

VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 15.11.2021 - 6 S 2339/21

Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen weiterhin unionsrechtskonform

(VG Freiburg (Breisgau), Beschl. v. 13.7.2021 -7 K 2057/21)

Art. 56 AEUV; § 33 i GewO; § 41, § 42 Abs. 3, § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG BW

Auch nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 ist ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht ersichtlich.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

I. Die nach § 146 Abs. 4 VwGO statthafte und auch sonst zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Die zur Begründung der Beschwerde innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), geben dem Senat keine Veranlassung, den Beschluss des Verwaltungsgerichts abzuändern.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag des Antragstellers abgelehnt, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Fortbetrieb seiner Spielhalle „[...]“, [...] [...] [...], [...] [...] [...], bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis gemäß §§ 41 Abs. 1 LGLüG sowie der rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung einer Befreiung vom Abstandsgebot und dem Verbundverbot des § 42 LGLüG im Härtefallverfahren nach § 51 Abs. 5 LGLüG zu dulden.

Das Verwaltungsgericht hat zur Begründung unter anderem ausgeführt, der Antragsteller habe einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Der Antragsteller habe aller Voraussicht nach keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb seiner Spielhalle nach Maßgabe des § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG oder auch nur auf Durchführung und Teilnahme an einem den gesetzlichen Anforderungen genügenden Auswahlverfahren zwischen konkurrierenden Spielhallen, weil der Versagungsgrund des § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG in Verbindung mit § 42 Abs. 3 LGLüG vorliege. Die Spielhalle des Antragstellers befinde sich in einer Entfernung von nur ca. 313 Metern Luftlinie zum [...] -Gymnasium. Der Antragsteller könne auch nicht mit Erfolg geltend machen, das in § 42 Abs. 3 LGLüG normierte Abstandsgebot zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen könne ihm nach § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG nicht

entgegengehalten werden. Der Antragsteller habe zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung keinen Anspruch auf Anwendung der Härtefallregelung des § 51 Abs. 5 LGLüG, da er keinen Härtefall glaubhaft gemacht habe. Gegen eine Geltung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG spreche auch, dass der zunächst auf § 33 i GewO beruhende Betrieb der Spielhalle nicht durchgehend von einer Erlaubnis gedeckt gewesen sein dürfte. Es spreche manches dafür, in dem Duldungszeitraum von immerhin fast vier Jahren eine Unterbrechung der "nahtlosen Fortschreibung" der ursprünglichen Erlaubnis nach § 33 i GewO zu sehen. Mangels grundlegender Erlaubnisfähigkeit komme dem Antragsteller daher auch kein mit der einstweiligen Anordnung sicherungsfähiger Anspruch auf Durchführung eines Auswahlverfahrens zwischen den im Hinblick auf das Abstandsgebot des § 42 Abs. 1 LGLüG konkurrierenden Spielhallen zu.

Hiergegen wendet sich die Beschwerde des Antragstellers ohne Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend erkannt, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Regelungsanordnung (§ 123 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO) nicht vorliegen.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dazu ist nach § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen, dass ein Anordnungsgrund besteht, d.h. eine vorläufige gerichtliche Entscheidung erforderlich ist, und ein Anordnungsanspruch gegeben ist, also die tatsächlichen Voraussetzungen für den geltend gemachten Anspruch erfüllt sind.

Dies zugrunde gelegt hat der Antragsteller auch unter Berücksichtigung seines Beschwerdevortrags keinen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderlichen, auf die Duldung des Weiterbetriebs seiner Spielhalle "...]" gerichteten Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

1. Der vom Antragsteller begehrten Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb vorgenannter Spielhalle nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG steht im hier maßgeblichen entscheidungsrelevanten Zeitpunkt jedenfalls der Versagungsgrund des § 41 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 42 Abs. 3 LGLüG (zu dessen Verfassungsmäßigkeit vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3.5.2017 - 6 S 306/16 -, ZfWG 2017, 416 <juris Rn. 27 ff.>; vgl. im Übrigen auch BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 - 1BVR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 118 ff.>; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 4.16 -, ZfWG 2017, 148 <juris Rn. 17 ff.>) entgegen.

Nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Voraussetzungen nach § 42 LGLüG nicht erfüllt sind. Dabei sieht § 42 Abs. 3 LGLüG vor, dass zu einer bestehenden

Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten ist. Dieser Vorgabe wird die Spielhalle des Antragstellers nicht gerecht. Sie befindet sich nach den insoweit unbestrittenen Feststellungen der Antragsgegnerin in einer Entfernung von ca. 313 Metern Luftlinie zum [...] Gymnasium. Diese Einrichtung ist eine solche im Sinne des § 42 Abs. 3 LGLüG, da sie zumindest auch dem Aufenthalt von Jugendlichen dient (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 105 f.; siehe auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9.9.2021 – 6 S 2716/21 -Juris Rn. 14).

2. § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG steht einer Anwendung des § 42 Abs. 3 LGLüG auf die Spielhalle des Antragstellers nicht entgegen. Nach § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG gilt § 42 Abs. 3 LGLüG nur für Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesglücksspielgesetzes am 29.11.2012 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO noch nicht erteilt worden ist. Die Norm berücksichtigt, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesglücksspielgesetzes bereits erteilte Erlaubnisse für Spielhallen die Abstandsregelung gegenüber Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen im Sinne von § 42 Abs. 3 LGLüG nicht berücksichtigen konnten. Aus diesem Grund wird die Regelung für solche Erlaubnisse nicht nachträglich angewandt (vgl. LT-Drs. 15/2431 S. 113; siehe auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.10.2021 – 6 S 2763/21 -, juris Rn. 9; Beschluss vom 9.9.2021 – 6 S 2716/21, juris Rn. 18; Beschluss vom 26.11.2019 – 6 S 199/19 -, VBIBW 2020, 508 <juris Rn. 11>).

Die Voraussetzungen des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG werden von der Spielhalle des Antragstellers nach der im gerichtlichen Eilverfahren vorzunehmenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage indes nicht erfüllt. Zwar war der Antragsteller seit dem 24.11.1994 und damit vor Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes Inhaber einer Erlaubnis nach § 33 i GewO für den Betrieb der Spielhalle "[...]". Die Regelung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG dürfte ihm gleichwohl nicht (mehr) zugutekommen.

Der Betrieb der Spielhalle "[...]" des Antragstellers war seit dem 30.6.2017 nicht mehr von der Erlaubnis nach § 33 i GewO gedeckt. Denn gemäß § 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG bedurfte die Spielhalle des Antragstellers nach dem 30.6.2017 einer Erlaubnis nach § 41 LGLüG. Mit Bescheid vom 27.6.2017 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller zunächst eine Duldung bis zur Bekanntgabe der Entscheidung über seinen Härtefallantrag vom 19.2.2016. Mit Bescheid vom 10.6.2021 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller sodann im Rahmen der Härtefallregelung des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG eine zeitlich befristete Erlaubnis nach § 41 LGLüG bis 30.6.2021 und lehnte den Antrag des Antragstellers für eine Erlaubnis nach § 41 LGLüG im Übrigen ab. Danach ist nach Aktenlage weder eine weitere (zeitlich befristete) Erlaubnis ergangen, noch ist eine anderweitige Äußerung der Antragsgegnerin ersichtlich, in der eine aktive Duldung über den 30.6.2021 hinaus erblickt werden könnte. Im Gegenteil wies die Antragsgegnerin mit E-Mail vom 30.6.2021, 10:24 Uhr, darauf hin, dass die Spielhalle nach ihrer Auffassung trotz Widerspruchs ab dem 1.7.2021 keine notwendige Erlaubnis mehr habe.

Auf die Bitte des Antragstellers mit E-Mail vom 30.6.2021, 10:52 Uhr, um eine klare Mitteilung bis 13:00 Uhr, ob die Spielhalle ab dem 1.7.2021 geschlossen werden müsse oder bis zur Klärung der Rechtsfragen über den 30.6.2021 hinaus geöffnet bleiben könne, erhielt der Antragsteller nach Aktenlage keine Antwort der Antragsgegnerin und damit auch keine aktive Duldung seiner Spielhalle.

Gewährt aber die zuständige Behörde für einen in ihrem Ermessen stehenden Zeitraum von sich aus keine aktive Duldung hinsichtlich des Weiterbetriebs einer Spielhalle über die Geltungsdauer einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG (in Verbindung mit § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG) hinaus, obliegt es dem Antragsteller, eine dahingehende (vorläufige) Verpflichtung der Behörde vor Ablauf der Gültigkeit einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis (bzw. vor Ablauf einer bereits zuvor erteilten zeitlich beschränkten aktiven Duldung) im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes anzustreben, da nur hierüber im Falle eines Obsiegens - eine "nahtlose Fortschreibung" der innegehabten Erlaubnis denklogisch möglich bleibt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.10.2021 – 6 S 2763/21 - juris Rn. 17). Eine Duldung vermag eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG in ihrer rechtlichen Qualität zwar nicht zu ersetzen, ein gesetzlich missbilligter Weiterbetrieb einer Spielhalle nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Erlaubnis ist auf einer solchen Grundlage indes nicht zu erkennen (vgl. VGH Baden Württemberg, Beschlüsse vom 21.7.2020 - 6 S 1665/20 -, ZfWG 2020, 451 <juris Rn. 11> und vom 7.10.2021 - 6 S 2763/21 -, a.a. 0.).

Den entsprechenden Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes hat der Antragsteller erst am 1.7.2021 um 17:06 Uhr und damit nach Ablauf seiner bis zum 30.6.2021 befristeten (Härtefall-)Erlaubnis vom 10.6.2021 gestellt. Ist aber - wie hier - die Legalisierung des Spielhallenbetriebs mittels einer Erlaubnis unterbrochen und liegt damit keine "nahtlose Fortschreibung" der Erlaubnis nach § 33 i GewO vor, bedarf es für den Wiederbetrieb der zwischenzeitlich eingestellten Spielhalle einer neuen Erlaubnis, in deren Rahmen § 42 Abs. 3 LGlüG ungeschmälert zur Anwendung kommt (vgl. VGH Baden- Württemberg, Beschlüsse vom 26.11.2019 – 6 S 199/19 -, VBIBW 2020, 508 <juris Rn. 16>, vom 9.9.2021 – 6 S 2716/21 -, juris Rn. 24 und vom 7.10.2021 - 6 S 2763/21 -, juris Rn. 18).

Daraus folgt, dass die Spielhalle des Antragstellers schon allein wegen der Verletzung des Abstandsgebots nach § 42 Abs. 3 LGlüG offensichtlich nicht (mehr) erlaubnisfähig sein dürfte.

3. Auch soweit der Antragsteller erstmals im Beschwerdeverfahren die Vereinbarkeit des Abstandsgebots mit Unionsrecht, insbesondere der Dienstleistungsfreiheit in Art. 56 AEUV, in Frage stellt, bleibt seiner Beschwerde der Erfolg versagt. Denn der Antragsteller hat den erforderlichen grenzüberschreitenden Bezug nicht glaubhaft gemacht, womit der sachliche Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit nicht eröffnet ist.

So hat der Europäische Gerichtshof zwar entschieden, dass sich ein Unternehmen gegenüber dem Staat, in dem es niedergelassen ist, auf den freien Dienstleistungsverkehr berufen kann, sofern die Leistungen an Leistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind (EuGH, Urteil vom 3.12.2020 - C-311/19 -, ZfWG 2021, 51 <juris Rn. 22>). Es kann jedoch nicht allein deshalb vom Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts ausgegangen werden, weil Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die in dieser Weise angebotenen Dienstleistungen nutzen könnten (EuGH, Urteil vom 3.12.2020 - C-311/19 -, ZfWG 2021, 51 <juris Rn. 24>). Daraus folgt, dass die bloße Behauptung eines Dienstleistungserbringers, ein Teil seiner Kunden komme aus einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, nicht ausreicht, um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt nachzuweisen, der in den Anwendungsbereich von Art. 56 AEUV fallen kann (EuGH, Urteil vom 3.12.2020 - C-311/19 -, ZfWG 2021, 51 <juris Rn. 25>). Diesen Nachweis hat der Antragsteller im vorliegenden Fall nicht geführt. Denn der Antragsteller hat in der Anlage zu seiner Beschwerdebegründung vom 13.8.2021 lediglich eine Erklärung vorgelegt, dass er bereit sei, den Umstand, dass die genannte Spielhalle regelmäßig auch von EU-ausländischen Spielgästen besucht werde, in einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren persönlich zu bestätigen. Dies stellt lediglich die Ankündigung eines Nachweises dar, nicht jedoch den Nachweis selbst. Auch die Anforderungen an eine im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausreichende Glaubhaftmachung erfüllt die Ankündigung nicht.

Soweit der Antragsteller weiter geltend macht, nach der einschlägigen ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Spielhallenrecht liege ein grenzüberschreitender Sachverhalt beim Betrieb einer Spielhalle immer dann vor, wenn auch Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten am Betrieb von Spielhallen im jeweiligen Ort und entsprechend an der Erteilung von entsprechenden Spielhallenerlaubnissen interessiert sein könnten, nimmt er nicht in den Blick, dass es sich bei der von ihm zitierten Rechtsprechung (EuGH, Urteil vom 19.7.2012 - C-470/11 ZfWG 2015, 336 <juris Rn. 21> sowie BFH, Urteil vom 21.2.2018 - II R 21/15 -, BFHE 261, 62 <juris Rn. 78> unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 11.6.2015 - C-98/14 -, ZfWG 2015, 336 <juris Rn. 27>) um Entscheidungen handelt, in denen der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen bzw. seine Zuständigkeit zu prüfen hatte. Das Erfordernis des Vorliegens eines grenzüberschreitenden Bezugs zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit wird jedoch durch den Maßstab, anhand dessen der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV bzw. seine Zuständigkeit zur Beantwortung der vorgelegten Frage(n) beurteilt, nicht in Frage gestellt (vgl. hierzu ausführlich VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3.3.2021 – 6 S 3097/20 -, ZfWG 2021, 296 <juris Rn. 8 ff.>). Zudem reicht es, wie oben bereits ausgeführt, für das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts nicht aus, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die angebotenen Dienstleistungen nur nutzen könnten (vgl. EuGH, Urteil vom 3.12.2020 – C-311/19 -, ZfWG 2021, 51 <juris Rn. 24>).

Doch selbst wenn unterstellt würde, dass der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit eröffnet wäre und der Antragsteller oder seine Kunden durch das Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGlüG in der Wahrnehmung ihrer Dienstleistungsfreiheit beschränkt wären, wären diese Eingriffe jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 - 6 S 2384/19 -, ZIWG 2020, 135 <juris Rn. 28>; Urteil vom 4.7.2019 - 6 S 1354/18 -, ZWG 2020, 36 <juris Rn. 27>; Beschluss vom 14.6.2018 - 6 S 304/18 -, ZIWG 2018, 424 <juris Rn. 19>).

Eine nationale Regelung, die eine Grundfreiheit beschränkt, bedarf zur Rechtfertigung dieser Beschränkung eines legitimen Ziels und muss einerseits geeignet sein, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, andererseits darf sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; schließlich muss sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werden, das Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, Urteil vom 11.3.2010 C-384/08 -, Slg 2010, I-2055 <juris Rn. 51>).

Das Abstandsgebot verfolgt mit dem Ziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 1 BvR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 133>) die auch unionsrechtlich als legitim anerkannten Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen (EuGH, Urteil vom 22.6.2017 - C-49/16 -, ZIWG 2017, 388 <juris Rn. 39>; Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 -, ZfWG 2014, 193 <juris Rn. 23>; Urteil vom 19.7.2012 - C-470/11 -, ZIWG 2012, 342 <Juris Rn. 39>). Es erweist sich als geeignet und erforderlich zur Erreichung dieser Ziele (vgl. die entsprechenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 148 ff.>, welche auch in Bezug auf die Beschränkung unionsrechtlicher Grundfreiheiten uneingeschränkt Geltung beanspruchen dürften).

Insbesondere dürften auch die Anforderungen des Kohärenzgebots gewahrt sein. Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016-8 C6.15 -, BVerwGE 157, 126 <juris Rn. 84>).

Das unionsrechtliche Kohärenzgebot dürfte trotz der Legalisierung des Online-Glücksspiels durch den Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom

29.10.2020 [im Folgenden: GlüStV 2021) und trotz der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen gewahrt sein.

Ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot kann nicht aus einem etwaigen Vollzugsdefizit im Bereich des Online-Glücksspiels hergeleitet werden. Mit dem am 1.7.2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag 2021 (vgl. Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 12.7.2021, GBl. 2021, S. 660) soll der Schwarzmarkt, der sich trotz des bis zum 30.6.2021 bestehenden weitgehenden Internetverbots gebildet hat und auf dem verschiedene Arten von Online-Spielen angeboten und nachgefragt wurden, massiv zurückgedrängt werden. Nach den Motiven des Gesetzgebers soll die Zulassung von legalen Online-Glücksspielangeboten durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienen. Sie soll den legitimen Zweck verfolgen, eine geeignete Alternative zum illegalen Online-Glücksspiel anzubieten und dadurch den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 65 ff.). Die Zulassung geht einher mit bereichsspezifischen strengen gesetzlichen Vorgaben zum Spielerschutz (vgl. §§ 6a ff. GlüSV2021). So wird etwa dadurch, dass ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit gilt, dessen Einhaltung mit der Limitdatei überwacht wird (vgl. § 6c GlüStV 2021), trotz Ausweitung des legalen Angebots im Internet die Spielmöglichkeit für den einzelnen Spieler stark eingeschränkt. Abstandsvorgaben, wie sie in § 42 LGlüG normiert sind, sind bei Angeboten im Internet, die nicht ortsgebunden sind, kein geeignetes Mittel zur Begrenzung des Glücksspiels. Hier müssen andere Maßnahmen herangezogen werden, wie sie nunmehr in den §§ 6a ff. GlüStV vorgesehen sind. Es ist auch nicht erkennbar, dass diese Vorschriften aufgrund eines zu befürchtenden Vollzugsdefizits leerlaufen könnten. Die gemäß § 27 a GlüStV 2021 eingerichtete Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Sachsen-Anhalt kann zwar erst in Jahren ihre Arbeit aufnehmen, jedoch soll diese im Aufbau befindliche Behörde die ihr zugewiesenen Aufgaben überwiegend ohnehin erst zum 1.1.2023 wahrnehmen. Die hierzu in § 27 p GlüStV 2021 getroffenen Übergangsregelungen berücksichtigen, dass die neu errichtete Behörde nicht ab dem Tag ihrer Errichtung sämtliche ihr nach dem Staatsvertrag zukommenden Aufgaben bereits ausfüllen können wird. Um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden, sind daher die der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zukommenden Aufgaben für eine Übergangszeit einzelnen Trägerländern zugewiesen worden. Die Zuständigkeitsregelungen orientieren sich am Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020. Soweit danach eine zentrale Zuständigkeit bestand, bleibt diese für die Übergangszeit bestehen. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 neu geschaffene zentrale Zuständigkeiten werden dem Sitzland übertragen, um einen Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder zu erleichtern (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 186; vgl. zum Ganzen VGH Baden- Württemberg, Beschluss vom 21.10.2021 – 6 S 2663/21 -, n.v.; vgl. zum Ganzen auch VG Karlsruhe, Beschluss vom 1.10.2021 - 1 K 2308/21 -, juris Rn. 23 ff.).

Das Kohärenzgebot ist aller Voraussicht nach auch nicht deshalb verletzt, weil in den Landesgesetzen anderer Bundesländer, namentlich in Bayern und Rheinland-Pfalz, das Mindestabstandgebot aufgrund von jeweils befristeten Übergangsregelungen nicht angewendet wird (vgl. § 17 Abs. 4 LGlüG Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 22.6.2021; Art. 15 Abs. 4 AGGlüStV Bayern in der Fassung vom 23.6.2021).

Denn der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben. Es ist nach dem Europäischen Gerichtshof auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hinzuweisen, wo im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d.h. zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden. Aus diesen Gründen verfügen die staatlichen Stellen in dem besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und - sofern die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind - ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen. Wenn Vertrags- oder Ordnungsbestimmungen den Mitgliedstaaten zum Zweck der Anwendung des Unionsrechts Befugnisse verleihen oder Pflichten auferlegen, bestimmt sich die Antwort auf die Frage, in welcher Weise die Ausübung dieser Befugnisse und die Erfüllung dieser Pflichten bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen werden kann, allein nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten. In einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland darf der Gesetzgeber die Auffassung vertreten, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes ist, bestimmte Vorschriften zu erlassen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern im Glücksspielrecht kann nicht in Frage gestellt werden, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV steht, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Zudem unterscheiden sich die Umstände der vorliegenden Rechtssache von denen der dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8.9.2010 (<Carmen Media Group>, ZfWG

2010, 344) zugrunde liegenden Rechtssache, da es vorliegend nicht um das Verhältnis und die etwaige Pflicht zur vertikalen Koordinierung zwischen den Behörden des betroffenen Bundeslands und den Bundesbehörden geht, sondern um das horizontale Verhältnis zwischen den Bundesländern mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen eines föderal strukturierten Mitgliedstaats. Die abweichende Rechtslage in einem Bundesland kann zwar die Eignung der in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels zur Erreichung der mit ihnen verfolgten legitimen Ziele des Allgemeinwohls beeinträchtigen. Jedoch kann die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine glücksspielrechtliche Regelung auch den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen, was im Einzelfall zu prüfen ist (vgl. zum Ganzen EuGH, Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 -, ZIWG 2014, 193 <juris Rn. 24 ff.>; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 123>; SaarlOVG, Beschluss vom 4.2.2020 - 1 B 318/19 -, NVwZ-RR 2020, 1057 <juris Rn. 27 ff.>; VG Karlsruhe, Beschluss vom 1.10.2021 - 1 K 2308/21 -, juris Rn. 26 ff.; VG Saarlouis, Urteil vom 6.8.2020 -1K 1118/19 -, juris Rn. 90 f.). Dies ist, wie bereits oben ausgeführt, vorliegend der Fall.

4. Da es demnach bereits wegen Verstoßes gegen das Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGlüG an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs fehlt, bedarf keiner Entscheidung, ob sich der Antragsteller mit Erfolg auf das Vorliegen einer unbilligen Härte berufen kann, die zur Erteilung einer sog. Härtefallerlaubnis nach Maßgabe des § 41 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG führen könnte. Denn § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG ermöglicht nur eine Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG, nicht jedoch von denen des § 42 Abs. 3 LGlüG. Insoweit hat der Gesetzgeber in § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG eine eigenständige Regelung getroffen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9.9.2021 - 6 S 2716/21 -, juris Rn. 13 ff.).

Aufgrund der fehlenden Erlaubnisfähigkeit der Spielhalle wegen der Verletzung des Abstandsgebots nach § 42 Abs. 3 LGlüG ist sie - entgegen der Ansicht des Antragstellers auch nicht mehr in ein Auswahlverfahren zwischen verschiedenen, sich aufgrund des Abstandsgebots nach § 42 Abs. 1 LGlüG gegenseitig ausschließenden Spielhallen einzubeziehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.11.2019 - 6 S 199/19 -, VBIBW 2020, 508 <juris Rn. 18>).

Da es nach alledem an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs fehlt, bedarf überdies keiner Entscheidung, ob der Antragsteller einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht hat.

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

III. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf den §§ 63 Abs. 2, 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 54.1 und Nr. 1.5 Satz 1 Hs. 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

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

[...]