

---

**Datum:** 24.02.2021  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Gelsenkirchen  
**Spruchkörper:** 19. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 19 K 1732/20  
**ECLI:** ECLI:DE:VGGE:2021:0224.19K1732.20.00

---

**Schlagworte:** Spielhalle, Verbundverbot, glücksspielrechtliche Erlaubnis, unbillige Härte, Schließungsverfügung  
**Normen:** GlüStV § 25, GlüStV § 24; GlüStV § 29 Abs. 4; GewO § 15 Abs. 2

---

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

---

**Tatbestand:** 1

Die Klägerin betreibt an dem Standort I. –straße 0 in 00000 H. innerhalb eines Verbundes vier Spielhallen (Spielhallen K1, K2, K3 und K4). Für diese wurden ihr am 9. November 2009 Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt. 2

Am 1. Juli 2009 schloss die Klägerin einen Mietvertrag über die Räumlichkeiten I. –straße 0. Das Mietverhältnis begann am 1. September 2009 und wurde zunächst für die Dauer von 15 Jahren fest abgeschlossen. In einem 1. Nachtrag zum Mietvertrag vom 29. Oktober 2014 einigten sich die Mietparteien auf eine Festmietzeit bis zum 30. November 2017. 3

Mit Schreiben vom 25. Juli 2017 beantragte die Klägerin für ihre Spielhallen glücksspielrechtliche Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV 4

NRW. Präferiert werde die Spielhalle K1. Für die übrigen Spielhallen werde jeweils die Anerkennung einer unbilligen Härte i. S. d. § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV beantragt. Insofern verwies die Klägerin zur Begründung darauf, dass das Mietverhältnis mindestens bis zum 30. November 2022 fort dauere. Eine angemessene anderweitige Nutzungsmöglichkeit der Räumlichkeiten bestehe für sie nicht. In einem anderen Gewerbe mangle es ihr schlichtweg an den notwendigen fundierten Kenntnissen. Eine Untervermietung scheitere daran, dass die Räumlichkeiten funktional auf Betrieb einer Spielhalle ausgerichtet seien. Für Errichtung und Ausbau der Spielhallen seien insgesamt Investitionen in Höhe von über 4.000.000 € getätigt worden. Die meisten Investitionsgüter seien zum 1. Dezember 2017 noch nicht abgeschrieben. Im Falle einer Betriebsschließung ergäben sich darüber hinaus weitere Aufwendungen in Form von Abfindungen sowie Kosten für den Rückbau. Die Verluste bei einer Fortführung des Spielhallenstandortes mit lediglich einer Konzession würden sich auf weit über 1.200.000 € belaufen. Eine Verweigerung der Härtefallausnahmen würde zu einer vollständigen Vernichtung des Standortes führen. Die Auswirkungen einer Betriebsschließung träfen sie umso härter, als die Abstandsregelung und das Verbundverbot die Klägerin voraussichtlich zur Schließung zahlreicher Standorte zwingen würden.

Mit Schreiben vom 5. Juni 2019 teilte die Beklagte der Klägerin mit, der Erlaubniserteilung für ihre Spielhallen stünden das Verbundverbot und das Mindestabstandsgebot entgegen, sodass beabsichtigt sei, die Anträge abzulehnen und die Schließung der Spielhallenbetriebe anzuordnen. 5

Unter dem 14. August 2019 teilte die Klägerin mit, am Standort I.-straße 0 werde nunmehr die Spielhalle K4 präferiert. Für die weiteren 3 Spielhallen werde weiterhin eine Härtefallbefreiung vom Verbot der Mehrfachkonzessionen begehrt. Unabhängig davon habe sie ermittelt, mit welcher Geschwindigkeit und in welchem Umfang ein Rückbau der nicht präferierten Spielhallen gerade noch wirtschaftlich vertretbar erfolgen könne. Das auf dieser Grundlage entwickelte Abschmelzungskonzept sehe eine Reduzierung der Anzahl der Geldspielgeräte um jeweils 12 zu den Stichtagen 31. März 2020, 1. Dezember 2020 und 31. März 2021 vor. Danach verblieben 12 Geldspielgeräte in der präferierten Spielhalle K4. 6

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2019 unterbreitete die Beklagte der Klägerin nach Gesprächen mit dieser ein alternatives Abschmelzungskonzept. Zu einer Einigung kam es in der Folgezeit wegen der im Raum stehenden Neufassung des Glücksspielstaatsvertrages zum 1. Juli 2021 nicht. Auf ein weiteres Anhörungsschreiben der Beklagten vom 20. Februar 2020 teilte die Klägerin am 28. Februar 2020 mit, dass die Spielhalle K3 präferiert werde und für die übrigen Spielhallen Härtefallerlaubnisse beantragt würden. Zu dem von der Beklagten geäußerten Abschmelzungskonzept äußerte die Klägerin sich nicht. 7

Mit Bescheid vom 17. April 2020 erteilte die Beklagte der Klägerin eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle K3. 8

Erlaubnisse für den Betrieb der Spielhalle K1, K2 und K4 lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 17. April 2020 ab, forderte die Klägerin auf, den Spielhallenbetrieb 3 Monate nach Zustellung der Ordnungsverfügung einzustellen, ordnete die sofortige Vollziehung an und drohte der Klägerin für den Fall der Zuwiderhandlung gegen diese Anordnung ein Zwangsgeld in Höhe von 15.000,- Euro an. Zur Begründung führte die Beklagte im Wesentlichen aus, eine unbillige Härte, die eine Befreiung vom Verbundverbot zulasse, sei nicht gegeben. Eine unbillige Härte setze eine qualifizierte Beeinträchtigung voraus und könne nur vorliegen, wenn die fünfjährige Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV nicht ausreiche, um die Beeinträchtigung eines Spielhallenbetreibers trotz der hohen Bedeutung der mit den §§ 24 und 25 GlüStV verfolgten Gemeinwohlziele auf ein 9

verfassungsrechtlich vertretbares Maß herabzusetzen. Die vorgetragenen Härtegründe seien nicht geeignet, eine unbillige Härte anzuerkennen. Der Gesetzgeber habe bei der Festlegung der fünfjährigen Übergangsregelung eine Vollamortisation getätigter Investitionen nicht vorgesehen. Hieraus folge, dass ein Weiterbetrieb nicht durch eine Härtefallentscheidung verwirklicht werden könne. Hierdurch würde die gesetzliche Zweck- und Zielbestimmung konterkariert werden. Ein atypischer Sachverhalt, der eine besondere unvereinbare Belastung darstelle, sei nicht gegeben. Die Klägerin habe innerhalb der 5-jährigen Übergangsfrist, die im Übrigen bereits überschritten sei, verlässliche Planungen anstellen können, um dem gesetzlichen Verbundverbot nachzukommen. Dies habe sie offenbar unterlassen. Die Möglichkeit, ein Abschmelzungskonzept zu vereinbaren, habe die Klägerin ungenutzt gelassen.

Die Schließungsanordnung beruhe auf § 15 Abs. 2 GewO. Angesichts des  
Genehmigungserfordernisses und des zuvor beschriebenen Sachverhalts halte die Beklagte  
die Betriebsschließung für unumgänglich und habe ihr Ermessen durch eine entsprechende  
Anordnung ausgeübt. Die eingeräumte Frist zur Abwicklung der Geschäfte sei sachgerecht,  
zumal es sich nicht um eine vollständige Betriebsaufgabe handele. Wegen der weiteren  
Begründung wird auf die Ausführungen in dem Bescheid vom 17. April 2020 (Bl. 123 bis 130  
der Beiakte Heft 3) verwiesen. 10

Die Klägerin hat am 18. Mai 2020 Klage gegen den Bescheid vom 17. April 2020 erhoben. In  
der Sache wiederholt, vertieft und ergänzt sie ihr Vorbringen im Verwaltungsverfahren. Bei  
der Härtefallprüfung seien der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnisse für die streitbetroffenen  
Spielhallen nach § 33i GewO und die von der D. S. -Unternehmensgruppe gewährleisteten  
hohen Qualitätsstandards zu berücksichtigen. Die Behauptung der Beklagten, die Klägerin  
habe die Möglichkeit zur Vereinbarung eines Abschmelzungskonzeptes nicht genutzt,  
verkenne, dass mehrere von der Klägerin unterbreitete Vorschläge von der Beklagten  
abgelehnt worden seien. Zudem dürfe die Beklagte nicht die von den Ländern beabsichtigte  
Neuregulierung des Glücksspielwesens unbeachtet lassen. 11

Mit Schriftsatz vom 22. Januar 2021 trägt die Klägerin vor, nach der in NRW geplanten  
Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 könne sie die Verbundspielhallen weiter betreiben. 12

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich, 13

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 17. April 2020 zu verpflichten, 14

der Klägerin für die Spielhallen K1, K2 und K4 im I. -straße 0, 00000 H.  
glücksspielrechtliche Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV unter Befreiung vom Verbot der  
Mehrfachkonzessionen und dem Mindestabstandsgebot gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV  
längst möglich zu erteilen, 15

hilfsweise, 16

den Antrag der Klägerin auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1  
GlüStV unter Befreiung von dem Verbot der Mehrfachkonzessionen und dem  
Mindestabstandsgebot gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV für die Spielhallen K1, K2 und K4  
an dem Standort I. -straße 0, 00000 H. unter Beachtung der Rechtsauffassung des  
Gerichts neu zu bescheiden. 17

Die Beklagte beantragt schriftsätzlich, 18

19

die Klage abzuweisen.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sie nimmt auf die Begründung der angegriffenen Ordnungsverfügung Bezug.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 20 |
| Am 6. Juli 2020 hat die Klägerin einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, den das Gericht mit Beschluss vom 16. Juli 2020 -19 L 878/20 - abgelehnt hat. Am 20. Juli 2020 hat die Klägerin einen Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gestellt – 19 L 972/20 -, den das Gericht mit Beschluss vom 10. September 2020 abgelehnt hat. Die hiergegen gerichtete Beschwerde hat das OVG NRW mit Beschluss vom 2. Dezember 2020 zurückgewiesen – 4 B 1466/20 -.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 21 |
| Die Beteiligten haben einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch die Einzelrichterin zugestimmt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22 |
| <b><u>Entscheidungsgründe:</u></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 23 |
| Das Gericht entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO im Einverständnis der Beteiligten ohne mündlichen Verhandlung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 24 |
| Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 17. April 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 und 1 Satz 1 VwGO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 25 |
| Die Ablehnung der begehrten Befreiung der Spielhallen K1, K2 und K4 von der Erfüllung der Anforderungen des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV – Mindestabstandsgebot und Verbundverbot – ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 VwGO. Die Klägerin kann weder eine solche Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV noch eine erneute Bescheidung ihres hierauf gerichteten Antrags beanspruchen, weil die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift nicht vorliegen. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV können die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen. Eine unbillige Härte in diesem Sinne hat die Klägerin nicht dargelegt. Zur Begründung verweist das Gericht auf die umfassenden Ausführungen des OVG NRW in dem Beschluss vom 2. Dezember 2020 – 4 B 1466/20 -, denen es sich anschließt. Darin hat sich das OVG NRW umfangreich mit den von der Klägerin erhobenen Einwendungen auseinandergesetzt und diese abschließend gewürdigt. Soweit die Klägerin mit Schriftsatz vom 22. Januar 2021 auf die für die Zeit nach dem 1. Juli 2021 angedachten staatsvertraglichen Neuregelungen zur Glücksspielregulierung verweist, wonach für die am 1. Januar 2020 bestehenden Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen bestehen, unter bestimmten Voraussetzungen eine Erlaubnis in Aussicht gestellt wird, weist der Beschluss vom 2. Dezember 2020 bereits darauf hin, dass sich die Klägerin hierauf – unabhängig von den Unsicherheiten über die noch ausstehende Ratifizierung der Neuregelung und darüber, ob auch in NRW gegebenenfalls entsprechende Ausführungsbestimmungen tatsächlich in Kraft treten werden – voraussichtlich nicht berufen kann. Diesen Darlegungen schließt sich das erkennende Gericht an. | 26 |
| Schließlich hat die Klage auch in Bezug auf die auf § 15 Abs. 2 Satz GewO fußende Schließungsverfügung und die hieran anknüpfende Zwangsmittelandrohung der Ordnungsverfügung vom 17. April 2020 keinen Erfolg. Die Regelungen sind aus den Gründen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 27 |

des zuvor erwähnten Beschlusses rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 28

**Rechtsmittelbelehrung:** 29

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 30

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 31

2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 32

3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 33

4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 34

5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. 35

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV), bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, schriftlich oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV, einzureichen. 36

Im Berufungsverfahren muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Der Kreis der als Prozessbevollmächtigte zugelassenen Personen und Organisationen bestimmt sich nach § 67 Abs. 4 VwGO. 37

**B e s c h l u s s :** 38

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf 45.000,- Euro festgesetzt. 39

**Rechtsmittelbelehrung:** 40

Gegen diesen Beschluss findet Beschwerde statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt. 41

42

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV), einzulegen. Über die Beschwerde entscheidet das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, falls das beschließende Gericht ihr nicht abhilft.

---