

Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 11. Januar 2019 – 14 K 6015/17 –

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

Aufgrund des Antrags der Klägerin, damals noch in der Gesellschaftsform der UG, vom 22.12.2011 erteilte ihr die Beklagte am 23.12.2011 gemäß § 33i GewO eine unbefristete Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle XXX unter der Anschrift XXX. Bereits zuvor hatte eine andere Person vom 01.07.2010 bis zum 31.12.2011 in diesen Räumen eine Spielhalle betrieben. Eine Erlaubnis nach § 33i GewO war ihm seitens der Beklagten am 24.06.2010 erteilt worden.

In der näheren Umgebung der Spielhalle XXX befinden sich vier weitere Spielhallen, namentlich das XXX in der XXX sowie die Spielhallen „XXX“ in der XXX, „XXX“ in der XXX und „XXX“ in der XXX. Von der Spielhalle der Klägerin sind diese Spielhallen wie folgt entfernt: das XXX ca. 215 m, die Spielhalle „XXX“ ca. 242 m, „XXX“ ca. 430 m, XXX“ ca. 450 m. Darüber hinaus befindet sich im selben Gebäude im Untergeschoss eine Mehrfachspielhalle. Alle diese Spielhallen werden noch immer betrieben.

Mit Schreiben vom 28.02.2013 beantragte die Klägerin bei der Beklagten eine Erlaubnis nach § 41 LGlüG. Mit schriftlicher Anhörung vom 30.04.2013 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass der Antrag abzulehnen und die Spielhalle ab dem 01.07.2013 zu schließen sei. Zur Begründung führte sie aus, dass der in § 42 Abs. 1 LGlüG geforderte Mindestabstand sowie das Verbundverbot i.S.d. § 42 Abs. 2 LGlüG tangiert seien: Mit Schreiben vom 02.06.2013 erwiderte die Klägerin, dass sie die entsprechenden Normen für verfassungs- und europarechtswidrig halte.

Die Beklagte lehnte den Antrag der Klägerin auf Erteilung der Erlaubnis nach § 41 LGlüG mit Bescheid vom 28.06.2013 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die beantragte Erlaubnis bereits deshalb gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG zu versagen gewesen sei, weil die Voraussetzungen des § 42 LGlüG nicht erfüllt seien. Insbesondere seien die Mindestabstandsvorschriften zu anderen Spielhallen verletzt, da sich im Umkreis von weniger als 500 m die oben genannten Spielhallen befänden. Diese vier Spielhallen fielen auch nicht unter die kurze Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG, sodass kein Auswahlermessung erforderlich sei. Die Erlaubnis könne auch nach § 42 Abs. 2 LGlüG nicht erteilt werden, da sich im Gebäude XXX eine weitere Mehrfachspielhalle mit 2 Spielhallen im Untergeschoss befinde.

Die Prüfung einer unbilligen Härte nach § 51 Abs. 5 LGLüG werde nur bei Spielhallen durchgeführt, für die bis zum 28.10.2011 eine Erlaubnis vorgelegen habe. Für eine danach erteilte Erlaubnis sei eine Härtefallregelung nicht vorgesehen.

Hiergegen legte die Klägerin am 26.07.2013 Widerspruch ein. Zur Begründung vertiefte sie ihren bisherigen Vortrag zur Verfassungswidrigkeit des LGLüG.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe wies den Widerspruch der Klägerin mit Widerspruchsbescheid vom 30.09.2013, der Klägerin am 04.10.2013 zugestellt, als unbegründet zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dass die Voraussetzungen einer Erlaubniserteilung nicht erfüllt seien, weil es innerhalb von 500 m vier weitere Spielhallen gebe, für die jeweils erst nach dem 30.06.2017 eine Erlaubnis nach dem LGLüG erforderlich sei. Die Klägerin habe nach dem 28.10.2011, als sich bereits die Festlegung des künftig einzuhaltenden Mindestabstandes abgezeichnet habe, die Spielhalle übernommen und im eigenen unternehmerischen Risiko Investitionen getätigt. Im Übrigen sei das Gesetz verfassungsgemäß und europarechtskonform.

Mit am selben Tag eingegangen Schriftsatz vom 31.10.2013 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung vertieft sie im Kern ihren bisherigen Vortrag. Ergänzend lässt sie mit Schriftsatz vom 31.08.2018 vortragen, dass für ihre Spielhalle die fünfjährige Übergangsfrist im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG gelte. Es liege ein Ermessensfehler in Gestalt des Ermessensnichtgebrauchs vor, weil die Beklagte davon ausgegangen sei, dass sie im Rahmen eines Auswahlverfahrens kein Auswahlermessen ausüben müsse. Zudem müsse eine Härtefallausnahme nach § 25 Abs. 2, S. 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG mit der Folge angenommen werden, dass die Gegenläufigkeit des Verbots baulicher Verbände im vorliegenden Fall unbeachtlich bleibe und die Klägerin bis zum 01.12.2032 von den Anforderungen i.S.d. § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. § 41 Abs. 2 LGLüG zu befreien sei. Mit Schriftsatz vom 08.11.2018 macht der Prozessbevollmächtigte der Klägerin unionsrechtliche Bedenken gegen die zur Versagung der Erlaubnis führenden Abstands- und Verbundregelungen (§ 42 Abs. 1 und 2 LGLüG) geltend. Die unterschiedliche Behandlung von Spielhallenbetreibern bezüglich der Übergangsregelungen sei mit dem unmittelbar anwendbaren Unionsrecht nicht vereinbar. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Verfahren *Kommission./. Italien* (EuGH, Urteil vom 13.09.2007 - C-260/04 -, juris, Rn. 35) und *Costa Cifone* (EuGH, Urteil vom 16.02.2012 - C-72/10 -, juris, Rn. 59) beruft er sich für die Klägerin auf einen Verstoß gegen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Art. 56, 49 AEUV, der nicht durch Erwägungen zum Vertrauens- und Bestandsschutz anderer Spielhallenbetreiber gerechtfertigt werden könne, da es sich hierbei nicht um zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls handle.

Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin beantragt,

1. den Ablehnungsbescheid der Großen Kreisstadt Bretten vom 28.06.2013 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 30.09.2013 aufzuheben und die Großen Kreisstadt Bretten zu verpflichten, der Klägerin die beantragte Spielhallenerlaubnis für die im Antrag vom 28.03.2013 bezeichnete Spielhalle zu erteilen.

2. Hilfsweise für den Fall der Ablehnung des Antrags zu 1. festzustellen, dass die bestehende Genehmigung vom 23.12.2011 für diese Spielhalle mit den Anforderungen nach dem GlüÄndStV und dem LGlüG im Sinne des § 29 Abs. 4 GlüÄndStV vereinbar ist.

3. Festzustellen, dass zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis besteht, demnach die Beklagte den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle von dem Erfordernis einer sogenannten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach dem Landesrecht nicht abhängig machen darf.

4. Das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union gem. Art. 267 AEUV folgende Frage vorzulegen:

Sind die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit dahin auszulegen, dass sie der Anwendung einer nationalen Regelung und/oder Behördenpraxis entgegenstehen, die in einem durch Mindestabstände gekennzeichneten System der zusätzlichen behördlichen Genehmigung zum Betrieb einer Spielhalle mit Geldspielgeräten Spielhallenbetreiber bei den Erlaubnisvoraussetzungen aus Gründen des Vertrauens- und Bestandsschutzes unterschiedlich behandelt, wobei der Betreiber, der vor einem sogenannten Stichtag schon die früher zum Betrieb einer Spielhalle mit Geldspielgeräten erforderliche gewerberechtliche Erlaubnis beantragt hat, den Vorzug genießt?

Der Prozessbevollmächtigte der Beklagten beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist die Beklagte auf ihre bisherigen Ausführungen und die Darlegungen im Widerspruchsbescheid sowie hinsichtlich der Frage des Verbundverbots und des Abstandsgebots auf das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 17.06.2014 (Az.: 1VB 15/13). Weiter trägt sie vor, die Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 4 Satz 1 finde bei einem Betreiberwechsel keine Anwendung. Dies bestätige auch das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 03.05.2017 (Az.: 6 S 306/16).

Das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat im Einverständnis der Beteiligten mit Beschluss vom 19.08.2016 das Ruhen des Verfahrens angeordnet. Die Beklagte hat das Verfahren am 03.05.2017 wieder angerufen. Ausweislich des Abrufs des Handelsregisters B des Amtsgerichts

Mannheim vom 14.11.2018 wurde am 31.08.2017 die Änderung der Firma (nun: GmbH) eingetragen.

In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin beim Termin am 12.11.2018 erstmals vorgebracht, dass für sie bereits im Mai, Juni oder Juli 2011 ein mündlicher Antrag gestellt worden sei. Das Gericht hat durch Vernehmung des Zeugen XXX Beweis erhoben. Hinsichtlich des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf die darüber geführte Niederschrift verwiesen.

Die Akten der Beklagten (1 Heft) und des Regierungspräsidiums Karlsruhe liegen dem Gericht vor. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

I. Im Hinblick auf den Hauptantrag der Klägerin ist die Klage als Verpflichtungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig, jedoch in der Sache nicht begründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung der mit dem Hauptantrag begehrten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle XXX. Der die Erteilung ablehnende Bescheid der Beklagten vom 28.06.2013 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 30.09.2013 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin daher nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Rechtsgrundlage für die von der Klägerin begehrte glücksspielrechtliche Erlaubnis für den (Weiter-)Betrieb der mit Bescheid vom 23.12.2012 nach § 33i GewO gewerberechtlich erlaubten Spielhalle ist § 41 Abs. 1 Landesglücksspielgesetz (LGlüG) vom 20.11.2012 (GBI. 2012, Seite 604), zuletzt geändert durch Artikel 12 der Verordnung vom 23.02.2017 (GBI. 2017, Seite 99 f.). Danach bedarf der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach dem LGlüG, welche die Erlaubnis nach § 33i GewO ersetzt und die Erlaubnis nach Artikel 1 § 24 Abs. 1 Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV) umfasst.

Die Erlaubniserteilung setzt voraus, dass keiner der in § 41 Abs. 2 LGlüG genannten Versagungsgründe vorliegt. Nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG ist die Erlaubnis unter anderem dann zu versagen, wenn die Voraussetzungen nach § 42 LGlüG nicht erfüllt sind. Bei der Entscheidung, ob eine Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 LGlüG erteilt wird, handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, soweit ein Versagungsgrund nach Abs. 2 vorliegt. Insoweit besteht kein Ermessensspielraum für die Behörde. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der Verpflichtungsklage ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1954- V C 97.54- BVerwGE 1, 291 (295) = juris, Rn. 13;

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.04.2014- 6 S 1795/13 -, juris, Rn. 5 und Urteil vom 05.06.2018-6 S 2670/17 -, n.v.). Zu diesem Zeitpunkt sind die Voraussetzungen des § 42 LGlüG vorliegend nicht erfüllt.

a) Die Erlaubnis ist zwingend nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGlüG zu versagen, da die Voraussetzungen nach § 42 Abs. 1 LGlüG nicht erfüllt sind. Dieser sieht vor, dass Spielhallen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben müssen. Die Spielhalle der Klägerin hält diesen Mindestabstand zu anderen, noch betriebenen Spielhallen nicht ein. Im vorliegenden Fall befinden sich vier Spielhallen im Umkreis von weniger als 500 m Luftlinie zu der Spielhalle der Klägerin: das XXX in der XXX ist nur ca. 215 m entfernt, die Spielhalle „XXX“ in der XXX ca. 242 m, die Spielhalle „XXX“ in der XXX nur ca. 430 m und die Spielhalle „XXX“ in der XXX ca. 450 m. Alle diese Spielhallen werden auch noch betrieben.

(aa) Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht haben geklärt, dass das Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG verfassungskonform ist. Der einzuhaltende Mindestabstand verletzt danach die Spielhallenbetreiber nicht in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG und ist auch mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017-1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 119 ff; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016-8 C 6.15 -juris, Rn. 18 ff. und Urteil vom 05.04.2017-8 C 16.16 -juris, Rn. 30 ff.). Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgehalten, dass die 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 vorliegen, die die Abstandsgebote tragen können (zur Rechtslage in Berlin und im Saarland, BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O, Rn. 131 ff.). Dem hat sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ausdrücklich angeschlossen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017 – 6 S 1765/15 -, juris, Rn. 30 und Beschluss vom 16.04.2018 – 6 S 2250/17 -, juris, Rn. 6). Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgt auch der baden-württembergische Gesetzgeber in Umsetzung der Vorgaben des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags mit dem Abstandsgebot die vom Bundesverfassungsgericht benannten Ziele. Im Zusammenwirken mit dem Verbundverbot in § 42 Abs. 2 LGlüG soll das Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht beitragen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen. Die Regelung soll durch eine Verringerung der Zahl und der Standorte sowie durch Auflockerung der Dichte der Spielhallen zur Verwirklichung der oben genannten Ziele beitragen (vgl. LT-Drucks. 15/2431 Seite 105; BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.a., Rn. 135; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 - 15/13, 1 VB 15/13 -, juris, Rn. 362 m.w.N.).

Die Einschränkung des Angebots an Spielhallen und die Reduzierung des Gesamtumsatzes bei Spielhallen sind aus suchtpreventiver Sicht geeignete und vorzugswürdige Mittel zur Zielerreichung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 150, 153; ebenso BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O., Rn. 43 ff.; vgl. insbesondere zur Geeignetheit: StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 340) und genügen somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Klägerin kann nicht mit Erfolg geltend machen, der baden-württembergische Gesetzgeber verfolge die genannten Ziele nicht konsequent, da Spielbanken sowie Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, nicht denselben Anforderungen aus § 42 LGlüG unterliegen, beziehungsweise insoweit sei eine sachwidrige Ungleichbehandlung gegeben. Wie bereits das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, sind bei der Regulierung der Geldspielgeräte in Gaststätten keine gesteigerten fiskalischen Interessen auf Seiten der Länder erkennbar, die die unterschiedliche Handhabung in fraglichem Licht erscheinen lassen könnten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 142). Zudem rechtfertigen die Unterschiede der Spielorte eine Ungleichbehandlung. Der Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit von Gaststätten liegt nicht im Aufstellen und Bereithalten von Spielgeräten, sondern im entgeltlichen Anbieten von Speisen und Getränken. Die Möglichkeiten und Anreize zu ununterbrochenem Spiel in Spielhallen sind daher typischerweise größer als in Gaststätten, zumal die Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten auf derzeit drei, zukünftig zwei beschränkt ist. Die Einbettung in den Gaststättenbetrieb ermöglicht darüber hinaus eine größere soziale Kontrolle (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 175). Auch im Hinblick auf die für Spielbanken geltenden Regelungen bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Zwar lässt sich diesbezüglich ein fiskalisches Interesse der Länder nicht leugnen. Der Betrieb von Spielbanken ist jedoch in eigener Weise an den in § 1 GlüStV benannten Zielen ausgerichtet und unterliegt einer besonderen staatlichen Aufsicht. Allein aufgrund der nach § 27 Abs. 1 LGlüG begrenzten Zahl der Standorte - in Baden-Württemberg: Baden-Baden, Konstanz und Stuttgart - sind Spielbanken aus dem Alltag herausgehoben, während das Spiel in Spielhallen schon wegen ihrer großen Verfügbarkeit und der wesentlich zahlreicheren Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens ist. Überdies fällt nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auf Grundlage der dort aufgeführten Untersuchungen die vom kleinen Spiel an Spielautomaten in Spielbanken ausgehende Suchtproblematik sehr viel geringer aus als beim Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 144; zu allem: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 36).

(bb) Das Abstandsgebot ist auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Ausgehend von den oben (s. I. 1. a) (aa), Seite 8) dargestellten Erwägungen liegt entgegen der Ansicht der Klägerin kein Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit vor. Es fehlt bereits an einem grenzüberschreitenden Sachverhalt. Die Klägerin ist eine nach deutschem

Recht gegründete juristische Person, hat ihren Sitz in Deutschland und betreibt auch hier ihre Spielhalle.

Aber selbst wenn sich ein grenzüberschreitender Bezug, wie ihn die Klägerin mit ihren Hinweisen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter anderem in den Verfahren Admiral Casinos (EuGH, Urteil vom 30.06.2016 -C-464/15 -, juris, Rn. 22), Berlington Hungary (EuGH, Urteil vom 11.06.2015-C-98/14 -, juris, Rn. 27) und Belgacom (EuGH, Urteil vom 14.11.2013-C-221/12 -, juris, Rn. 28 f.) geltend macht, nicht ausschließen ließe und die Klägerin in einer unionsrechtlichen Grundfreiheit beschränkt würde, wären diese Eingriffe nach dem oben Gesagten (vgl. I. 1. a) (aa) Seite 8) aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 124; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O., Rn. 83 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 37, juris). Deshalb bestand keine Veranlassung, dem im Termin vom 12.11.2018 gestellten Beweisantrag bezüglich einer grenzüberschreitenden Wirkung nachzukommen.

Was das unionsrechtliche Kohärenzgebot angeht, bestehen nach der genannten Rechtsprechung (vgl. hierzu BVerfG; Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 122 ff. und 141 ff; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O., Rn. 84 f.; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 341 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.04.2017, a.a.O., Rn. 37) ebenfalls keine Bedenken. Soweit die Klägerin eine Verletzung des Kohärenzgebots mit den unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen begründet, ist ihr entgegenzuhalten, dass unterschiedliche föderale Regelungen oder auch konkurrierende Lösungswege im Bundesstaat angelegt sind. Entscheidend ist, dass die restriktiven Maßnahmen - wie hier- einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, der Bekämpfung der Spielsucht, entsprechen und geeignet sind, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen, die Gelegenheit zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematische Weise zu begrenzen (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 124, mit zahlreichen weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung des EuGH). Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein maßgeblicher Einschätzungs- und Prognosespielraum zur Verwirklichung der Ziele des Glücksspielländerungsstaatsvertrages zu. Dass sich aufgrund länderspezifischer Besonderheiten unterschiedliche Erfordernisse ergeben können, liegt auf der Hand (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.01.2018 – 6 1392/17, Seite 5 -, n.v.). Die zu überprüfenden Regelungen werden auch nicht durch das Vorgehen in anderen Glücksspielsektoren in der Weise konterkariert, dass ihre Geeignetheit zur Erreichung der verfolgten Ziele in Frage gestellt würde. Der gesamte Glücksspielmarkt ist zunehmend strengen Regeln unterworfen, die sich in ihrer konkreten Ausgestaltung durchaus voneinander unterscheiden. Letzteres steht der Kohärenz dieser Regelungen allerdings nicht entgegen. Das Kohärenzgebot darf nicht als Uniformitätsgebot missverstanden werden und auch nicht als ein Gebot zur Optimierung der Zielverwirklichung. Ein Mitgliedstaat ist also nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dasselbe Konzept zu

verfolgen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.06.2013-8 C 10.12 -, juris, Rn. 32; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 343).

Das Gericht vermag auch keinen Verstoß gegen das Transparenzgebot bei der Erteilung von Spielhallenerlaubnissen festzustellen. Das Transparenzgebot, das mit dem Gleichheitssatz einhergeht, soll nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewährleisten, dass alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer ihre Entscheidung auf der Grundlage sämtlicher einschlägiger Informationen treffen können und die Gefahr von Günstlingswirtschaft und Willkür ausgeschlossen ist. Entgegen der Ansicht der Klägerin lassen sich dem LGLüG die Voraussetzungen für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis entnehmen. Diese ergeben sich aus den §§ 41 ff. LGLüG. Nachdem das Bundesverfassungsgericht geklärt hat, anhand welcher Kriterien Auswahlentscheidungen bei der Erteilung von Spielhallenerlaubnissen nach Ablauf der Übergangsfrist zu treffen sind, beruht dieses System der vorherigen behördlichen Erlaubnis auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien, die ihre missbräuchliche Ausübung verhindern und transparent angewandt werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.01.2018, a.a.O., Seite 5; VG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 29.11.2017 – 1 K 2506/15 -, juris, Rn. 71).

(cc) Die in der mündlichen Verhandlung vom 11.01.2019 hilfsweise gestellten Beweisanträge Nummer 2 bis 8 sind nach den obigen Ausführungen abzulehnen. Für sämtliche auf eine Zeugenvernehmung bzw. Inaugenscheinnahme gerichteten Beweisanträge gilt Folgendes:

Ein Beweisantrag setzt voraus, dass er sich auf eine konkrete und individualisierte Tatsache bezieht (vgl. Eyermann/Sehübel-Pfister, 15. Aufl. 2019, VwGO § 86 Rn. 55) und ein bestimmtes Beweismittel benennt (vgl. Wysk/Bamberger, 2. Aufl. 2016, VwGO § 86 Rn. 35). Wird ein Zeuge als Beweismittel benannt, müssen diese Beweistatsachen dem Zeugenbeweis zugänglich sein. Ein Zeuge kann grundsätzlich nur über seine eigenen Wahrnehmungen vernommen werden. Soll aus den Wahrnehmungen des Zeugen auf ein bestimmtes weiteres Geschehen geschlossen werden, ist nicht dieses weitere Geschehen, sondern nur die Wahrnehmung des Zeugen tauglicher Gegenstand des Zeugenbeweises. Deshalb ist für einen Beweisantrag die Angabe dessen unverzichtbar, was der Zeuge im Kern bekunden soll (BGH, Urteil vom 06.07.1993 – 5 StR 279/93 -, juris, Rn. 10 f.; BVerwG, Beschluss vom 18.10.2012-8 B 18.12-, juris, Rn. 10 und Beschluss vom 29.06.2001-1 B 131.00-, juris, Rn. 7).

(1) Der von der Klägerin unter Nummer 2 angeregten Zeugenvernehmung zum Beweis der Tatsache, „dass das Land Baden-Württemberg im Verbund des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks eine anreizende und ermunternde Werbepolitik und Geschäftspolitik betreibt, die insbesondere auch den noch nicht spielwilligen Verbraucher gezielt zum Spielen anreizen und ermuntern will, und zwar vornehmlich bei staatlichen Glücksspielangeboten mit der Folge, dass eine mit der Spielsuchtgefahr begründete Regelung zu Abstandsgeboten zwischen Spielhallen niemals

gerechtfertigt werden könnten, und dass die zuständigen Aufsichtsbehörden des Landes Baden-Württemberg hiergegen auch nicht einschreiten", bedarf es nicht.

Nach den oben genannten Maßstäben ist die Beweistatsache, die „anreizende und ermunternde Werbe- und Geschäftspolitik“, nicht hinreichend bestimmt. Es ist schon nicht hinreichend bestimmt, was unter der „Werbe- und Geschäftspolitik“ zu verstehen ist. Die Frage, ob eine Werbepolitik „insbesondere auch den noch nicht spielwilligen Verbraucher gezielt zum Spielen anreizen und ermuntern will“, kann ebenso wenig Gegenstand des Zeugenbeweises sein wie die Rechtsfrage, ob „eine mit der Spielsuchtgefahr begründete Regelung zu Abstandsgeboten“ gerechtfertigt werden kann. Gegenstand kann nur die Wahrnehmung der Zeugen, nicht aber ihre Wertung sein. Die vom Prozessbevollmächtigten gezogene Folgerung, dass „eine mit der Spielsuchtgefahr begründete Regelung zu Abstandsgeboten zwischen Spielhallen niemals gerechtfertigt werden (könnte)“, ist eine allein vom Gericht zu treffende- Beurteilung.

Im Übrigen kommt es auf die Frage, ob „das Land Baden-Württemberg eine anreizende und ermunternde Werbepolitik und Geschäftspolitik betreibt“ auch nicht an (vgl. § 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO analog; zur entsprechenden Anwendbarkeit: BVerwG, Beschluss vom 26.01.2015- 3 B 3.14 -, juris, Rn 7). Eine Tatsache ist für die zu treffende Entscheidung ohne Bedeutung, wenn ein Zusammenhang zwischen ihr und dem zu beurteilenden Sachverhalt nicht besteht oder wenn sie trotz eines solchen Zusammenhangs nicht geeignet ist, die Entscheidung irgendwie zu beeinflussen (vgl. BGH, Beschluss vom 08.02.2000 – 4 StR 592/99 -, juris, Rn. 4). Die mangelnde Entscheidungserheblichkeit kann sich dabei aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ergeben (vgl. Eyermann/Sehübel-Pfister, 15. Aufl. 2019, VwGO, § 86 Rn. 70). Die rechtliche Erheblichkeit der Tatsache beurteilt sich nach der Auffassung, die das entscheidende Gericht von der Auslegung der zur Anwendung stehenden materiell-rechtlichen Norm und zum Ergebnis der (hypothetisch vorwegzunehmenden) Subsumtion der in Frage stehenden Tatsache unter diese Norm hat (Schoch/Schneider/Bier/Dawin, 35. EL September 2018, VwGO, § 86 Rn. 50). Nach der oben dargestellten Auffassung des Gerichtes (s. I. 1. a) (aa), Seite 8 ff) ist das hier entscheidungserhebliche Abstandsgebot verfassungsgemäß. Hieran ändert auch die Werbung der staatlichen Toto-Lotto GmbH nichts. Denn wie der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen, diese Werbung berücksichtigend, festgestellt hat, konterkariert diese die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift nicht (vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 365). Deshalb kommt es auf die Gestaltung der staatlichen Toto-Lotto-Werbung hier nicht an. Das Abstandsgebots und Verbundverbot tragen den vom Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 122, 135 ff., 149) geforderten besonderen Anforderungen Rechnung, die dann gelten, sofern der Staat zugleich auf Teilen des Spielermarktes selbst wirtschaftend tätig ist; in Baden-Württemberg trifft dies für das staatliche Monopol von Toto-Lotto zu. Bei seiner Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Abstandsgebots und Verbundverbots hat das

erkennende Gericht auch berücksichtigt, dass Einzelheiten der Ausgestaltung dieser Regelungen dem Einschätzungs- und J Prognosespielraum des Gesetzgebers unterliegen und vom Bundesverfassungsgericht und vom erkennenden Gericht nur in begrenzten Umfang überprüfbar sind.

(2) Gleiches gilt für den ebenfalls zu unbestimmten Hilfsbeweisanzug Nummer 3, der auf die Zeugenvernehmung zum Beweis der „anreizende(n) und ermunternde(n) Werbe- und Geschäftspolitik“ des Landes Baden-Württemberg hinsichtlich der Spielbanken abzielt. Auch insoweit ist die Beweistatsache jedenfalls unerheblich (§ 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO analog), weil nach der Auffassung des erkennenden Gerichtes die Verfassungsmäßigkeit des Abstandsgebotes nicht durch die Werbung der staatlichen Spielbank konterkariert wird (vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 365; zur Rechtslage in Berlin: BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O., Rn. 78).

(3) Die mit dem Hilfsbeweisanzug Nummer 4 angeregte Inaugenscheinnahme des Videos auf dem Handy des Herrn XXX „zum Beweis der Tatsache, dass das Land Baden- Württemberg anreizend und ermunternd für staatliche Glücksspiele wirbt und dabei insbesondere emotional durch die Heranziehung von Kindern, und dabei sogar ein behindertes Kind heranzieht, mit der Folge, dass schon allein deshalb Mindestabstände zwischen Spielhallen unionsrechtlich unmöglich belastbar gerechtfertigt werden können“, ist mangels hinreichender Substantiierung unbestimmt und wegen Unerheblichkeit (§ 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO analog) abzulehnen. Nach der Auffassung des erkennenden Gerichtes ist das Abstandsgebot auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden (s. I. 1. a) (bb), Seite 10 f.).

(4) Nach den dargestellten Ausführungen besteht kein Anlass, dem hilfsweise gestellten, die „intensiv beworbenen Angebote von Online-Casinos“ betreffenden Beweisanzug Nr. 5 nachzukommen. Die aufgeworfene Rechtsfrage, ob das Land Baden-Württemberg „[nicht] systematisch und kohärent einschreitet“ ist dem Zeugenbeweis nicht zugänglich und auch nicht hinreichend bestimmt. Wie oben (s. I. 1. a) (bb), Seite 11) ausgeführt, bestehen hinsichtlich des Kohärenzgebotes keine Bedenken (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.06.2013-8 C 10.12 -, juris, Rn. 32; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 343, 346).

(5) Die Hilfsanträge Nummer 6 bis 8, zum Beweis der Tatsache, „dass zwischen staatlichen Lotto-Annahmestellen“ (Nr. 6), „zwischen Spielbanken und zwischen Spielbanken und Lotto-Annahmestellen oder zwischen Spielbanken und Spielhallen“ (Nr. 7) sowie „zwischen anderen Gaststätten [mit Geldspielern] (und zwischen) Gaststätten mit Geldspielern und Spielhallen“ (Nr. 8) keine Mindestabstände einzuhalten sind, sind abzulehnen, weil die Einhaltung von Abständen keine Tatsache betrifft. Außerdem betreffen sie Aspekte, auf die es nach den vorstehenden Ausführungen nicht ankommt. Denn wie oben ausgeführt (s. I. 1. a) (aa), Seite 9 f.) ist

diese Ungleichbehandlung auch gerechtfertigt (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 170 ff.).

b) Die Erteilung einer Erlaubnis ist auch nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG zwingend zu versagen, weil die Voraussetzungen nach § 42 Abs. 2 LGLüG nicht erfüllt sind. Hiernach ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen.

Gegen das Verbundverbot bestehen weder verfassungsrechtliche noch unionsrechtliche Bedenken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 119 ff; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O., Rn. 18 ff.; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 299 ff.).

Die Erteilung einer Erlaubnis ist auch nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG zu versagen, da die Spielhalle der Klägerin in einem baulichen Verbund mit der sich im gleichen Gebäude im Untergeschoss befindlichen Mehrfachspielhalle, die noch immer betrieben wird, steht.

Der im Zusammenhang mit dem Verbundverbot von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung hilfsweise gestellte Beweisantrag Nummer 1 ist ebenfalls abzulehnen. Denn auf die insoweit angeregte Inaugenscheinnahme und Zeugenvernehmung zu der Frage, ob der Spielhallenbetreiber „Wackers“ im streitgegenständlichen Gebäude im Untergeschoss mehr Geldspielgeräte als zulässig aufgestellt hat (vgl. § 3 Abs. 2 SpielV), kommt es nicht an (vgl. § 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO analog). Die Tatsache, wie viele Geldspielgeräte sich in der Spielhalle im Untergeschoss befinden, kann die Entscheidung bereits deshalb nicht beeinflussen, weil der von der Klägerin begehrten Erteilung der Spielhallenerlaubnis bereits das Abstandsgebot des § 42 Abs. 1 LGLüG entgegensteht (s. I. 1. a), Seite 8).

2. Eine zeitlich befristete Befreiung von den Anforderungen des § 42 Abs. 2 LGLüG im Rahmen der Härtefallregelung gem. § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG kommt für die Klägerin nicht in Betracht.

a) Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Übergangs- und Stichtagsregelungen bestehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des VGH Baden-Württemberg, der sich das erkennende Gericht ausdrücklich anschließt, nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 196 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 40 und Beschluss vom 08.02.2017 – 6 S 768/16 -, juris, Rn. 12 f.). Die in § 51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG enthaltene Stichtagsregelung beruht in ihrer aktuellen Fassung auf der Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs (vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, a.a.O., Rn. 439 ff., 461, 464, 467). Auch das Bundesverfassungsgericht

hat eine einjährige Übergangsregelung für neuere Spielhallen gebilligt und es sogar für verfassungskonform angesehen, als Stichtag auf den - früher auch im § 51 Abs. 4 LGLüG in der Fassung vom 17.03.2015 enthaltenen - 28.10.2011 abzustellen sowie an die Erteilung der Erlaubnis und nicht an die Antragstellung anzuknüpfen (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn 196 ff. m.w.N.). Vor diesem Hintergrund bestehen auch an der Neufassung des § 51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 40). Denn durch die Übergangsvorschriften, die unterschiedliche Zeiträume vorsehen, soll ein stufenweiser Rückbau der mit den in § 42 LGLüG genannten Erteilungsvoraussetzungen unvereinbaren Bestandsspielhallen erreicht werden. Dahinter steht das Ziel einer möglichst zeitnahen Umsetzung des Abstandsgebots und des Verbundverbots, um eine möglichst wirksame Bekämpfung der Glücksspielsucht zu erreichen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 41). Die Stichtagsregelung soll zudem Mitnahmeeffekte in Form von Vorraterlaubnissen in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage verhindern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 197). Zur Erreichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele sind die Übergangsregelung und die darin enthaltene Unterscheidung zwischen ein- und fünfjähriger Übergangsfrist geeignet und erforderlich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 209).

Ausgehend von diesen und den oben (s. I. 1. a) (bb), Seite 10) dargestellten Erwägungen liegt entgegen der Ansicht der Klägerin kein Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit vor (vgl. hierzu: VG Karlsruhe, Urteil vom 06.04.2018-12 K 6283/16, Seite 10 f., n.v.).

b) Auf die Härtefallregelung des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG kann sich die Klägerin schon deshalb nicht berufen, weil sie den Antrag auf Erteilung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO erst nach dem in § 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG genannten Stichtag, dem 18.11.2011 - nämlich am 22.12.2011 - gestellt hat. Die Tatsache, dass dem vorherigen Betreiber bereits im Jahr 2010 eine Spielhallenerlaubnis erteilt wurde, ändert daran nichts, denn § 51 Abs. 4 Satz 4 LGLüG bestimmt, dass eine Erlaubnispflicht gem. § 41 LGLüG unabhängig von den Fristen des § 51 Abs. 4 Satz 1 bis 3 LGLüG bei einem Wechsel der die Erlaubnis innehabenden Person eintritt.

Die baden-württembergische Übergangsregelung des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG entspricht der bisherigen Rechtsprechung zu § 33i GewO und ist nicht allein spielhallen-, sondern auch betreiberbezogen auszulegen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.05.2017-6 S 306/16 -, juris, Rn. 22; bestätigt durch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.06.2018 - 6 S 2670/17 -, n.v.). Die Erlaubnis ist damit an eine bestimmte Person gebunden und erlischt mit deren Betriebsaufgabe oder Wegfall (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.01.2016-8 B 12.15-, juris, Rn. 7). Folglich gilt auch der Bestandsschutz nur so lange, wie keine dieser Bezugsgrößen geändert wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.06.1994 -14 S 1947/93 -, juris, Rn. 42).

Nachdem der frühere Spielhallenbetreiber den Spielhallenbetrieb zum 31.10.2011 gewerbe-rechtlich abgemeldet hat, ist die personenbezogene Bezugsgröße weggefallen mit der Folge, dass die Klägerin eine neue Erlaubnis nach § 41 LGlüG beantragen musste. Dies ergibt sich bereits aus § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG. Dort heißt es, dass unabhängig von den Übergangsvorschriften eine Erlaubnispflicht nach § 41 LGlüG bei einem Wechsel der die Erlaubnis innehabenden Person eintritt. Dieser eindeutige Wortlaut der Vorschrift lässt keinen Auslegungsspielraum zu und wird durch die Gesetzesbegründung bestätigt. Dort heißt es, dass durch § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG der gewerberechtliche Grundsatz klargestellt werde, wonach Erlaubnisse nicht übertragbar seien und ein Betreiberwechsel während der Übergangsfrist unmittelbar die Erlaubnispflicht nach § 41 LGlüG auslöse (amtliche Begründung, LT-Drs. 15/2431, Seite 112 f). § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG verweist hinsichtlich der Erlaubnispflicht auf § 41 LGlüG, dessen Voraussetzungen - und damit auch das Abstandsgebot und das Verbundverbot - bei Erteilung einer neuen Genehmigung im Falle des Betreiberwechsels umfassend geprüft werden müssen. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.04.2017 (- 8 C 16.16 -) ergibt sich - entgegen der Ansicht der Klägerin - nichts anderes. Es betrifft das sächsische Landesrecht, das eine dem § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG entsprechende Regelung nicht enthält (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.05.2017, a.a.O., Rn. 25).

Ohne Auswirkung ist auch, dass sich die ausdrückliche Erlaubnispflicht bei Betreiberwechsel im GlüStV nicht findet (vgl. hierzu § 29 Abs. 4 GlüStV). Dies steht der Regelung in § 51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG nicht entgegen, denn § 28 Satz 1 GlüStV ermächtigt die Länder, die zur Ausführung dieses Staatsvertrags notwendigen Bestimmungen zu treffen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie sogar weitergehende Anforderungen, insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen treffen. Sie können danach weitergehende Regelungen erlassen oder beibehalten; dies gilt insbesondere für kürzere Übergangsfristen nach den Spielhallengesetzen der Länder (amtliche Begründung zu § 29 GlüStV, LT-Drs. 15/1570, Seite 94).

c) Das in der mündlichen Verhandlung vom 12.11.2018 erstmalige Vorbringen der Klägerin, der Zeuge XXX habe die Erlaubnis nach § 33i GewO für sie schon vor dem maßgeblichen Stichtag im Mai, Juni oder Juli 2011 mündlich beantragt, ändert nichts daran, dass sie sich nicht auf die Härtefallregelung des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG berufen kann.

Unabhängig von der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen XXX konnte für die Klägerin aus gesellschaftsrechtlichen Gründen zu dem damaligen Zeitpunkt noch gar kein Antrag nach § 33i GewO gestellt werden. Denn die bis 2017 bestehende Unternehmensgesellschaft (UG), eine Variante der GmbH (vgl. § 5a GmbHG), gab es im „Mai, Juni oder Juli“ 2011 noch gar nicht. Erst mit der Beurkundung des Gesellschaftsvertrages am 25.11.2011 entstand die sogenannte Vor-UG, die ihrerseits mit Eintragung im Handelsregister am 28.12.2011 zur UG wurde (vgl.

AS 17 der Behördenakte; MAH GmbHR, § 3 Rn. 73). Auch eine etwaig zuvor bestehende Vorgründungsgesellschaft, die durch die ausdrückliche oder konkludente Vereinbarung mehrerer Personen über die Gründung einer GmbH bzw. UG entsteht, kann, entgegen der Meinung des Prozessbevollmächtigten der Klägerin, hieran nichts ändern. Denn eine solche Vorgründungsgesellschaft ist weder Vorläufer der zukünftigen UG noch der Vorgesellschaft. Die Aktiva und Passiva der Vorgründungsgesellschaft gehen nach ganz herrschender Meinung nicht auf die spätere UG über. Entsprechendes gilt im Verhältnis von Vorgründungsgesellschaft und Vorgesellschaft (vgl. MüKoGmbHG, GmbHG, § 11 Rn. 109; MAH GmbHR, a.a.O., § 3 Rn. 1). Jedenfalls handelt es sich bei einer Vorgründungsgesellschaft aber (im Gegensatz zur UG als Kapitalgesellschaft) um eine Personengesellschaft (vgl. hierzu MAH GmbHR, a.a.O., § 3 Rn. 3). Dann wäre eine Erlaubnis nach § 33i GewO für jeden geschäftsführenden Gesellschafter erforderlich gewesen, da die Gesellschaft im Gegensatz zur juristischen Person keine Erlaubnis erhalten kann (vgl. Landmann/Rohmer, GewO, § 33i Rn. 19). Der Zeuge XXX hat dagegen ausgesagt, er habe den Antrag für eine noch zu gründende UG gestellt. Da es diese UG mangels Gesellschaftsvertrag und mangels Eintragung genauso wenig gab wie eine Vor-UG, kann er den Antrag allenfalls für die Vorgründungsgesellschaft gestellt haben, die als Personengesellschaft aber keine Erlaubnis erhalten kann. Selbst wenn man die Aussage des Zeugen dahingehend versteht, dass er für Frau XXX und Herrn XXX jeweils eine Erlaubnis beantragt hat, würde dies nichts ändern. Denn durch die Gründung der UG ist es zu einer Personenverschiedenheit, in der Person des Betreibers gekommen, die eine erneute Antragstellung nötig machte. Denn die Erlaubnis nach § 33i GewO ist persönlicher und sachlicher Natur, d.h. sie ist u.a. an eine bestimmte Person gebunden (vgl. Landmann/Rohmer, GewO, a.a.O., § 33i Rn. 20). Selbst wenn also nach der mündlichen Antragstellung des Herrn XXX eine Erlaubnis erteilt worden wäre, hätte diese nur so lange Bestand gehabt, als keine Bezugsgröße geändert wurde. Durch die Gründung der UG trat aber eine Änderung in der Person des Betreibers ein. Die Erlaubnis kann auch nicht auf einen anderen übertragen werden. Dies gilt auch dann, wenn das von einer natürlichen Person oder Personengesellschaft geführte Gewerbe in eine juristische Person, vornehmlich also in eine GmbH oder UG, unter Beibehaltung der Inhaber umgewandelt werden soll (vgl. VG Schleswig, Urteil vom 05.07.1985 – 12 A 277/84 -), da das Gewerbe nunmehr von einem neuen Rechtsträger ausgeübt werden soll.

II. Auch im Hinblick auf den Hilfsantrag, mit dem die Klägerin die Feststellung begehrt, dass die bestehende Genehmigung vom 23.12.2011 für diese Spielhalle mit den Anforderungen nach dem GlüÄndStV und dem LGlüG im Sinne des § 29 Abs. 4 GlüÄndStV vereinbar ist, bleibt die Klage erfolglos.

Unabhängig von der im Hinblick auf die Subsidiarität des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO zweifelhaften Zulässigkeit der Feststellungsklage (vgl. für die Zulässigkeit: VGH Baden- Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O., Rn. 39), ist diese jedenfalls unbegründet.

Die Klägerin ist entgegen ihrer Ansicht nicht befugt, ihre Spielhalle auf Grundlage der ihr am 23.12.2011 gemäß § 33i GewO erteilten Spielhallenerlaubnis weiter zu betreiben. Hierfür benötigt sie seit dem 30.06.2013 eine Erlaubnis nach § 41 LGLüG. Dies ergibt sich vorliegend aus § 51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG. Danach ist für den Betrieb einer Spielhalle, für die nach dem 18.11.2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO beantragt und in der Folge erteilt wurde, nach dem 30.06.2013 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 LGLüG erforderlich. So liegt der Fall hier. Die Klägerin hat die Erteilung der Erlaubnis am 22.12.2011 und damit nach dem genannten Stichtag (s. I. 2., Seite 15 ff.) beantragt und in der Folge erhalten. Die seit diesem Zeitpunkt erforderliche Erlaubnis wurde ihr unstreitig bislang nicht erteilt.

III. Auch im Hinblick auf den Antrag, mit dem die Klägerin die Feststellung begehrt, dass zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis besteht, demnach die Beklagte den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle von dem Erfordernis einer sogenannten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach dem Landesrecht nichtabhängig machen darf, hat die Klage keinen Erfolg.

Dieser Hauptantrag ist bereits wegen Subsidiarität gegenüber der Verpflichtungsklage nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig. Hiernach kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit die Klägerin ihr erstrebtes Ziel gleichermaßen oder besser mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage erreichen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2015-7 C 17.12 -, juris, Rn. 17). So liegt der Fall hier. Die Klägerin kann mit der erhobenen Verpflichtungsklage einen weiterreichenden Rechtsschutz erlangen als mit der Feststellungsklage. Die zwischen den Beteiligten streitigen Fragen können sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend im Rahmen der Verpflichtungsklage geklärt werden. Wie oben dargestellt (s. I. 1. a), Seite 8 ff.) sind die streitigen Regelungen des LGLüG verfassungs- und europarechtskonform. Insoweit wird vollumfänglich auf die obigen Ausführungen Bezug genommen. Da entgegen der Auffassung der Klägerin damit ein Rechtsverhältnis besteht, ist die Klage jedenfalls unbegründet.

IV. Weil sich das erkennende Gericht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität der §§ 41, 42, 51 LGLüG der Auffassung der oben dargestellten Rechtsprechung (vgl. u.a.: BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, a.a.O. und Urteil vom 05.04.2017, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017, a.a.O. und Beschluss vom 08.02.2017, a.a.O.) anschließt, wird klarstellend angemerkt, dass keine Vorlagepflicht nach Art 100 Abs. 1 GG besteht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Gründe für die Zulassung der Berufung gemäß § 124 Abs. 2 i.V.m. § 124a Abs. 1 VwGO liegen nicht vor.