

## **VGH Baden-Württemberg – Beschluss vom 27. November 2019 – 6 S 2384/19**

### **Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen Härtefallbegründender Umstände**

VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 27.11.2019 6 S 2384/19  
(VG Karlsruhe, Urt. v. 23.7.2019 - 13 K 14457/17)

LGlüG BW § 42 Abs. 1 und 2, § 51 Abs. 4 und 5

1. Die einen Härtefall begründenden Umstände müssen nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 S. 1, Abs. 4 S. 1 LGlüG BW bis spätestens 18.11.2011 vorgelegen haben.

2. Die zuständige Erlaubnisbehörde hat in den Fällen, in denen bis zum 29.2.2016 (vgl. § 51 Abs. 5 S. 1 in Verbindung mit Abs. 4 S. 1, 3 Alt. 1 LGlüG BW) ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 S. 1 LGlüG BW gestellt worden ist, in den Blick zu nehmen, ob der mit der Regelung des § 51 Abs. 4 S. 1 LGlüG BW grundsätzlich bereits abge-goltene Vertrauensschutz über die gesetzgeberische typisierende Wertung hinaus zur Vermeidung unbilliger Härten fortwirkt.

3. Der Gesetzgeber hat mit der Aufzählung in § 51 Abs. 5 S. 4 LGlüG BW lediglich „Anhaltspunkte“ benannt, die - deren rechtzeitige Geltendmachung und hinreichende Darlegung (vgl. § 51 Abs. 5 S. 3 LGlüG BW) unterstellt - einen Hinweis auf das Vorliegen einer unbilligen Härte geben können.

(Amtl. Ls.)

### **Aus den Gründen:**

I.

Der auf die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) und der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gestützte Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

1. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine fallübergreifende, bisher noch nicht rechtsgrundsätzlich geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage von Bedeutung ist, die auch für die Entscheidung in einem Berufungsverfahren erheblich wäre und deren Klärung im Interesse der Rechtseinheit oder Rechtsfortbildung geboten erscheint (vgl. BVerwG, Beschluss vom 2.1.1961 - 8 B 78.61 -, BVerwGE 13, 90; Urteil vom 31.7.1984 - 9 C 46.84 -, BVerwGE 70, 24; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4.1.2016 - 6 S 475/15 -, juris Rn. 14). Unter dem Gesichtspunkt einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache ist dem Darlegungsgebot nur genügt, wenn in Bezug auf die Rechtslage oder die Tatsachenfeststellungen eine konkrete Frage aufgeworfen und erläutert wird, warum sie bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärte Probleme aufwirft, die über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam sind und im Interesse der Einheitlichkeit und Fortentwicklung des Rechts berufsgerichtlich geklärt werden müssen.

Dass dies der Fall wäre, zeigt der Zulassungsantrag nicht auf. Die Klägerin wirft die als grundsätzlich bedeutsam erachtete Frage auf,

„zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen für das Bestehen von Härtefallregelungen vorliegen müssen“.

Die Antwort auf die von der Klägerin artikulierte Frage lässt sich ohne Weiteres dem Landesglücksspielgesetz bzw. der hierzu ergangenen Rechtsprechung entnehmen. Der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf es hierzu nicht.

Die Umstände für das „Bestehen von Härtefallregelungen“ müssen nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LGlüG bis spätestens 18.11.2011 vorgelegen haben. Denn jedenfalls nach Veröffentlichung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages in der entsprechenden Landtagsdrucksache in Baden-Württemberg am 18.11.2011 konnte auf den Fortbestand des § 33 i GewO nicht mehr vertraut werden (vgl. StGH [jetzt: VerfGH] Baden-Württemberg, Urteil vom 17.6.2014 - 15/13 -, juris Rn. 461). Dies manifestiert sich in der Übergangsregelung des § 51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG, der - unterschiedliche Ausprägungen von Vertrauensschutz berücksichtigend - in einem Stufenverhältnis die Fortgeltung der Erlaubnisse nach § 33 i GewO bis zum 3.6.2013 (§ 51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG) bzw. 3.6.2017 (§ 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG) erstreckt hat (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.11.2019 - 6 S 199/18 juris). Demzufolge soll die sog. Härtefallklausel des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG, die es der zuständigen Behörde ermöglicht, zur Vermeidung unbilliger Härten (nur) in den Fällen des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG befristet für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG zu befreien, lediglich den unbilligen Härten entgegenwirken, die von der in § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG

normierten Übergangsfrist 3.6.2017 nicht erfasst werden können (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.4.2018 - 6 S 2250/17 -, juris Rn. 9).

Insoweit hat die zuständige Erlaubnisbehörde in den Fällen, in denen bis zum 29.2.2016 (vgl. § 51 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 1, 3 Alt. 1 LGlüG) ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG gestellt worden ist, in den Blick zu nehmen, ob der mit der Regelung des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG grundsätzlich bereits abgegoltene Vertrauensschutz über die gesetzgeberische typisierende Wertung hinaus zur Vermeidung unbilliger Härten fortwirkt.

Dabei sind nach § 51 Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 LGlüG der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33 i GewO sowie der Schutzzweck des Landesglücksspielgesetzes zu berücksichtigen, zumal der Grundsatz des Vertrauensschutzes weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf vorhandene Betriebserlaubnisse nach § 33 i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen verleiht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 189 m. w. N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.4.2017 - 6 S 1765/15 -, -juris Rn. 41; siehe auch LT-Drs. 15/2431 S. 54). Demzufolge hat der Gesetzgeber mit der Aufzählung in § 51 Abs. 5 Satz 4 LGlüG lediglich „Anhaltspunkte“ benannt, die - deren rechtzeitige Geltendmachung und hinreichende Darlegung (vgl. § 51 Abs. 5 Satz 3 LGlüG) unterstellt - einen Hinweis auf das Vorliegen einer unbilligen Härte geben können.

Soweit die Klägerin darüber hinaus ihrer Auffassung Ausdruck verleiht, eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache bestehe hinsichtlich der gesetzlich normierten Härtefallregelungen, formuliert sie diesbezüglich und auch im Folgenden keine klärungsbedürftige Rechtsfrage.

2. Die Berufung ist auch nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

Die Annahme besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO setzt voraus, dass der Rechtssache nicht nur allgemeine oder durchschnittliche Schwierigkeit zukommt. Ob eine Sache in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht schwierig ist, kann sich schon aus dem Begründungsaufwand des erstinstanzlichen Urteils ergeben. Ein Kläger genügt seiner Darlegungslast regelmäßig dann mit erläuternden Hinweisen auf die einschlägigen Passagen des Urteils. Soweit er die Schwierigkeit des Falls darin entdeckt, dass das Gericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, hat er diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darzustellen und ihren Schwierigkeitsgrad plausibel zu machen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 -, VBIBW 2000, 392; VGH Baden-

Württemberg, Beschluss vom 1.9.2018 - 6 S 854/18 -, n.v.). Da dieser Zulassungsgrund ebenso wie der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Richtigkeit der Entscheidung im Einzelfall gewährleisten soll, muss zugleich deutlich gemacht werden, dass wegen der in Anspruch genommenen besonderen Schwierigkeiten der Ausgang des (künftigen) Berufungsverfahrens jedenfalls ergebnisoffen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.6.2018 - 6 S 2126/17 -, n.v.; Beschluss vom 1.9.2018 - 6 S 854/18 n.v.).

Diesen Anforderungen genügt das Vorbringen der Klägerin nicht.

Anders als die Klägerin meint, resultieren aus der von ihr formulierten „Grundsatzfrage“ - wie sich aus Vorstehendem ergibt (vgl. die Ausführungen des Senats unter 1.) - keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten. Weder solche noch besondere tatsächliche Schwierigkeiten lassen sich mit dem Hinweis konstruieren, das Verwaltungsgericht habe die Entscheidung nicht auf den Einzelrichter nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO übertragen. Denn aus der Nicht-Übertragung einer Angelegenheit durch die Kammer auf den Einzelrichter ergibt sich kein Indiz, das für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO spricht. Zum einen ist die Übertragung auf den Einzelrichter in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO nicht zwingend vorgeschrieben, und zum anderen hat die Entscheidung der Kammer zur Frage des Vorliegens besonderer Schwierigkeiten im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO keine bindende Wirkung für das zweitinstanzliche Gericht (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.12.2018 - 6 S 2132/18 -, n.v. S. 4 f.; NdsOVG, Beschluss vom 15.3.2018 - 4 LA 231/16 -, juris Rn. 7 m. w.N.; Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 123 f.).

Darüber hinaus beschränkt sich der Vortrag der Klägerin im Wesentlichen darauf, sich wenig konkret auf das Vorhandensein „fachspezifische(r) Schwierigkeiten“ zu berufen und dem Verwaltungsgericht pauschal vorzuhalten, es habe notwendige Rechtsfragen mit Verweis auf gerichtliche Entscheidungen im „Abgabenrecht abgetan“ sowie Entscheidungen aus anderen Bundesländern floskelhaft verworfen. Hiermit werden besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO indes nicht dargelegt. Denn dem Vortrag lässt sich bereits nicht entnehmen, welche notwendigen Rechtsfragen das Verwaltungsgericht aus Sicht der Klägerin nicht oder unzutreffend beantwortet hat.

3. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen ebenfalls nicht.

Ernstliche Zweifel sind nur dann gegeben, wenn neben den für die Richtigkeit der Entscheidung sprechenden Umständen gewichtige, dagegensprechende Gründe zutage treten, die Unentschiedenheit oder Unsicherheiten in der Beurteilung der Rechtsfragen oder Unklarheiten in der Beurteilung der Tatsachenfragen bewirken und mithin der Erfolg des angestrebten

Rechtsmittels zumindest offen ist. Dies ist bereits dann ausreichend dargelegt, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 -, VBIBW 2000, 392; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.1.2004 - 9 S 1343/03 -, NVwZ-RR 2004, 416; Beschluss vom 17.3.2004 - 9 S 2492/03 -, n.v.; Beschluss vom 12.9.2019 - 6 S 166/19 -, n.v.), wobei alle tragenden Begründungsteile angegriffen werden müssen, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf mehrere jeweils selbständig tragende Erwägungen gestützt ist. Das Darlegungsgebot des § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO erfordert dabei eine substantiierte Auseinandersetzung mit der erstinstanzlichen Entscheidung, durch die der Streitstoff entsprechend durchdrungen oder aufbereitet wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.6.2017 - 4 S 249/17 -, juris Rn. 2; Beschluss vom 12.9.2019 - 6 S 166/19 -, n.v.).

In Anwendung dieser Grundsätze ist die Berufung nicht nach Maßgabe des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, die Beklagte sei in Anbetracht der von der Klägerin zusammen mit ihrem Antrag vorgelegten und auf den 31.12.2015 datierenden Bestätigung der [...] Automatenaufstellungs GmbH über Darlehensverbindlichkeiten in Höhe von [...] zum 31.12.2015 nicht verpflichtet gewesen, Erlaubnisse für die Spielhallen „[...]“ unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG über den 31.5.2021 hinaus zu erteilen. Die Klägerin habe weder vorgetragen, ob der Darlehensvertrag unter Vertrauensschutzgesichtspunkten überhaupt berücksichtigungsfähig sei, weil er vor dem 18.11.2011 geschlossen worden sei, noch, welche Rückzahlungsmodalitäten vereinbart worden seien. Abgesehen davon habe das Darlehen ausweislich des „Nachtrags zum Darlehensvertrag“ vom 3.6.2017 „dem notwendigen Umbau und Ausbau der Spielhallen nach dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Landesglücksspielgesetz“ gedient. Es habe sich demnach um einen Vertrag gehandelt, mit dem die Klägerin auf den Anpassungsbedarf nach Änderung der Rechtslage reagiert habe. Da die Geschäftsführer der Klägerin und der Darlehensgeberin personenidentisch seien, dürfte es möglich sein, hinsichtlich der Darlehenstilgung unbillige Härten durch abgestimmtes Handeln der Vertragsparteien zu vermeiden.

Mit ihrem Vortrag zu Art, Ausgestaltung und Höhe der bestehenden Darlehensverbindlichkeiten, dem in nicht unwesentlichen Teilen lediglich wiederholender Charakter zukommt, setzt die Klägerin ihre Rechtsansicht gegen die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichts, ohne diese mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage zu stellen. Hiermit legt die Klägerin ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils nicht dar.

Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung hält auch im Übrigen einer rechtlichen Überprüfung stand.

Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG war nach § 51 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 1, 3 Alt. 1 LGlüG bis zum 29.2.2016 zu stellen. Ihren Antrag hat die Klägerin am 26.2.2016 und damit fristgerecht gestellt. Dabei oblag es ihr nach § 51 Abs. 5 Satz 3 LGlüG, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, dem Antrag sämtliche für die Entscheidung erforderlichen Unterlagen und Nachweise beizufügen (vgl. auch LT-Drs. 15/2431 S. 113).

Den Darlehensvertrag mit der [...] Automatenaufstellungs GmbH hat die Klägerin - entgegen ihrer anderslautenden Behauptung - ausweislich der Verwaltungsakte indes nicht anlässlich ihres Härtefallantrags vom 26.2.2016 bzw. bis zum 29.2.2016 vorgelegt. Vielmehr hat sie mitgeteilt, es seien „Kreditverträge im Vertrauen auf den Bestand und den Weiterbetrieb der Spielhallen abgeschlossen worden“, und die Beklagte wissen lassen, man bitte um entsprechende Rückmeldung, sofern „hierüber noch weitere Unterlagen“ benötigt werden sollten. Es liegt auf der Hand, dass die Klägerin hiermit ihrer Obliegenheit aus § 51 Abs. 5 Satz 3 LGlüG nicht nachgekommen ist. Eingedenk der eindeutigen gesetzlichen Regelung sowie aufgrund der pauschalen Angaben der Klägerin bestand für die Beklagte jedenfalls in der hier streitgegenständlichen Konstellation auch keine Veranlassung, die Klägerin zur Vorlage weiterer Dokumente aufzufordern. Überdies hat sich die Klägerin auch im Berufungszulassungsverfahren nicht zum Zeitpunkt des Abschlusses des Darlehensvertrags geäußert, obwohl hierzu - ungeachtet der Rechtsfolgen des § 51 Abs. 4 Satz 3 Alt. 1, Abs. 5 Satz 3 LGlüG zumindest der Vollständigkeit halber - aufgrund der Ausführungen des Verwaltungsgerichts einmal mehr Anlass bestanden hätte.

Es kann folglich dahinstehen und musste von der Beklagten nicht im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, ob die Darlehensverbindlichkeiten der Klägerin bereits am 18.11.2011 bestanden und geeignet waren, einen Härtefall im Sinne des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG zu begründen. Denn die Klägerin hat diese Umstände jedenfalls nicht durch Vorlage geeigneter Nachweise bis zum 29.2.2016 geltend gemacht. Aus der zusammen mit dem Antrag vom 26.2.2016 vorgelegten Bestätigung der [...] Automatenaufstellungs GmbH vom 31.12.2015 ergibt sich nichts Anderes. Der Senat nimmt zur Vermeidung von Wiederholungen insoweit Bezug auf die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichts.

Des Weiteren wendet die Klägerin sinngemäß und ohne nähere Begründung ein, das angefochtene Urteil halte einer rechtlichen Überprüfung nicht stand, weil die Regelung zur Befristung der Erlaubnisse bis zum 31.5.2021 gegen den Gewährleistungsgehalt der Art. 49, 56 AEUV verstoße. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fänden die Grundfreiheiten auch in einem rein innerstaatlichen Sachverhalt Anwendung.

Hiermit dringt die Klägerin nicht durch.

Entgegen der Auffassung der Klägerin fehlt es bereits am Vorliegen eines die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnenden grenzüberschreitenden Sachverhalts. Nichts anderes ergibt sich aus der von der Klägerin zitierten, überdies nicht zu einem vergleichbaren Sachverhalt ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Denn der Europäische Gerichtshof hat die Anwendbarkeit der „Grundregeln des AEU-Vertrags, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die sich daraus ergebende Transparenzpflicht“, nur für den Fall bejaht, dass „ein sicheres grenzüberschreitendes Interesse“ besteht (vgl. EuGH, Urteil vom 14.11.2013 - C-221/12 -, juris Rn. 28 f.). Dies wird von der Klägerin übersehen, die fehlerhaft bereits ein „potentielles Interesse“ als ausreichend erachtet. Soweit sie in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Begrifflichkeit des „sicheren grenzüberschreitenden Interesses“ näher umschreibt, erschließt sich nicht, inwiefern hieraus ernstliche Zweifel an der angegriffenen gerichtlichen Entscheidung erwachsen sollen.

Ungeachtet dessen hat der Senat wiederholt entschieden, dass Eingriffe in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56, 57 AEUV) jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt wären und Bedenken im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht angezeigt sind (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4.7.2019 - 6 S 1354/18 -, juris Rn. 27 m.w.N.; Beschluss vom 14.6.2018 - 6 S 304/18 -, juris Rn. 13 ff.; Urteil vom 26.10.2017 - 6 S 1924/15 -, n.v.S. 12 m. w. N.).

Der Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs nach Maßgabe des Art. 267 AEUV bedarf es nach alledem nicht.

## II.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2 VwGO.

## III.

Die Streitwertfestsetzung und die Änderung der Streitwertfestsetzung durch das Verwaltungsgericht von Amts wegen ergeben sich aus §§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, 39 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 1.4, 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Dabei war für jede der fünf Spielhallen, für die die Klägerin der Sache nach die Erteilung einer Erlaubnis nach Maßgabe des § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG über den 31.5.2021 hinaus begehrt, ein Streitwert in Höhe von 15.000 EUR in Ansatz zu bringen. Die Summe von 75.000 EUR war, nachdem die Klage lediglich auf Neubescheidung des Antrags der Klägerin gerichtet war, um ein Drittel zu kürzen und der Streitwert auf 50.000 EUR festzusetzen.

IV.

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

[...]