

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 9.12.2021 - 6 S 472/20

Voraussetzungen des Vorliegens einer aktiven Duldung eines Spielhallenbetriebes

(VG Stuttgart, Urt. v. 12.12.2019 - 4 K 19804/17)

§§ 41, 42, 51 LGLüG BW; § 33 i GewO

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung.

2. Eine aktive Duldung erfordert eine ausdrückliche - regelmäßig schriftliche - Äußerung der Behörde, welcher eindeutig und widerspruchsfrei zu entnehmen sein muss, ob, in welchem Umfang und gegebenenfalls über welchen Zeitraum der Weiterbetrieb der Spielhalle von ihr geduldet wird, sie also nicht gegen den Betrieb einschreiten wird.

3. Der Betreiber einer Spielhalle, für die eine Erlaubnis nach § 33 i Gewü erteilt worden war, kann sich nach Ablauf der in § 51 Abs. 4 S. 1 und 2 LGLüG BW normierten Fristen nur dann auf die Privilegierung des § 51 Abs. 5 S. 5 LGLüG BW berufen, wenn ihm fristgerecht die nach § 41 LGLüG BW zusätzlich erforderliche Erlaubnis oder zumindest eine aktive Duldung erteilt worden ist. Ist dies nicht der Fall, obliegt es dem Betreiber, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes rechtzeitig die Verpflichtung der Behörde zur Duldung des Weiterbetriebs zu beantragen.

(Amtl. Ls.)

Aus dem Tatbestand:

Der Kläger begehrt die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle.

Der Kläger betreibt unter der Anschrift [...], [...] [...], die Spielhalle, "[...]". In einem Umkreis von 500 Metern um die Spielhalle befinden sich die [...] -Schule (Grund- und Werkrealschule, [...]), die Realschule ([...]), das [...] [...] und das [...] -Gymnasium [...].

Am 10.3.2003 erteilte das Landratsamt Ludwigsburg dem Kläger für die Spielhalle "[...]" eine Erlaubnis nach § 33 i Abs. 1 Satz 1 GewO.

Der Kläger beantragte unter dem 23.2.2016 für den Zeitraum ab dem 1.7.2017 die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb seiner Spielhalle. Weiter beantragte er, ihn im Zuge einer Härtefallregelung befristet für einen angemessenen Zeitraum, der jedenfalls bis zum 30.6.2032 laufe, von der Einhaltung der Anforderungen des Landesglücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere von § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG, zu befreien.

Mit Schreiben vom 29.12.2016 wurde der Kläger vom Landratsamt Ludwigsburg zur beabsichtigten Ablehnung seines Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle nach § 41 und § 51 Abs. 5 LGlüG angehört. Hierbei wies das Landratsamt auf die im Gewerbezentralregister eingetragenen 22 Ordnungswidrigkeiten des Klägers hin. Er sei unzuverlässig, da die zugrunde gelegten Tatsachen die Prognose rechtfertigten, dass er keine Gewähr für eine ordnungsgemäße Ausübung des von ihm betriebenen Gewerbes biete. Die gewerbebezogenen Ordnungswidrigkeiten über einen Zeitraum von 15 Jahren zeigten, dass er nicht gewillt sei, sich an geltendes Recht zu halten. Viele gewerberechtlichen Verstöße seien mehrfach begangen worden. Mit Schreiben vom 30.1.2017 nahm der Prozessbevollmächtigte des Klägers auf die Anhörung Stellung und führte aus, dass der Kläger zuverlässig sei.

Ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister vom 12.5.2017 enthielt dieselben 22 Eintragungen wie der zuvor eingeholte Auszug vom 8.4.2016. Das Führungszeugnis nach §§ 31, 32 Abs. 4 BZRG vom 12.5.2017 enthielt keine Eintragungen.

Mit Schreiben vom 28.6.2017 beantragte der Prozessbevollmächtigte des Klägers hilfsweise für den Fall einer negativen Entscheidung über die Anträge des Klägers oder im Fall der Nichtentscheidung über die Anträge, den Betrieb des Klägers jedenfalls übergangsweise bis zu einer rechtlichen Klärung im Widerspruchsverfahren bzw. bis zu einer gerichtlichen Klärung in erster Instanz durch das Verwaltungsgericht zu dulden. Er rege an, eine Duldung für einen Zeitraum von mindestens 13 Monaten, mithin mindestens bis zum 31.7.2018 auszusprechen.

Mit Bescheid vom 29.6.2017 lehnte das Landratsamt Ludwigsburg den Antrag des Klägers auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 41 LGlüG vom 23.2.2016 ab (Ziffer 1) und setzte für diese Entscheidung eine Gebühr in Höhe von 500,- EUR fest (Ziffer 2). Zur Begründung führte es aus, der Kläger sei nach § 41 Abs. 2 LGlüG in Verbindung mit § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO glücksspielrechtlich unzuverlässig, da die zugrunde gelegten Tatsachen die Prognose rechtfertigten, dass er keine Gewähr für eine ordnungsgemäße Ausübung des von ihm betriebenen Gewerbes biete. Die vorliegenden gewerbebezogenen Ordnungswidrigkeiten über einen Zeitraum von zwölf Jahren zeigten, dass er nicht gewillt sei, sich an geltendes Recht zu halten. Viele gewerberechtliche Verstöße seien mehrfach begangen worden. Darin sei eine vorsätzliche Ignoranz gegenüber gesetzlichen Vorgaben zu erkennen. Festgesetzte Bußgelder wegen glücksspielrechtlicher Verstöße hätten ihn nicht vom Begehen weiterer Ordnungswidrigkeiten abge-

halten. Es sei daher nicht ersichtlich, dass er eine Spielhalle entsprechend den geltenden Vorschriften führen werde, wie die sich über einen längeren Zeitraum stetig wiederholenden Verstöße gegen gewerberechtliche Regelungen zeigten. Somit sei auch der Antrag auf Befreiungen von den Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG abzulehnen, da ohne Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 LGlüG auch keine Befreiung erteilt werden könne.

Das Landratsamt teilte dem Kläger mit Schreiben vom 6.7.2017 ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Präjudiz für eine mögliche spätere gerichtliche Entscheidung mit, dass vor Rechtskraft der Entscheidung nach § 41 LGlüG für die Spielhalle keine Fortsetzungsverhinderungsverfügung nach § 15 Abs. 2 GewO sowie keine Bußgelder aufgrund § 48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG wegen Betreiben einer Spielhalle ohne die dafür erforderliche Erlaubnis beabsichtigt seien. Ob das Verfahren vor oder nach dem 31.7.2018 abgeschlossen sei, liege nicht in der Verantwortung des Landratsamtes. Sollte das Verfahren vor diesem Datum rechtskräftig abgeschlossen sein, sei die oben getroffene Aussage gegenstandslos.

Den gegen den Bescheid erhobenen Widerspruch vom 7.7.2017 wies das Regierungspräsidium Stuttgart mit Widerspruchsbescheid vom 15.11.2017 - zugestellt am 20.11.2017 zurück.

Der Kläger hat am 18.12.2017 beim Verwaltungsgericht Stuttgart Klage erhoben und im Wesentlichen vorgetragen, dass er zuverlässig sei, die streitgegenständliche Spielhalle zu betreiben.

Der Beklagte ist der Klage mit der Begründung entgegengetreten, der Kläger sei unzuverlässig.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 12.12.2019 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, es könne dahinstehen, ob der Erlaubniserteilung der Versagungsgrund der mangelnden Zuverlässigkeit gemäß § 41 Abs. 2, § 2 Abs. 1 LGlüG entgegenstehe, insbesondere auf welchen entscheidungserheblichen Zeitpunkt es zur Beurteilung dieser Frage ankomme. Denn der begehrten Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle stehe der Versagungsgrund des § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG in Verbindung mit § 42 Abs. 3 LGlüG entgegen, weil die Spielhalle des Klägers sich in einer Entfernung von weniger als 500 Metern Luftlinie zu mehreren Schulen, unter anderem zum [...]-Gymnasium, zur Realschule und zur [...] Grund- und Werkrealschule befinde. Der Kläger 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. Die Voraussetzungen des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG würden von der Spielhalle des Klägers nicht eingehalten. Es handele sich bei der Spielhalle des Klägers nicht (mehr) um eine privilegierte Bestandsspielhalle. Der Weiterbetrieb der Spielhalle sei seit dem 1.7.2017 nicht mehr von einer Erlaubnis gedeckt. Sei die Legalisierung des Spielhallenbetriebs mittels einer Erlaubnis unterbrochen und liege damit keine „nahtlose Fortschreibung“ der Erlaubnis nach § 33 i

GewO vor, bedürfe es für den Weiterbetrieb der zu Unrecht weiterbetriebenen oder den Wiederbetrieb der zwischenzeitlich eingestellten Spielhalle - wie im Falle des Betreiberwechsels - einer neuen Erlaubnis. Der von § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG vermittelte Bestands- und Vertrauensschutz entfalle jedenfalls während erlaubnisfreier Zeiten. Dieser Beurteilung stehe nicht entgegen, dass das Landratsamt mit Schreiben vom 6.7.2017 erklärt habe, dass ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Präjudiz für eine mögliche spätere gerichtliche Entscheidung vor Rechtskraft der Entscheidung keine Fortsetzungsverhinderungsverfügung sowie keine Bußgelder beabsichtigt seien, und das Regierungspräsidium im Widerspruchsbescheid vom 30.4.2018 im Verfahren über die Stellvertretererlaubnisse, einem anderen Verfahren, ausgeführt habe, dass der Betrieb der Spielhallen aufgrund der aufschiebenden Wirkung geduldet werde. Diese Erklärungen vermöchten nichts daran zu ändern, dass der Weiterbetrieb der Spielhalle ohne die erforderliche Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz die Legalisierung des Spielhallenbetriebs mittels einer Erlaubnis unterbrochen habe und deshalb der Bestands- und Vertrauensschutz in eine bestehende Erlaubnis entfallen sei. Ein bloßer vorläufiger Verzicht der Behörde auf Eingriffsmaßnahmen zur Beendigung einer rechtswidrigen gewerblichen Tätigkeit vermittele keinen Vertrauensschutz in eine Legalität des Spielhallenbetriebs mittels der erforderlichen Erlaubnis. Auch in einem solchen Fall liege keine „nahtlose Fortschreibung“ der Erlaubnis nach § 33 i GewO vor.

Gegen das am 24.1.2020 zugestellte Urteil hat der Kläger mit Schriftsatz vom 1.2.2020, eingegangen am 3.2.2020, die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Berufung eingelegt.

[...]

Aus den Entscheidungsgründen:

I. Die Berufung des Klägers ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthaft und auch im Übrigen zulässig. Sie ist jedoch unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Bescheid des Landratsamtes Ludwigsburg vom 29.6.2017 sowie der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 15.11.2017 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten. Er hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) (siehe dazu 2.). Auch sein Hilfsantrag hat keinen Erfolg (siehe dazu 3.).

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. –, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 206>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 5.6.2018

6 S 2670/17 – f, n.v. UA S. 8; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4.4.2014-6S 1795/13 –, ESVGH 64, 224 <juris Rn. 5>; HessVGH, Beschluss vom 19.6.2019-8 A 999/15.Z –, juris Rn. 16; OVG NRW, Beschluss vom 8.8.2018- 4 B 441/18 –, ZIWG 2019, 326 <juris Rn. 27>).

Hiervon ist nicht aufgrund der Regelung des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG abzuweichen. Dem Beklagten ist in seiner Ansicht nicht zu folgen, dass als maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt entweder auf die Antragsfrist des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG oder den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung abzustellen sei, weil nach § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG eine Ausschlussfrist zur Stellung des Antrags auf Erteilung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz normiert werde und die Behörde für einen Vergleich der einzelnen Spielhallen und einer daraus folgenden Auswahlentscheidung zu einem bestimmten Zeitpunkt alle Unterlagen und Voraussetzungen prüfen müsse. Diese Ansicht wird weder durch den Wortlaut der Vorschrift, noch die Gesetzesbegründung noch Sinn und Zweck der Vorschrift des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG gestützt. Der Wortlaut des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG, dass der Erlaubnisantrag im Falle von Satz 1 bis zum 29.2.2016, im Falle von Satz 2 bis zum 28.2.2013 zu stellen ist, enthält lediglich eine Frist zur Stellung der Anträge, jedoch keine Aussage zu der Frage, auf welchen Zeitpunkt die Behörde bzw. das Gericht bei ihrer Entscheidung über die bis zu dieser Frist eingereichten Anträge abzustellen hat.

Die Gesetzesbegründung, in welcher ausgeführt wird, dass angesichts der zu erwartenden Anträge in Satz 3 Termine genannt seien, bis zu denen diese einzureichen seien (LTDrs. 15/2431, S. 112), unterstützt zwar die Ansicht des Landratsamts, dass es sich bei den Fristen in § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG um Ausschlussfristen bezüglich der Stellung der Anträge handelt, enthält aber ebenfalls keine Aussage darüber, auf welchen Zeitpunkt für die Entscheidung über die gestellten Anträge abzustellen ist. Ebenso gehen die "Anwendungshinweise des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) für den Bereich der Spielhallen" (Stand 11.12.2015; S. 24 f.) von einer Ausschlussfrist für die Antragstellung aus. Weiter heißt es dort, bei Vorliegen mehrerer Erlaubnisansträge und zugehörigen Befreiungsanträgen (Härtefallanträgen) verschiedener Betreiber am gleichen Standort solle die Frist zugleich sicherstellen, dass eine vergleichende Betrachtung aller Anträge und zugehörigen Unterlagen/ Nachweise durch die Erlaubnisbehörde zu einem bestimmten Zeitpunkt überhaupt möglich sei, und der Zeitraum für die Einreichung von Erlaubnisansträgen hier nicht durch einzelne Antragsteller endlos "ausgedehnt" werden könne und die Entscheidung über die Anträge anderer Antragsteller so lange zurückstehen müsse. Eine nach Ablauf der Frist des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG vorgenommene (bloße) Ergänzung und/oder Substantiierung von Unterlagen und Nachweisen soll danach aber weiterhin möglich sein. Dem ist lediglich zu entnehmen, dass für eine Entscheidung über die gestellten Anträge nicht auf den Zeitpunkt der Antragsfrist abzustellen ist. Eine weitergehende Aussage zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt lässt sich dem jedoch ebenfalls nicht entnehmen.

Sinn und Zweck der Regelung des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG legen nicht nahe, den dort festgelegten Zeitpunkt des Ablaufs der Antragsfrist oder den Zeitpunkt der Behördenentscheidung als maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt anzunehmen. Soweit das Landratsamt hinsichtlich des Zwecks der Regelung darauf abstellt, dass es ihm möglich sein müsse, zu einem bestimmten Zeitpunkt alle Anträge und zugehörigen Unterlagen vorliegen zu haben, um eine Entscheidung über alle Anträge zum gleichen Zeitpunkt treffen zu können, wird dieser Zweck dadurch erreicht, dass die Behörde es in der Hand hat, wann sie nach Ablauf der Frist des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG über die eingegangenen Anträge entscheidet (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 27.2.2018 13 K 1448/16 –, ZfWG 2019, 98 <juris Rn. 38>). Dieser Zweck des § 51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG erfordert es aber nicht, spätere Änderungen der Sach- und Rechtslage unberücksichtigt zu lassen. Bei einer Klage auf Erteilung einer (Spielhallen-) Erlaubnis ist es jedoch geboten, die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung zu Grunde zu legen. Denn das Verwaltungsgericht kann die beklagte Behörde nur dann zum Erlass eines Verwaltungsaktes verpflichten, wenn nach dem jetzigen, d.h. zur Zeit der Entscheidung geltenden Recht der Beklagte zur Vornahme der Amtshandlung rechtlich verpflichtet ist. Wenn nach dem geltenden Recht eine solche Verpflichtung nicht mehr besteht (beispielsweise, weil zwischenzeitlich Erlaubnisvoraussetzungen entfallen sind), kann das Gericht nicht im Widerspruch zu diesem Recht eine solche Verpflichtung aussprechen. Damit würde es etwas für Recht erkennen, was nicht geltendes Recht ist. Dass die Behörde nach dem zur Zeit der Antragstellung oder Ablehnung geltenden Recht zur Vornahme der beantragten Amtshandlung verpflichtet war, würde das Gericht nur zu der Feststellung berechtigen, dass die Behörde verpflichtet gewesen sei, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen, kann aber nicht die Verurteilung der Behörde rechtfertigen, jetzt noch die Amtshandlung vorzunehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1954 – VC97.54 –, BVerwGE 1, 291 <juris Rn. 15>). Gleiches gilt im umgekehrten Fall. Denn es ist aus dem materiellen Recht kein Grund ersichtlich, dem Betroffenen die Erteilung einer Erlaubnis zu versagen, der zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung alle Voraussetzungen für die Erteilung erfüllt, auch wenn er sie zu einem früheren Zeitpunkt nicht erfüllt haben sollte.

2. Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle ist § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG vom 20.11.2012 (GBI. 2012, S. 604), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4.2.2021 (GBI. 2021, S. 174). Die Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz ersetzt die Erlaubnis nach § 33 i GewO und umfasst die Erlaubnis nach Artikel 1 § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV. Die Erlaubniserteilung setzt voraus, dass keiner der in § 41 Abs. 2 LGlüG genannten Versagungsgründe vorliegt. Danach ist die Erlaubnis unter anderem dann zu versagen, wenn die Voraussetzungen nach § 42 LGlüG nicht erfüllt sind (§ 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG).

Der vom Kläger begehrten Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG steht im hier maßgeblichen Zeitpunkt der letzten

mündlichen Verhandlung der Versagungsgrund des § 41 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 42 Abs. 3 LGlüG entgegen.

Gemäß § 42 Abs. 3 LGlüG ist zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten.

a) Dieses Abstandsgebot begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist formell (vgl. hierzu VGH BadenWürttemberg, Urteil vom 3.5.2017 – 6 S 306/16 –, ZIWG 2017, 416 <juris Rn. 28>) und insbesondere auch materiell verfassungsgemäß.

Der Senat hat hierzu bereits in seinem Urteil vom 3.5.2017 (- 6S 306/16 -, ZfWG 2017, 416 <juris Rn. 30 ff.> unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 1BvVR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 118 ff.> sowie BVerwG, Urteil vom 16.12.2016- 8 C 4.16 -, ZfWG 2017, 148 <juris Rn. 17 ff.>) ausgeführt:

"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 dienten 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 selbständiger 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 überprüfbareren 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 Gesamtabwägung 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 17.6.2014, 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 25.4.2017, a. a. 0.). 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. 0., Rn. 150, 153; ebenso BVerwG, a. a. 0., 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. 0., 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. 0., Rn. 159). [...] Auch mit Blick auf den eigentumsrechtlichen Schutz von Investitionen und Dispositionen, die im Vertrauen auf die nach § 33 i 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. 0., Rn. 73 f.).

Der Kläger kann schließlich auch nicht mit Erfolg geltend machen, der badenwürttembergische 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 7.3.2017, a. a. 0., 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 be-

nannten 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 diesen Ausführungen hält der Senat weiter fest.

Mit seinem Einwand, dass die Frage der Angemessenheit anders zu bewerten sei, weil durch das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen, das Verbundverbot, das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (so dieses auf eine Bestandsspielhalle wie seine anzuwenden sei), die bauplanungsrechtlich eingeschränkte Zulässigkeit von Spielhallen und baurechtliche Ausschlüsse von Spielhallen in Vergnügungsstättenkonzepten von Gemeinden kumulative Eingriffe in die Berufsfreiheit mit erdrosselnder Wirkung vorlägen, dringt der Kläger nicht durch.

Mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet. Kumulativen oder additiven Grundrechtseingriffen wohnt ein spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne. Ob eine Kumulation von Grundrechtseingriffen das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt, hängt von einer Abwägung aller Umstände ab, in die auch gegenläufige Verfassungsbelange einzubeziehen sind (BVerfG, Beschluss vom 27.3.2012 - 2 BvR 2258/09 -, BVerfGE 130, 372 <juris Rn. 59>). Es sind die Auswirkungen der betreffenden Regelungen in ihrem gesamten räumlichen Geltungsbereich, mithin in ganz Baden-Württemberg, zu betrachten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 -8 C 6.15 -, BVerwGE 157, 126 <juris Rn. 36>). Bloße Vermutungen reichen zur Annahme eines durch Kumulation verschiedener Maßnahmen unverhältnismäßigen additiven Grundrechtseingriffs nicht aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.9.2005- 2 BvF 2/03 -, BVerfGE 114, 196 <juris Rn. 238>; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016-8 C6.15 -, BVerwGE 157, 126 <juris Rn. 71>). Die angeführten Regelungen greifen bei der gebotenen Gesamtbeurteilung auch kumulativ nicht unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit des Klägers ein (so zu vergleichbaren Regelungen auch BVerwG, Urteil vom 16.12.2016- 8 C 6.15 -, BVerwGE 157, 126 <juris Rn. 71>; SaarlOVG, Urteil vom 5.7.2017- 1 A 51/15 -, ZfWG 2018, 334 <juris Rn. 246 ff.>; VG Stuttgart, Urteil vom 14.7.2020 - 18 K 11422/18 -Juris Rn. 32).

Es kommt wegen der gebotenen Betrachtung des gesamten räumlichen Geltungsbereichs des Landesglücksspielgesetzes, also des Landes Baden-Württemberg, nicht darauf an, ob dem Kläger für seine Spielhalle in der betroffenen Gemeinde wegen dieser Einschränkungen kein anderer Standort zur Verfügung steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016- 8 C 4.16 -, ZfWG 2017, 148 <juris Rn. 18>). Der Kläger hat auch nicht substantiiert dargelegt, dass in ganz Baden-Württemberg kein neuer Standort mehr in Betrieb genommen werden kann (vgl. auch VG Stuttgart, Urteil vom 14.7.2020 - 18 K 11422/18 -, juris Rn. 32). Soweit der Kläger vorträgt, dass er keine Chance habe, seinen Beruf an einem anderen Standort auszuüben sowie dass ca. 90 bis 95 % aller Spielhallen in Baden-Württemberg vom Markt verdrängt würden und neue Spielhallen an Ersatzstandorten nicht mehr entstehen könnten, handelt es sich nur um bloße Mutmaßungen. Dass jedenfalls nicht 90 bis 95 % aller Spielhallen in Baden-Württemberg schließen müssen, wird durch den Vortrag des Landratsamts Ludwigsburg bestätigt, dass im Landkreis Ludwigsburg vor dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags sowie des Landesglücksspielgesetzes 17 Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gehabt hätten. Davon seien fünf Spielhallen ab dem 1.7.2017 langfristig konzessioniert worden, was einen Anteil von 29,41 % darstelle. Sieben Spielhallen, darunter sechs Mehrfachkonzessionen, hätten endgültig geschlossen werden müssen, was einem Anteil von 41,18 % entspreche. Bei fünf Spielhallen seien noch laufende Verfahren anhängig, was ebenfalls einem Anteil von 29,41 % entspreche. Wenn unterstellt wird, dass auch die fünf Spielhallen, bei denen noch Verfahren anhängig sind, geschlossen werden müssten, müssten 12 von 17 Spielhallen bzw. 70,59 % endgültig schließen. Bezogen auf ganz Baden- Württemberg lassen sich die Mutmaßungen des Klägers über die Wirkung der kumulativen Grundrechtseingriffe ebenfalls nicht erhärten. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau antwortete am 21.1.2021 auf die im Rahmen einer kleinen Anfrage des Abgeordneten Dr. Goll gestellte Frage, wie viele Spielhallen in Baden-Württemberg am 30.6.2021 schließen müssten, dass es in größeren Städten (Stadtkreise und Große Kreisstädte mit mehr als 40.000 Einwohnern) aufgrund der Mindestabstandsgebote und des Verbots der Mehrfachkonzessionen zu einer Reduzierung der Spielhallenerlaubnisse um durchschnittlich 65 % komme. In kleineren Städten und Gemeinden sei hingegen zu erwarten, dass vergleichsweise weniger Spielhallen schließen müssten, weil es dort nicht zu einer vergleichbaren Erhöhung der Zahl der Spielhallenstandorte und Spielhallenerlaubnisse wie in größeren Städten gekommen sei (LT-Drs. 16/9789, S. 3). Auch die Antworten des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus zwischen dem 24.6.2021 und 2.7.2021 auf mehrere kleine Anfragen zu verschiedenen Landkreisen in Baden-Württemberg bestätigen dies. Danach müssen bei konservativer Rechnung zwischen 21 % und 79 % der in dem jeweiligen Landkreis befindlichen Spielhallen schließen (vgl. LTDrs. 17/296, 17/327, 17/340, 17/401, 17/402, 17/405 und 17/415). Vor diesem Hintergrund ist für den Senat nicht ersichtlich, dass nicht auch neue Standorte im Landkreis Ludwigsburg bzw. in anderen Stadt- oder Landkreisen erschlossen werden können. Es erscheint auch nicht nachvollziehbar, weshalb eine Erdrosselungswirkung vorliegen und sich damit die Anforderungen an die Rechtfertigung eines Eingriffs erhöhen sollten, wenn

eine Spielhalle Anforderungen aus verschiedenen Rechtsgebieten des öffentlichen Rechts erfüllen muss. Es ist gerade Wesensmerkmal des öffentlichen Rechts, und dabei vor allem des Gewerbe- und Ordnungsrechts, dass Anforderungen verschiedenster Art erfüllt sein müssen, damit ein Gewerbe zulässigerweise betrieben werden darf. Dass dazu auch baurechtliche Vorschriften gehören, versteht sich von selbst und betrifft jedes Gewerbe mit einem Standort in einem Ladenlokal. Hieraus ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine generell höhere Rechtfertigungshürde (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 12.6.2020 - 4 L 290.19 -, juris Rn. 39). Im Übrigen sind die Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und der Schutz von Kindern und Jugendlichen besonders wichtige Gemeinwohlziele, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen selbst, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017- 1BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 133>; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016- 8 C 6.15 -, BVerwGE 157, 126 <Juris Rn. 38>; Staatsgerichtshof [jetzt: VerfGH] für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.6.2014- 1 VB 15/13 -,ESVGH 65, 58 <juris Rn. 369>). Damit liegen selbst zur Rechtfertigung einer objektiven Berufszugangsvoraussetzung hinreichende Gründe des Gemeinwohls vor.

Der Kläger kann sich auch nicht mit Erfolg auf eine Verletzung der unionsrechtlichen Dienst- und Niederlassungsfreiheit (Art. 49, 56 AEUV) berufen. Zum einen hat er einen grenzüberschreitenden Sachverhalt weder geltend gemacht noch nachgewiesen (vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 3.12.2020 - C-311/19 -, ZIWG 2021, 51 <Juris Rn. 25>). Zum anderen hat der Senat wiederholt entschieden, dass Eingriffe in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und Bedenken im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht angezeigt sind (vgl. zuletzt in Bezug auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021: VGH Baden- Württemberg, Beschluss vom 15.11.2021 -6 S 2339/21 -, juris Rn. 19 ff.; vgl. auch Beschluss vom 27.11.2019-6 S 2384/19 -,ZfWG 2020, 135 <Juris Rn. 28>; Urteil vom 4.7.2019-6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 27>; Beschluss vom 14.6.2018- 6 S 304/18 -, ZfWG 2018, 424 <juris Rn. 19>).

b) Der Vorgabe des Abstands zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nach § 42 Abs. 3 LGlüG wird die Spielhalle des Klägers nicht gerecht. Sie befindet sich in einer Entfernung von ca. 435 Metern Luftlinie zur [...]Grund- und Werkrealschule, von ca. 445 Metern Luftlinie zur Realschule, von ca. 400 Metern Luftlinie zum [...] -Gymnasium und von ca. 420 Metern Luftlinie zum [...] -Gymnasium. Diese Einrichtungen sind solche im Sinne des § 42 Abs. 3 LGlüG, da sie zumindest auch dem Aufenthalt von Jugendlichen dienen. Der Schutzzweck der Norm besteht nämlich darin, Jugendliche vor den Gefahren der Spielsucht zu schützen. Kinder sind hingegen aufgrund ihres Entwicklungsstands nicht in der Lage, diese Gefahren zu realisieren und daher insoweit nicht schutzbedürftig. Demzufolge werden Einrichtungen, die ausschließlich zum Aufenthalt von Kindern bestimmt sind, nicht von § 42 Abs. 3 LGlüG erfasst. Zu den von der Norm geschützten Einrichtungen zählen deshalb insbesondere Schulen, Jugendheime

und Einrichtungen für den Schulsport. Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Spielplätze werden nicht geschützt (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).

c) Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG einer Anwendung des § 42 Abs. 3 LGlüG auf die Spielhalle des Klägers nicht entgegen steht.

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 in § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG vorgesehene Privilegierung von Bestandsspielhallen entfällt erst dann, wenn ein Betreiberwechsel vorliegt oder die Legalisierung des Spielhallenbetriebs mittels der erforderlichen Erlaubnis unterbrochen ist und der Betrieb auch nicht aktiv geduldet wurde (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9.9.2021- 6 S 2716/21 -, juris Rn. 22).

§ 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG kommt nur dem Betreiber zugute, dem die Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist. Begibt sich der Betreiber einer Spielhalle des ihm durch das Landesglücksspielgesetz vermittelten Vertrauensschutzes, entfallen auch die hiermit einhergehenden Privilegierungen. Daher gewährt der Gesetzgeber - dem entsprechenden gewerberechtlichen Grundsatz folgend - bei einem Betreiberwechsel keinen Vertrauensschutz, weil der Neubetreiber nie selbst im Besitz einer vertrauensbegründenden Erlaubnis nach § 33 i GewO war und die Erlaubnis des Vorbetreibers nicht übertragbar ist (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 112 f.). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3.5.2017- 6 S 306/16 -, ZIWG 2017, 416 <Juris Rn. 25, 27 ff.>). Demzufolge kommt § 42 Abs. 3 LGlüG trotz der Regelung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG "ungeschmälert zur Anwendung", wenn "ein solcher Betrieb ([...]) den Inhaber wechselt und damit eine neue Erlaubnis erforderlich wird" (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 113). Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber den Betreiberwechsel zur umfassenden Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen in den Blick genommen hat (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.11.2019- 6 S 199/19 -, VBIBW 2020, 508 <Juris Rn. 15>; Beschluss vom 9.9.2021 -6 S 2716/21 -, juris Rn. 23).

Eine solche Zäsur stellt in gleicher Weise der gesetzlich missbilligte, da ohne die erforderliche Erlaubnis erfolgende Weiterbetrieb einer Spielhalle aufgrund einer Erlaubnis nach § 33 i GewO

nach dem 30.6.2017 bzw. nach dem 30.6.2013 (§ 51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG) oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer einer nach § 41 Abs. 1 LGlüG erteilten Erlaubnis ohne aktive Duldung dar. Ist die Legalisierung des Spielhallenbetriebs mittels der erforderlichen Erlaubnis unterbrochen und liegt damit keine "nahtlose Fortschreibung" der Erlaubnis nach § 33 i GewO vor, bedarf es für den Weiterbetrieb der zu Unrecht weiterbetriebeenen oder den Wiederbetrieb der zwischenzeitlich eingestellten Spielhalle wie im Falle des Betreiberwechsels - einer neuen Erlaubnis. Der von § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG vermittelte Bestands- und Vertrauensschutz entfällt während erlaubnisfreier Zeiten. Es ist nicht ersichtlich, dass der als Übergangsvorschrift vorgesehene § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG nach dem Willen des Gesetzgebers zeitlich quasi unbegrenzt auf jede Spielhalle Anwendung finden soll, die einst eine Erlaubnis nach § 33 i GewO innehatte. Vielmehr bedarf es - wie beim Betreiberwechsel- einer neuen Erlaubnis, in deren Rahmen § 42 Abs. 3 LGlüG ungeschmälert zur Anwendung kommt (vgl. VGH Baden- Württemberg, Beschluss vom 9.9.2021- 6 S 2716/21 -, juris Rn. 24; Beschluss vom 26.11.2019- 6 S 199/19 -, VBIBW 2020, 508 <Juris Rn. 16>). Eine aktive (behördliche oder gerichtlich angeordnete) 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, Beschluss vom 7.10.2021 -6S 2763/21 -, juris Rn. 17; Beschluss vom 21.7.2020- 6 S 1665/20-, ZfWG 2020, 451 <juris Rn. 11>).

Eine aktive Duldung erfordert eine ausdrückliche – regelmäßig schriftliche – Äußerung der Behörde. Diese muss nicht zwingend in Form eines Bescheids erfolgen oder den Begriff der Duldung verwenden (a. A. VG Freiburg, Beschluss vom 5.8.2021- 4 K 1849/21 -, juris Rn. 24). Eine aktive Duldung kann sich auch konkludent aus dem Sinngehalt der Äußerung der Behörde ergeben. Der entsprechenden Äußerung der Behörde muss jedoch eindeutig und widerspruchsfrei zu entnehmen sein, ob, in welchem Umfang und gegebenenfalls über welchen Zeitraum der Weiterbetrieb der Spielhalle von ihr geduldet wird, sie also nicht gegen den Betrieb einschreiten wird (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 4.8.2021- 1 K 2349/21 -, ZIWG 2021, 405 <juris Rn. 7>; Beschluss vom 29.7.2021- 1 K 2328/21 -, juris Rn. 5; vgl. zu einer aktiven Duldung im Baurecht OVG NRW, Urteil vom 24.2.2016- 7 A 1623/14 -, NVwZ-RR 2016, 851 <juris Rn. 50>; OVG Meckl.-Vorp., Urteil vom 4.9.2013- 3 L 108/11 -, Nord0R 2013, 514 <juris Rn. 70>). Eine solche aktive Duldung kann sich auch aus der Entscheidung ergeben, bei Ausübung des – hier in § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO eröffneten – Ermessens auf eine entsprechende Untersagungsverfügung und ggf. deren Vollstreckung zu verzichten (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 1.10.2021- 1 K 2308/21 -, juris Rn. 4; VG Bremen, Urteil vom 23.7.2020- 5 K 432/19 -, juris Rn. 30; a. A. VG Freiburg, Beschluss vom 5.8.2021- 4 K 1849/21 -, juris Rn. 24). Hingegen liegt nur eine "passive" oder "faktische" Duldung vor, wenn die Behörde in Kenntnis des gesetzwidrigen Zustands schlicht nicht einschreitet und den illegalen Zustand lediglich hinnimmt (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 4.8.2021- 1 K 2349/21 -, ZIWG 2021,

405 <juris Rn. 7>; vgl. hierzu im Baurecht OVG NRW, Urteil vom 24.2.2016- 7 A 1623/14 -, NVwZ-RR 2016, 851 <juris Rn. 50>). Für das Vorliegen einer aktiven Duldung ist der Betroffene darlegungs- und beweispflichtig (vgl. OVG Meckl.-Vorp., Urteil vom 4.9.2013- 3 L 108/11 -, Nord0R 2013, 514 <Juris Rn. 70>).

Gewährt aber die zuständige Behörde für einen in ihrem Ermessen stehenden Zeitraum von sich aus keine solche aktive Duldung hinsichtlich des Weiterbetriebs einer Spielhalle über den 30.6.2017 bzw. den 30.6.2013 (§ 51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG) respektive 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 Kläger, 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 (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.10.2021 -6 S 2763/21 -, juris Rn. 17).

Daran gemessen werden die Voraussetzungen des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG von der Spielhalle des Klägers indes nicht erfüllt. Zwar war der Kläger seit dem 10.3.2003 und damit vor Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes Inhaber einer Erlaubnis nach § 33 i GewO für den Betrieb der Spielhalle "[...]" in[...]. Die Regelung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG kommt ihm gleichwohl nicht (mehr) zugute, da hier eine Zäsur eingetreten ist, die zum Wegfall der Privilegierung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG führt.

Denn der Betrieb der Spielhalle "[...]" des Klägers ist seit dem 1.7.2017 nicht mehr von einer ausreichenden Erlaubnis gedeckt und wurde auch weder nahtlos behördlich noch gerichtlich angeordnet aktiv geduldet.

Gemäß § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG bedurfte die Spielhalle des Klägers nach dem 30.6.2017 zusätzlich zu der Erlaubnis nach § 33 i GewO einer Erlaubnis nach § 41 LGlüG. Mit Bescheid vom 29.6.2017 lehnte das Landratsamt Ludwigsburg den Antrag des Klägers auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 41 LGlüG jedoch ab. Danach ist keine (zeitlich befristete) Erlaubnis mehr ergangen. Der Weiterbetrieb einer Spielhalle nur noch mit der Erlaubnis nach § 33 i GewO ist - entgegen der Ansicht des Klägers - nicht mehr zulässig, da der Betrieb einer Spielhalle nach dem 30.6.2017 bzw. nach dem 30.6.2013 (§ 51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG) nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG zusätzlich der Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz bedarf, und stellt daher keinen legalen Spielhallenbetrieb dar.

Zwar stellt das Schreiben des Landratsamts Ludwigsburg vom 6.7.2017 nach den obigen Maßstäben - entgegen der Ansicht des Landratsamts – eine aktive Duldung dar. Das Landratsamt hat zwar den Begriff der "Duldung" nicht verwendet und seine Erklärung "ohne Anerkennung

einer Rechtspflicht und ohne Präjudiz für eine mögliche spätere gerichtliche Entscheidung" abgegeben. Allerdings lässt sich dem Schreiben inhaltlich eindeutig entnehmen, dass von Seiten des Landratsamts bis zu einem konkret benannten Zeitpunkt, nämlich bis zur Rechtskraft der Entscheidung, keine Vollstreckungsmaßnahmen unternommen werden und kein Bußgeldverfahren eingeleitet wird. Darin liegt in der Sache eine aktive Duldung des Weiterbetriebs der Spielhalle des Klägers.

Jedoch liegt trotz dieser aktiven Duldung keine "nahtlose Fortschreibung" der innegehabten Erlaubnis vor, da alleine die Erlaubnis des Klägers nach § 33 i GewO ab dem 1.7.2017 für den Betrieb der Spielhalle nicht mehr ausreichend war, das Schreiben des Landratsamts jedoch erst vom 6.7.2017 stammt. Damit ist die Spielhalle des Klägers aber zumindest vom 1.7.2017 bis 6.7.2017 ohne Erlaubnis und ohne aktive Duldung gewesen. Eine Rückwirkung des Inhalts des Schreibens des Landratsamts vom 6.7.2017 auf den 1.7.2017 lässt sich diesem jedenfalls nicht entnehmen.

Entgegen der Ansicht des Prozessbevollmächtigten des Klägers in der mündlichen Verhandlung stellt sich die Annahme einer Zäsur aufgrund eines sechstägigen Zeitraums ohne Erlaubnis und ohne aktive Duldung auch nicht als unverhältnismäßig dar. Denn es wäre dem Kläger möglich und zumutbar gewesen, entweder seinen Duldungsantrag bei der Behörde frühzeitiger zu stellen, um dieser Gelegenheit zu geben, unter Berücksichtigung einer angemessenen Bearbeitungszeit noch rechtzeitig über den Duldungsantrag des Klägers zu entscheiden, oder rechtzeitig vor der Notwendigkeit einer Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz ab dem 1.7.2017 einen Eilantrag auf Erteilung einer Duldung bei Gericht zu stellen. Entgegen seiner Ansicht war der Kläger auch nicht an der Einlegung eines solchen Eilantrags gehindert und damit nicht rechtsschutzlos gestellt. Denn weder stellt die Erteilung einer Duldung eine Vorwegnahme der Hauptsache dar (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9.9.2021- 6 S 2716/21 -, juris Rn. 6) noch fehlte es dem Kläger für einen solchen Eilantrag am Rechtsschutzbedürfnis, weil er schon eine Duldung gehabt hätte. Denn der Kläger hätte seinen Eilantrag vor dem 1.7.2017 stellen müssen, damit hierüber - im Falle eines Obsiegens eine "nahtlose Fortschreibung" der innegehabten Erlaubnis denklogisch möglich geblieben wäre. Zu diesem Zeitpunkt konnte aber noch nicht die Rede davon sein, dass das Landratsamt durch sein Schreiben vom 6.7.2017 eine aktive Duldung erteilt hätte, welche ein Rechtsschutzbedürfnis möglicherweise ausgeschlossen hätte. Außerdem erscheint es auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht geboten, einen duldungsfreien Zeitraum - auch wenn er nur kurz ist nicht zu berücksichtigen. Denn es wäre willkürlich, eine Grenze festzulegen, ab der ein erlaubnis- und duldungsfreier Zeitraum erst Berücksichtigung finden soll.

Damit liegt hier eine Unterbrechung vor, die einer "nahtlosen Fortschreibung" der Erlaubnis entgegensteht.

d) Daraus folgt, dass die streitgegenständliche Spielhalle des Klägers schon allein wegen der Verletzung des Abstandsgebots nach § 42 Abs. 3 LGlüG nicht (mehr) erlaubnisfähig ist.

3. Auch der Hilfsantrag des Klägers, den Beklagten zu verpflichten, seinen Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden, hat angesichts der fehlenden Erlaubnisfähigkeit keinen Erfolg.

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

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

[...]