehenden § 42 Abs. 3 LGlüG übertragbar und entsprechen im Wesentlichen auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (heute: Verfassungsgerichtshof) für das Land Baden-Württemberg zum Landesglücksspielgesetz (StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a. a. O., Rn. 355 ff.). Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgt auch der baden-württembergische Gesetzgeber in Umsetzung der Vorgaben des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags mit dem Abstandsgebot die vom Bundesverfassungsgericht benannten Ziele und geht in § 42 Abs. 3 LGlüG über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag hinaus, indem er den Jugendschutzgedanken speziell durch die Abstandsregelung von 500 Metern ausformuliert (amtliche Begründung zu § 42 LGlüG, LT-Drs. 15/2431, S. 105). Im Zusammenwirken mit dem Verbundverbot in § 42 Abs. 2 LGlüG sollen die Abstandsgebote nach § 42 Abs. 1 und 3 LGlüG den spielenden Personen die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie sollen die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren, und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchten (LT-Drs. 15/2431, S. 105). Darüber hinaus soll die Regelung durch eine Verringerung der Zahl und der Standorte sowie durch Auflockerung der Dichte der Spielhallen zur Verwirklichung der oben genannten Ziele beitragen (vgl. StGH Baden-Württemberg, a. a. O., Rn. 362 m. w. N.). Auch der baden-württembergische

Gesetzgeber verfolgt damit das legitime Ziel, durch die Abstandsgebote zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht beizutragen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Die Regelungen des Landesglücksspielgesetzes sind zur Erreichung dieses Ziels ebenso verhältnismäßig wie die den Entscheidungen des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zugrundeliegenden Regelungen anderer Bundesländer.

Mit seinen hiergegen geltend gemachten Einwendungen dringt der Kläger nicht durch. Sein Vortrag zielt vornehmlich darauf ab, die Geeignetheit und Erforderlichkeit des Abstandsgebots in Frage zu stellen (vgl. dazu auch Senat, Urteil vom 25.04.2017, a. a. O.). Insoweit kommt dem Gesetzgeber jedoch ein maßgeblicher Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der vorliegend nicht überschritten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgehalten, dass die Länder die Einschätzung der Suchtforschung und -beratungspraxis zugrunde legen durften, dass die Einschränkung des Angebots und die Reduzierung des Gesamtumsatzes bei Spielhallen aus suchtpreventiver Sicht geeignete und vorzugswürdige Mittel darstellen (BVerfG, a. a. O., Rn. 150, 153; ebenso BVerwG, a. a. O., Rn. 20 ff.). Die diesbezüglichen Erwägungen des Gesetzgebers sind auch unter Berücksichtigung der vom Kläger erhobenen Bedenken plausibel und nicht offensichtlich fehlerhaft.

Aus dem Vortrag des Klägers ergibt sich auch nicht eine sonstige Unverhältnismäßigkeit des Abstandsgebots. Weder die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG noch die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisten die unveränderliche Zulässigkeit einer einmal aufgenommenen gewerblichen Tätigkeit, wie es der frühere Spielhallenbetreiber getan hat. Zur Abwehr drängender Gefahren für ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut – wie sie nach der nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers auch hier anzunehmen sind – können an eine zunächst erlaubte Tätigkeit selbst dann weitere Anforderungen gestellt werden, wenn diese faktisch – auch nicht nur in Einzelfällen – zu einer Aufgabe der gewerblichen Tätigkeit als Spielhallenbetreiber führt (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 156 ff.). Angesichts der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels überwiegt das Ziel der Suchtprevention und des Spielerschutzes die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Erlaubnisanforderungen, insbesondere hier von dem Abstandsgebot, verschont zu bleiben (BVerfG, a. a. O., Rn. 159). Diese die Bestandsspielhallen betreffende Rechtsprechung trifft erst recht auf den Kläger zu, der sich insoweit auf die Rechte des früheren Betreibers berufen möchte, nachdem er selbst bislang am vorgesehenen Standort überhaupt keine Spielhalle betrieben hat. Die grundsätzliche Nutzbarkeit einer im Eigentum des Klägers stehenden Betriebsstätte wird durch standortbezogene Erlaubnisvoraussetzungen der gewerblichen Tätigkeit nicht beeinträchtigt. Auch die dem Rechtsvorgänger des Klägers erteilte Baugenehmigung vermittelt keinen eigentumsgrundrechtlichen Schutz in Bezug auf das in der baulichen Anlage ausgeübte Gewerbe. Gleiches gilt für die Erlaubnis, die dem Rechtsvorgänger des Klägers nach § 33i GewO erteilt worden sein mag. Denn Art. 14 GG

schützt nicht die öffentliche Genehmigung als solche, sondern nur die aufgrund der Genehmigung durch den Genehmigungsinhaber geschaffenen privaten Vermögenspositionen (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u. a. –, NJW 2017, 217, 223 Rn. 232). Auch mit Blick auf den eigentumsrechtlichen Schutz von Investitionen und Dispositionen, die im Vertrauen auf die nach § 33i GewO erteilte unbefristete Erlaubnis vorgenommen wurden, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, a. a. O., Rn. 73 f.).

Der Kläger kann schließlich auch nicht mit Erfolg geltend machen, der baden-württembergische Gesetzgeber verfolge die genannten Ziele nicht konsequent, da Spielbanken, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, nicht denselben Anforderungen aus § 42 LGLüG unterliegen, beziehungsweise insoweit sei eine im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG sachwidrige Ungleichbehandlung gegeben. Wie bereits das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, rechtfertigen die Unterschiede der Spielorte eine Ungleichbehandlung (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a. a. O., Rn. 174). Im Hinblick auf die für Spielbanken geltenden Regelungen bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Zwar lässt sich diesbezüglich ein fiskalisches Interesse der Länder nicht leugnen. Der Betrieb von Spielbanken ist jedoch in eigener Weise an den in § 1 GlüStV benannten Zielen ausgerichtet und unterliegt einer besonderen staatlichen Aufsicht. Allein aufgrund der nach § 27 Abs. 1 LGLüG begrenzten Zahl der Standorte – in Baden-Württemberg: Baden-Baden, Konstanz und Stuttgart – sind Spielbanken aus dem Alltag herausgehoben, während das Spiel in Spielhallen schon wegen ihrer großen Verfügbarkeit und der wesentlich zahlreicheren Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens ist. Überdies fällt nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auf Grundlage der dort aufgeführten Untersuchungen die vom kleinen Spiel an Spielautomaten in Spielbanken ausgehende Suchtproblematik sehr viel geringer aus als beim Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 144).

An der Vereinbarkeit des Abstandsgebots mit europäischem Unionsrecht bestehen ebenfalls keine Bedenken. Im Hinblick auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ist im Fall des Klägers bereits das Vorliegen eines die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnenden grenzüberschreitenden Sachverhalts nicht ersichtlich. Selbst wenn dies der Fall wäre, wären die Eingriffe nach oben Gesagtem aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses nach Unionsrecht eben so gerechtfertigt. Auch im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot bestehen insoweit keine Bedenken (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 124; BVerwG, a. a. O., Rn. 83 ff.).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. [ . . ]