

VGH Hessen – Beschluss vom 16. September 2019 – 8 B 1481/19

Kein Anspruch auf vorläufige Duldung des Weiterbetriebs einer Bestandsspielhalle

VGH Hessen, Beschl. v. 16.9.2019 - 8 B 1481/19
(VG Frankfurt, Beschl. v. 13.6.2019 - 10 L 9921/17.F)

VwGO § 123 Abs. 1; GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1; HessSpielhG § 2 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 15 Abs. 1; GewO § 33 i

Das Verbundverbot für Spielhallen in Hessen gemäß § 2 Abs. 1 HessSpielhG ist verfassungs- und unionsrechtskonform. Ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist nicht feststellbar.

Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „unbilligen Härte“ sollen atypische, vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigte, besonders gelagerte Fallkonstellationen, die ansonsten zu einer nicht intendierten Härte führen würden, einer die widerstreitenden Interessen abwägenden Einzelfallentscheidung zugeführt werden können. Härten, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Tatbestands bewusst in Kauf genommen hat und die dem Gesetzeszweck entsprechen, können keinen Härtefall begründen, da sonst die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge - hier eine deutliche Verringerung von Anzahl und Dichte der Spielhallen - in der Regel nicht eintreten würde

(Ls. d. Red.)

Aus den Gründen:

Die Antragstellerin betreibt an verschiedenen Standorten in Hessen unter anderem Spielhallen. Mit Bescheiden vom 24. August 2009 erteilte die Antragsgegnerin ihr ursprünglich auch für den Standort „A[...]weg [...]“ in Usingen jeweils eine Spielhallenerlaubnis nach § 33 i GewO in Gestalt einer sogenannten Mehrfachkonzession für drei Spielhallen (Bl. 46, 49 u. 52 der Gerichtsakte [GA]). Diese Spielhallen mit der Bezeichnung „B[...]“, jeweils mit dem Zusatz: „Spielothek 1“, „Spielothek 2“ bzw. „Spielothek 3“ (später „Spielhalle 1, 2 und 3“) befanden sich in einem einheitlichen Gebäudekomplex (vgl. Lageplan, Bl. 53 der Verwaltungsvorgänge [VerwV.]).

Am 14. März 2017 beantragte die Antragstellerin für diese drei Spielhallen am Standort „A[...]weg [...]“ die Erteilung der mit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüStV) und des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG) erforderlich gewordenen Erlaubnisse nach dem Hessischen Spielhallengesetz. Darüber hinaus beantragte sie, gemäß § 2 Abs. 3 HessSpielhG in der Fassung vom 28. Juni 2012 (alte Fassung [a.F.], gültig ab 30. Juni 2012 bis 27. Dezember 2017) von den Anforderungen des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 HessSpielhG a. F. abzusehen sowie gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG a. F. eine unbefristete Befreiung von der Erfüllung der Anforderungen des § 9 Abs. 2 S. 2 HessSpielhG a. F. zuzulassen.

Mit Bescheid vom 30. Juni 2017 (Bl. 46 der VerwV.) erteilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin eine auf § 9 Abs. 1 HessSpielhG gestützte Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle „Spielhalle 3“ und lehnte mit weiterem Bescheid vom 3. Juli 2017 die Erteilung einer Erlaubnis für die Spielhallen „Spielhalle 1“ und „Spielhalle 2“ unter Verweis auf die Sperrwirkung des § 2 Abs. 1 HessSpielhG a. F. ab. Eine Befreiung von den Anforderungen nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 HessSpielhG a. F. sei ausgeschlossen und auch eine Härtefallregelung gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG a.F. lehnte die Behörde ab (vgl. Bescheid vom 3. Juli 2017, Bl. 56 d. Gerichtsakte [GA]).

Am 5. Juli 2017 erhob die Antragstellerin gegen den Bescheid vom 3. Juli 2017 Widerspruch, der mit Widerspruchsbescheid vom 8. Dezember 2017 (Bl. 84 ff. GA) zurückgewiesen wurde.

Am 29. Dezember 2017 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage (Az. 10 K 9924/17.F) erhoben und mit dem Antrag,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zur Duldung des Weiterbetriebs der Spielhallen „1“ (vormals „B. 1“) und „2“ (vormals „B. 2“) im A[...]weg [...] in Usingen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag der Antragsteller auf Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis inkl. Härtefall zu verpflichten,

um einstweiligen Rechtsschutz (Az. 10 L 9921/17.F) nachgesucht (Bl. 1 ff GA).

Mit Beschluss vom 13. Juni 2019 hat das Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt (Bl. 328 ff. d. GA). Der Antrag sei zulässig, aber unbegründet. Ein Anordnungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht. Die beantragte Erlaubnis sei gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 2 HessSpielhG zu versagen, weil der Betrieb der „Spielhallen 1 und 2“ gegen das Verbundverbot nach § 2 Abs. 1 und 2 HessSpielhG verstoße. Ein Anspruch auf Abweichung vom Verbundverbot nach § 2 Abs. 3 HessSpielhG oder auf Befreiung zur Vermeidung unbilliger Härten gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG sei ebenfalls nicht glaubhaft gemacht. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angegriffenen Beschluss (Bl. 328 f. GA).

Gegen diesen Beschluss, der ihr am 24. Juni 2019 zugestellt worden ist, hat die Antragstellerin am 4. Juli 2019 Beschwerde erhoben.

[...]

II.

1. Die Beschwerde ist zulässig, insbesondere form- und fristgerecht eingelegt und auch begründet worden (§§ 146 Abs. 4, 147 Abs. 1 VwGO). Sie hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Eilantrag im Ergebnis zu Recht abgelehnt.

Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Überprüfung das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine andere Entscheidung. 19 Die Voraussetzungen für die von der Antragstellerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO begehrte Duldung des Betriebs ihrer Spielhallen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis liegen nicht vor. Die beantragte vorläufige Duldung des Weiterbetriebs der streitgegenständlichen Spielhallen setzt voraus, dass der Antragstellerin mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zusteht, sie mithin im Hauptsacheverfahren wahrscheinlich obsiegen wird.

Dies hat die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht. Es ist nicht ersichtlich, dass ihr nach den Bestimmungen des Hessischen Spielhallengesetzes ein Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis wahrscheinlich zusteht.

a) Der Weiterbetrieb der beiden weiteren Spielhallen ist vorliegend gemäß § 9 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 HessSpielhG wegen des Verbundverbots grundsätzlich nicht möglich.

Die drei Spielhallen befinden sich in einem Gebäude im „A[...]weg [...]“, so dass nach Maßgabe des §9 Abs. 1 i.V.m. §2 Abs. 1 HessSpielhG allenfalls eine dieser drei Spielhallen der Antragstellerin erlaubnisfähig ist. Da die Antragsgegnerin mit bestandskräftigen Bescheid vom 30. Juni 2017 der Antragstellerin die Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle „Spielhalle 3“ erteilt hat, fallen vorliegend die weiteren Spielhallen am Standort unter das Verbundverbot.

Die Rechtsansicht der Antragstellerin, dass entgegen dem Verwaltungsgericht und der Rechtsprechung des Senats die Regelungen des HessSpielhG wegen Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht nicht anzuwenden seien (Bl. 352 ff. der GA), insbesondere das Verbundverbot des § 2 Abs. 1 HessSpielhG verfassungs- und europarechtswidrig sei, überzeugt nicht. Ein

Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist nicht feststellbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 7. März 2017 (Az. 1 BvR 1314/12 u.a., juris) die Verfassungsmäßigkeit der landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen, maßgeblich des Verbundverbots und des Abstandsgebots, bestätigt und ausgeführt, dass die durch die Übergangsvorschriften bewirkten Eingriffe in die Berufsfreiheit dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ebenso gerecht werden wie den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes. Der Senat hat sich dieser Rechtsansicht angeschlossen (siehe dazu bereits Hess. VGH, Beschluss vom 12. Juni 2018 - 8 B 1903/17 -, juris, Rn. 26). Die von der Antragstellerin vorgebrachten Einwendungen gegen die Geeignetheit des Verbundverbots zur Bekämpfung der Spielsucht rechtfertigen keine andere Entscheidung.

(aa) Soweit die Antragstellerin anzweifelt, dass gerade von den Geldspielgewinngeräten die behauptete hohe Gefahr für Spielsucht ausgehe (S. 8/9 der Beschwerdeschrift, Bl. 377 d. GA) und meint, diese Auffassung beruhe auf „reiner Spekulation“, überzeugen ihre Ausführungen nicht. Dem Gesetzgeber steht insoweit - wie auch die Antragstellerin zugesteht - bezüglich der Eignung seiner Regelungen eine Einschätzungsprärogative zur Seite und es ist nicht ersichtlich, dass er dabei von einer falschen Tatsachengrundlage ausgegangen ist. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hat in ihrem Forschungsbericht vom 15. Februar 2018 (Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, S. 15) ausgeführt, dass problematisches Glücksspielverhalten am häufigsten bei Personen festzustellen sei, die das „Kleine Spiel“ in der Spielbank bzw. Internet-Casino-Spiele oder an Geldspielautomaten gespielt haben. Nach Angaben der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS - Jahrbuch Sucht 2019, vom 23. April 2019, <https://gluecksspielsucht-thueringen.de>) bilden Automatenspieler weiterhin die größte Gruppe der Betroffenen insbesondere mit der Hauptspielform „Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten“.

Auch der Einwand, durch eine Reduzierung des Spielhallenangebots würden die Spieler in den unregulierten Markt des Internetglücksspiels abgedrängt, überzeugt jedenfalls derzeit nicht. Der „Jahresreport 2017 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder“ (Stand: 26. November 2018, <https://innen.hessen.de>) weist zwar die Online-Casinos als die Spielform mit den höchsten Marktanteilen aus. Dieser Bericht bezieht sich jedoch auf die Sachlage im Jahr 2017. Zu diesem Zeitpunkt dürfte sich die Reduzierung der Spielhallen durch die Regelungen des Verbundverbots und des Abstandsgebots noch nicht ausgewirkt haben, da die Übergangsfrist für Bestandsspielhallen gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 HSpilhG bis zum 30. Juni 2017 lief und danach zunächst zahlreiche Rechtsstreitigkeiten um Ausnahmegenehmigungen und die Aberkennung von Härtefällen geführt wurden, so dass sich die Durchsetzung der strengeren Regelungen erst allmählich auswirken wird bzw. dürfte. Dementsprechend erscheint es auch nicht überraschend, dass die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung kaum Verände-

rungen beim pathologischen Spielverhalten festgestellt hat, denn auch diese Feststellung betrifft das Jahr 2017 (vgl. ebenso OVG Lüneburg, Beschluss vom 4. September 2017 - 11 ME 206/17 -, juris Rdnr. 18). Im Übrigen entfällt die Eignung einer Regelung zur Bekämpfung von Spielsucht nicht ohne weiteres schon deshalb, weil illegale Formen von Suchtgefahren nicht vollständig ausgeschlossen und unterbunden werden können (Hamburgisches OVG, Urteil vom 7. Februar 2018 - 4 Bf 217/17 -, juris Rdnr. 114), sondern muss gegebenenfalls durch weitere Maßnahmen flankiert werden.

Soweit die Antragstellerin zudem einwendet, dass Verbundverbot sei angesichts des „völligen Fehlens einer Regulierung von insbesondere Online-Casino-Spielen“ und des Vollzugsdefizits bei der Durchsetzung des Internetverbots unverhältnismäßig, begründet auch dieser Einwand keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der streitgegenständlichen Regelung. Zum einen kann angesichts des in § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 ausgesprochenen Totalverbots nicht von einer fehlenden Regulierung ausgegangen werden. Hinzukommt, dass insoweit nur normativ angelegte Hindernisse in Betracht kommen, die Ausdruck eines strukturell bedingt zu einer defizitären Praxis führenden Regelungsdefizits sind (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - BVerwG 8 C 6/15 -, juris Rn. 51). Die Antragstellerin hat jedoch nicht dargetan, dass die von ihr behaupteten Vollzugsdefizite im Hessischen Spielhallengesetz bzw. dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 angelegt sind.

Schließlich setzt die Angemessenheit der spielhallenrechtlichen Regelungen auch nicht voraus, dass der Gesetzgeber die durch das Spielen an Spielautomaten hervorgerufenen Suchtgefahren gleichzeitig auch bezogen auf andere Aufstell- oder Spielorte wie Spielbanken, Gaststätten oder das Internet konsequent und mit gleichen Mitteln bekämpft. Das Bundesverfassungsgericht hat der Verfassung ein Konsistenzgebot lediglich für das beim Staat monopolisierte Glücksspielangebot entnommen und klargestellt, dass sich aus ihr kein sektorübergreifendes Gebot der Kohärenz glücksspielrechtlicher Regelungen einschließlich derjenigen zum gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiel ableiten lässt (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - BVerwG 8 C 6/15 -, Rn. 51 f.).

Die verfassungsrechtliche Schlüssigkeitsprüfung beschränkt sich daher auf Regelungen innerhalb ein und derselben gesetzgeberischen Maßnahme und bewertet nicht, welche weiteren Regelungen der Gesetzgeber in anderen Regelungsbereichen hätte schaffen müssen (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402, 906/08 - BVerfGE 121, 317 <362 f.>). Dass sich der Landesgesetzgeber auf Anforderungen an Spielhallen beschränkt und diese nicht für Gaststätten, Spielbanken und das Online-Spiel nachgezeichnet hat, begründet deshalb keinen Mangel an Schlüssigkeit seiner Maßnahme. Bei allen Spielmöglichkeiten handelt es sich um gesonderte Bereiche, die eine eigene Gefahreneinschätzung und andere gesetzlichen Rahmenbedingungen erfordern und auch rechtfertigen.

Denn die durch das Internet hervorgerufene Suchtgefahr unterscheidet sich erheblich von derjenigen durch das Spielangebot in Spielhallen und rechtfertigt eine andere Gefahreinschätzung sowie andere Maßnahmen (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016, a.a.O., Rn.52). Dass der Gesetzgeber - d. h. die Länder - insoweit nicht gänzlich untätig sind, wie die Antragstellerin meint, ist daran zu ersehen, dass mit dem nun anstehenden Abschluss des 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrages und seinem Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 die Neuregelung der Konzessionsvergabe für die Sportwetten erfolgen und - mit dessen Außerkrafttreten Mitte 2021 - eine weitere Änderung der Glücksspielregelungen, dann wohl auch unter Einschluss des Online-Spiels, geplant ist.

(bb) Aus identischen Erwägungen ist bei summarischer Prüfung auch ein Verstoß des Verbundverbotes gegen Art. 14 GG nicht feststellbar. Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 7. März 2017 ebenfalls klargestellt, dass der Schutz des Art. 14 GG grundsätzlich nicht weiter gehen könne, als der des Art. 12 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, a. a. O., juris Rn. 169).

(cc) Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG ist nur verletzt, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe von Normadressaten anders behandelt als eine andere, obwohl keine Unterschiede von derartigem Gewicht bestehen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Insoweit ist bereits fraglich, inwieweit „stationäre Spielhallen“, die nach Maßgabe des HessSpielhG grundsätzlich zulässig sind, mit dem „illegalen Internet-Glücksspiel“ oder anderen „illegal im Internet angebotenen Glücksspielformen“ zu vergleichen sind. Jedenfalls aber kann die Antragstellerin aus dem von ihr behaupteten Vollzugsdefizit zugunsten des Online-Glücksspiels zu ihren Gunsten nichts herleiten, denn die für den Betrieb von Spielhallen geltenden Einschränkungen nach dem Hessischen Spielhallengesetz sind grundsätzlich nicht zu beanstanden und einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gibt es nicht.

b) Ein Anspruch auf die Erlaubnis ergibt sich auch nicht aus der Abweichungsregelung in § 2 Abs. 3 HessSpielhG a. F.

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass nach dieser Vorschrift „unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes im Einzelfall“ ein Abweichen von den Anforderungen in Absatz 1 und 2 (Verbundverbot bzw. Mindestabstandsgebot) zwar möglich war. Diese Bestimmung wurde jedoch mit der Neufassung des Hessischen Spielhallengesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes vom 18. Dezember 2017 (GVBl. S. 460) geändert und sieht Abweichungen vom Verbundverbot seither nicht mehr vor. Da es für den Anordnungsanspruch maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ankommt - hier also der

Entscheidung des Beschwerdegerichts ist diese Änderung auch bei dem von der Antragstellerin geltend gemachten Anspruch zu berücksichtigen.

Soweit die Antragstellerin geltend macht, dass „in den Fällen von Ausnahmen und Befreiungen nach § 2 Abs. 3 HessSpielhG und § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG“ nicht auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Beschwerdegerichts, sondern auf den Zeitpunkt der gesetzlichen Übergangsregelung (30. Juni 2017) und insoweit allein auf die alte Gesetzeslage i. d. F. vom 28. Juni 2012 abzustellen sei (Bl. 360 sowie 401 f. d. GA), steht dem die ständige Rechtsprechung des Senats entgegen (vgl. bereits Hess. VGH, Beschluss vom 5. September 2014 – 8 B 1036/14 juris; zuletzt u.a. Beschluss vom 11. Juni 2018 - 8 B 2457/17 -, juris und Beschluss vom 15. Juni 2019 – 8 B 684/19 -, juris). Die umfangreichen Ausführungen der Antragstellerin (Bl. 360 ff sowie 401 ff. d. GA) geben bei summarischer Prüfung keine Anhaltspunkte dafür, den grundsätzlich geltenden Rechtssatz, dass es bei einem Verpflichtungsbegehren und bei Anträgen nach § 123 VwGO - auch im Berufungs- und Beschwerdeverfahren - auf das Bestehen eines Rechtsanspruchs im Zeitpunkt der Entscheidung ankommt (vgl. dazu W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, Rn. 217 zu § 113 f.), in Frage zu stellen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 15 Abs. 1 a Hess- SpielhG, wonach § 2 Abs. 3 HessSpielhG „nicht für die Entscheidung über Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 S. 1, die vor dem 30. Juni 2017 gestellt worden sind und bei denen das Erlaubnisverfahren nach dem 28. Dezember 2017 noch nicht abgeschlossen ist“, gilt.

Denn diese Regelung suspendiert nur § 2 Abs. 3 HessSpielhG in der nunmehr geltenden Fassung, lässt jedoch die Geltung der jetzt in § 2 Abs. 2 HessSpielhG neu gefassten Anforderungen und Ausnahmemöglichkeiten unberührt. Weitergehende Abweichungsmöglichkeiten sind in § 2 Abs. 2 HessSpielhG nicht vorgesehen.

Entsprechendes gilt für die Argumentation der Antragstellerin, dass „alleine auf den Zeitpunkt der fünfjährigen Übergangsfrist und des Erlöschens der Erlaubnis nach § 33 i GewO“ (u. a. Bl. 361 d. GA) abzustellen sei. Der Gesetzgeber hat bei der Übergangsfrist in § 15 Abs. 1 HessSpielhG auf die Erlaubniserteilung und nicht auf die Antragstellung abgestellt.

c) Da weder eine Verfassungswidrigkeit des Verbundverbots erkennbar, noch auf den Zeitpunkt des Endes der Übergangsfrist (30. Juni 2017) abzustellen ist, greift auch nicht die von der Antragstellerin ins Feld geführte Ermessensreduzierung auf Null.

d) Auch die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Härtefalles i. S. d. § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG liegen nicht vor.

Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „unbilligen Härte“ sollen atypische, vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigte, besonders gelagerte Fallkonstellationen, die ansonsten zu einer nicht intendierten Härte führen würden, einer die widerstreitenden Interessen abwägenden Einzelfallentscheidung zugeführt werden können. Härten, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Tatbestands bewusst in Kauf genommen hat und die dem Gesetzeszweck entsprechen, können somit keinen Härtefall begründen, da sonst die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge - hier eine deutliche Verringerung von Anzahl und Dichte der Spielhallen - in der Regel nicht eintreten würde (vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 22. August 2017 - 3 B 189/17 -, juris Rn. 15). Deshalb sind an die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen der „unbilligen Härte“ hohe Anforderungen zu stellen. Diese sind regelmäßig nicht bereits dann erfüllt, wenn mit der Schließung von Spielhallen wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen verbunden sind (vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 4. April 2018 - 7 ME 15/18 -, juris Rn. 25ff.; Nieders. OVG, Beschluss vom 4. September 2017 - 11 ME 206/17 -, juris Rn. 38). Insbesondere können die Spielhallenbetreiber nicht die verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen verlangen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, - 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 -, juris Rn. 193).

Die Annahme einer unbilligen Härte muss demnach auf wenige Ausnahmen in besonders atypischen Einzelfällen beschränkt bleiben. In Betracht kommen etwa besondere persönliche und wirtschaftliche Umstände, aus denen eine zu kurzfristige Betriebsaufgabe aus von der Berufsfreiheit oder der Eigentumsfreiheit geschützten Gründen im Einzelfall unverhältnismäßig sein könnte (Hess. VGH, Beschluss vom 20. Oktober 2017 – 8 B 1646/17 -, Nieders. OVG, Beschluss vom 5. September 2017 - 11 ME 258/17 -, juris, Rn. 22 f.; Sächsisches OVG, Beschluss vom 18. Dezember 2017 - 3 B 312/17 -, juris Rn. 17 f. und vom 22. August 2017 - 3 B 189/17 -, juris Rn. 14 f.). In diesem Rahmen ermöglicht § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG auch eine Abweichung von dem (gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV bundesweit) geltenden Verbundverbot. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit der fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 S. 2 GlüStV bzw. des § 15 Abs. 1 S. 3 HessSpielhG die regelmäßig eintretenden wirtschaftlichen Nachteile bei den Spielhallenbetreibern erfassen und diesen innerhalb der großzügig bemessenen Übergangsfrist einen schonenden Übergang zu den strengeren Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags bzw. des Spielhallengesetzes und damit die Entwicklung alternativer Geschäftsmodelle ermöglichen wollte (Sächsisches OVG, Beschluss vom 22. August 2017, a.a.O., Rn. 15). Durch das Verbundverbot und das Abstandsgebot entfällt die Möglichkeit, größere Kapazitäten an Spielmöglichkeiten oder eine größere Vielfalt an Spielgeräten vorzuhalten und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteile für sich nutzbar zu machen. Dementsprechend kann es nicht nur in Einzelfällen dazu kommen, dass Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssen, zumal das Angebot an attraktiven Standorten durch das Verbundverbot und das Abstandsgebot eingeschränkt werden.

Der damit verfolgte Hauptzweck einer deutlichen Verringerung des Spielhallenangebots stellt ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel dar mit der Folge, dass die durch diese Regelungen bedingten Eingriffe in die Grundrechte der Spielhallenbetreiber als verfassungsgemäß hinzunehmen sind (BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, a.a.O., Rn. 118 ff.). Davon ausgehend ist es eine typische und von Verfassung wegen hinzunehmende Konsequenz des Verbundverbots, wenn betroffene Spielhallenbetreiber in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten oder ihren Betrieb gar ganz aufgeben müssen (Sächsisches OVG, Beschluss vom 22. August 2017, a. a. O., Rn. 16).

Hieran gemessen hat die Antragstellerin eine wirtschaftliche Sonderbelastung, der nicht schon durch die Übergangsfrist Rechnung getragen wurde und eine Härtefallregelung erfordert, nicht dargelegt.

aa) Soweit sie in der Sache geltend macht, sie habe umfangreiche Investitionen nach dem Stichtag „28. Oktober 2011“ in die streitgegenständlichen Spielhallen - und in weitere Standorte - investiert und dieser Betrag habe sich noch nicht vollständig amortisiert, rechtfertigt dieser Vortrag keine Härtefallregelung.

Zutreffend ist - wie das Verwaltungsgericht im Beschluss vom 13. Juni 2019 umfassend begründet hat (siehe Bl. 333 u. 334 d. GA) dass zwischen vor und nach dem Stichtag „28. Oktober 2011“ getätigten Investitionen zu unterscheiden ist (ständige Rechtsprechung des Hess. VGH, vgl. nur aktuell Hess. VGH, Beschluss vom 15. Juli 2019 – 8 B 684/19 juris). Spätestens seit diesem in § 29 Abs. 4 S. 2 GlüStV genannten Stichtag, dem Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten der Länder über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, mussten sich Spielhallenbetreiber auf zu erwartende Schließungen einstellen und durften nicht darauf vertrauen, ihre Spielhallen nach Ablauf des gesetzlich festgelegten Übergangszeitraums weiterbetreiben zu können.

Aus diesem Grund kann aber - wie das Verwaltungsgericht im Beschluss weiter zutreffend dargelegt hat (S. 13 des Beschlusses = Bl. 334 d. GA) - ein Härtefall von vornherein nicht aufgrund von Investitionen begründet sein, welche der Spielhallenbetreiber nach diesem Stichtag getätigt hat. Dies gilt nicht nur für die geltend gemachten Investitionen zum Erwerb der Liegenschaft „A[...]weg [...]“ in Usingen, die erst durch Darlehensverträge vom 8. April 2015 begründet worden sind, sondern auch für die Investitionen in andere Spielhallenstandorte (Neubau für die Spielhallen in Gießen-Ursulum, Bl. 94 ff. d. GA, sowie zum Kauf von Grundstücken und Freiflächen in Gießen, Oberlachweg, Bl. 98 ff. d. GA, sowie weitere vom Verwaltungsgericht im Detail aufgeschlüsselte Investitionen, z.B. in den umfangreichen Fuhrpark [Mercedes-Benz im Wert von 126.740,95 EUR, sowie BMW, Toyota, Citroen] insg. dazu Bl. 14 des Beschlusses, 334 d. GA sowie Bl. 122 ff. d. GA). Auf die Frage der Wirt-

schaftlichkeit derartiger Investitionen kommt es daher nicht an. Auch die weiteren Investitionen in Einrichtungs- und Gebrauchsgegenstände, die das Verwaltungsgericht im Beschluss ebenfalls im Einzelnen benannt hat (Bl. 14 und 15 d. Beschlusses, Bl. 334 u. 335 d. GA) erfolgten nach dem Stichtag. Gleiches gilt für das Darlehen vom 19. Dezember 2012 i. H. v. 750.000,- EUR. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt, dass die Investitionen in andere Spielhallenstandorte auch deshalb nicht zu berücksichtigen sind, weil diese den streitgegenständlichen Spielhallenstandort nicht betreffen. Bezugspunkt für die Annahme eines Härtefalles ist die einzelne Spielhalle (vgl. bereits Hess. VGH, Beschluss vom 11. Juni 2018 - 8 B 2457/17 -, juris Rn. 24). Der Gesetzgeber bezweckt mit dem Verbundverbot eine deutliche Verringerung der Mehrfachspielhallen, da diese aufgrund des gesteigerten Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellen, weil durch sie ein „Las-Vegas-Effekt“ eintritt, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen bietet (dazu bereits BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, a.a.O., Rn. 134 und 150). Der von der Antragstellerin geltend gemachte Grund für ihre Existenzvernichtung liegt in der von ihr getroffenen unternehmerischen Entscheidung, das Unternehmen in besonderem Maße auf Verbundspielhallen, d. h. auf dem vom Gesetzgeber missbilligten und bekämpften Verhalten, aufzubauen. Derselbe Umstand kann jedoch nicht zugleich Anlass für Verbot und Befreiung sein.

bb) Unerheblich ist aus vorgenannten Gründen ebenfalls das Vorbringen der Antragstellerin, sie habe keine Kenntnis gehabt, ob die Antragsgegnerin von den gesetzlichen Möglichkeiten der Ausnahme- und Befreiungstatbestände nach dem HessSpielhG Gebrauch machen würde, und sie sei durch gesetzliche Neuregelungen nach dem Stichtag zu größeren Neuanschaffungen und Umrüstungen mit „erheblichem Investitionsaufwand“ (Bl. 366 d. GA) gezwungen gewesen. Entscheidend ist allein, dass die Änderung der Gesetzeslage bekannt, eine Übergangszeit von 5 Jahren eingeräumt und die Antragstellerin entgegen ihren Ausführungen nicht auf eine gesicherte Rechtsposition hätte vertrauen dürfen. Der Gesetzgeber hat erkennbar klargestellt, dass grundsätzlich das Verbundverbot gilt. Der Weiterbetrieb von drei Spielhallen an einem Standort sowie damit verbundene Investitionen mit Blick auf die bloße Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung oder Befreiung sind spekulativ und unterliegen dem unternehmerischen Risiko. Die Rechtsauffassung der Antragstellerin, dass sie sich erst mit einer behördlichen Entscheidung über ihre Anträge - hier dem Bescheid vom 3. Juli 2017 - auf eine Umsetzung des Abstandsgebotes und Verbundverbotes hätte einstellen müssen (Bl. 365 d. GA) und zuvor „aufgrund der Lage der Spielhalle in einem Gewerbegebiet am Ortsrand eher auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung“ (Bl. 366 d. GA) hätte vertrauen können, widerspricht ebenfalls dem gesetzlich normierten Verbundverbot.

cc) Auch Investitionen in den Spielhallenstandort vor dem Stichtag begründen im vorliegenden Fall keinen Härtefall. Dies betrifft zunächst den im Jahr 2009 mit der „C[...] Verwaltungsgesellschaft mbH“ (Bl. 250 f. d. GA) eingegangenen Darlehensvertrag über 600.000,- EUR,

da es an einem nachweislichen Bezug zum streitgegenständlichen Spielhallenstandort fehlt. Im Übrigen hat die Antragstellerin nicht nachvollziehbar offen gelegt, welche Investitionen am Standort vor dem Stichtag erfolgten und aus welchen Gründen eine überwiegende Amortisation bis zum 30. Juni 2017 nicht möglich war (vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 4. September 2017 - 11 ME 206/17 a. a. 0. Rn. 38). Es fehlen insbesondere glaubhafte Nachweise über die Gewinneinnahmen und Rücklagen. Derartige detaillierte Nachweise sind schon deshalb erforderlich, weil die Antragsgegnerin ab dem Jahr 2012 (siehe oben) neue Investitionen im siebenstelligen EUR-Bereich finanzieren konnte. Die vorgelegten Darlehens-, Leasing- und Mietverträge mit erheblichen Ratenverpflichtungen (allein im Einzelfall in Höhe von 96.000 EUR p.a., siehe Bl. 90 d. GA) streiten dafür, dass entsprechende Sicherheiten und ausreichende Einnahmen vorhanden sind und ältere Darlehen sich bereits überwiegend amortisiert haben müssen. Eine (kurzfristige) Betriebsaufgabe aus persönlichen oder wirtschaftlichen Umständen oder „Existenzgefährdung“ (Bl. 403 d. GA) ist jedenfalls nicht erkennbar.

dd) Auch der Verweis auf den am 1. September 2009 geschlossenen Mietvertrag, in dem eine Laufzeit bis zum 30. September 2024 vereinbart ist, vermag keinen Härtefall zu begründen. Da sich ein Betreiber von Verbundspielhallen nach Ablauf der Übergangsfrist auf die Schließung aller Gewerbebetriebe bis auf einen einstellen musste, kann die Berufung auf wirtschaftliche Gründe allenfalls dann ausnahmsweise zur Annahme einer unbilligen Härte führen, wenn nachgewiesen wird, dass diese existenzbedrohend sind und nicht anders abgewendet werden konnten. Hierzu bedarf es der substantziellen Darlegung, welche konkreten Schritte unternommen wurden, um den Eintritt eines Härtefalls abzuwenden. Dazu gehören unter anderem Angaben, ob und gegebenenfalls welche Bemühungen zu Vertragsänderungen, Aufhebung von Verträgen, Umnutzung und Verlagerung des Standortes, zur rechtzeitigen Kündigung oder zur einvernehmlichen Aufhebung von langfristigen Verträgen und auch von Arbeitsverträgen der Mitarbeiter unternommen wurden (vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 1. März 2018 - 3 B 5/18 -, juris Rn. 12; Thüringer OVG, Beschluss vom 23. März 2018 - 3 EO 640/17 -, juris Rn. 38). Dabei gilt der Grundsatz, dass die für die Spielhalle genutzten Räumlichkeiten und die Betriebsmittel, wie Spielgeräte und andere Einrichtungsgegenstände, auch anderweitig nutzbar sind (vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 4. September 2017 - 11 ME 206/17 -, juris Rn. 39).

Davon ausgehend fehlt es nicht nur an Ausführungen der Antragstellerin dazu, was sie unternommen hat, um den Mietvertrag zu beenden bzw. auf eine Spielhalle zu begrenzen und die übrigen Räumlichkeiten einer anderweitigen Nutzung zuzuführen. Zumal die Gesellschafter der Antragstellerin selbst die Vermieter sind (Bl. 105 d. GA.). Hinzukommt, dass der Mietvertrag nach § 543 Abs. 1 S. 1 BGB wohl aus wichtigem Grund außerordentlich fristlos gekündigt werden kann (vgl. BGH, Urteil vom 20. November 2013 - XIIZR 77/12 -, juris Rn. 18). Öffentlich-rechtliche Gebrauchshindernisse und Gebrauchsbeschränkungen, die dem vertragsgemäßen Gebrauch eines Pachtobjekts entgegenstehen, können nämlich dann einen

Sachmangel im Sinne der §§ 536 ff. BGB begründen, wenn sie auf der konkreten Beschaffenheit der Pachtsache beruhen und nicht in persönlichen oder betrieblichen Umständen des Pächters ihre Ursache haben (BGH, Urteil vom 13. Juli 2011 - XII ZR 189/09 -, juris Rn. 8; noch weiter BGH, Urteil vom 2. November 2016 - XII ZR 153/15 - juris Rn. 15, wo auf eine „langwährende Unsicherheit“ reflektiert wird). Das dürfte hier der Fall sein, denn der Erlaubnisantrag der Antragstellerin scheitert am Verbundverbot und ist daher in der Lage der Spielhallen innerhalb eines Gebäudekomplexes begründet.

Schließlich hat die Antragstellerin im Jahr 2009 mit dem Abschluss eines bis 30. September 2024 laufenden Mietvertrages ohne Sonderkündigungsrecht auch bewusst eine risikobehaftete unternehmerische Entscheidung getroffen, deren Folgen sie jetzt zu tragen hat. Denn das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seinem Urteil vom 28. März 2006 (- 1 BvR 1054/01 -, juris Rn. 100) festgestellt, dass dem Spiel an Geldspielgeräten das höchste Suchtpotenzial aller Glücksspielformen zukommt.

Spielhallenbetreiber mussten deshalb bereits seit diesem Urteil damit rechnen, dass der Landesgesetzgeber den Betrieb von Spielhallen strenger regulieren würde (vgl. ebenso Nieders. OVG, Beschluss vom 23. April 2018 - 11 ME 552/17 -, juris Rn. 30 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris Rn. 190).

2. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, da die Kosten eines ohne Erfolg eingelegten Rechtsmittels demjenigen zur Last fallen, der das Rechtsmittel eingelegt hat (§ 154 Abs. 2 VwGO).

3. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren folgt aus §§ 63 Abs. 3 S. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 2, 47 Abs. 1 GKG, wobei der Senat sich an Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31. Mai/1. Juni 2012 bzw. 18. Juli 2013 (Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, Anh. § 164 Rn. 14ff.) orientiert. Dabei geht der Senat in Fortsetzung seiner ständigen Rechtsprechung (vgl. nur Hess. VGH, Beschluss vom 12. Juni 2018 - 8 B 1903/17 -, juris Rn. 50) von einer Gewinnerwartung pro Wirtschaftsjahr von mindestens 60.000,- EUR je Spielhalle aus und reduziert diesen Betrag angesichts der Vorläufigkeit der begehrten Entscheidung um die Hälfte.

4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 S. 3, 68 Abs. 1 S. 5 GKG).

[...]