

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

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, hilfsweise unter Erteilung einer Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession.

Die Klägerin betreibt seit dem 20.09.2011 in einem Gebäudekomplex in der XXX in XXX die fünf Spielhallen „XXX 1“, „XXX 2“, „XXX 3“, „XXX 4“ und „XXX 5“. Die Beklagte hatte der Klägerin mit Verfügung vom 19.09.2011 für den Betrieb dieser Spielhallen eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt (§ 33i GewO).

Mit Schreiben vom 27.01.2016 beantragte die Klägerin bei der Beklagten für alle fünf Spielhallen die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 Satz 1 Landesglücksspielgesetz (LGlüG) für die Zeit ab dem 01.07.2017. Mit Schreiben vom 24.04.2017 beantragte sie eine Härtefallbefreiung von dem Verbot der Mehrfachkonzession i.S.d. § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG. Zugleich priorisierte sie die Spielhalle „XXX 1“ für den Fall, dass nur eine Spielhalle eine Erlaubnis erhalten könne. Als einen Härtefall begründende Umstände machte sie hohe Investitionskosten, die Bindung an einen Mietvertrag, Darlehensverpflichtungen und ihre daraus folgende drohende Insolvenz geltend. Der Betrieb von Spielhallen sei die einzige wirtschaftliche Betätigung der Klägerin. Sie betreibe an sechs Standorten Spielhallen, die synergetisch wirtschaftlich sinnvoll nur gemeinsam funktionierten. Es bestehe eine gemeinsame Verwaltung und auch eine Rabattierung u.a. bei Geräteanmietungen aufgrund hoher Stückzahlen. Bei Schließung auch nur einer Spielhalle blieben die gemeinsamen Fixkosten und getätigten Investitionen für die Verwaltung am Stammsitz Heidelberg bestehen und belasteten ebenfalls die Klägerin. Es drohe letztendlich auch die Insolvenz der Klägerin. Diese Einschätzung werde ausweislich einer Stellungnahme vom 08.03.2017 durch die steuerberatende Kanzlei der Klägerin geteilt. Der gesamte „Firmenverbund“ der Klägerin habe gegenüber Banken und Gesellschaftern zum Abschluss des Geschäftsjahres 2015 Gesamtverbindlichkeiten in Höhe von 802.000,00 EUR. Die Klägerin habe im Vertrauen auf den Bestand der Spielhallen in der Vergangenheit erhebliche Investitionen getätigt. In den Umbau der Räumlichkeiten in XXX seien im Jahr 2011 98.113,25 EUR investiert worden, die seither pro Wirtschaftsjahr mit 9.811,00 EUR bis Ende 2021 abgeschrieben würden. Insgesamt sei zur Übernahme der Spielhallen in das Objekt in XXX ein Betrag von 548.113,25 EUR investiert worden. So seien beispielsweise für die Anschaffung von Spielhallenmobiliar Kosten in Höhe von 20.520,11 EUR investiert worden. Der einheitliche Mietvertrag für alle fünf Spielhallen sei unkündbar und laufe mindestens bis zum 01.07.2020, wobei die ausschließliche Nutzung als Spielhalle vereinbart sei. Eine Nutzungsänderung sei damit nicht möglich. Eine solche wäre zudem erneut mit hohen Investitionskosten verbunden. Bei einer Schließung könne die Klägerin zudem die aufgenommenen Darlehen und Leasingverträge, die zum Aufbau der Betriebsstandorte benötigt worden

seien, nicht weiter bedienen. Beispielhaft aufgezählt werde insofern ein Darlehen der Sparkasse Heidelberg vom 29.09.2011 in einer Gesamthöhe von 350.000,00 EUR und ein Darlehen des Gesellschafters H. in Höhe von 285.600,00 EUR, für die die Gesellschafter der Klägerin persönlich hafteten. Der geschäftsführende Gesellschafter der Klägerin Herr U. sei zudem auch privat durch erhebliche Darlehen in Höhe von insgesamt 830.000,00 EUR belastet, zu dessen Finanzierung er auf die Einnahmen aus seinem Geschäftsführergehalt angewiesen sei. Für die Gesellschafter stelle ihre Beteiligung an der Klägerin ihre Altersvorsorge dar. Aufgrund des hohen Alters der Gesellschafter seien eine berufliche Umorientierung und der Aufbau einer Altersvorsorge nicht mehr möglich. Die Klägerin habe darüber hinaus Verbindlichkeiten aus Verträgen über die Miete von Geldspielgeräten. Die Mietzahlungen beliefen sich pro Gerät und Monat auf etwa 200,00 – 250,00 EUR. Je nach Gerätetyp sei zudem eine Mietsonderzahlung zu Beginn der Vertragslaufzeit zwischen 990,00 und 1.290,00 EUR erforderlich. Diese Kosten würden im Falle einer Schließung der Spielhallen weiterlaufen. Da die Spieler zudem aktuelle Spiele auf den Geräten erwarteten, seien auch nach dem Jahr 2012 regelmäßige Investitionen erforderlich, um konkurrenzfähig zu bleiben. Durch Schließung der Spielhallen am Standort XXX müssten zudem mindestens 20 Mitarbeiter, die nicht anderweitig beschäftigt werden könnten, entlassen werden. Durch die drohende Insolvenz der Klägerin seien jedoch sogar die Arbeitsplätze aller 89 Mitarbeiter der Klägerin bedroht. Die Personalkosten hätten im Jahr 2014 rund 1.057.829,28 EUR brutto betragen. Die notwendigerweise zu entlassenden Mitarbeiter würden bei einer Entlassung mit hohen Abfindungskosten an die Klägerin herantreten. Zudem habe die Klägerin auch erhebliche Kosten für die Schulungen der Mitarbeiter in Bezug auf Suchtprävention aufgewendet. Ein Ausweichen auf einen anderen Standort sei aufgrund des Abstandsgebots nicht möglich.

Mit Schreiben vom 23.05.2017 beantragte die Klägerin bei der Beklagten eine Duldung, da die Spielhallen ab dem 01.07.2017 ohne Erlaubnis nach § 41 LGlüG betrieben würden. Am 28.06.2017 teilte die Beklagte der Klägerin per Email mit, dass sie auch nach dem 01.07.2017 bis zu einem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens über die Erteilung einer Erlaubnis nach § 41 LGlüG davon absehe, gegen den Erlaubnisinhaber nach § 33i GewO Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG einzuleiten. Die Erteilung einer formellen Duldung sei gesetzlich nicht vorgesehen, weswegen eine solche nicht ergehen könne.

Mit Bescheid vom 24.04.2018 erteilte die Beklagte der Klägerin hinsichtlich des Betriebs der Spielhalle „XXX 1“ eine bis zum 23.04.2033 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 41 LGlüG. Mit weiteren Bescheiden vom 24.04.2018, zugestellt am 09.06.2018, lehnte die Beklagte die beantragten Erlaubnisse zum Betrieb der Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“, „XXX 4“ und „XXX 5“ sowie die beantragten Befreiungen für die vier Spielhallen ab. Zur Begründung führte die Beklagte aus, die Erlaubnis sei aufgrund des Verstoßes gegen das Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGlüG i.V.m. § 41 Abs. 2 LGlüG zwingend zu versagen. Die Voraussetzungen für eine Befreiung lägen nicht vor. Spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesglücksspielgesetzes im Jahr 2012 habe der Klägerin bewusst sein müssen, dass sie eine Erlaubnis nach diesem Gesetz benötige. Sie habe daher während der mehrjährigen Übergangsfrist ausreichend Gelegenheit gehabt, den Anforderungen des neuen Gesetzes gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund sei ein Härtefall im Sinne des § 51 Abs. 5 LGlüG nicht gegeben.

Ernsthafte Bemühungen um alternative Nutzungsmöglichkeiten der Räumlichkeiten habe die Klägerin nicht ausreichend substantiiert dargelegt. Die Nachweise zu getätigten Investitionen bezögen sich auf die Klägerin insgesamt und seien daher für den Einzelfall der Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“, „XXX 4“ und „XXX 5“ zu unbestimmt.

Die Klägerin erhob am 02.07.2018 Widersprüche gegen die vier ablehnenden Bescheide. Eine Widerspruchsbegründung erfolgte nicht.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe wies die Widersprüche mit einheitlichem Widerspruchsbescheid vom 30.07.2019, zugestellt am 01.08.2019, zurück. Es führte zur Begründung aus, aufgrund des in § 42 LGlüG geregelten Verbundverbots und der Mindestabstandsregelung von 500 Metern könnten Erlaubnisse für mehr als eine Spielhalle nur auf der Basis von Härtefällen nach § 51 Abs. 5 LGlüG erteilt werden. Eine unbillige Härte nach § 51 Abs. 5 LGlüG sei jedoch nicht gegeben. Die Vertragslaufzeit des Mietvertrags könne keinen Härtefall begründen. Die Klägerin habe nicht nachgewiesen, dass sie ernsthafte Versuche unternommen habe, sich von dem Vertrag zu lösen. Gerade in Fällen wie diesem, in denen der Spielhallenbetreiber wisse, dass er die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes (November 2012) und dem Auslaufen der bisherigen Erlaubnisse zum 30.06.2017 nutzen müsse, müsse er sich aktiv um die Aufhebung des Mietvertrags bemühen und im Rahmen des Härtefallantrags nachweisen, welche Bemühungen er entfaltet habe und weshalb diese nicht erfolgreich gewesen seien. Unterlasse der Spielhallenbetreiber zumutbare Möglichkeiten, gehe dies zu seinen Lasten. Gemäß Ziff. 1.1 und 1.2 des Mietvertrags erfolge die Vermietung zum Betrieb von Spielhallen und die Mietsache dürfe nur zum Zwecke einer Spielothek genutzt werden. Damit ergebe sich gegenüber dem Vermieter aus § 313 BGB ein Anspruch auf Nachverhandlung bzw. Kündigung. Die Klägerin habe nicht nachgewiesen, dass sie sich gegenüber dem Vermieter auf § 313 BGB bezogen habe. Schließlich könne ein Härtefall auch nicht daraus abgeleitet werden, dass eine Nutzungsänderung mit hohen Investitionskosten verbunden wäre, da die Ausführungen der Klägerin insofern vage und unkonkret seien. Auch die von der Klägerin getätigten Investitionen in Höhe von 548.113,25 EUR in den Betrieb der fünf Spielhallen könnten keinen Härtefall begründen, da kein Recht auf eine verlustfreie Abwicklung der Spielhallen bzw. auf eine vollständige Abschreibung von getätigten Investitionen bestehe. Ausweislich der vorgelegten Unterlagen sei ein Teil der Investitionen zudem nach dem Stichtag 18.11.2011 getätigt worden, so dass diese Investitionen nicht mehr im Vertrauen auf den Bestand der bestehenden Rechtslage erfolgt seien. Bei den vor dem Stichtag erfolgten Investitionen sei unklar, inwieweit diese bis zum 30.06.2017 abgeschrieben seien. Nachweise seien insofern nicht vorgelegt worden. Unklar sei auch, inwieweit sich die Investitionen zwischenzeitlich amortisiert hätten. Die Klägerin könne zudem eine Spielhalle weiterbetreiben und damit noch nicht abgeschriebene Investitionen finanzieren. Ein Härtefall könne auch nicht aus den Darlehensverbindlichkeiten der Klägerin abgeleitet werden, da die Angaben der Klägerin zu unsubstantiiert seien. Zum einen sei unklar, wie hoch die Darlehensschulden zum 30.06.2017 noch seien. Darüber hinaus sei das Darlehen des Gesellschafters H. im September 2012 und damit zu einem Zeitpunkt erteilt worden, zu dem bereits bekannt gewesen sei, dass es zum 01.07.2017 möglicherweise zu einer Schließung der Spielhallen komme. Da die Klägerin seit November 2011 damit habe rechnen müssen, dass sie von ihren Spielhallen einen Teil zum 01.07.2017 werde schließen müssen,

hätte sie für die Rückzahlung der Darlehensverbindlichkeiten Rückstellungen bilden müssen. Wenn die Klägerin dies unterlasse, gehe es zu ihren Lasten. Entsprechendes gelte für die privaten Darlehensschulden des Gesellschafters U. Im Übrigen seien die privaten Darlehensschulden eines Gesellschafters im Rahmen einer Härtefallprüfung nicht berücksichtigungsfähig. Zudem verlange ein Härtefall einen atypischen Umstand. Einnahmeverluste seien jedoch gerade eine typische Folge der gesetzgeberischen Entscheidung, die Spielhallendichte zu verringern. Einen Härtefall könne die Klägerin auch nicht daraus ableiten, dass nach ihren Angaben der Betrieb aller sechs Spielhallenstandorte Synergien erzeuge, so dass der Betrieb der Standorte nicht isoliert betrachtet werden könne und bereits die Schließung einer Spielhalle die Insolvenz der Klägerin zur Folge habe. Zum einen dürfte es der Klägerin möglich sein, ihre Fixkosten zu reduzieren. Die Klägerin könne zudem an anderen Standorten Spielhallen eröffnen. Einen Härtefall könne die Klägerin auch nicht daraus ableiten, dass die Spielhalle die Altersvorsorge der Gesellschafter darstelle. Die Gesellschafter hätten durch den Abschluss eines Rentenversicherungsvertrags die Möglichkeit gehabt, eine Altersvorsorge aufzubauen. Wenn sie dies unterließen, geschehe dies auf eigenes Risiko. Dass den Gesellschaftern der Klägerin der Aufbau einer Altersvorsorge nicht mehr möglich sei, sei lediglich pauschal behauptet worden. Hinsichtlich der Zahlung von Leasingraten für die aufgestellten Automaten sei es der Klägerin ohne weiteres möglich, vertragliche Regelungen zu vereinbaren, die im Fall der Schließung der Spielhalle eine Rückgabe der Automaten ohne Weiterzahlung der Leasingraten ermöglichen. Die Kündigung von Arbeitsverhältnissen begründe schon deshalb keinen Härtefall, da nur Härten für den Betreiber der Spielhalle berücksichtigt werden könnten, nicht aber für Dritte. Die von der Klägerin behauptete mögliche Verpflichtung zur Zahlung von Abfindungen sei zu unsubstantiiert, da keine konkrete Abfindungshöhe angegeben worden sei, obwohl dies der Klägerin ohne weiteres möglich sei. Die Abfindungshöhe könne aufgrund des Gehalts und der Dauer der Betriebszugehörigkeit zumindest überschlägig bemessen werden.

Die Klägerin hat am 02.09.2019 Klage erhoben. Zu deren Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, das in § 42 Abs. 2 LGlüG geregelte Verbundverbot sei zum einen verfassungswidrig und zum anderen weder mit der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV noch mit der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV vereinbar. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts folge daraus, dass die verfahrensgegenständlichen Spielhallen auch von Unionsbürgern aufgesucht würden. Zwischen dem 26.09. und 04.10.2021 seien 21 Prozent der Besucher der Spielkasinos EU-Ausländer gewesen. Zudem begründe bereits ein gesichertes grenzüberschreitendes Interesse, mithin eine Binnenmarktrelevanz der Dienstleistung, die Anwendbarkeit des Unionsrechts. Ein solches sei hier gegeben, da im EU-Ausland ansässige Unternehmen in XXX Spielhallen betrieben bzw. ein Interesse daran hätten, in XXX Glücksspielstätten zu eröffnen. Die Klägerin konkurriere auch mit Anbietern des Online-Glücksspiels, die ganz überwiegend ihren Sitz in anderen Mitgliedstaaten der EU hätten. Das Verbundverbot stelle einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit dar. Es obliege dem baden-württembergischen Gesetzgeber darzulegen, warum die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit gerechtfertigt sein solle. Das Gericht dürfe von sich aus keine Legitimationsgründe anführen, die das Land weder dargelegt noch nachgewiesen habe. Dieser Darlegungs- und Beweislast sei das Land bisher nicht nachgekommen. Der pauschale Hinweis in den Glücksspielstaatsverträgen 2012 und 2021, die Begrenzung des Glücksspielangebots liege im zwingenden Allgemeininteresse, genüge nicht

zur Rechtfertigung des Verbundverbots. Es existierten bisher keine wissenschaftlichen Erkenntnisse dazu, dass das Verbundverbot den Gründen der Suchtprävention diene. Es fehle darüber hinaus an der notwendigen Kohärenz zwischen den Regelungen der einzelnen Bundesländer. Im Bundesland Bayern dürften im Wege der Befreiung bis zu vier Spielhallenkonzessionen an einem Standort erteilt werden. In Schleswig-Holstein werde gegen die dort vorhandenen Doppelkonzessionen faktisch nicht eingeschritten. In Hessen seien von zahlreichen Kommunen sehr langfristige „Abschmelzungsvereinbarungen“ für Mehrfachspielhallen über 10 – 15 Jahre getroffen worden, mittels derer das Verbundverbot über Jahre praktisch nicht zur Anwendung komme. In Hessen sei mittlerweile vom Verbundverbot abgesehen worden. In Rheinland-Pfalz sei das Verbundverbot nie umgesetzt worden. Es liege damit gerade nicht nur eine zeitlich und räumlich begrenzte Regelung vor, wie sie der EuGH in seinem Urteil vom 12.06.2014 (C- 56/13) gefordert habe. § 29 Abs. 4 Satz 1 des seit dem 01.07.2021 geltenden neuen Glücksspielstaatsvertrags 2021 sehe zudem eine Ausnahme vom Verbundverbot vor. In Rheinland-Pfalz solle ausweislich der dortigen LT-Drs. 17/13877 sichergestellt werden, dass zur erfolgreichen Bekämpfung des Schwarzmarktes eine ausreichende Anzahl legaler Spielhallen vorhanden sei. Darüber sei die Kohärenz auch deswegen nicht gegeben, da es an einer Regelung vor allem im Bereich des Online-Glücksspiels fehle. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 würden insbesondere auch zahlreiche Bereiche des Online-Glücksspiels, insbesondere Online-Casino und Online-Automatenspiele liberalisiert, womit das Einschreiten gegen das legale terrestrische Spielhallenangebot nicht gerechtfertigt sei. Online-Automatenspiele stellten dieselbe Glücksspielform wie terrestrische Automatenspiele dar, hätten aber aufgrund der fehlenden Sozialkontrolle ein höheres Suchtpotential, was auch wissenschaftlich bewiesen sei. Terrestrische Automatenspiele seien zahlenmäßig begrenzt, während das Online-Glücksspiel zahlenmäßig unbegrenzt erlaubt sei. Beim terrestrischen Automatenspiel könnten zudem maximal 60,00 EUR pro Stunde verspielt werden, beim Online-Automatenspiel sogar 1.000,00 EUR pro Stunde. Es bestehe zudem hinsichtlich der Vorschriften zur Regulierung des Online-Glücksspiels ein Vollzugsdefizit, da die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nicht arbeitsfähig sei, was den Schwarzmarkt sogar bestärke. Zudem wolle sich der Gesetzgeber selbst über seine staatliche Toto-Lotto GmbH in den Online-Glücksspielmarkt ausbreiten, was die Bemühungen zur Reduzierung der Spielhallendichte konterkariere. Der Gesetzgeber verfolge mit diesen Bemühungen im Übrigen allein städtebauliche Ziele. Hinsichtlich der Erteilung einer Befreiung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG wiederholte die Klägerin im Wesentlichen ihren Vortrag aus ihrem Schreiben vom 24.04.2017. Ergänzend trug sie vor, aufgrund der Corona-Pandemie seien die Spielhallen der Klägerin geschlossen, weswegen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen aufgrund einer endgültigen Schließung aktuell nicht beziffern ließen. Im Übrigen sei auch die Sondersituation der Corona-Pandemie in die Abwägung nach § 41 Abs. 5 LGLüG einzustellen. Das Sonderopfer folge hier auch aus der im Stadtgebiet XXX vorhandenen auch im Vergleich zu anderen Städten in Baden-Württemberg äußert hohen Konzentration an Spielhallenstandorten. Die Beklagte erkenne, dass die „unbillige Härte“ nicht spielhallen-, sondern unternehmensbezogen auszulegen sei. Eine vollständige Schließung der vier Spielhallen sei auch unverhältnismäßig, da zwei dieser vier Spielhallen ausweislich § 29 Abs. 4 des neuen Glücksspielstaatsvertrags 2021 ohnehin legal weiterbetrieben werden könnten.

Die Klägerin beantragt,

1. die Beklagte unter Aufhebung ihrer Bescheide vom 24.04.2018 für die Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“, „XXX 4“ und „XXX 5“ sowie des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 30.07.2019 zu verpflichten, ihr Erlaubnisse gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 LGlüG, hilfsweise gemäß §§ 41 Abs. 1 Satz 1, 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG unter Erteilung einer Befreiung, zum Betrieb dieser Spielhallen im Anwesen XXX in XXX zu erteilen, und
2. die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt sie den Inhalt ihrer streitgegenständlichen Bescheide und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe. Ergänzend trägt sie im Wesentlichen vor, das in § 42 Abs. 2 LGlüG geregelte Verbundverbot sei sowohl verfassungs- als auch unionsrechtskonform. Entgegen der Ansicht der Klägerin sei das Unionrecht bereits nicht anwendbar. Erforderlich sei ein sicheres grenzüberschreitendes Interesse, was hier aber nicht gegeben sei, da es sich bei der Klägerin um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handele, die hier Spielhallen betreibe. Im Übrigen sei das Verbundverbot mit Unionsrecht vereinbar. Das Verbundverbot sei geeignet, die Glücksspielsucht zu minimieren. Dem Gesetzgeber stehe zudem eine Einschätzungsprärogative zu. Das Kohärenzgebote verlange weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung. Im Glücksspielstaatsvertrag sei zwar eine Öffnung zugunsten des legalen Online-Glücksspiels vorgesehen, dies bezwecke aber die Zurückdrängung des illegalen Online-Glücksspiels. Das Online-Glücksspiel sei zudem durch verschiedene Regelungen stark begrenzt. Die Befreiungsvorschriften vom Verbundverbot und die unterschiedliche Ausgestaltung des Landesrechts in diesem Zusammenhang seien nicht zu beanstanden, da diese Befreiungsvorschriften ohnehin nur ein vorübergehendes Absehen von der Umsetzung des Verbundverbots ermöglichten. Die jeweilige Zuständigkeit der Länder sei im Übrigen nach Art. 4 Abs. 2 EUV unionsrechtlich zu achten. Der Landesgesetzgeber habe bislang nicht von der Öffnungsklausel nach § 29 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags 2011 Gebrauch gemacht, hieran werde sich ausweislich des Koalitionsvertrags der Parteien der Landesregierung auch nichts ändern. Die Spielhallenbetreiber hätten neun Jahre Zeit gehabt, sich auf die neue Rechtslage einzustellen, weswegen weitere Härtefallregelungen nicht erforderlich seien. Es bestehe zudem ausweislich der Regelung des § 27p GlüStV 2011 kein strukturelles Vollzugsdefizit. Hinsichtlich der Erteilung einer Befreiung habe die Klägerin nichts Neues vorgetragen. Soweit sie geltend mache, dass aufgrund des hohen Alters der Gesellschafter der Klägerin eine berufliche Neuorientierung nicht denkbar sei, sei dieses nicht nachvollziehbar. Der Beklagten sei bekannt, dass der Gesellschafter Herr U. erst 50 Jahre alt sei und zudem in einer Vielzahl verschiedenartiger Gewerbe als Einzelgewerbetreibender und Geschäftsführer tätig sei. Coronabedingte Umstände könnten hier nicht berücksichtigt werden, denn die einen Härtefall begründeten Umstände müssten bis spätestens 18.11.2011 vorgelegt haben.

Dem Gericht liegen die Behördenakten der Beklagten (4 Bände) und des Regierungspräsidiums Karlsruhe (1 Band) vor. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt dieser Akten sowie den Inhalt der zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, insbesondere ist sie als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft, aber unbegründet.

Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die von ihr betriebenen Spielhallen nach § 41 Abs. 1 Satz 1 des Landesglücksspielgesetzes in der Fassung vom 01.12.2015 (im Folgenden LGlüG) (hierzu unter I.) noch auf Erteilung einer Erlaubnis unter Erteilung einer Befreiung i.S.v. § 41 Abs. 1 Satz 1, § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG (hierzu unter II.). Die Bescheide der Beklagten vom 24.04.2018 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 30.07.2019 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 VwGO).

I. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung der für den Betrieb der Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“ und „XXX 4“, „XXX 5“ erforderlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

Die Spielhallen der Klägerin bedürfen als Bestandsspielhallen im Sinne des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG nach dem 30.06.2017 zusätzlich der Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 LGlüG. Der Betrieb der Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“ und „XXX 4“, „XXX 5“ ist nicht erlaubnisfähig. Denn der Erteilung der Erlaubnis über den 30.06.2017 hinaus steht das verfassungs- (hierzu unter 1.) und unionsrechtlich (hierzu unter 2.) zulässige Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGlüG entgegen. Gemäß § 42 Abs. 2 LGlüG 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. Die Erlaubnis ist dann zu versagen (§ 41 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 2 LGlüG). Die vier Spielhallen „XXX 2“, „XXX 3“ und „XXX 4“, „XXX 5“ der Klägerin befinden sich in demselben Gebäude in der XXX in XXX, in dem auch die mit einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß § 41 LGlüG betriebene Spielhalle „XXX 1“ untergebracht ist. Die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist für die weiteren vier Spielhallen der Klägerin daher grundsätzlich ausgeschlossen.

1. Gegen das Verbundverbot aus § 42 Abs. 2 LGlüG bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass sowohl das – hier nicht streitgegenständliche – Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG, als auch das Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGlüG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind (BVerfG, Beschlüsse vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 118 ff. und vom 04.06.2019 – 1 BvR 1011/19 –, juris Rn. 2; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 34 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.04.2018 – 6 S 2250/17 –, juris Rn. 6 m. w. N.; OVG Nordrhein-

Westfalen, Beschluss vom 29.06.2020 – 4 B 665/19 –, juris Rn. 25 ff.). Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Grundsatzbeschluss vom 07.03.2017 (1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 118 ff., 133 ff.) im Hinblick auf entsprechende Regelungen in Berlin, Bayern und dem Saarland festgestellt, dass Abstandsgebot und Verbundverbot mit dem betroffenen Grundrecht der Spielhallenbetreiber auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sowie ihrem Recht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG und dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind.

Der Versagungsgrund des Verbundverbotes diene mit der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne; es solle zudem ein „Las-Vegas-Effekt“ vermieden werden, da Mehrfachspielhallen aufgrund des gesteigerten Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten. Diese aufgrund des dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbaren Einschätzungen seien nicht offensichtlich fehlerhaft. Ein Verbot von Mehrfachspielhallen in Form des Verbundverbotes könne der Spielsucht entgegenwirken, indem es zu einer geringeren Konzentration von Spielgeräten im selben Gebäude(komplex) und im Zusammenwirken mit den Abstandsgeboten zu einer generellen Reduzierung des Geldspielgeräteangebots führe. Dabei stelle die Einschränkung des Angebots aus suchtpräventiver Sicht ein vorzugswürdiges Mittel zur Reduzierung des Gesamtumsatzes bei Spielhallen dar. Die Maßnahme erreiche vor dem Hintergrund des Gewichts der zu schützenden Rechtsgüter auch nicht die Grenze der Unzumutbarkeit und belaste die betroffenen Spielhallenbetreiber nicht übermäßig.

Diesen Ausführungen schließt sich die Kammer an. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass eine Verringerung der Anzahl der Spielhallen durch die Auflockerung ihrer Dichte dem Spielerschutz diene, ist auch nicht zwischenzeitlich widerlegt. Für die Kammer erscheint es vielmehr nachvollziehbar, dass gerade Mehrfachspielhallen durch die Vervielfachung des leicht verfügbaren Angebots zu einem verstärkten Spielreiz führen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 150; BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 43 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.04.2018 – 6 S 2250/17 –, juris Rn. 6; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.08.2019 – 4 B 659/18 –, juris Rn. 9) und dass eine Beschränkung der Griffnähe des (terrestrischen) Spiels an Spielgeräten in Spielhallen dem Schutz suchtgefährdeter Spieler zu dienen geeignet ist.

2. Das in § 42 Abs. 2 LGlüG geregelte Verbundverbot ist auch mit Unionsrecht vereinbar. Ein grenzüberschreitender Sachverhalt ist hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union [nachfolgend: AEUV] gegeben (hierzu unter a)). § 42 Abs. 2 LGlüG verstößt nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV; insbesondere ist das Kohärenzgebot gewahrt (hierzu unter b)).

a) Zunächst ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union [nachfolgend: AEUV] gegeben.

Es besteht nicht lediglich die hypothetische Möglichkeit, dass die Klägerin oder ihre Kunden von einer unionsrechtlichen Grundfreiheit Gebrauch machen, was einen grenzüberschreitenden Sachverhalt nicht begründet (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 83). Ein die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnender grenzüberschreitender Sachverhalt setzt vielmehr ein sicheres grenzüberschreitendes Interesse voraus (vgl. EuGH, Urteil vom 14.11.2013 – C-221/12 –, juris Rn. 28 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 27). Es kann nicht allein deshalb vom Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts ausgegangen werden, weil Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die in dieser Weise angebotenen Dienstleistungen nutzen könnten. Die bloße Behauptung eines Dienstleistungserbringers, ein Teil seiner Kunden komme aus einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, reicht nicht aus, um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt nachzuweisen, der in den Anwendungsbereich von Art. 56 AEUV fallen kann. Es müssen vielmehr stichhaltige Gründe nachgewiesen werden. Umstände wie die Anzahl ausländischer Kunden, die die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, der Umfang der erbrachten Dienstleistungen oder die begrenzte Bedeutung der möglichen Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit in geografischer und sachlicher Hinsicht sind für die Anwendbarkeit von Art. 56 AEUV hingegen nicht erheblich. Die Anwendbarkeit des Art. 56 AEUV wird mithin nicht von einem quantitativen Kriterium abhängig gemacht (vgl. EuGH, Urteil vom 03.12.2020 – C-311/19 –, juris).

Zwar handelt es sich bei der Klägerin um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland, die im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Spielhallen betreibt. Die Kläger hat aber substantiiert vorgetragen – was von der Beklagten auch nicht in Zweifel gezogen wurde –, dass ihre Spielhallen zu 21 Prozent von EU-Ausländern aufgesucht werden. Es steht damit zur Überzeugung der erkennenden Kammer (§ 108 VwGO) sicher fest, dass ein Teil der klägerischen Kundschaft aus Personen besteht, die aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammen, so dass nicht behauptet werden kann, dass nur hypothetisch von ausländischer Kundschaft auszugehen ist.

Entgegen der Ansicht der Beklagten macht die Klägerin damit auch nicht fremde Rechte Dritter geltend. Die Dienstleistungsfreiheit gilt sowohl zugunsten des Dienstleistungserbringers als auch des Dienstleistungsempfängers. Dienstleistungen, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Erbringer ohne Ortswechsel an einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Empfänger erbringt, stellen eine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Sinne von Art. 56 AEUV dar. Es ist dabei nicht von Bedeutung, dass dem Dienstleistungserbringer die Beschränkung von seinem Herkunftsmitgliedstaat auferlegt wird. Die Dienstleistungsfreiheit betrifft nicht nur vom Staat des Leistungsempfängers, sondern auch vom Staat des Leistungserbringers auferlegte Beschränkungen. Ein Unternehmen kann sich – so wie hier – gegenüber dem Staat, in dem es niedergelassen ist, auf den freien Dienstleistungsverkehr berufen, sofern die Leistungen an Leistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind (vgl. EuGH, Urteil vom 03.12.2020 – C-311/19 –, juris).

Ein grenzüberschreitender Sachverhalt hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 ff. AEUV ist hingegen nicht gegeben, da sich die Klägerin, eine nach deutsche Recht gegründete

juristische Person mit Sitz in Deutschland, nicht in einem anderen Mitgliedstaat der europäischen Union niederlassen möchte (vgl. Calliess/Ruffert/Korte, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 49 Rn. 19).

b) § 42 Abs. 2 LGLüG verstößt nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV. Insbesondere ist das Kohärenzgebot gewahrt. Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten sind nach der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unionsrechtlich gerechtfertigt und verletzen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit daher nicht, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvermeidung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. EuGH, Urteil vom 21.10.1999, – C-67/98 –, juris Rn. 36; Urteil vom 06.11.2003 – C-243/01 –, juris Rn. 67; Urteil vom 06.03.2007 – C-338/04 u. a. –, juris Rn. 52 f.; Urteil vom 08.09.2010 – C-46/08 –, juris Rn. 55, 64 f.; Urteil vom 08.09.2010 – C-316/07 u. a. –, juris Rn. 88).

Mangels unionsrechtlicher Harmonisierung des Glücksspielbereichs steht den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der umzusetzenden Ziele ein weiter Gestaltungsspielraum („ausreichendes Ermessen“) zu. Sie dürfen ihre Glücksspielpolitik ihrer eigenen Wertordnung entsprechend ausrichten und das angestrebte Schutzniveau selbst bestimmen. Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen sind allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das angestrebte Schutzniveau zu beurteilen. Dabei ist jede beschränkende Regelung gesondert zu prüfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.06.2013 – 8 C 10.12 –, juris Rn. 30 m.w.N.). Das Kohärenzgebot präzisiert die Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit der beschränkenden Regelung in zweifacher Hinsicht. Zum einen verlangt es, dass der Mitgliedstaat die unionsrechtlich legitimen Ziele im Anwendungsbereich der Regelung tatsächlich verfolgt. Er darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere – namentlich fiskalische – Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können. Diese Anforderung bezieht sich allein auf den jeweiligen Glücksspielsektor und gebietet, die normative Ausgestaltung und die praktische Handhabung konsequent an den unionsrechtlich legitimen Zielen auszurichten. Die zweite aus dem Kohärenzgebot abgeleitete Anforderung greift dagegen über den jeweiligen Glücksspielsektor hinaus und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Geeignetheit der Regelung zur Verwirklichung eines mit ihr (tatsächlich) verfolgten, unionsrechtlich legitimen Ziels durch eine gegenläufige Glücksspielpolitik in anderen Glücksspielbereichen beeinträchtigt werden kann. Die Regelung darf deshalb nicht durch die mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkariert werden. Eine suchtpreventiv ausgerichtete staatliche Regulierung in einem Glücksspielsegment darf nicht dadurch konterkariert werden, dass die zuständigen Behörden hinsichtlich anderer Glücksspielbereiche, obwohl diese ein höheres Suchtpotential aufweisen, eine Politik der Angebotsausweitung betreiben oder dulden. Der einzelne Mitgliedstaat der Europäischen Union ist vor diesem Hintergrund nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; damit verlangt das Kohärenzgebot we-

der eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung. Das gewinnt Bedeutung namentlich in Mitgliedstaaten wie Deutschland, zu deren Verfassungsgrundsätzen eine bundesstaatliche Gliederung in Bund und mehrere Länder mit je eigener Gesetzgebungsautonomie gehört (vgl. Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Doch führt es zur Inkohärenz der Regelung, wenn die zuständigen Behörden in einem anderen Glücksspielbereich eine den Regelungszielen zuwiderlaufende Politik betreiben oder dulden und dies zur Folge hat, dass das der Regelung zugrunde liegende Ziel mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann (vgl. BVerwG, Urteile vom 01.06.2011 – 8 C 2.10 –, NVwZ 2011, 1328 Rn. 45 m.w.N.; vom 11.07.2011 – 8 C 11.10 –, juris Rn. 43; vom 11.07.2011 – 8 C 12.10 –, juris Rn. 42; vom 20.06.2013 – 8 C 10.12 –, juris Rn. 30 ff. m.w.N.; vgl. EuGH, Urteil vom 08.09.2010 – C-316/07 –, juris Rn. 58 ff.).

aa) Ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1570, S. 41 ff.) zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 20.06.2021 (LT-Drs. 15/1934) dient das Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGlüG zunächst einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung, insbesondere der Bekämpfung der Spielsucht, und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen. Es ist auch geeignet, die Verwirklichung der bereits genannten Ziele (Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren, Schutz von Kindern und Jugendlichen, Vermeidung eines „Las-Vegas-Effekts“, da Mehrfachspielhallen aufgrund des gesteigerten Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten) zu gewährleisten. Mangels unionsrechtlicher Harmonisierung des Glücksspielbereichs steht den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der umzusetzenden Ziele ein weiter Gestaltungsspielraum („ausreichendes Ermessen“) zu, sie müssen dabei entgegen der Ansicht der Klägerin nicht unbedingt in der Lage sein, eine vor Erlass der genannten Maßnahme durchgeführte Untersuchung vorzulegen, die ihre Verhältnismäßigkeit belegt (vgl. EuGH, Urteil vom 08.09.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 –, juris Rn. 107). Die von der Klägerin in diesem Zusammenhang zitierten Gutachten und Stellungnahmen des Prof. D. B. lassen nicht den Schluss zu, dass das Verbundverbot erwiesenermaßen für die genannten Ziele, insbesondere für die Suchtprävention, nutzlos ist. Diese enthalten lediglich die Aussage, für die Wirksamkeit des Verbundverbots gebe es keine belastbaren empirischen oder grundlagenwissenschaftlichen Erkenntnisse. Dass das Verbundverbot erwiesenermaßen die verfolgten Ziele nicht erreichen kann, lässt sich ihnen hingegen nicht entnehmen. Die Klägerin muss sich damit auf die oben dargestellte Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers verweisen lassen, wonach das Verbundverbot zur Erreichung der genannten Ziele geeignet ist.

Soweit die Klägerin zur Frage der Geeignetheit des Verbundverbots anführt, das Land Baden-Württemberg bemühe sich selbst über seine staatliche Toto-Lotto GmbH um die entsprechende Teilnahme am Onlinemarkt in Form virtueller Automaten Spiele, was aktiv die Bemühungen zur Reduzierung der Spielhallendichte konterkariere, im Übrigen dienten die Bemühungen um Reduzierung der Spielhallendichte einer systemwidrigen städtebaulichen Zielrichtung und seien damit nur vorgeschoben, wird ihr nicht gefolgt. Höchststrichterlich ist bereits entschieden, dass

keine Anhaltspunkte dafür bestehen, die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen seien lediglich „scheinheilig“ zur Suchtbekämpfung eingeführt worden, dienten tatsächlich aber einem anderen Zweck (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 85).

bb) Entgegen der Ansicht der Klägerin sind sowohl die normative Ausgestaltung des Verbundverbots als auch dessen praktische Handhabung kohärent.

Die mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 vom 29.10.2020 (LT-Drs. 16/9720) in allen Bundesländern im Grundsatz aufeinander abgestimmten Regelungen zur Verringerung der Spielhallendichte, insbesondere das Mindestabstandsgebot und Verbundverbot (Art. 25 GlüStV 2021), verfolgen das unionsrechtlich legitime Ziel der Spielsuchtbekämpfung und des Spielerschutzes, auch wenn die Länder verschiedene Ausführungsregelungen getroffen haben und den einzelnen Glücksspielbehörden auf kommunaler Ebene Ermessensspielräume verbleiben. Eine Inkohärenz dieser Regelungen in der tatsächlichen Anwendung ergibt sich nicht schon aus der im Detail verschiedenen Umsetzung durch die Bundesländer und Kommunen, weil deren jeweilige Zuständigkeit einschließlich der der lokalen Selbstverwaltung verbleibenden Ermessensspielräume nach Art. 4 Abs. 2 EUV unionsrechtlich zu achten ist (vgl. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.06.2020 – 4 B 665/19 –, juris Rn. 31 f., unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 12.06.2014 – C-156/13 –, juris, Rn. 34).

Auf diese verfassungs- und unionsrechtliche Beurteilung hat auch die am 01.07.2021 in Kraft getretene Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 keinen Einfluss. Danach können die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 01.01.2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend vom Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021) eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder (vgl. LT-Drs. 16/9720, S. 51). Auch hierbei handelt es sich um eine befristete Bestandschutz- und Übergangsregelung (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 2) mit dem Ziel, Verbundhallen nach wie vor zu reduzieren (vgl. LT-Drs. 16/8480, S. 262 f.).

Derartige Planungen des Gesetzgebers für zukünftiges Recht sind für den auf der Grundlage des geltenden LGlüG zu entscheidenden Rechtsstreit unerheblich. Da die Länder auf den Gebrauch der Öffnungsklausel auch vollständig verzichten können (vgl. LT-Drs. 16/8480, S. 263), ist eine Umsetzung in Baden-Württemberg nicht sichergestellt. Die konkrete Umsetzung ist vielmehr von der Klägerin abzuwarten (vgl. OVG des Landes Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10.03.2021 – 4 A 4700/19 –, juris Rn. 81). Im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung sprechen zudem überwiegende Gründe dafür, dass das Land von der Öffnungsklausel

zeitnah keinen Gebrauch machen wird, nachdem es im Koalitionsvertrag der Parteien der aktuellen Landesregierung ausdrücklich heißt, von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 (Abweichen vom Verbot der Mehrfachkonzession) werde kein Gebrauch gemacht.

Soweit die Klägerin weiter vorträgt, die interföderale Kohärenz sei durch die bisherige länderuneinheitliche Anwendung des Verbundverbots, im Besonderen aufgrund des divergierenden Gebrauchmachens der Länder von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 verletzt, wird ihr nicht gefolgt. Denn in seinem auch von der Klägerin zitierten glücksspielrechtlichen Urteil vom 12. Juni 2014 (C- 156/13, juris Rn. 33 ff.) hat der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes sei, bestimmte Vorschriften zu erlassen, und dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern nicht in Frage gestellt werde, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV stehe, nach dem die Union verpflichtet sei, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck komme (vgl. EuGH, Urteil vom 12.06.2014 – C-156/13 – juris, Rn. 34; vgl. Hamburgisches OVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 –, juris Rn. 35). Ob eine abweichende Rechtslage in einem anderen Bundesland überhaupt die Kohärenz einer landesrechtlichen Regelung beeinträchtigen kann, bedarf vorliegend keiner Entscheidung (offengelassen auch vom EuGH, Urteil vom 12.06.2014 – C-156/13 –, juris Rn. 33 ff.). Jedenfalls unter den konkreten Umständen der divergierenden Beschränkungen des Glücksspiels wird die Eignung der abweichenden Rechtslage in Baden-Württemberg zum Verbundverbot zur Erreichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele des Allgemeinwohls durch weniger strenge Beschränkungen in anderen Bundesländern nicht erheblich beeinträchtigt. Die Abweichung betrifft nur die Frage, ob für einen befristeten Zeitraum (vgl. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021) für am 01.01.2020 bestehende Spielhallen unter näher bestimmten Voraussetzungen abweichend vom Verbundverbot eine Erlaubnis erteilt werden kann. Sie ist damit zeitlich begrenzt und bezieht sich lediglich auf einen Teilaspekt der Regulierung des terrestrischen Glücksspiels in Spielhallen. Dies wird auch dadurch nicht in Frage gestellt, dass in anderen Bundesländern zum Teil lange Übergangsfristen hinsichtlich des Absehens von der Anwendung des Verbundverbots gewählt worden sind. Nachdem das Verbundverbot an sich unions-rechtskonform und insbesondere verhältnismäßig ist (s.o.), kann die zeitlich begrenzte Anwendung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in anderen Bundesländern die Kohärenz des Verbundverbots in Baden-Württemberg nicht in Frage stellen.

cc) Zu den angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen gibt es auch in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial keine gegenläufigen landesgesetzlichen Regelungen oder eine sie konterkarierende Politik, für die zu prüfen wäre, ob sie die Wirksamkeit der für Spielhallen geltenden Einschränkungen beeinträchtigen könnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 85; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschlüsse vom 16.08.2019 – 4 B 659/18 –, juris Rn. 19, und vom 29.06.2020 – 4 B 665/19 –, juris Rn. 33 ff. und Urteil vom 10.03.2021 – 4 A 3178/19 –, juris Rn. 50).

Das Verbundverbot für Spielhallen zur Spielsuchtbekämpfung wird insbesondere nicht dadurch inkohärent, dass private Anbieter seit dem 01.07.2021 eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet beantragen können. Nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 darf neben einer Erlaubnis für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sport- und Pferdewetten im Internet zukünftig auch eine Erlaubnis für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021). Für virtuelle Automaten-spiele (§ 22a GlüStV 2021) und für Online-Poker (§ 22b GlüStV 2021) wird ein inhaltlich begrenztes Angebot im Erlaubnismodell ermöglicht. Was Online-Casinospiele (Bankhalterspiele/Tischspiele im Internet) (§ 22c GlüStV 2021) angeht, können die Länder diese für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten oder sie können Konzessionen erteilen.

Die Länder gehen zunächst zu Recht davon aus, dass das stationäre Automatenpiel in Spielhallen einerseits und das virtuelle Automatenpiel im Internet andererseits trotz ähnlicher Spielmechaniken und Spielregeln jeweils eigenständige Spielformen darstellen. Dies begründet sich durch das unterschiedlichen Gefährdungspotential der einzelnen Typen von Angeboten, insbesondere durch die sehr unterschiedliche Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten, durch den Umfang der für sie kennzeichnenden Einsätze und Gewinne sowie durch das Erfordernis der körperlichen Anwesenheit des Spielers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 174; EuGH, Urteil vom 08.09.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 –, juris Rn. 95). Allein schon der jeweilige Zugang zum Spiel, der Ort des Spiels und die Form der Gewinnausschüttung unterscheiden sich zwischen dem terrestrischen Automatenpiel und dem Online-Automatenpiel wesentlich voneinander, was die Ungleichbehandlung rechtfertigt (vgl. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.06.2021 – 4 A 3236/20 –, juris Rn. 11).

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 eröffnet das legale Online-Glücksspiel nicht unbegrenzt. Vielmehr soll dieses Glücksspielsegment kontrolliert zum Zwecke der Regulierung legalisiert werden. Das Angebot des legalen Glücksspiels wird ausgeweitet, um den existierenden illegalen Angeboten im Internet eine legale Alternative gegenüberzustellen und den in der Bevölkerung vorhandenen Spieltrieb in legale Angebote zu lenken. Der vorhandene Schwarzmarkt soll hierdurch zurückgedrängt werden (vgl. LT-Drs. 16/9789). Damit liegt gerade keine unregelte Öffnung zugunsten des Online-Glücksspiels vor, sondern vielmehr eine kontrollierte Öffnung zum Zwecke der Regulierung dieses Glücksspielsegmentes, in dem der Schwarzmarkt und damit der staatlich nicht kontrollierbare Dunkelbereich wächst bzw. konstant hoch ist. Soweit die Klägerin vorträgt, Onlineangebote hätten ein zumindest gleichwertiges, wenn nicht sogar höheres Suchtpotential, was sich bereits aus der fehlenden Möglichkeit der sozialen Kontrolle ergebe, so wurde dies – den Vortrag als wissenschaftlich erwiesen unterstellt – im Glücksspielstaatsvertrag insofern berücksichtigt, als besonders suchtanreizende oder leicht manipulierbare Ausgestaltungen von Onlineglücksspielen trotz bestehender Nachfrage nicht zugelassen wurden (vgl. § 22a Abs. 2 GlüStV 2021). Zudem eröffnet der Glücksspielstaatsvertrag 2021 das

legale Online-Glücksspiel nicht unbegrenzt. Dabei sind insbesondere die Regelungen des anbieterübergreifenden Limits (§ 6 Abs. 4 GlüStV 2021), der Aktivitätsdatei zur Vermeidung parallelen Spiels (§ 6h Abs. 2 GlüStV 2021), der Wartefrist von fünf Minuten (§ 6h Abs. 4 GlüStV 2021) und der Verpflichtung zur Auswertung des Spielerverhaltens zum Zweck der Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i Abs. 1 GlüStV 2021) von Relevanz. Zudem darf ein virtuelles Automatenspiel nur infolge einer entsprechenden Erklärung des Spielers beginnen, die erst nach Beendigung des vorherigen Spiels abgegeben werden darf (§ 22a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021). Unzulässig sind insbesondere Programmabläufe, die nach dem Ablauf des vorherigen Spiels selbstständig ein weiteres Spiel beginnen lassen und Erklärungen eines Spielers, an mehreren Spielen in Folge teilzunehmen (§ 22a Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021). Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 sieht für das Online-Glücksspiel zudem ein Erlaubnisverfahren vor (§ 4a bis § 4c GlüStV 2021). Außerdem hat die Behörde die Befugnis, aufsichtsrechtliche Maßnahmen nach Erteilung der Genehmigung zu ergreifen (§ 4d GlüStV 2021). Ein höheres Suchtpotential ergibt sich aus Sicht der Kammer auch nicht daraus, dass beim terrestrischen Automatenspiel maximal 60,00 EUR pro Stunde verspielt werden können und beim Online-Automatenspiel bis zu 1.000,00 EUR pro Stunde. Denn das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000,00 EUR im Monat nicht übersteigen, vgl. § 6c Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021. Der Spieler kann damit zwar theoretisch in einer Stunde 1.000,00 EUR verspielen, aufgrund des anbieterübergreifenden Limits kann er in demselben Monat aber kein Online-Glücksspiel mehr spielen, während er beim terrestrischen Automatenspiel monatlich weit über 1.000,00 EUR verspielen kann.

Es muss und kann zudem nicht jeder Glücksspielsektor mit den gleichen Maßnahmen reguliert werden (vgl. Hamburgisches OVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 –, juris Rn. 48). Abstandsvorgaben und Verbundsverbote sind bei Angeboten im Internet, die nicht ortsgebunden sind, kein geeignetes Mittel. Hier müssen andere Maßnahmen herangezogen werden, wie beispielsweise das Verbot parallelen Spiels oder das anbieterübergreifende Einzahlungslimit sowie Pausen zwischen unterschiedlichen Spielarten (s.o.) (vgl. LT-Drs. 16/9789, S. 6). Nachdem das Kohärenzverbot außerdem weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung verlangt, ist es auch mit Blick auf die genannten Unterschiede zwischen der Wahrnehmung von Online-Glücksspiel und terrestrischen Angeboten – namentlich der jeweilige Zugang zum Spiel, der Ort des Spiels und die Form der Gewinnausschüttung – nicht zu beanstanden, dass der Spielerschutz durch unterschiedliche Maßnahmen wahrgenommen wird. Außerdem sind suchtfördernde Aspekte, die durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen ausgeschlossen werden sollen, beim virtuellen Automatenspiel kaum vorhanden, da ein Spieler im Internet aufgrund des Verbots des parallelen Spiels nach § 6h des Landesglücksspielstaatsvertrags 2021 ausschließlich ein Spiel gleichzeitig spielen kann und auch das Umfeld, in dem er sich beim Spielen aufhält, nicht mit einer Spielhalle vergleichbar sein wird (vgl. LT-Drs. 16/8480, S. 114).

Dem Vortrag der Klägerin, mangels arbeitsfähiger Vollzugsbehörde könnten die Regelungen der §§ 6a ff. GlüStV 2021 nicht wirksam überwacht werden, kann nicht gefolgt werden. Nach §§ 27a ff. GlüStV 2021 wird eine Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder errichtet. Die Errichtung erfolgt mit Inkrafttreten des Staatsvertrages zum 1. Juli 2021. Die Übertragung der

Zuständigkeiten erfolgt erst zeitversetzt (vgl. § 27p GlüStV 2021). Hierdurch wird eine Übergangszeit geschaffen, in der der faktische Aufbau der rechtlich bereits bestehenden Behörde abgeschlossen werden kann. Mit dem Erreichen der Kapazität zum vollen Wirkbetrieb gehen dann die Zuständigkeiten auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder über (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 178). Die Übergangsregelungen (§ 27p GlüStV 2021) bis zum Wirkbetrieb der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder berücksichtigen, dass diese neu errichtete Behörde nicht ab dem Tag ihrer Errichtung sämtliche ihr nach diesem Staatsvertrag zukommenden Aufgaben bereits ausfüllen können wird. Um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden, werden daher die der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zukommenden Aufgaben für eine Übergangszeit einzelnen Trägerländern zugewiesen (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 186). Nachdem das Online-Glücksspiel erst seit dem 01.07.2021 legalisiert ist, ist im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht ersichtlich und wurde durch die Klägerin auch nicht substantiiert vorgetragen, dass mangels arbeitsfähiger Vollzugsbehörde die Regelungen der §§ 6a ff. GlüStV 2021 nicht wirksam überwacht werden und das Verbundverbot dadurch inkohärent erscheint.

II. Der Klägerin steht schließlich kein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis in Anwendung des § 51 Abs. 5 LGlüG zu.

Nach § 51 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 LGlüG kann die zuständige Erlaubnisbehörde in den Fällen des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG zur Vermeidung unbilliger Härten für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG befreien. § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG betrifft bestehende Spielhallen, für deren Betrieb – wie im Fall der Klägerin – bis zum 18.11.2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO beantragt und in der Folge erteilt worden ist.

1. Entgegen den Ausführungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung ist § 51 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 LGlüG im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung anwendbar. Zwar ist absehbar, dass der Landesgesetzgeber das LGlüG auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zeitnah anpassen wird, solange dies jedoch nicht geschehen ist, gilt das LGlüG in der aktuellen Fassung fort (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 07.10.2021 – 6 S 2763/21 –, juris Rn. 9; vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 14.09.2021 – 18 K 3812/21 –, juris Rn. 10 und 39). Insbesondere ist § 51 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 LGlüG allein durch das Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (LT-Drs. 16/9720) nicht gegenstandslos geworden. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 erlassen die Länder die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen. Da § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nicht ausdrücklich regelt, dass die Härtefallvorschrift des § 51 Abs. 5 LGlüG keine Anwendung mehr findet, bleibt § 51 Abs. 5 LGlüG bis zu dessen förmlicher Aufhebung durch den Landesgesetzgeber anwendbar.

2. Die Beklagte ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls nicht vorliegen.

Ob eine „unbillige Härte“ im Sinne der Norm vorliegt, unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff der vollständigen gerichtlichen Überprüfung (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.06.2020 – 4 B 665/19 –, juris Rn. 66; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 04.09.2017 – 11 ME 206/17 –, juris Rn. 36 m.w.N.). § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG normiert eine Ausnahme zu der Regel, dass spätestens nach Ablauf der fünf-jährigen Übergangsfrist gemäß § 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 (VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 16.04.2018 – 6 S 2250/17 –, juris Rn. 9 und vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 7 ff.). Die Härtefallklausel soll somit lediglich solchen besonderen persönlichen und wirtschaftlichen Umständen Rechnung tragen, die von der Übergangsfrist nicht erfasst werden können. Härten, die der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen hat und die dem Gesetzeszweck entsprechen, können daher keinen Härtefall begründen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.06.2020 – 4 B 665/19 –, juris Rn. 66; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.04.2018 – 6 S 2250/17 –, juris Rn. 9; VG Stuttgart, Urteil vom 14.07.2020 – 18 K 11422/18 –, juris Rn. 39). Die Umstände für das „Bestehen von Härtefallregelungen“ müssen nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LGlüG bis spätestens 18.11.2011 vorgelegen haben. Denn jedenfalls nach Veröffentlichung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages in der entsprechenden Landtagsdrucksache in Baden-Württemberg am 18.11.2011 konnte auf den Fortbestand des § 33i GewO nicht mehr vertraut werden. Demzufolge soll die sog. Härtefallklausel des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG, die es der zuständigen Behörde ermöglicht, zur Vermeidung unbilliger Härten (nur) in den Fällen des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG befristet für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG zu befreien, lediglich den unbilligen Härten entgegenwirken, die von der in § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG normierten Übergangsfrist 30.06.2017 nicht erfasst werden können (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 7 m.w.N.). Anhaltspunkte für das Vorliegen einer unbilligen Härte sind nach § 51 Abs. 5 Satz 4 LGlüG insbesondere gegeben, wenn eine Anpassung des Betriebs an die gesetzlichen Anforderungen aus technischen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist und Investitionen, die im Vertrauen auf den Bestand der nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts erteilten Erlaubnis getätigt wurden, nicht abgeschrieben werden konnten. Die fünfjährige Übergangsfrist trägt dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der in die Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, grundsätzlich ausreichend Rechnung (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 7 ff.). Insoweit hat die zuständige Erlaubnisbehörde in den Fällen, in denen bis zum 29.02.2016 (vgl. § 51 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 1, 3 Alt. 1 LGlüG) ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG gestellt worden ist, in den Blick zu nehmen, ob der mit der Regelung des § 51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG grundsätzlich bereits abgegoltene Vertrauensschutz über die gesetzgeberische typisierende Wertung hinaus zur Vermeidung unbilliger Härten fortwirkt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 8). Es muss sich daher für das Vorliegen eines Härtefalles um eine besonders gelagerte Fallkonstellation handeln, damit das Ziel des Landesgesetzgebers, die Anzahl und Dichte der Spielhallen zu

verringern, nicht durch eine extensive Anwendung der Härtefallregelung konterkariert wird. Dabei kommen nur unvorhersehbare und irreparable Härten in Betracht, die auch durch eigene Anstrengungen, planvolle Vorausschau und wirtschaftliches Alternativverhalten nicht hätten vermieden oder zumindest abgemildert werden können (VG Bremen, Urteil vom 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 42). Werden mehrere Spielhallen betrieben, sind bei der Prüfung, ob eine unbillige Härte vorliegt, die Auswirkungen einer Schließung des Standortes auf das gesamte Unternehmen zu betrachten, und zwar unabhängig von der Rechtsform, in der das Unternehmen die Spielhallen betreibt. Denn das Ergebnis der Härtefallprüfung soll nicht von der rechtlichen Gestaltung des Unternehmens abhängig sein (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 12.07.2018 – 11 LC 400/17 –, juris Rn. 71 f., 83).

Gemessen an den somit fortgeltenden Maßstäben liegt ein Härtefall in der Situation der Klägerin nicht begründet.

a) Der Verweis auf den einheitlichen Mietvertrag für alle fünf Spielhallen der Klägerin, in dem ursprünglich eine Laufzeit bis zum 01.07.2020 vereinbart wurde, vermag im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keinen Härtefall zu begründen.

Die Bindung an einen Mietvertrag kann den Eintritt eines Härtefalls nur dann begründen, wenn substantiiert dargelegt wird, welche konkreten Schritte unternommen wurden, um den Eintritt eines Härtefalls abzuwenden. Dazu gehören insbesondere Angaben dazu, ob und gegebenenfalls welche Bemühungen zu Vertragsänderungen, zur Aufhebung des Vertrages, zu Umnutzung und Verlagerung des Standortes, zur rechtzeitigen Kündigung oder zur einvernehmlichen Aufhebung von langfristigen Verträgen unternommen wurden. Es gilt der Grundsatz, dass die für die Spielhalle genutzten Räumlichkeiten und die Betriebsmittel, wie Spielgeräte und andere Einrichtungsgegenstände, auch anderweitig nutzbar sind (Hessischer VGH, Beschluss vom 16.09.2019 – 8 B 1481/19 –, juris Rn. 50 m.w.N.; vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 14.09.2021 – 18 K 3812/21 –, juris Rn. 45). Da langfristige vertragliche Verpflichtungen insbesondere im Spielhallengewerbe nicht die Ausnahme, sondern vielmehr den Regelfall darstellen und insoweit schon fraglich ist, ob diese überhaupt geeignet sind, eine unbillige Härte im Sinne des § 51 Abs. 5 LGlüG zu begründen (vgl. Sächs. OVG, Beschlüsse vom 15.01.2019 – 3 B 369/18 –, juris Rn. 31 und vom 08.08.2018 – 3 B 351/17 –, juris Rn. 19; Hess. VGH, Beschluss vom 12.06.2018 – 8 B 1903/17 –, juris Rn. 40; VG Bremen, Urteil vom 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 46), setzt die Annahme eines Härtefalls voraus, dass der Spielhallenbetreiber vorausschauend alles unternommen hat, was von einem sorgfältigen Unternehmer zur Schadensabwendung erwartet werden kann. Die bloße Bitte um eine vorzeitige Entlassung aus dem Mietverhältnis genügt den genannten Anforderungen nicht. Zu Recht weist die Beklagte in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere ein Anspruch auf Vertragsanpassung oder Kündigung aus § 313 BGB oder eine außerordentliche Kündigung in Betracht kommen (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 194; vgl. auch Niedersächs. OVG, Urteil vom 12.07.2018 – 11 LC 400/17 –, juris Rn. 82). Dass eine zivilgerichtliche Klärung offener Rechtsfragen zugemutet werden kann und per se zu einer unbilligen Härte führt, ist in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geklärt (Niedersächs. OVG, Beschluss vom 11.12.2017 – 11 ME 458/17 –, juris Rn. 35; Sächs. OVG, Beschluss vom 08.08.2018 –

3 B 351/17 –, juris Rn. 21; VG Bremen, Urteil vom 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 49; vgl. zur Möglichkeit einer vorzeitigen Kündigung des Mietvertrags VG Stuttgart, Beschluss vom 14.09.2021 – 18 K 3812/21 –, juris Rn. 46).

Diesen Anforderungen ist die Klägerin hier nicht gerecht geworden. Sie hat vielmehr in Kenntnis des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens und in dem Wissen, dass sie für vier Spielhallen möglicherweise keine spielhallenrechtliche Erlaubnis erhält, den bestehenden Mietvertrag sogar um fünf Jahre verlängert. Sie hat auch nicht nachvollziehbar dargelegt, dass eine Mietfortzahlung bis zum Ende des Vertragszeitraumes, inzwischen der 01.07.2025, besondere Härten für sie mit sich bringen würden. Dass das Festhalten an dem Vertrag sich insofern existenzbedrohend auswirkt, ist angesichts des klägerischen Vortrags nicht feststellbar, zumal die von der Klägerin betriebene Spielhalle „Spielhalle 1“ weiter betrieben werden kann. Ein im Zeitpunkt einer etwa zwischenzeitlich erfolgten Verlängerung des Mietverhältnisses gegebenenfalls bestehendes Vertrauen auf den Fortbestand des § 33i GewO ist jedenfalls nicht mehr schutzwürdig (vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 14.09.2021 – 18 K 3812/21 –, juris Rn. 44).

Damit hat die Klägerin die gesetzliche fünfjährige Übergangsfrist soweit ersichtlich nicht hinreichend genutzt, um den Geschäftsbetrieb an dem streitgegenständlichen Standort schonend abzuwickeln. Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob – was von der Klägerin in Abrede gestellt wurde – sich eine alternative Nutzung der Räumlichkeiten an dem Standort der Spielhalle aufgrund deren Lage in einem Gewerbegebiet realisieren ließe.

b) Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Betrieb von nur einer Spielhalle an dem Standort mit einer wirtschaftlichen Geschäftsführung nicht vereinbar ist. Wie die Beklagte richtigerweise vorgetragen hat, ist die Klägerin gehalten, ihre Fixkosten am Hauptstandort oder an anderen Standorten entsprechend zu reduzieren. Warum dies nicht möglich sein soll, ist weder ersichtlich noch hat die Klägerin insofern substantiiert vorgetragen.

c) Auch die durch die Klägerin getätigten Investitionen begründen keinen Härtefall.

Die Klägerin hat vorgetragen, dass im Jahr 2011 in den Umbau der Räumlichkeiten in XXX 98.113,25 EUR investiert worden seien, die seither pro Wirtschaftsjahr mit 9.811,00 EUR bis Ende 2021 abgeschrieben würden. Insgesamt sei zur Übernahme der Spielhallen in das Objekt in XXX ein Betrag von 548.113,25 EUR investiert worden. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verleiht weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf vorhandene Betriebslaubnisse nach § 33i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 189 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2017 – 6 S 1765/15 –, juris Rn. 41 und Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 9; siehe auch LT-Drs. 15/2431 S. 54), sodass von der Klägerin etwaige finanzielle Einbußen hinzunehmen sind. Die Klägerin hat nicht angegeben, inwieweit sich die getätigten Aufwendungen für die Einrichtung der Spielhallen mit dem entsprechenden Betriebsgewinn ausgeglichen haben könnten und welche Investitionen in welcher Höhe konkret noch nicht abgeschrieben sind. Es fehlt auch an einem Vortrag, innerhalb welchen Zeitraums mit einer Amortisierung welcher konkreten Investitionen gerechnet werden

könnte. Nachdem die Spielhallen seit dem 20.09.2011, mithin seit 10 Jahren betrieben werden, ist jedoch davon auszugehen, dass die Höhe der noch nicht abgeschrieben oder amortisierten Beträge einen Härtefall nicht rechtfertigen können, zu-mal die Klägerin selbst vorgetragen hat, die im Jahr 2011 getätigten Investitionen in den Umbau der Räumlichkeiten seien bis Ende 2021 abgeschrieben.

d) Der Hinweis auf den Verlust der Arbeitsplätze der Mitarbeiter der Spielhalle ist ungeeignet zur Begründung eines Härtefalls. Zum einen ist dies typische Folge der gesetzlich bezweckten Verringerung der Spielhallendichte. Zum anderen hat die Beklagte zu Recht darauf hingewiesen, dass nur Härten für den Spielhallenbetreiber berücksichtigt werden können, nicht aber für Dritte, wie etwa Mitarbeiter (vgl. VG Freiburg, Beschluss vom 15.09.2017 – 3 K 5371/17 –, juris Rn. 15).

Entsprechendes gilt damit auch für den Vortrag der Klägerin, ihr Gesellschafter habe Schulden in Höhe von 800.000,00 EUR und sei auf sein Geschäftsführergehalt angewiesen. Dass der Betrieb von Spielhallen der Erwirtschaftung des Lebensunterhalts dient und bei einer Schließung Einkommensverluste drohen, ist keine ungewöhnliche, sondern typische Folge des Gesetzesvollzugs. Selbst eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Spielhallenbetreibern ist eine vom Gesetzgeber grundsätzlich in Kauf genommene Rechtsfolge (vgl. Sächs. OVG, Beschluss vom 15.01.2019 – 3 B 369/18 –, juris Rn. 29). Dies gilt jedenfalls dann, wenn diese aus der Einstellung des Spielhallenbetriebs selbst folgt (vgl. VG Bremen, Urteil vom 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 87). Im Übrigen ist eine Existenzbedrohung des Geschäftsführers der Klägerin mangels substantiierter Darlegung nicht ersichtlich.

e) Nachdem die einen Härtefall begründenden Umstände nach Maßgabe des § 51 Abs. 5 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LGLüG bis spätestens 18.11.2011 vorgelegen haben müssen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 –, juris Rn. 7), können coronabedingte Umstände – sollten solche vorliegen – nicht berücksichtigt werden.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

IV. Die Berufung ist nicht zuzulassen, da nach den obigen Ausführungen keiner der Gründe des § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO vorliegt.