

VG Karlsruhe (12. Kammer), Beschluss vom 23. August 2021 – 12 K 2380/21 –

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

1. Die Antragstellerin begehrt die einstweilige Duldung des Weiterbetriebs einer Spielhalle.

2. Die Antragstellerin betreibt an dem Standort ... die drei Spielhallen „Spielhalle 1 ...“, „Spielhalle 2 ...“ und „Spielhalle 3 ...“. Für die Spielhallen wurden ihr am 5. August 2008 die erforderlichen gewerberechtlichen Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt.

3. Im Umkreis von 500 m Luftlinie um die Spielhallen, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, befinden sich die Gewerbeschule, ..., und das ...-Gymnasium,

4. In diesem Umkreis befindet sich weiterhin eine Spielhalle der ... GmbH unter der Anschrift ..., der eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Erlaubnis erteilt worden war. Gegen die Ablehnung der Erlaubnis über den 30. Juni 2021 erhob sie Widerspruch und - nach dessen Zurückweisung - Klage zum Verwaltungsgericht Karlsruhe – 12 K 2447/19, 12 K 2448/19 -. In der mündlichen Verhandlung am 4. Mai 2021 erklärte die Antragsgegnerin zu Protokoll des Gerichts, es werde bis zu einer abschließenden, rechtsmittelfähigen Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis vom 4. März 2021 eine Duldung des Betriebs der Spielhalle 1 ausgesprochen.

5. Am 18. Februar 2016 beantragte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin die Erteilung unbefristeter glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für die von ihr betriebenen drei Spielhallen gemäß § 41 Abs. 1 LGlüG, hilfsweise gemäß § 51 Abs. 5 LGlüG.

6. Mit Verfügung vom 11. August 2017 (Gerichtsakte, Bl. 10 ff.) gab die Antragsgegnerin den Anträgen der Antragstellerin auf Erteilung von unbefristeten Erlaubnissen nach § 41 LGlüG und im Zuge einer Härtefallregelung der unbefristeten Befreiung von den Anforderungen des Landesglücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere von § 42 Abs. 1

und 2 LGlüG insoweit statt, als dass für die Spielhallen 1 - 3 von ... in der ..., jeweils eine befristete Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 erteilt wurde. Im Übrigen lehnte sie die Anträge der Antragstellerin ab. Zur Begründung des Härtefalls wurde ausgeführt, ein solcher sei insbesondere aufgrund der vor dem 18. November 2011 getätigten Investitionen und der damit zusammenhängenden Abschreibungen sowie aufgrund des langfristigen, bis zum 30. April 2023 laufenden Mietvertrags gegeben. Bis zum 30. Juni 2021 sei den Interessen der Antragstellerin auf eine Refinanzierung ihrer Investitionen ausreichend Rechnung getragen, sodass dann in der Interessenabwägung die vom Gesetzgeber mit dem Glücksspielstaatsvertrag beziehungsweise dem Landesglücksspielgesetz verfolgten Ziele (etwa Begrenzung des Glücksspielangebots, ordnungsgemäße Durchführung der Glücksspiele, Jugendbeziehungsweise Spielerschutz) überwiegen und auch entsprechend umgesetzt werden müssten.

7. Gegen die Ablehnung der Erlaubnis- und Härtefallanträge über den 30. Juni 2021 hinaus erhob die Antragstellerin jeweils Widerspruch. Die Widersprüche der Antragstellerin wies das Regierungspräsidium Karlsruhe mit - bestandskräftigem - Widerspruchsbescheid vom 6. März 2019 zurück.

8. Mit Schreiben vom 26. April 2021 (Gerichtsakte, Bl. 25 ff.) beantragte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin, ihr für die Spielhallen „Spielhalle 1 ...“, „Spielhalle 2 ...“ und „Spielhalle 3 ...“ ab dem 1. Juli 2021 eine auf mindestens 15 Jahre befristete Erlaubnis gemäß § 41 LGlüG zu erteilen. Hilfsweise beantragte sie für jede der drei Spielhallen die Erteilung einer unbefristeten Ausnahme von den Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG gemäß § 51 Abs. 5 LGlüG beziehungsweise § 29 Abs. 4 Satz 1 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland. Mit Schreiben vom 17. Juni 2021 (Gerichtsakte, Bl. 93) forderte die Antragstellerin die Antragsgegnerin auf zu erklären, dass für den Fall einer nicht rechtzeitigen oder nicht umfassenden Erlaubniserteilung des beantragten Betriebs ihrer Spielhallen bis zur Bestandskraft der Entscheidung von etwaigen Vollzugsmaßnahmen wegen des Weiterbetriebs der Spielhalle wie auch der Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen § 48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG abgesehen werde, und setzte hierzu eine Frist bis zum 23. Juni 2021.

9. Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 (Gerichtsakte, Bl. 99) teilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin mit, dass, da ihre Spielhallen in Konkurrenz zu den in der ... in ...betriebehen Spielhallen der Firma ... GmbH stünden beziehungsweise gegen das in § 42 Abs. 1 LGlüG normierte Abstandsgebot verstießen, zunächst eine Auswahlentscheidung zwischen den beiden Standorten zu treffen sei. Der Antragstellerin wurde Gelegenheit gegeben, sich bis einschließlich 28. Juni 2021 hierzu zu äußern. Im Hinblick auf die Auswahlkriterien nahm sie Bezug auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 12. Mai 2020 – 18 K 10575/18 -, das sie ihrer Auswahlentscheidung zugrunde legen werde.

10. Mit Entscheidung vom 1. Juli 2021 (Gerichtsakte, Bl. 142 ff.), zugestellt am 2. Juli 2021, lehnte die Antragsgegnerin den Antrag der Antragstellerin auf Erteilung der Erlaubnis nach § 41 LGlüG zum Betrieb der Spielhallen ... 1-3, sowie die darüber hinaus beantragte Erteilung einer befristeten Ausnahme von den Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 gemäß § 51 Abs. 5 LGlüG beziehungsweise § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, eine nochmalige Befreiung der Spielhalle von dem Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG komme nicht in Betracht. Die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags 2012 (30. Juni 2021) sei als äußerste zeitliche Grenze für Härtefallbefreiungen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 beziehungsweise § 51 Abs. 5 LGlüG anzusehen und eine wiederholte Befreiung nach dieser Vorschrift scheide aus Gründen des Bestandsschutzes aus. Mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (1. Juli 2021), der eine Befreiung (Härtefallentscheidung) zugunsten von Bestandsspielhallen nicht mehr vorsehe beziehungsweise ausschließe, werde daher eine Auswahlentscheidung bei Vorliegen mehrerer miteinander konkurrierender Anträge auf Erteilung von Erlaubnissen für Spielhallen am gleichen Standort, insbesondere solcher in Abstandskollision (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021, § 42 Abs. 1 LGlüG), unumgänglich. Unabhängig davon seien die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG nicht erfüllt. Eine unbillige Härte, die eine weitere Befreiung von dem Verbot der Verbundspielhallen nach § 42 Abs. 2 LGlüG und dem Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG rechtfertigen könnte, sei für die Spielhalle „... 1-3“ nicht erkennbar. Denn jedenfalls sei nicht substantiell dargelegt worden, welche konkreten Schritte unternommen worden seien, um den Eintritt eines Härtefalls abzuwenden. Es hätte unter anderem Angaben dazu bedurft, ob und gegebenenfalls welche Bemühungen zur rechtzeitigen Kündigung oder einvernehmlichen Aufhebung von langfristigen Verträgen, zur Umnutzung des für die Spielhalle genutzten gewerblichen Grundstücks oder zur Verlagerung der Spielhalle an einen Alternativstandort unternommen worden seien. Aufgrund der zu berücksichtigenden Auswahlkriterien sei die Auswahl auf die Spielhalle 1 der ... GmbH in ..., gefallen. Die sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 12. Mai 2020 (Az. 18 K 10575/18) ergebenden Auswahlkriterien seien sachgerecht. Im Übrigen sei die Auswahlentscheidung auch verhältnismäßig. Die getroffene Auswahlentscheidung begründete die Antragsgegnerin im Wesentlichen damit, dass die Spielhallen der Antragstellerin den in § 42 Abs. 3 LGlüG vorgeschriebenen Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen mit Blick auf die Gewerbeschule in der ... (Abstand etwa 384 m Luftlinie von Tür zu Tür) und das...-Gymnasium in der ... (Abstand etwa 456 m von Eingangstür zu Eingangstür) nicht einhielten. Der Konkurrent halte die erforderlichen Abstände ein. Auf dem Schulweg bestehe die Gefahr, dass Schüler der Verlockung des Glücksspiels, zum Beispiel auf dem Nachhauseweg, ausgesetzt würden. Die Werbeschrift „...“ sei von der Straße aus, trotz des zurückgesetzten Eingangs und des vorgelagerten Parkplatzes, deutlich zu erkennen. An der konkurrierenden Spielhalle führe aufgrund der abgesetzten Lage kein Schulweg unmittelbar entlang. Die Gewerbeschule werde auch von Schülern besucht, die bereits über 21 Jahre alt seien, sodass die Gefahr bestehe, dass

diese nach Beendigung des Unterrichts auf dem Nachhauseweg jüngere Mitspieler zum Glücksspiel verleiten könnten. Im Übrigen hätten im Rahmen der Auswahlentscheidung keine relevanten Unterschiede zwischen den konkurrierenden Spielhallen festgestellt werden können. Der Hinweis der Antragstellerin im Antragsverfahren, wonach die konkurrierende Spielhalle möglicherweise durch das Verteilen von Werbegeschenken Anreize für Jugendliche geschaffen habe, habe mangels konkreter Anhaltspunkte keinen Einfluss auf die Auswahlentscheidung. Die Angelegenheit sei aufgrund eines Hinweises bereits im Jahr 2017 aufgegriffen worden und alle Spielhallenbetreiber seien auf die Regelungen der Spielverordnung hingewiesen worden, nach der es verboten sei, Vergünstigungen zu gewähren. Sie gingen davon aus, dass nach den Hinweisschreiben keine Werbegeschenke mehr verteilt worden seien; Gegenteiliges sei ihnen nicht bekannt. Für sie sei auch nicht erwiesen gewesen, dass die konkurrierende Spielhalle tatsächlich Werbegeschenke verteilt habe. Soweit die Antragstellerin rüge, dass das Erscheinungsbild der ... GmbH in der Gestaltung der Außenwerbung deutliche Anreize schaffe, könne dies für die zurückliegende Zeit nicht als ausschlaggebendes Kriterium herangezogen werden, weil die damalige Außendarstellung nach ihrer Bewertung noch mit dem Gesetz in Einklang gestanden habe und gesetzeskonformes Verhalten nicht zu Lasten eines Erlaubnisinhabers gewertet werden könne. Seitens der ... GmbH sei im Rahmen des Antragsverfahrens ein Konzept über die künftige Ausgestaltung der Spielhalle vorgelegt worden, das unter anderem das ersatzlose Entfernen des Wortes „Casino“ beinhalte, sodass hierdurch keine weiteren Anreize mehr geschaffen werden könnten. Im Rahmen der Erlaubniserteilung für die ... GmbH werde die Umsetzung verbindlich festgeschrieben.

11. Gegen diese Entscheidung erhob die Antragstellerin mit Schreiben vom 9. Juli 2021 Widerspruch. Darüber hinaus erhob sie Drittwiderspruch gegen die in dem Bescheid erwähnte Erlaubniserteilung zugunsten der ... GmbH. Über beide Widersprüche wurde bislang noch nicht entschieden.

12. Bereits am 2. Juli 2021 hat die Antragstellerin bei dem Verwaltungsgericht Karlsruhe um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht und zur Begründung im Wesentlichen vorgetragen, es bestehe besondere Eilbedürftigkeit und damit ein Anordnungsgrund. Sie habe bisher auf ihren Antrag vom 26. April 2021 noch keine Bescheidung erhalten. Mit Ablauf der Befristung der bisherigen Betriebserlaubnis zum 1. Juli 2021 fehle ihr die behördliche Erlaubnis zum Weiterbetrieb der Spielhalle. Bei Weiterbetrieb ihrer Spielhalle drohe ihr zunächst unmittelbar die Verfolgung in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren und zudem die Einleitung eines Strafermittlungsverfahrens. Die Schließung ihres Betriebs hätte gravierende wirtschaftliche Nachteile zur Folge, etwa die fehlende Tragbarkeit der laufenden Verpflichtungen, eine nicht kompensierbare Kundenabwanderung und einen erheblichen Ansehens- und Rufverlust. Sie verfüge auch über einen entsprechenden Anordnungsanspruch. Dies folge aus der fehlenden Bescheidung des Antrags auf Erteilung der Spielhallenerlaubnisse, ihrem hohen Vertrauensschutz, da sie die gegenständliche Spielhalle seit über 13 Jahren betreibe und dem Vertrauen in die von

ihr getätigten Dispositionen in ihrem Gewerbebetrieb. Das vorliegende Begehren der Antragstellerin bilde schließlich auch keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Sie begehre durch das vorliegende Verfahren nicht die Erteilung einer auf bis zu 15 Jahren zu befristenden (Voll-)Erlaubnis, sondern die faire und chancengleiche Teilhabe an einem durchzuführenden Auswahlverfahren. Über die Duldung solle lediglich der (vorläufige) Betrieb bis zu einer rechtmäßigen Entscheidung über die Vollerlaubnisse sichergestellt sein.

13. Nachdem ihr die Entscheidung der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2021 bekannt gegeben wurde, hat die Antragstellerin ihren Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz geändert. Zur Begründung des geänderten Antrags macht sie im Hinblick auf den Anordnungsanspruch ergänzend im Wesentlichen geltend, sie könne den Betrieb der verfahrensgegenständlichen Spielhalle nicht für die voraussichtlich mehrjährige Dauer des Hauptsacheverfahrens ruhen lassen, während der konkurrierende Betreiber seine Spielhalle in dieser Zeit weiter betreiben und dementsprechend weitere Einnahmen erzielen könne. Tatsächlich würde ihr die Durchsetzung ihres Anspruchs im Fall eines Obsiegens im Hauptsacheverfahren faktisch unmöglich gemacht. Eine zwischenzeitlich anderweitige gewerbliche Nutzung der Räumlichkeiten bis zur Entscheidung in der Hauptsache sei offensichtlich ebenfalls unmöglich, weil mit einer Nutzungsänderung die Berechtigung, dort wieder eine Spielhalle betreiben zu können, entfalle. Auch der notwendige Anordnungsanspruch stehe ihr zu. Dieser folge bereits als Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie (Auswahl-)Entscheidung nach § 41 Abs. 1 LGlüG und Entscheidung über den hilfsweise gestellten Antrag gemäß § 51 Abs. 5 LGlüG. Die von Seiten der Antragsgegnerin getroffene Auswahlentscheidung sei aus mehreren Gesichtspunkten offensichtlich rechtswidrig. So liege der Bescheidung kein faires und transparentes Auswahlverfahren zu Grunde und diese sei bereits formell rechtswidrig. Das Schreiben der Antragsgegnerin vom 23. Juni 2021 stelle keine ordnungsgemäße Anhörung dar. Aus diesem ergebe sich weder, zu was die Antragsgegnerin sie habe anhören wollen, noch wie die beabsichtigte behördliche Entscheidung ausfallen werde, noch welche Kriterien dafür als ausschlaggebend angesehen würden. Wenn man überhaupt in der Bezugnahme und Übersendung des knapp 19-seitigen Urteils des Verwaltungsgerichts Stuttgart eine Bekanntgabe von Auswahlkriterien erkennen wolle, könne hierin nicht die Bekanntgabe der entscheidungserheblichen Parameter, zu denen auch die Gewichtung der Kriterien gehöre, gesehen werden. Auch die Fristsetzung sei für eine ordnungsgemäße Anhörung viel zu kurz bemessen gewesen. Schon aufgrund dieser fehlerhaften Anhörung habe die Antragsgegnerin ihrer Auswahlentscheidung einen unzureichend ermittelten Sachverhalt zugrunde gelegt und bereits deshalb aufgrund unzureichender Entscheidungsgrundlage entschieden. Die getroffene Auswahlentscheidung sei darüber hinaus aus zahlreichen weiteren materiellen Gründen rechtswidrig. Das Abstandsgebot des § 42 LGlüG verstoße gegen höherrangiges Unionsrecht und sei deshalb nicht anzuwenden. Die einschlägigen Entscheidungskriterien seien überdies nicht sachgerecht angewendet und falsch gewichtet worden. Die Antragsgegnerin verkenne Anwendung und Gewichtung der massiv unterschiedlichen Grundrechtsbetroffenheit der beiden konkurrierenden Betreiberinnen. Es verstehe sich von selbst, dass der Grad der Gefahr

einer Existenzvernichtung, also der vollständige Entzug der Grundrechtspositionen der Betreiber aus Art. 12 GG und Art. 14 GG dabei von besonderer Relevanz sei. Sie betreibe nur einen Spielhallenstandort, während die ... GmbH nach den Angaben auf ihrer Website über mehr als 400 Spielhallenstandorte verfüge und überdies virtuelle Automaten Spiele im Internet anbiete. Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg habe auch die Notwendigkeit zumindest einer Abwicklungsfrist bei negativem Ausgang postuliert, an der es hier fehle. Von der Antragsgegnerin werde der Verstoß der ... GmbH gegen das in § 9 Abs. 1 und 2 SpielV geregelte Vergünstigungsverbot aus der Auswahlentscheidung genommen. Diese verteile an ihre Geldspieler jährlich illegale Weihnachtspresents in Form von Ohrhörern oder Mini-Boxen für ein Handy in Form eines Ghetto-Blasters. Die Art der Gegenstände sei gerade für Jugendliche äußerst ansprechend, weil diese sie mit Freizeit verbänden. Die Begründung der Antragsgegnerin, dass ein Verstoß der ... GmbH nicht nachgewiesen sei, sei anhand der dokumentierten „Gastgeschenke“ mit dem darauf befindlichen markanten Firmenlogo nicht nachvollziehbar. Bezeichnend, aber auch verstörend sei ebenfalls, dass der Verstoß in der Außendarstellung der Spielhalle der ... GmbH dieser in der Auswahlentscheidung nicht nur nicht entgegengehalten, sondern sich vielmehr damit zufriedengegeben werde, dass diese (wohl) in Zukunft vorhabe, in der Außendarstellung auf das Wort „Casino“ zu verzichten. Offenbar werde verkannt, dass die Umsetzung der Ziele des § 1 LGlüG und damit auch des § 1 GlüStV in der Vergangenheit schlichtweg von ihr besser umgesetzt worden seien und dies in der Auswahl auch entsprechend zu berücksichtigen sei. Ermessensfehlerhaft wolle die Antragsgegnerin ihre Auswahlentscheidung einzig auf das Kriterium „Abstand zu Jugendeinrichtungen“ stützen. Auch dieses Kriterium wende sie darüber hinaus auch noch in vielfältiger Weise ermessensfehlerhaft zu ihren Lasten an. Anders als von der Antragsgegnerin dargestellt habe § 42 Abs. 3 LGlüG gerade keinen abschließenden Charakter. Die Antragsgegnerin gehe hier offensichtlich von einer nicht vorhandenen Begrenzung ihres Ermessensspielraums aus, was aus sich heraus bereits einen Ermessensfehlergebrauch anzeige. Anders als die Antragsgegnerin annehme, halte die Spielhalle der ... GmbH keinen 500-m-Luftlinienabstand zum Eingang des ...-Gymnasiums in der ... und erst recht nicht zu den benachbarten Sportanlagen ein. Ermessensfehlerhaft werde von der Antragsgegnerin ebenfalls außer Acht gelassen, dass sich in der ... die private Tanzschule ... befinde. Diese biete laut eigenem Internetauftritt im Besonderen auch eine Vielzahl an diversen Tanzkursen für Kinder und Jugendliche sowie zahlreiche Veranstaltungen an. Diese sei damit ebenfalls als bestehende Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen zu sehen. Die Tanzschule sei somit nur circa 160 m von der Spielhalle der ... GmbH entfernt, aber circa 400 m von ihrer Spielhalle. Bereits daran sei zu erkennen, dass die Antragsgegnerin noch nicht einmal den Sachverhalt ausreichend ermittelt habe. Dadurch, dass sie sich selbst eine Altersgrenze ab 21 Jahren auferlegt habe und deren Einhaltung peinlich beachte, sei auch ausgeschlossen, dass unter 21-jährige Schüler auf dem Nachhauseweg in ihre Spielhalle kämen. Da sich vor der Gewerbeschule mehrere Bushaltestellen befänden und sich die nächstgelegene S-Bahn-Haltestelle ... West in entgegengesetzter Richtung zu ihrer Spielhalle befinde, erscheine es völlig ungewiss, ob überhaupt Schüler der Gewerbeschule auf dem Schulweg zu Fuß an ihrer

Spielhalle vorbeikämen. Eine gebotene objektiv sachgerechte Anwendung des Kriteriums „Luftlinienabstände zu Jugendeinrichtungen“ könne deshalb im vorliegenden Fall ebenfalls nur zu dem Ergebnis kommen, dass zwischen den beiden Standorten diesbezüglich entweder keine relevanten Unterschiede bestünden oder die deutlich nähere Tanzschule zur Spielhalle der ... GmbH zu deren Lasten zu berücksichtigen sei. Auch die (weitere) Ablehnung einer Härtefallbefreiung sei ganz offensichtlich ermessensfehlerhaft erfolgt. Die von der Antragsgegnerin angenommene Begrenzung der Härtefallbefristung auf die Geltungsdauer des GlüStV 2012, das heiße bis zum 30. Juni 2021, finde sich weder in der gesetzlichen Regelung des § 51 Abs. 5 LGlüG, noch würde dies dem Sinn und Zweck der Regelung entsprechen. Denn insoweit diene § 51 Abs. 5 LGlüG gerade dem Abfedern der individuell entstehenden Härten durch die (nachträglich) in Bestandsunternehmen eingreifenden Regelungen des 2012 in Kraft getretenen Landesglücksspielgesetzes. Es liege auf der Hand, dass diese Gründe für jeden Betreiber individuell verschieden sein und durchaus erheblich über den 30. Juni 2021 hinausreichen könnten.

14. Die Antragstellerin beantragt zuletzt,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zur Duldung des Weiterbetriebs der Spielhalle der Antragstellerin in der ... „Spielhalle 1 ...“ bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis gemäß § 41 Abs. 1 LGlüG für die genannte Spielhalle im Auswahlverfahren sowie der rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung einer Befreiung vom Abstandsgebot und des § 42 LGlüG im Härtefallverfahren nach § 51 Abs. 5 LGlüG zu verpflichten.

15. Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

16. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, zwar dürfte ein Anordnungsgrund vorliegen, allerdings bestehe kein Anordnungsanspruch. Es könne dahinstehen, ob es überhaupt einen Anspruch auf Duldung des Weiterbetriebs einer Spielhalle auch ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis geben könne. Denn eine Duldung käme jedenfalls nur dann in Betracht, wenn zumindest die Möglichkeit bestünde, dass eine formelle Erlaubnis erlangt werden könne und diese den Zustand einer bloßen Duldung ersetzen würde. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Spielhalle der Antragstellerin dürfe schon allein wegen der Verletzung des Abstandsgebots nach § 42 Abs. 3 LGlüG offensichtlich nicht erlaubnisfähig sein und daher von vornherein nicht an einem Auswahlverfahren zwischen den verschiedenen Spielhallen teilnehmen können. Auf § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG könne sich die Antragstellerin (nicht) mehr berufen. Denn die Regelung stelle - entsprechend ihrer systematischen Verortung in dem auf die Vermeidung unbilliger

Härten gerichteten Absatz 5 des mit „Übergangsregelung“ beschriebenen § 51 LGlüG - lediglich eine Übergangsregelung dar, die außerhalb der Härtefallregelung nicht zur Anwendung gelange. Im konkreten Fall existierten gleich zwei Einrichtungen im 500-m-Radius zur Spielhalle der Antragstellerin. Die Antragstellerin habe auch keinen Anspruch darauf, von der Anforderung in § 42 Abs. 3 LGlüG befreit zu werden, weil die Voraussetzungen des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG nicht vorlägen. Spätestens mit dem Bescheid der Antragsgegnerin vom 11. Juni 2017, mit dem zwar eine Erlaubnis erteilt, gleichzeitig aber der Erlaubnis- und Härtefallantrag über den 30. Juni 2021 hinaus versagt worden sei, habe sich die Antragstellerin darauf einstellen müssen, ihren Spielbetrieb bis zum 30. Juni 2021 abwickeln zu müssen. Insofern habe die Antragstellerin in den vergangenen vier Jahren hinreichend Zeit gehabt, wirtschaftliche und sonstige Nachteile zu minimieren. Den von ihr selbst eingeleiteten Widerspruch habe sie nicht weiter betrieben, sodass der Widerspruchsbescheid bestandskräftig geworden sei. Mit Erlaubnis Antrag vom 26. April 2021 habe die Antragstellerin sehr umfangreich dargelegt, weshalb eine Schließung der Spielhallen existenzvernichtend sein solle. Die hierfür im Einzelnen angeführten Argumente vermochten aber die Annahme einer „unbilligen Härte“ nicht zu begründen. So seien keine von der Antragstellerin getätigten Investitionen ersichtlich, die vor dem maßgeblichen Bescheid der Antragsgegnerin vom 11. Juni 2017 getätigt worden wären und jetzt noch abschreibungsfähig wären. Auch aus dem bis zum 30. April 2023 laufenden Mietvertrag ergebe sich keine unbillige Härte. Langfristige Miet- und Pachtverträge stellten im Spielhallengewerbe die Regel und mithin gerade keinen atypischen Fall dar. Im Übrigen sei die Antragstellerin gemäß § 22 des gewerblichen Mietvertrags zur Untervermietung der Räumlichkeiten berechtigt. Des Weiteren sei die verbleibende Mietdauer bis zum 30. April 2023 nicht derart lang, dass sich daraus eine nicht mehr tragbare finanzielle Belastung ergeben würde. Auch der Verlust von Arbeitsplätzen könne nicht dazu führen, dass eine unbillige Härte für den Spielhallenbetreiber selbst begründet werde. Bei einer beabsichtigten Reduzierung von Spielhallen zum Zwecke der Bekämpfung von Spielsucht sei es zwangsläufige Folge, dass auch entsprechende Arbeitsplätze nicht mehr zur Verfügung stünden. Zudem träfen diese Nachteile nicht den Betreiber der Spielhalle, sondern Dritte. Da die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht in Betracht komme, komme es nicht darauf an, ob die von ihr vorgenommene Auswahlentscheidung rechtmäßig sei. Insgesamt gebiete auch die Folgenabwägung nicht, sie unter Anwendung des Art. 19 Abs. 4 GG zu verpflichten, den Weiterbetrieb der Spielhalle ohne Erlaubnis einstweilen zu dulden. Das öffentliche Interesse an der effektiven Umsetzung der in dem Glücksspielstaatsvertrag angelegten Schutzzwecke überwiege das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin, den Betrieb einstweilen fortführen zu dürfen.

17. Der Kammer liegen die Verfahrensakten der Antragsgegnerin (zwei Aktenordner) vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf diese sowie auf die von den Beteiligten gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

II.

18. 1. Die von der Antragstellerin in Reaktion auf das Ergehen der Entscheidung der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2021 vorgenommene Antragsänderung ist nach § 91 Abs. 1 VwGO, der im Verfahren nach § 123 VwGO entsprechend anwendbar ist (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 18. Januar 2017 – 1 EO 851/16 - juris, Rn. 39; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 91, Rn. 7), zulässig. Eine Einwilligung der Antragsgegnerin in die Antragsänderung ist vorliegend entsprechend § 91 Abs. 2 VwGO anzunehmen. Denn die Antragsgegnerin hat mit Schriftsatz vom 13. August 2021 auf die Begründung der Antragstellerin für ihren geänderten Antrag erwidert, ohne der Antragsänderung zu widersprechen. Im Übrigen ist die Antragsänderung auch sachdienlich. Mit der von der Antragsgegnerin am 1. Juli 2021 getroffenen Auswahlentscheidung ist zwar ein anderer Gegenstand und damit neuer Streitstoff in den Rechtsstreit eingeführt worden, allerdings kann das Ergebnis der bisherigen Verfahrensführung verwertet werden (vgl. zu diesem Kriterium: BVerwG, Urteil vom 5. August 1982 – 5 C 102.81 - juris, Rn. 10).

19. 2. Der geänderte Antrag bleibt ohne Erfolg. Er ist zulässig, aber nicht begründet.

20. a) Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 VwGO statthaft, weil im Hauptsacheverfahren eine Verpflichtungsklage in Form der (Teil-)Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO) auf den Antrag der Antragstellerin vom 26. April 2021 auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 41 LGLüG, hilfsweise gemäß § 51 Abs. 5 LGLüG zum Betrieb der Spielhalle zu erheben wäre (vgl. § 123 Abs. 5 VwGO).

21. b) Der Antrag hat allerdings in der Sache keinen Erfolg, er ist unbegründet.

22. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden, oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Grundsätzlich ausgeschlossen ist eine Regelung, die rechtlich oder faktisch auf eine Vorwegnahme der Hauptsache hinausläuft. Ausnahmen sind allerdings im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG geboten, wenn existenzielle Belange der Antragsteller betroffen sind oder die Entscheidung in der Hauptsache mit hoher Wahrscheinlichkeit zu spät kommen würde (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 123, Rn. 13 ff., dort auch zu weiteren Ausnahmen von dem genannten Grundsatz). Wird eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt, ist des Weiteren erforderlich, dass mit einer qualifiziert hohen Wahrscheinlichkeit das Bestehen eines materiellen Anspruchs festgestellt wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. Dezember 2018 – 6 S 2448/18 - juris, Rn. 7).

23. Unter Anwendung dieser Grundsätze ist der vorliegende Antrag auf Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung abzulehnen.

24. Es bedarf dabei nicht der Klärung, ob etwaige von der Antragstellerin befürchtete ordnungswidrigkeiten- und strafrechtliche Konsequenzen im Falle eines weiteren „erlaubnislosen“ Betriebs der Spielhalle einen Anordnungsgrund begründen würden (vgl. einerseits BGH, Urteil vom 27. Februar 2020 – 3 StR 327/19 - juris, andererseits VGH Baden- Württemberg, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 6 S 2237/21 - juris, Rn. 9). Denn der Antragstellerin steht jedenfalls kein für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderlicher Anordnungsanspruch zur Seite. Gemessen an den Erkenntnismöglichkeiten des gerichtlichen Eilverfahrens hat die Antragstellerin keinen sicherungsfähigen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhalle nach Maßgabe des § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG oder auch nur auf Durchführung und Teilnahme an einem weiteren, den gesetzlichen Anforderungen genügenden Auswahlverfahren zwischen konkurrierenden Spielhallen. Denn einem aus Art. 2 Abs. 1 Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG resultierenden Anspruch auf chancengleichen Zugang zu einer - wie hier - eng regulierten beruflichen Tätigkeit, der sich nicht nur auf das Auswahlverfahren, sondern auch auf die Auswahlkriterien bezieht, steht bereits die offensichtlich fehlende Erlaubnisfähigkeit des Spielhallenbetriebs der Antragstellerin entgegen (vgl. zu einer vergleichbaren Fallgestaltung: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. November 2019 – 6 S 199/19 - juris, Rn. 7 und 18).

25. Die Erlaubnisfähigkeit des Spielhallenbetriebs der Antragstellerin für die Zeit ab dem 1. Juli 2021 ist anhand von § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG zu beurteilen. Dessen Voraussetzungen liegen jedoch nicht vor.

26. Die Spielhalle der Antragstellerin ist nach § 41 Abs. 1 LGLüG erlaubnispflichtig (dazu unter aa)). Ihrer Erlaubnisfähigkeit steht aber § 42 Abs. 3 LGLüG entgegen (dazu unter bb)). Auf § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG kann sich die Antragstellerin nicht berufen, weil ihr kein Vertrauensschutz mehr zukommt (dazu unter cc)). Ungeachtet dessen liegt bei ihr auch keine unbillige Härte vor, die eine über den 30. Juni 2021 hinausreichende Befristung ihrer glücksspielrechtlichen Erlaubnis trägt (dazu unter dd)).

27. aa) Nach § 41 Abs. 1 LGLüG bedarf der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach § 33i GewO ersetzt und die Erlaubnis nach Art. 1 § 24 Abs. 1 Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) mit umfasst, wobei diese Erlaubnis nach Satz 3 der Vorschrift auf maximal 15 Jahre zu befristen ist.

28. Die Antragstellerin ist seit 2008 Inhaberin zeitlich unbefristeter Genehmigungen für ihre Spielhallen nach § 33i GewO. Für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die - wie hier -

bis zum 18. November 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO beantragt worden war und in der Folge erteilt worden ist, ist nach der Übergangsregelung des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 LGLüG erforderlich. Folglich ergibt sich der von der Antragstellerin geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer - auf maximal 15 Jahre zu befristenden (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 3 LGLüG) - glücksspielrechtlichen Erlaubnis aus § 41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG.

29. bb) Die Spielhalle der Antragstellerin ist aber nicht erlaubnisfähig, weil die Voraussetzungen des § 42 Abs. 3 LGLüG nicht erfüllt sind (vgl. § 41 Abs. 2 Nr. 2 LGLüG).

30. Diese Vorschrift bestimmt, dass Spielhallen zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen einen Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einhalten müssen. Die Spielhalle der Antragstellerin unterschreitet, was zwischen den Beteiligten unstrittig ist, den Mindestabstand zu zwei Kinder- und Jugendeinrichtungen (Gewerbeschule, ..., und ...-Gymnasium, ...).

31. § 42 Abs. 3 LGLüG ist auch mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht vereinbar (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. Mai 2017 – 6 S 306/16 - juris, Rn. 27 ff.; vgl. im Übrigen auch BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 - juris, Rn. 118 ff.; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4.16 - juris, Rn. 15 ff.). Im Hinblick auf das Unionsrecht ist im Übrigen kein die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnender grenzüberschreitender Sachverhalt ersichtlich, der den Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnen könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 - juris, Rn. 83; VG Karlsruhe, Urteil vom 11. August 2020 – 14 K 2693/19 - n. v., UA S. 7). Die Antragstellerin ist eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person, hat ihren Sitz in Deutschland und betreibt hier ihre Spielhalle. Ihre Behauptung, die verfahrensgegenständliche Spielhalle werde (auch) von EUausländischen Spielgästen besucht, hat sie in keiner Weise substantiiert. Unabhängig davon ist nicht erkennbar, dass das Land Baden-Württemberg oder ein anderer Hoheitsträger der Bundesrepublik Deutschland in einem Sektor mit gleich hohem wie oder höherem Suchtpotenzial als dem Automatenspiel eine Expansionspolitik betreiben würde, die der Zielsetzung des Mindestabstandsgebots im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige zuwiderliefe (vgl. zu dieser Anforderung an die Kohärenz: EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-316/07 u. a. - juris, Rn. 68 ff.; BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 – 8 C 10.12 - juris, Rn. 32, m. w. N.).

32. cc) Auf § 51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG kann sich die Antragstellerin nicht berufen, weil ihr kein Vertrauensschutz mehr zukommt.

33. 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. November 2012 eine Erlaubnis nach § 33i GewO noch nicht erteilt worden ist. Zwar war die Antragstellerin vor Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes Inhaberin einer im Jahr 2008 erteilten Erlaubnis nach § 33i GewO für den Betrieb unter anderem der hier in Rede stehenden „Spielhalle 1 ...“. Allerdings ist die gesetzliche Privilegierung dieser Spielhalle zwischenzeitlich entfallen. Denn der Weiterbetrieb der „Spielhalle 1 ...“, von dem mangels entgegenstehender Anhaltspunkte auszugehen ist, war jedenfalls am 1. Juli 2021 nicht mehr von einer Erlaubnis gedeckt und wurde behördlicherseits auch nicht geduldet. Der von der Antragstellerin gestellte Antrag auf Duldung des Fortbetriebs ihrer Spielhalle im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung wurde erst am 2. Juli 2021 beim beschließenden Gericht gestellt. Dies hat zur Folge, dass § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG zugunsten der Antragstellerin keine Wirkung mehr entfaltet.

34. Das Landesglücksspielgesetz privilegiert sogenannte Altspielhallen nicht um ihrer selbst willen, sondern trägt dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes Rechnung, sofern und soweit sich Inhaber von Spielhallenerlaubnissen nach § 33i GewO hierauf berechtigterweise berufen können. Begibt sich der Betreiber einer Spielhalle des ihm durch das Landesglücksspielgesetz vermittelten Vertrauensschutzes, entfallen auch die hiermit einhergehenden Privilegierungen. Eine solche Zäsur stellt neben einem Betreiberwechsel der gesetzlich missbilligte, da ohne die erforderliche Erlaubnis erfolgende Weiterbetrieb einer Spielhalle nach Ablauf der (fingierten) Gültigkeitsdauer einer ursprünglich nach § 33i GewO erteilten Erlaubnis dar. Der von § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG vermittelte Bestands- und Vertrauensschutz entfällt jedenfalls während erlaubnisfreier Zeiten (vgl. zum Ganzen: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. November 2019 – 6 S 199/19 - juris, Rn. 14 ff.).

35. dd) Selbst wenn keine den Vertrauensschutz beseitigende zeitliche Zäsur vorliegen sollte, fehlte es der Antragstellerin an der für eine Anwendung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG erforderlichen unbilligen Härte, die eine über den 30. Juni 2021 hinausreichende Befristung ihrer glücksspielrechtlichen Erlaubnis trägt.

36. (1) Zwar könnte man die Regelung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG - bei isolierter Auslegung des Wortlauts allein dieser Vorschrift - dahin verstehen, dass sie Bestandsspielhallen, für deren Betrieb eine Erlaubnis nach § 33i GewO vor dem 29. November 2012 erteilt wurde, generell und zeitlich unbeschränkt privilegieren (in diesem Sinne VG Karlsruhe, Urteil vom 27. Oktober 2015 – 1 K 2539/13 - n. v., UA S. 5 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 14. Juli 2020 – 18 K 9300/18 - juris, Rn. 22, und vom 12. Mai 2020 – 18 K 10575/18 - juris, Rn. 51 ff.). Richtigerweise dürfte diese Vorschrift aber aus dem systematischen Gesamtzusammenhang der Übergangsvorschriften des § 51 Abs. 5 LGlüG heraus auszulegen sein, weshalb sie entsprechend der sogenannten Härtefallbefreiung nach Maßgabe des § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG in Verbindung mit § 51 Abs. 5

Satz 1 LGlüG erfordert, dass ein Festhalten am Abstandsgebot eine unbillige Härte für den Betreiber der Bestandsspielhalle darstellen würde (in diesem Sinne VG Karlsruhe, Beschluss vom 30. Juli 2021 – 14 K 2342/12 - n. v., BA S. 12 ff., und Urteil vom 1. März 2018 – 2 K 12108/17 - n. v., dort UA S. 10: „Die Regelung in § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG ist [...] ersichtlich in die Härtefallregelung als Ganzes eingebettet und wird nicht als hiervon getrennte, eigenständige Bestimmung verstanden“; VG Freiburg, Beschluss vom 13. Juli 2021 – 7 K 2107/21 - juris, Rn. 10; VG Sigmaringen, Beschluss vom 29. Juni 2021 – 2 K 1941/21 - n. v., BA S. 8 f.; die Frage des „erweiterten“ Anwendungsbereichs noch offenlassend: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. November 2019 – 6 S 199/19 - juris, Rn. 13; VG Stuttgart, Urteil vom 12. Dezember 2019 – 4 K 5340/18 - juris, Rn. 25).

37. Gegen eine dauerhafte ebenso wie gegen eine nur zeitweise weitere Nichtanwendung der Vorgaben des § 42 Abs. 3 LGlüG spricht, dass es sich bei § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG - entsprechend dessen systematischer Verortung in dem auf die Vermeidung unbilliger Härten gerichteten Absatz 5 des mit „Übergangsregelung“ überschriebenen § 51 LGlüG – lediglich um eine Übergangsvorschrift handeln dürfte (vgl. VG Sigmaringen, Beschluss vom 29. Juni 2021 – 2 K 1941/21 - n. v., BA S. 8). Dies legt auch die interne Systematik des § 51 Abs. 5 LGlüG nahe, der in seinen Sätzen 1 bis 4 nur in Härtefällen für einen „angemessenen Zeitraum“ eine erleichterte Erlaubniserteilung zulässt (vgl. VG Freiburg, Beschluss vom 13. Juli 2021 – 7 K 2107/21 - juris, Rn. 10). Hierfür dürfte auch sprechen, dass bei einer dauerhaften Befreiung von dem Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGlüG eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung zwischen Betreibern von Bestandsspielhallen und künftigen Wettbewerbern gegeben sein könnte (Art. 3 Abs. 1 GG).

38. Weiterhin würde es dem Sinn und Zweck des Landesglücksspielgesetzes widersprechen, durch eine Übergangsvorschrift alle Bestandsspielhallen zeitlich unbegrenzt vom Abstandsgebot des § 42 Abs. 3 LGlüG auszunehmen. Nach § 1 LGlüG in Verbindung mit Art. 1 § 1 Satz 1 Nr. 3 und § 4 Abs. 3 Erster GlüÄndStV ist es das ausdrückliche Ziel des Gesetzes, den hochrangigen Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten (vgl. VG Freiburg, Beschluss vom 13. Juli 2021 – 7 K 2107/21 - juris, Rn. 10). Diese Abstandsregelung soll in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen dem Anreiz eines Glücksspiels entgegenwirken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. - juris, Rn. 158; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4.16 - juris, Rn. 22). Denn die Spielsucht kann zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 - juris, Rn. 29, und vom 5. August 2015 – 2 BvR 2190/14 - juris, Rn. 22). Eine Regelung, die Bestandsspielhallen dauerhaft gerade von dem Erfordernis der Einhaltung eines Mindestabstands zu Einrichtungen für Kinder oder Jugendliche befreit, wäre nicht förderlich, diesen Zwecken des Jugendschutzes und der Suchtprävention effektiv zur Umsetzung zu verhelfen (vgl. VG Sigmaringen, Beschluss vom 29. Juni 2021 – 2 K 1941/21 - n. v., BA S. 8).

39. Eine genetische Betrachtung bestätigt diese Einordnung. Der Gesetzgeber legte den Mindestabstand des § 42 Abs. 3 LGlüG zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche aus suchtp Präventiven Gesichtspunkten verbindlich fest. Hiermit formulierte er - über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag hinausgehend - den Jugendschutzgedanken speziell aus (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 105 f.). Dabei war er sich ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien bewusst, dass sich insbesondere auch die vorgesehene Abstandsregelung auf existierende Spielhallen auswirken wird, da letztlich in bestehende Betriebe bis hin zu ihrer Schließung eingegriffen wird. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass kein umfassender Anspruch auf Gewährleistung einer einmal erlangten Rechtsposition für alle Zeit bestehe (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 3, D.). Den wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber ist mit der Härtefallklausel in § 51 Abs. 5 LGlüG und mit der Regelung in Satz 5 Rechnung getragen worden, weil zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesglücksspielgesetzes bereits erteilte Erlaubnisse für Spielhallen eine Abstandsregelung nicht berücksichtigen konnten. Aus diesem Grund wird die Regelung für solche Erlaubnisse nicht angewandt (LT-Drs. 15/2431, S. 113) und wird für neue Spielhallen ein entsprechender Mindestabstand vorgesehen (LT-Drs. 15/2431, S. 51). Ein gesetzgeberischer Wille, fortwährenden „Bestandsschutz“ für jede Spielhalle über die im Rahmen von Härtefallentscheidungen ersetzten Erlaubnisse nach § 33i GewO hinaus zu gewähren, ist daraus nicht ersichtlich.

40. Aus den vorstehenden Erwägungen zur Dauer des vom Gesetzgeber intendierten Bestandsschutzes folgt, dass auch die Anwendung des § 51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG - über das einer Übergangsregelung inhärente zeitliche Moment hinaus - eine unbillige Härte im Sinne des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG erfordert (vgl. VG Sigmaringen, Beschluss vom 29. Juni 2021 – 2 K 1941/21 - n. v., BA S. 8 f.; VG Karlsruhe, Beschluss vom 30. Juli 2021 – 14 K 2342/12 - n. v., BA S. 14; in diese Richtung wohl auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. November 2019 – 6 S 199/19 -, juris Rn. 16; a. A. VG Stuttgart, Urteil vom 12. Mai 2020 – 18 K 10575/18 - juris, Rn. 51).

41. (2) Ausgehend hiervon fehlt es im Falle der verfahrensgegenständlichen Spielhalle an einer unbilligen Härte, die eine über den 30. Juni 2021 hinausreichende Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis tragen könnte.

42. (a) Die Härtefallklausel des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG normiert eine Ausnahme zu der Regel, dass spätestens nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist nach § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG die materiellen Anforderungen der §§ 41, 42 LGlüG für alle Betreiber von Spielhallen gelten. Die fünfjährige Übergangsfrist soll die wirtschaftlichen Einbußen der Spielhallenbetreiber abmildern, indem sie ihnen ermöglicht, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Die Härtefallklausel soll somit lediglich den unbilligen Härten entgegenwirken, die von der Übergangsfrist nicht erfasst werden können. Dass im Rahmen einer Befreiung aufgrund unbilliger Härte die Ziele des § 1 GlStV zu berücksichtigen

sind, zeigt den Ausnahmecharakter der Vorschrift (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16. April 2018 – 6 S 2250/17 - juris, Rn. 9).

43. In Anwendung von § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG können daher nur atypische, vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigte, besonders gelagerte Fallkonstellationen einer die widerstreitenden Interessen abwägenden Einzelfallentscheidung zugeführt werden. Härten, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Tatbestands bewusst in Kauf genommen hat und die dem Gesetzeszweck entsprechen, können keinen Härtefall begründen, weil sonst die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge – hier eine Verringerung von Anzahl und Dichte der Spielhallen – in der Regel nicht eintreten würde. Deshalb sind an die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzung der „unbilligen Härte“ hohe Anforderungen zu stellen. Diese sind regelmäßig nicht bereits dann erfüllt, wenn mit der Schließung von Spielhallen wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen verbunden sind. Insbesondere können die Spielhallenbetreiber nicht die verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen verlangen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. März 2020 – 4 B 362/19 - juris, Rn. 42 f.; Sächsisches OVG, Beschluss vom 15. Januar 2019 – 3 B 369/18 - juris, Rn. 23 ff., jeweils m. w. N.).

44. Die Umstände für das „Bestehen von Härtefallregelungen“ müssen nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LGLüG bis spätestens 18. November 2011 vorgelegen haben. Denn jedenfalls nach Veröffentlichung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages in der entsprechenden Landtagsdrucksache in Baden-Württemberg am 18. November 2011 konnte auf den Fortbestand des § 33i GewO nicht mehr vertraut werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. November 2019 – 6 S 2384/19 - juris, Rn. 7). Sie waren spätestens bis zum 29. Februar 2016 geltend zu machen. Erst danach geltend gemachte Umstände brauchen im Rahmen der Entscheidungsfindung über das Vorliegen unbilliger Härten nicht mehr berücksichtigt zu werden. Denn dem nach § 51 Abs. 4 Satz 3 LGLüG bis zum 29. Februar 2016 zu stellenden Erlaubnisantrag unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGLüG sind nach § 51 Abs. 5 Satz 3 LGLüG sämtliche für die Entscheidung erforderlichen Unterlagen und Nachweise beizufügen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. November 2019 – 6 S 2384/19 - juris, Rn. 22 ff.).

45. (b) In Anwendung dieser Maßgaben ist eine unbillige Härte, die eine Befreiung von der Einhaltung des Abstandsgebots in § 42 Abs. 3 LGLüG nach § 51 Abs. 5 Satz 5 in Verbindung mit Satz 1 LGLüG über den 30. Juni 2021 hinaus rechtfertigen könnte, nicht erkennbar.

46. Aufgrund der Verfügung der Antragsgegnerin vom 11. August 2017 steht bestandskräftig fest, dass im Falle der Antragstellerin zwar ein Härtefall vorliegt, dieser aber lediglich eine Befreiung ihrer Spielhallen von Abstandsgeboten und Verbundverbot nach § 42 LGLüG bis zum 30. Juni 2021 rechtfertigt. Die hierüber hinausgehenden Anträge der Antragstellerin vom 18. Februar 2016 hat die Antragsgegnerin - ebenfalls bestandskräftig - abgelehnt.

47. Dass die Antragstellerin einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Genehmigungsverfahrens nach § 51 Abs. 1 LVwVfG gestellt hätte, ist nicht ersichtlich. Insbesondere lässt sich ihr Antrag vom 26. April 2021 nicht dahingehend verstehen, weil dieser ausdrücklich darauf gerichtet war, ihr für ihre Spielhallen ab dem 1. Juli 2021 eine auf mindestens 15 Jahre befristete Erlaubnis gemäß § 41 LGlüG zu erteilen.

48. Ungeachtet dessen sind auch keine Wiederaufnahmegründe im Sinne von § 51 Abs. 1 LVwVfG ersichtlich, insbesondere fehlt es an einer nachträglichen Änderung der Sach- und Rechtslage (vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG). Auf die getätigten Investitionen, den langfristigen Mietvertrag und den drohenden Arbeitsplatzverlust ihrer Mitarbeiter hatte sich die Antragstellerin bereits in dem der Verfügung der Antragsgegnerin vom 11. August 2017 vorausgehenden Genehmigungsverfahren berufen (vgl. insbesondere deren Seiten 2, 6 ff.). Dass sich insoweit nachträglich zu Gunsten der Antragstellerin eine berücksichtigungsfähige Änderung der Sachlage ergeben haben könnte, erscheint vor dem Hintergrund, dass die Umstände für das „Bestehen von Härtefallregelungen“ bis spätestens 18. November 2011 vorliegen und bis zum 29. Februar 2016 geltend gemacht werden mussten, als ausgeschlossen. Die im Antrag vom 26. April 2021 und im gerichtlichen Verfahren vorgetragenen wirtschaftlichen Einbußen und sonstigen Belastungen, die mit der Schließung der Spielhalle verbunden sind, dürften typische Folgen der Versagungsgründe des § 42 LGlüG bilden und daher keine Härte begründen (vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 15. Januar 2019 – 3 B 369/18 - juris, Rn. 23 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 27. Juli 2020 – 4 K 11315/18 - juris, Rn. 37).

49. Die Antragstellerin konnte und musste sich zudem spätestens seit der Verfügung der Antragsgegnerin vom 11. August 2017, in der ihr nur bis zum 30. Juni 2021 eine Befreiung von der Vorschrift des § 42 Abs. 1, Abs. 2 LGlüG erteilt worden war, darauf einstellen, ihren Spielhallenbetrieb bis zu diesem Zeitpunkt abwickeln zu müssen, da die Antragsgegnerin in der Verfügung dargelegt hatte, dass die Voraussetzungen einer Erlaubnis nach § 41 LGlüG nicht vorlägen und eine befristete Erlaubnis über dieses Datum hinaus nicht in Betracht komme. Insofern hatte die Antragstellerin in den vergangenen vier Jahren hinreichend Zeit, wirtschaftliche und sonstige Nachteile zumindest zu minimieren. Mangels glücksspielrechtlicher Erlaubnis zum Weiterbetrieb ihrer Spielhalle hatte sie nach diesem Zeitpunkt keinen Anlass, auf den Weiterbestand der Spielhalle beziehungsweise die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis über den 30. Juni 2021 hinaus zu vertrauen. Dies gilt umso mehr deshalb, als sie gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 11. August 2017 zwar Widerspruch eingelegt hat, den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 6. März 2019 aber in Bestandskraft erwachsen ließ. Die Antragstellerin hätte in dem Zeitraum, in dem ihr eine befristete Befreiung erteilt worden war, verlässliche Planungen über ihre wirtschaftliche Zukunft anstellen können; sofern sie dies nicht getan hat, ist dies ihrem eigenen unternehmerischen Risiko zuzuordnen.

50. 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

51. 4. Die Streitwertfestsetzung erfolgt auf der Grundlage der § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG. Dabei wird in Anlehnung an Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit der dort genannte Mindestbetrag für den Jahresgewinn von 15.000 Euro als Grundlage der Wertfestsetzung herangezogen und entsprechend Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs halbiert (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 26. November 2019 – 6 S 199/19 - juris, Rn. 24, und vom 16. April 2018 – 6 S 2250/17 - juris, Rn. 14).