

Beschluss Az. 7 ME 90/13*

Niedersächsisches OVG

7. Januar 2014

Tenor

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg - 12. Kammer - vom 3. September 2013 wird zurückgewiesen.
- 2 Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- EUR festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin begehrt eine Wiederherstellung (und Anordnung) der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage vom 9. Juli 2013 (Bl. 5 ff. der Gerichtsakte – GA –), in der Fassung der Klageänderung vom 11. Juli 2013 (Bl. 1 f. GA) gegen die Betriebsschließungsverfügung der Antragsgegnerin vom 8. Juli 2013 (Bl. 32 ff.) in Gestalt der Änderungsverfügung vom 10. Juli 2013 (Bl. 35 f. GA).
- 6 In einer Entfernung von weniger als 100 Metern (vgl. Bl. 11 des Verwaltungsvorgangs – VerwVorg – bei der Beiakte – BA – A) von einer anderen, bereits seit dem 1. September 2010 betriebenen Spielhalle (B. straße . . .) betreibt die Antragstellerin seit dem 25. Mai 2012 im Stadtgebiet der Antragsgegnerin eine Spielhalle (B. straße . . .). Der Eigentümer der Immobilie B. straße . . ., Herr C. (vgl. Bl. 2 BA A sowie Bl. 9 VerwVorg), erhielt von der Antragsgegnerin unter dem 11. Januar 2012 eine Baugenehmigung für das Vorhaben einer Änderung und eines Umbaus seines Wohn- und Geschäftshauses (Umnutzung eines Eiscafes und einer Backstube zu einer Spielothek). Am 4. April 2012 wurde sodann

*<http://openjur.de/u/668779.html> (= openJur 2014, 1283)

der Antragstellerin für den Betrieb einer Spielhalle in dem Haus eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO erteilt, die allerdings einen Hinweis auf die Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags – GlüStV – enthielt.

- 7 Mit Bescheid vom 25. März 2013 (Bl. 5 f. BA A) lehnte es die Antragsgegnerin ab, der Antragstellerin eine Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV zu erteilen, weil die Spielhalle nicht den gemäß §10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG erforderlichen Mindestabstand von 100 Metern zur nächstgelegenen Spielhalle (B. straße ...) einhalte.
- 8 Gegen diese Ablehnung ihres Erlaubnisantrags erhob die Antragstellerin am 25. April 2013 bei dem Verwaltungsgericht Oldenburg Klage (4 A 5062/13).
- 9 Nachdem die Antragsgegnerin am 1. Juli 2013 festgestellt hatte, dass die Antragstellerin die Spielhalle weiter betrieb, verfügte sie mit Bescheid vom 8. Juli 2013 (in der Fassung der Änderung vom 10. Juli 2013) deren Schließung und drohte der Antragstellerin an, für den Fall, dass diese nicht bis zum 2. August 2013 schließe, die Betriebsräume unter Anwendung unmittelbaren Zwangs zu versiegeln. Die sofortige Vollziehung ordnete sie an.
- 10 Gegen diesen Bescheid hat die Antragstellerin am 9. Juli 2013 eine weitere Klage (12A 5440/13) erhoben und einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt.
- 11 Durch den angefochtenen Beschluss vom 3. September 2013 hat es das Verwaltungsgericht Oldenburg abgelehnt, der Antragstellerin vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren. Zur Begründung hat es unter anderem ausgeführt:
 - 12 1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in dem angegriffenen Bescheid sei in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden; sie sei insbesondere gemäß §80 Abs. 3 VwGO hinreichend begründet. Die Antragsgegnerin habe die einschlägigen Rechtsgrundlagen benannt, die Gesetzesintention der anwendbaren Regelungen des neuen Glücksspielstaatsvertrages und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes hervorgehoben und konkrete Interessenserwägungen in Bezug auf die Antragstellerin und die Schließung ihrer Spielhalle dargelegt.
 - 13 2. Auch in materieller Hinsicht bestünden gegen die Anordnung des Sofortvollzuges keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen einen belastenden Verwaltungsakt sei nicht begründet, wenn das Interesse des Antragstellers an der vorläufigen Aussetzung der Vollziehung das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Durchsetzung nicht überwiege. Bei dieser Interessenabwägung seien auch die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs zu berücksichtigen. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sei für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht von der Rechtswidrigkeit der Betriebsschließungsverfügung in-

folge der Verfassungs- und/oder Europarechtswidrigkeit der hier maßgeblichen Vorschriften der §§24 Abs. 1, 25 Abs. 1, 29 Abs. 4 GlüStV bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften in Gestalt der §§4 und 10 Abs. 2 NGlüSpG auszugehen. Es bestehe in Literatur und Rechtsprechung inzwischen nahezu Einigkeit darüber, dass mit der Änderung des Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform, mit dem unter anderem das Recht der Spielhallen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Rechts der Wirtschaft ausgenommen worden sei, auf jeden Fall der Regelungsbereich des §33i GewO erfasst sei. Unter die nunmehr der Gesetzgebungskompetenz der Länder zustehende Materie fielen damit die Erlaubnispflicht gemäß den §§24 Abs. 1 GlüStV, 4 NGlüSpG und die Übergangsregelungen zum Erlöschen der gewerberechtlichen Erlaubnis (§29 Abs. 4 GlüStV). Erfasst seien darüber hinaus auch die Abstandsregelungen gemäß den §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG. Mit diesen Vorschriften treffe der Gesetzgeber eine abstrakt-generelle Regelung zur zulässigen Lage einer Spielhalle bzw. dazu, wann der Betrieb des Gewerbes eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebes befürchten lasse, d. h. er normiere in §33i Abs. 2 Nrn. 2 und 3 GewO geregelte Versagungsgründe. Die Abstandsregelungen des GlüStV und des NGlüSpG knüpften daher an die konkrete Situation der Lage einer bzw. mehrerer Spielhallen vor Ort an. Sie stellten damit keine Materie dar, für die der Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der regionale Bezug fehlen würde.

- 14 3. Die §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG seien auch nicht als baurechtliche Normen zu qualifizieren, die der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG unterlägen. Die Abgrenzung sei insbesondere nach den Motiven des Gesetzgebers vorzunehmen. Mit den Regelungen zur Beschränkung der räumlichen Verteilung von Spielhallen solle eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebes verhindert werden. Bauplanungsrecht dagegen solle sicherstellen, dass eine Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter und anderen Nutzungen ausgeübt werde. Dass in beiden kompetenzrechtlich zu unterscheidenden Bereichen Regelungen zu Spielhallen erfolgt seien, ordne sie nicht dem jeweils anderen Kompetenzbereich zu.
- 15 4. Das Gericht folge nicht den geäußerten Zweifeln an der Kohärenz der hier in Streit stehenden Regelungen. Soweit damit in Anlehnung an die obergerichtliche Rechtsprechung zur Europarechtskonformität des Sportwettenmonopols dem Gesamtsystem der Vorschriften im Glücksspielbereich in Deutschland eine mangelnde Systematik bzw. eine Widersprüchlichkeit bescheinigt werde, sei dem entgegenzuhalten, dass weder unionsrechtlich noch verfassungsrechtlich eine Pflicht für den Gesetzgeber bestehe, die Regelungen der verschiedenen Glücksspielbereiche anzugleichen. Der Gerichtshof der Europäischen Union verweise die mitgliedstaatlichen Gerichte auf eine bereichsspezifische Prüfung der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Regelungen. Für das deutsche Verfassungsrecht gelte nichts anderes. Kohärenz im Glücksspielbereich bedeute damit nicht, dass für alle Bereiche des Glücksspiels (nahezu) gleiche Bedingungen

geschaffen werden müssten. Im Übrigen habe der Gesetzgeber im Glückspieländerungsstaatsvertrag mit der Abschaffung des ausschließlichen Staatsmonopols im Bereich der Sportwetten und den Einschränkungen im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen eine Annäherung im Sinn kohärenter Regelungen bezogen auf das gesamte Glücksspielrecht in Deutschland geschaffen. Soweit nunmehr insbesondere eine Inkohärenz im Vergleich zum Recht der Spielbanken in den Vordergrund gerückt werde, sei darauf hinzuweisen, dass das Niedersächsische Spielbankengesetz zwar keine Abstandsgebote und keine restriktive Regelung zur Anzahl der Spielgeräte enthalte, gemäß §1 Abs. 2 NSpielbG aber nur bis zu zehn Spielhallen in Niedersachsen zulässig seien, mithin schon aus diesem Grund keine weniger einschränkenden Regelungen in diesem Bereich im Vergleich zu den streitbefangenen Vorschriften für Spielhallen vorlägen. Abgesehen davon unterliege die Zulassung einer Spielbank gemäß den §§2 und 3 NSpielbG weitreichenden sonstigen Bedingungen.

- 16 5. Die Eingriffe in Gestalt der genannten Regelungen des Glücksspielrechts stellten aller Voraussicht nach zulässige Schrankenbestimmungen der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dar; sie seien durch das erklärte Gemeinwohlziel der Suchtprävention gerechtfertigt und verhältnismäßig. Die Regelungen seien als zulässige Schrankenbestimmungen der Berufsfreiheit in Gestalt von Berufsausübungsregelungen zu qualifizieren und als objektive Berufswahlbeschränkungen. Denn sie führten nicht zu einem vollständigen Berufsverbot des Betriebs von Spielhallen. Die Maßnahmen, die ein umfangreiches Spielangebot reduzieren und entzerren sollten, seien nicht deshalb ungeeignet, weil sie bereits erkrankte Spieler nicht vom Spielen abhielten und diese in andere Spielbereiche abwanderten; denn sie richteten sich naturgemäß an alle Spielergruppen, gerade auch an diejenigen, die erst zu erkranken drohten. Die Maßnahmen seien auch erforderlich, denn die bisherigen Regelungen, insbesondere diejenigen der Spielverordnung, hätten die erhebliche Ausbreitung von Spielhallen nicht verhindern können. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Eindämmung der Spielsucht mit ihren gravierenden Folgen für den einzelnen Betroffenen und die Gesellschaft seien die Regelungen auch als angemessen, d. h. als verhältnismäßig im engeren Sinne zu betrachten. In Anbetracht des Umstandes, dass sehr viele Spielhallenbetreiber mehrere Spielhallen auch nicht verbundener Art betrieben, sei weder ohne weiteres erkennbar noch liege es nahe, dass mit den Regelungen die ganze Berufsgruppe der Spielhallenbetreiber existenziell betroffen sei.
- 17 6. Gleiches gelte in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG. Soweit von einem Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts in Gestalt des Eingriffs in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auszugehen sei – die gewerberechtliche oder baurechtliche Genehmigung zum Betrieb selbst stelle eine solche geschützte Rechtsposition nicht dar – sei der Eingriff nicht als Enteignung oder enteignungsgleicher Eingriff zu qualifizieren, weil es an einem Entzug eigentumsrechtlicher Positionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben fehle. Es liege vielmehr eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Als solche sei der Eingriff ebenso wie

als Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG zulässig und verhältnismäßig. Auf die diesbezüglichen Ausführungen werde Bezug genommen.

18 7. Die Regelungen verstießen nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs.3 GG. Sie knüpften in tatbestandlicher Hinsicht an einen in der Vergangenheit begonnenen, aber noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt im Sinne der Verschlechterung einer Rechtsposition an, und stellten damit eine unechte Rückwirkung dar. Eine solche sei zulässig, wenn sie durch angemessene Übergangsregelungen aufgefangen oder abgemildert werde und Vertrauensgesichtspunkte nicht entgegenstünden; dem sei vorliegend in Gestalt der Übergangsfristen gemäß §29 Abs. 4 GlüStV genügt. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeute nicht, dass der Bürger in der Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren sei. Ergebe die Abwägung zwischen der Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegenüber dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage, dass Ersterem ein höheres Gewicht beizumessen sei, so greife der Vertrauensschutz für den Betroffenen nicht. Die Festlegung angemessener Übergangsfristen richte sich nach dem Einzelfall und liege im Ermessen des Gesetzgebers. Vor diesem Hintergrund seien die grundrechtlichen Eingriffe in Verbindung mit der Übergangsregelung rechtlich nicht zu beanstanden. Zu berücksichtigen sei zunächst, dass bereits im Zusammenhang mit dem Sportwettenmonopol der gesamte Glücksspielbereich und damit auch das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen diskutiert worden sei. Spätestens ab diesem Zeitraum, in den auch die Föderalismusreform falle, in deren Rahmen das Recht der Spielhallen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ausgenommen worden sei, könne von einer gesicherten Vertrauensgrundlage der Spielhallenbetreiber in den Bestand und die Fortdauer der bisherigen Regelung des §33i GewO nicht mehr ausgegangen werden. Abstandsregelungen zwischen einzelnen Spielhallen seien bereits im 1. Entwurf zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 14. April 2011 enthalten gewesen. Auch einzelne Länder wie Bremen und Berlin hätten im Mai 2011 in ihren Spielhallengesetzen Abstandsregelungen für Spielhallen und Übergangsregelungen eingeführt. Die Übergangsregelung in §29 Abs. 4 GlüStV knüpfe für die einjährige Übergangsfrist nicht an diese auch in der Fachliteratur und der Fachpresse diskutierten Zeitpunkte der Gesetzesänderungen an, sondern an den Beschluss der Ministerpräsidenten vom 28. Oktober 2011, die Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in die Länderparlamente einzubringen. Dies sei rechtlich nicht zu beanstanden. Spielhallenbetreiber, denen die gewerbliche Erlaubnis nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden seien, hätten sich auf die kommende Rechtsänderung bereits einstellen können, da diese für die Betroffenen als informierter Kreis bekannt gewesen sei. Ihnen sei es daher möglich gewesen, ihre vermögens- und arbeitsrechtlichen Dispositionen vom Beginn der Betriebsaufnahme an im Hinblick auf diese einzurichten. Die einjährige Übergangsfrist sei daher aller Voraussicht nach als ausreichend anzusehen.

19 8. Rechtsgrundlage für die Androhung des Zwangsmittels in dem angegriffe-

nen Bescheid sei §70 NVwVG i. V. m. den §§64 Abs. 1, 65 Abs. 1, 69 und 74 Abs. 1 Nds.SOG. Einwände gegen die streitbefangene Verfügung der Antragsgegnerin seien insoweit nicht vorgetragen und ausreichende Anhaltspunkte für diesbezügliche Rechtsfehler nicht ersichtlich.

- 20 II.
- 21 Die Antragstellerin begehrt mit ihrem Rechtsmittelantrag statt einer Änderung eine Aufhebung des angefochtenen Beschlusses vom 3. September 2013. Eine solche Aufhebung scheidet schon deshalb aus, weil sie allenfalls zusammen mit einer Zurückverweisung der Sache analog §130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO in Betracht käme (vgl. Bader, VwGO, 5. Aufl. 2011, §130 Rn. 1), deren Voraussetzungen hier aber ersichtlich nicht vorliegen.
- 22 Dem mit dem Sachantrag verfolgten Begehren ist ebenfalls nicht zu entsprechen. Denn die Begründung der Beschwerde der Antragstellerin genügt teilweise nicht den Anforderungen, die an die gebotene Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung zu stellen sind, und im Übrigen rechtfertigen die dargelegten Beschwerdegründe, die allein grundsätzlich zu prüfen sind, die begehrte Abänderung des Beschlusses der Vorinstanz nicht (§§146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO).
- 23 1. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Antragsgegnerin das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Betriebsschließung in einer den Anforderungen des §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügenden Weise begründet hat. Das objektive Bestehen eines solchen Vollzugsinteresses ist kein Voraussetzung der Ordnungsmäßigkeit der dafür gemäß §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO zu gebenden Begründung.
- 24 2. Es gelingt der Antragstellerin nicht, die Rechtsauffassung der Vorinstanz überzeugend in Zweifel zu ziehen, dass eine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Niedersachsen für die in Rede stehenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages bestehe. Die Antragstellerin macht geltend, dass sich die Gesetzgebungskompetenz der Länder ausschließlich auf den Bereich erstreckt, der zuvor von §33i GewO erfasst gewesen sei, dass diese Vorschrift nicht das „Wo“ der Berufsausübung geregelt habe, und dass sie lediglich eine auf den Einzelfall bezogene Prüfung anhand der Maßstäbe polizeilicher Gefahrenabwehr ermögliche, nicht aber den Erlass genereller Abstandsregelungen.
- 25 Diese Gedankenführung ist bereits in ihrem Ansatz nicht überzeugend. Die Reichweite der konkreten in §33i GewO getroffenen Regelungen ist gerade nicht notwendig mit dem Umfang der Gesetzgebungskompetenz identisch, die den Erlass solcher Regelungen ermöglicht. Denn die Frage nach der sachlichen Gesetzgebungskompetenz für eine Materie gehört einer abstrakteren Regelungsebene an, was sich schon daraus ergibt, dass dieselbe Gesetzgebungskompetenz theoretisch einer Vielzahl von Regelungen unterschiedlichen Inhalts und unterschiedlicher Reichweite ermöglicht. Dies lässt sich hier auch aus Art. 70 GG

i.V. m. einem Umkehrschluss aus dem Wortlaut des Art. 74 Nr.11 GG entnehmen. Denn aus diesen Vorschriften ist zu folgern, dass die Länder über eine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „des Rechts der Spielhallen“ verfügen, und nicht etwa über eine Gesetzgebungskompetenz „bis zum Umfang der in §33i GewO getroffenen Regelungen“. Die Grenzen der heutigen Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „des Rechts der Spielhallen“ können folglich nicht unmittelbar anhand der Reichweite einer Norm (hier: §33i GewO) ermittelt werden, die zwar auf eine Gesetzgebungskompetenz gestützt worden ist, die (auch) das heutige „Recht der Spielhallen“ umfasste, insoweit aber nicht bereits ausgeschöpft worden sein muss. Im Übrigen hebt bereits §33i Abs.2 Nr. 2 GewO auf die Lage der zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume ab und betrifft damit – eindeutig – das „Wo“ der Gewerbeausübung. Ob eine „Gefahrenabwehr“ gesetzlich im Wege der auf den Einzelfall bezogenen behördlichen Prüfung oder aber durch eine abstrakte Verbotsnorm vorgesehen wird, ist lediglich eine Frage der Regelungstechnik, nicht aber eine solche der sachlichen Gesetzgebungsmaterie. Dementsprechend sieht §33f Abs.1 GewO – gerade auch zur Durchführung des §33i GewO – Rechtsverordnungen vor. Überdies sind der von der Antragstellerin so bezeichneten „polizeilichen Gefahrenabwehr“ abstrakt-generelle Regelungen nicht fremd (vgl. etwa §55 Nds. SOG).

- 26 Vor diesem Hintergrund meint die Antragstellerin auch zu Unrecht, dass der Landesgesetzgeber durch abschließende Regelungen in den aufgrund des §33f GewO erlassenen Verordnungen daran gehindert sei, eigene abstrakt generelle Regelungen zu treffen. Bereits daraus, dass §33f Abs. 1 GewO auch zur Durchführung des §33i GewO Rechtsverordnungen vorsieht, kann vielmehr gefolgert werden, dass vorhandene auf §33f GewO gestützte Verordnungen das „Recht der Spielhallen“ nicht in der Weise abschließend normieren, dass dem Landesgesetzgeber kein Spielraum für eigene abstrakt-generelle Regelungen bliebe. Denn seine nunmehrige Kompetenz zur gesetzlichen Regelung der von §33i GewO erfassten Materie erstreckt sich auch auf denjenigen Regelungsbereich, den §33f GewO für Rechtsverordnungen zur Durchführung des §33i GewO vorsieht.
- 27 3. Die Antragstellerin trägt vor, dass die Abstandsregelungen der §§25 Abs. 1 GlüStV und 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG auch deshalb gesetzgebungskompetenzwidrig (vgl. Art.72 Abs. 1 GG) erlassen seien, weil die räumliche Verteilung von Spielhallen bereits durch das Bauplanungsrecht des Bundes geregelt sei, welches die Ausweisung von Kerngebieten vorsehe, in denen die Vergnügungsstätten aller Art gerade konzentriert werden könnten und sollten. Diese Kollision habe das Verwaltungsgericht übersehen. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin liegt indessen eine Kollision der Regelungen nicht vor. Denn der Umstand, dass das Bauplanungsrecht unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine Konzentration von Vergnügungsstätten in Kerngebieten zulässt (vgl. §7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), besagt nichts darüber, ob eine solche Konzentration aus Gründen der Suchtprävention verboten werden darf. Das Bauplanungsrecht erhebt nicht den Anspruch, alle an die räumliche Lage einer baulichen Nutzung anknüpfenden Fragen der Gemeinverträglichkeit abschließend zu regeln. Vielmehr kann die

Zulässigkeit eines Vorhabens – bereits bauordnungsrechtlich – daran scheitern, dass eine Nutzung aus anderen als städtebaulichen Gründen, an bestimmten Orten gesellschaftspolitisch unerwünscht und daher auf anderweitiger spezialgesetzlicher Grundlage (z. B. Art. 297 EGStGB) verboten ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 20. 11. 2003 – BVerwG 4 C 6.02 –, NVwZ 2004, 743 f., hier zitiert nach juris).

- 28 4. Ohne Erfolg führt die Antragstellerin zu Begründung ihrer Beschwerde aus, es dürfte hier an der sich aus dem europäischen Recht ergebenden (Wirksamkeits-) Voraussetzung fehlen, dass die Vorschriften zur Beschränkung der Glücksspieltätigkeit in ihrer Gesamtheit geeignet sein müssten, die mit ihnen verfolgten Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.
- 29 Aus dem Kohärenzgebot lässt sich freilich unter anderem ableiten (vgl. BVerwG, Urt. v. 1. 6. 2011 – BVerwG 8 C 5.10 –, BVerwGE 140, 1 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rn.35), dass die in Rede stehende Regelungen, hier also §24 Abs. 1 GlüStV (Erlaubnispflicht), §25 Abs. 1 GlüStV i.V. m. Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG (Abstandsgebot) und §29 Abs. 4 GlüStV (Übergangsregelungen) nicht durch die Politik in anderen Glücksspielsektoren konterkariert werden dürfen. Zwar ist ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; das Kohärenzgebot ist kein Uniformitätsgebot. Es verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung. Das gewinnt Bedeutung namentlich in Mitgliedstaaten wie Deutschland, zu deren Verfassungsgrundsätzen eine bundesstaatliche Gliederung in Länder mit je eigener Gesetzgebungsautonomie gehört (vgl. Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Es dürfen aber in anderen Glücksspielsektoren – auch wenn für sie andere Hoheitsträger desselben Mitgliedstaates zuständig sind – nicht Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig bestehen, strukturell geduldet werden, die – sektorenübergreifend – zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nichts beitragen kann, sodass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird.
- 30 Die Antragstellerin macht geltend, dass die Spielräume, die gemäß §25 Abs. 1 GlüStV den einzelnen Ländern und gemäß §10 Abs. 2 Satz 3 NGlüSpG den einzelnen Gemeinden für die Festlegung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen verblieben, zu einem „Flickenteppich von Abstandsregelungen“ führten, der dem Gebot von Kohärenz und Systematik nicht entspreche. Indessen legt sie im Beschwerdeverfahren bereits nicht hinreichend dar, dass die zur Rechtsetzung befugten Länder und Gemeinden von ihren Regelungsspielräumen tatsächlich in der Weise Gebrauch gemacht haben, dass ein „Flickenteppich von Abstandsregelungen“ entstanden ist. Den Senat überzeugt auch die These nicht, dies sei speziell hinsichtlich der Gemeinden in Niedersachsen zu befürchten, weil ihnen freigestellt werde, den Mindestabstand „beliebig“ zwischen 50 m und 500 m festzulegen, da die tatbestandlichen Voraussetzungen des §10 Abs. 2 Satz 3 NGlüSpG „praktisch nicht justiziabel“ seien. Denn durch methodengerechte Auslegung ist schon eine Vielzahl von teilweise noch unbestimmteren Tatbestän-

den einer rechtstaatlichen Konkretisierung unterzogen worden. Im Übrigen bieten die Gesetzesmaterialien Anhaltspunkte dafür, in welche Richtung diese Konkretisierung vorzunehmen ist, weil ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel, Begründung, LT-Drucks. 16/4795, S. 57 f., zu Nummer 11 [§10]) mit §10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG die Möglichkeit eröffnet werden soll, den in Niedersachsen aufgrund des Vorhandenseins von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie ländlichen Regionen unterschiedlichen Strukturen Rechnung zu tragen. Insoweit könnten neben der örtlichen Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur auch die Funktionalität zentraler Orte im Sinne der Wirtschaftsgeografie (also z. B. als Oberzentrum, Mittelzentrum oder Unterzentrum) und der jeweilige Gebietscharakter im Sinne des Bauplanungsrechts von Bedeutung sein. Es ist daher unzutreffend, dass sich – wie die Antragstellerin meint – die Festlegung von Mindestabständen nur an einer eigenständigen Prognose des jeweiligen Normgebers in Bezug auf die [allgemeine] Gefährlichkeit von Spielhallen ausrichten lasse. Im Übrigen legt die Antragstellerin nicht dar, weshalb andernorts geltende (und dann zumindest zahlreich konkret zu benennende) abweichende Abstandsregelungen zur Folge hätten, dass das hier im Stadtgebiet der Antragsgegnerin maßgebliche Abstandsgebot (§25 Abs. 1 GlüStV i. V. m. §10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG) zur Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele tatsächlich nichts beitragen könne, sodass seine Eignung zur Zielerreichung aufgehoben sei. Die Begründung einer Beschwerde im Sinne des §146 Abs. 4 Satz 1 VwGO muss sich jedoch mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen und konkret ausführen, weshalb diese unrichtig sein soll (Nds. OVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 – 7 ME 48/13 –; Bader, in: Bader u. a., VwGO, 5. Aufl. 2011, §146 Rn. 30 m. w. N.). Zumal das Kohärenzgebot kein Uniformitätsgebot ist, lässt hiernach die Rüge der Antragstellerin, dass die im vorliegenden Falle anzuwendenden Abstandsvorschriften aufgrund einer sich aus den Regelungsspielräumen der Normgeber ergebenden landes- oder bundesweit zu verzeichnenden Inkohärenz europarechtswidrig seien, bereits die erforderliche Konkretisierung der Argumentation vermissen.

- 31 Gleiches gilt, soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass eine sektorenübergreifende Inkohärenz der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages gegeben sei. Es ersetzt keine schlüssige Beschwerdebegründung, darauf hinzuweisen, dass andere Gerichte und verschiedene Stimmen in der Literatur Zweifel an der Kohärenz der durch den Glücksspielvertrag getroffenen Regelungen geäußert haben. Die Antragstellerin benennt zwar Beispiele dafür, dass die Rechtsetzung in anderen Bundesländern zu einer Inkohärenz des Glücksspielrechts geführt habe (Liberalisierung von Internetvertrieb und -werbung für Glücksspiele in Schleswig-Holstein, insbesondere Pokerspiele eines Einwohners mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein in einem Münchner Hotel, zu hohe Anzahl der Sportwettengenehmigungen in Schleswig-Holstein und angebliche dortige Zulässigkeit von „Ereigniswetten“). Sie legt aber wiederum nicht näher dar, weshalb damit Umstände herbeigeführt worden seien, die – sektorenübergreifend – zur Folge hätte, dass die hier in Rede stehende Regelungen zur Verwirklichung der mit ihnen verfolgten Ziele tatsächlich nichts beitragen könnten, sodass ihre Eignung zur

Zielerreichung aufgehoben sei.

- 32 Die Antragstellerin macht schließlich geltend, dass die einschränkenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages die zu fordernde Folgerichtigkeit vermissen ließen, weil sie einseitig und unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz das Spiel an gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen bekämpften, entsprechende Regelungen für Spielautomatensäle in staatlichen oder staatlich zugelassen Spielbanken hingegen nicht vorgesehen seien, weil Sportwetten, auch im Internet, erlaubt würden und weil das staatliche Angebot ausgeweitet werde. Es sei von einer rechtswidrigen Differenzierung gleichartiger Dienstleistungen auszugehen, mit der nicht nur „gegen die Vorschriften und den Grundsatz der steuerlichen Neutralität“ verstoßen werde, sondern die auch zu einer ebenfalls „unionswidrigen“ Wettbewerbsverzerrung führe, mit der besondere Vorteile erlangt würden, die einen fairen Wettbewerb zwischen privaten und staatlichen Spielbankbetreibern und den staatlich zugelassenen gewerblichen Spielhallenbetreibern verhinderten.
- 33 Auch diesen Rechtsbehauptungen vermag der Senat schon aufgrund ihrer mangelnden argumentativen Substantiierung in der Beschwerdebegründungsschrift nicht zu folgen. Im Übrigen ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum es sich bei dem hier in Rede stehenden gewerblichen Automatenenspiel einerseits und „Sportwetten im Internet“ andererseits um gleichartige Dienstleistungen handeln sollte, obwohl zwischen beiden Dienstleistungen – offenkundig – erhebliche Unterschiede bestehen. Auch liegt es auf der Hand, dass der Normgeber nicht verpflichtet ist, die bestehenden Gefahren in den verschiedenen Sektoren des Glücksspiels mit denselben Methoden zu bekämpfen, sondern – so wie in §1 Satz 2 GlüStV ausdrücklich postuliert – differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorsehen kann. Hinsichtlich des Spielens in Spielbanken ist mit der Vorinstanz hervorzuheben, dass gemäß §20 Abs. 1 GlüStV (i. V. m. §1 Satz 2 NSpielbG) die Anzahl der Spielbanken begrenzt ist. Mit diesem Argument setzt sich die Antragstellerin im Rahmen ihrer Beschwerdebegründung bereits nicht hinreichend auseinander (§146 Abs. 4 Satz 3 VwGO). Zudem ist darauf hinzuweisen dass gemäß §20 Abs. 2 GlüStV eine Identitätskontrolle samt Abgleich mit Sperrdateien vorgesehen ist, um einen wirksamen Spielerschutz (vgl. §10a Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 NSpielbG) zu gewährleisten. Es war von daher nicht geboten, zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ein Abstandsgebot gleichermaßen für Spielbanken und Spielhallen vorzusehen.
- 34 5. Die Antragstellerin rügt, dass die Abstandsregelungen der §§25 Abs. 1 GlüStV und 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG (auch) deshalb keine wirksame gesetzliche Grundlage für Eingriffe in ihre Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 GG) darstellten, weil Berufsausübungsregelungen lediglich das „Wie“ nicht aber das „Wo“ der Berufsausübung normieren könnten. Diese Rechtsauffassung ist unrichtig (vgl. etwa: Nds. OVG, Urt. v. 24.10. 2002 – 11KN 4073/01 –, NordÖR 2003, 26 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rnrn. 8, 9 und 37, m. w. N.).

- 35 Die Verhältnismäßigkeit des hier in Rede stehenden Abstandsgebotes ist nicht mit der Behauptung erfolgreich in Zweifel zu ziehen, dass jede Gemeinde berechtigt sei, den Abstand nach Maßgabe einer eigenen Gefährlichkeitsprognose willkürlich selbst zu bestimmen. Denn zum einen beruht die hier angewendete Abstandsregelung nicht auf einer Festlegung der Antragsgegnerin gemäß §10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG und zum anderen trifft die Auffassung der Antragstellerin zum Inhalt dieser Ermächtigungsnorm nicht zu (s. o. unter II. 4.).
- 36 Es führt nicht zur Unverhältnismäßigkeit des im vorliegenden Falle einschlägigen Abstandsgebots, dass der Gesetzgeber die Vorschriften über die Gewinnausschüttungen bei Geldspielgeräten hätte ändern können. Fachbezogene Erwägungen des Gesetzgebers –auch hinsichtlich der mangelnden Vorzugswürdigkeit alternativer Maßnahmen– sind nämlich nur daraufhin zu überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind; die Justiz kann nicht eigene Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (Nds. OVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 -7 ME 48/13 –; Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, juris, Langtext Rn. 106). Eine offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der von ihm normierten Anforderungen an die Lage von Spielhallen liegt indessen nicht vor. Nach der gesetzgeberischen Einschätzung können diese Anforderungen zu einer wirksamen Bekämpfung der Glücksspielsucht beitragen, da ein Zusammenhang zwischen dem Umfang des Angebots und dem Maß der Suchtgefahren bestehe. Durch die mittels des Abstandsgebots bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen soll es für Spieler zudem schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln. Die seitens der Antragstellerin beanstandeten Regelungen sind auch als erforderlich zu betrachten. Denn es ist nicht evident, dass sich die Ziele des Normgebers mit milderem Mitteln, wie etwa durch eine Änderung der Vorschriften über die Gewinnausschüttungen bei Geldspielgeräten, hätten gleich wirksam erreichen lassen.
- 37 6. Die Antragstellerin trägt in den Absätzen 6 und 7 auf der Seite 10 (Bl. 88 GA) ihrer Beschwerdebegründungsschrift vom 7. Oktober 2013 vor, was die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und das Verbot der Enteignung ohne Entschädigungsregelung anbelange, spiele auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine entscheidende Rolle. Abzustellen sei darauf, ob eine Maßnahme mit eigentumsrechtlichen Bezug sich für den betroffenen als enteignungsgleicher Eingriff darstelle. Das sei dann der Fall, wenn die Auswirkungen der Maßnahme für den Betroffenen eine enteignungsgleiche Qualität hätten. Sodann folgen in der Beschwerdebegründung Ausführungen dazu, dass die hier einschlägige Übergangsfrist des §29 Abs.4 Satz 3 GlüStV aus verschiedenen Gründen rechtswidrig sei. Damit soll offenbar begründet werden, dass in den mit dem Glücksspielstaatsvertrag beabsichtigen Rechtsfolgen ein enteignungsgleicher Eingriff liege.
- 38 Das Verwaltungsgericht hat indessen mit selbständig tragenden Erwägungen (s. o. unter I. 6.) anderweitig begründet, weshalb unabhängig von der Frage der

Rechtmäßigkeit der Übergangsfrist die in Streit stehenden Regelungen einen enteignungsgleichen Eingriff nicht darstellten, sondern lediglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums seien. Mit dieser Argumentation setzt sich die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründungsschrift (entgegen §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO) nicht auseinander, geschweige denn, dass sie diese erschüttert. Dementsprechend bedarf es keiner obergerichtlichen Auseinandersetzung mit der Frage der Rechtmäßigkeit der Übergangsfrist im Kontext der Rechtsbehauptung eines enteignungsgleichen Eingriffs. Dies gilt auch, soweit die Antragstellerin ihre in diesen Kontext gestellte Argumentation nachträglich durch ihren Schriftsatz vom 17. Oktober 2013 (Bl. 110 GA) ergänzt hat (vgl. den dortigen letzten Absatz).

- 39 Viel spricht dafür, dass die Antragstellerin, die in ihrer Beschwerdebegründungsschrift nicht vorgetragen hat, dass und weshalb die angegriffenen Regelungen (aufgrund einer vertrauensschutzwidrigen Übergangsfrist) auch als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums rechtswidrig seien und das Rechtsstaatsprinzip verletzen, eine solche Argumentation mit ihrem Schriftsatz vom 17. Oktober 2013 (und dem diesem beigefügten Beschluss des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 24. September 2013 – 1 B 36/13 –) nicht in berücksichtigungsfähiger Weise nachzuholen vermocht hat. Denn nach dem Ablauf der Beschwerdebegründungsfrist am 7. Oktober 2013, 24.00 Uhr, konnte die Antragstellerin ihre Beschwerdebegründung nur noch ergänzen, soweit der konkrete zu ergänzende Beschwerdeggrund bereits innerhalb offener Frist ausreichend, insbesondere also unter Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg, ausgeführt worden war (vgl. Happ, in: Eyer mann, VwGO, 13. Aufl. 2010, §146 Rn. 19). Letzteres dürfte hier indessen bezogen auf das von der Vorinstanz bejahte Vorliegen einer rechtmäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nicht geschehen sein.
- 40 7. Selbst wenn der Senat diese prozessualen Bedenken zurückstellt, bleibt die Argumentation der Antragstellerin indessen erfolglos. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die beanstandeten Neuregelungen wegen einer Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze des Vertrauensschutzes (durch die Frist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV) und des Rechtsstaatsgebots unzulässig in Grundrechte eingreifen. Auch eine Missachtung des Gleichheitsgrundsatzes, des Verhältnismäßigkeitsprinzips und ein mangelndes öffentliches Vollzugsinteresse werden mit der Beschwerde zu Unrecht gerügt.
- 41 a) Mit der Antragstellerin kann allerdings eine „unechte Rückwirkung“ der Erlaubnispflicht der §§24 Abs. 1 GlüStV, 4 NGlüSpG und des Abstandsgebotes der §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG angenommen werden (vgl. Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10 VII-12 u. a. – , juris, Langtext Rn. 93). Zwar muss eine Regelung den Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit einer „unechten Rückwirkung“ nicht schon dann genügen, wenn sie Rechtsfolgen an einen schon vor ihrem Inkrafttreten bestehenden Sachverhalt knüpft und damit diesem für die Zukunft eine neue rechtserhebliche Bedeutung beimisst (BVerfG,

Beschl. v. 9. 12. 2003 – 1 BvR 558/99 –, BVerfGE 109, 96 [121]). Neue rechtliche Regelungen beziehen sich nämlich üblicherweise auf Tatbestände, die aus der Vergangenheit herrühren. Anders ist es aber, wenn der Gesetzgeber nachteilig auf bestehende Rechtsverhältnisse einwirkt, indem er mit berufsregelnder Tendenz die normativen Voraussetzungen für die Ausübung eines Gewerbes ändert, das in bestimmtem Rahmen bisher eigens zugelassen worden war (hier: gemäß §33i GewO). Denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber selbst entscheidend an dem Entstehen einer Vertrauenssituation zugunsten der Betroffenen mitgewirkt (vgl. Ciftci, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verordnungsänderungen, 1. Aufl. 2011, S.57). Das bedeutet allerdings nicht, dass innerhalb der Fallgruppe einer sogenannten „unechten Rückwirkung“ keine weiteren rechtserheblichen Unterschiede bestehen.

- 42 Die Antragstellerin macht geltend, zur Bestimmung der Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV habe nicht an den Zeitpunkt des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 angeknüpft werden dürfen, weil es dieser Beschlussfassung an der „notwendigen gleichsam amtlichen Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ gefehlt habe. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf das Verwaltungsgericht Osnabrück auf eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche die Grenzen zulässiger Rückwirkung bei der Änderung einkommensteuerlicher Vorschriften betrifft (BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83 –, BVerfGE 72, 200 [261], = juris, Langtext Rn. 136). Insoweit ist zunächst hervorzuheben, dass sich die zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgericht in einem Kontext finden, in dem es um die Beurteilung einer belastenden (Teil-)Regelung ging, die sowohl eine tatbestandliche Rückanknüpfung enthielt als auch eine (typischerweise nachteilige) Rückbewirkung von Rechtsfolgen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83 –, a. a. O., S. 255 ff. = juris, Langtext Rn. 123 ff.). Eine vergleichbare Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen wird jedoch durch die §§24 Abs. 1 GlüStV, 4 NGLüSpG und das Abstandsgebot der §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG nicht angeordnet (vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 22). Vielmehr enthält von den hier einschlägigen Regelungen lediglich die Übergangsvorschrift des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV eine tatbestandliche Rückanknüpfung an die Verhältnisse zum Stichtag des 28. Oktober 2011. Diese Rückanknüpfung ist aber nur mit einer begünstigenden Rechtsfolge verbunden, nämlich der befristeten Fiktion einer Vereinbarkeit von ihr erfasster Spielhallen mit den §§24 und 25 GlüStV. Die im vorliegenden Falle maßgeblichen Rechtsnormen werfen also das Problem nicht auf, ob es gerechtfertigt wäre, im Hinblick auf einen von dem Gesetzgeber bereits für den 28. Oktober 2011 angenommen Wegfall schutzwürdigen Vertrauens eine Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen ab diesem Zeitpunkt eintreten zu lassen. Fraglich könnte allenfalls sein, ob die durch §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bewirkte übergangsweise Begünstigung rechtswidrig zu gering ist, weil ihr die Annahme des Gesetzgebers (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel, Begründung, LT-Drucks. 16/4795, S. 94, zu §29 [Übergangsregelung], zu Absatz 4 – am Ende) zugrunde liegt, dass mit

einer Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage seit dem 28. Oktober 2011 zu rechnen sei.

- 43 Vor diesem Hintergrund teilt der Senat nicht die Auffassung der Antragstellerin und des Verwaltungsgerichts Osnabrück, dass sich eine (teilweise) Verfassungswidrigkeit der belastenden Regelungen der §§24 Abs.1 GlüStV, 4 NGlüSpG und des Abstandsgebotes der §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG, schon daraus ergebe, dass dem Stichtag in der Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV die „amtliche Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ gefehlt habe. Denn eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (BVerfG, Beschl. v. 7. 7. 2010 – 2 BvL 1/03, 57, 58/06 –, BVerfGE 127, 31 [48], = juris, Langtext Rn. 69). Bereits hieraus folgt, dass der Gesetzgeber ggf. auch ein fortbestehendes Vertrauen enttäuschen darf und mit seinen begünstigenden Übergangsvorschriften keineswegs zwingend an einen Zeitpunkt anknüpfen muss, zu dem dieses Vertrauen bereits aufgrund der Einbringung eines Gesetzesentwurfs in den Landtag als zweifelsfrei erschüttert zu gelten hat. Vielmehr unterliegt es seiner Abwägung, ob es angezeigt ist, im Interesse einer Vermeidung von Mitnahmeeffekten vor dem Auslaufen der Altregelung (hier: zur Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“) eine Übergangsnorm zu schaffen, die schon auf einen vorherigen Zeitpunkt abhebt, weil schon ab diesem Zeitpunkt mit dem Eintreten unerwünschter Mitnahmeeffekte zu rechnen wäre. Die gerichtliche Prüfung dieser Abwägung ist darauf beschränkt, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Spielraum in sachgerechter Weise genutzt hat, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und die gefundene Lösung sich im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. 3. 2013 – 1 BvR 2436/11, 1 BvR 3155/11 –, juris, Langtext Rn. 34; OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn.15). Hiernach ist es nicht aus den seitens der Antragstellerin geltend gemachten Beschwerdegründen zu beanstanden, dass §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV zur Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“ auf einen Zeitpunkt abhebt, zu dem die von der beabsichtigten Rechtsänderung Betroffenen bereits mit hinreichender Gewissheit Kenntnis von der beabsichtigten Rechtsänderung erlangen konnten (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn. 14). Denn die Antragstellerin hat durch ihre Bezugnahme auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Osnabrück selbst eingeräumt, dass aufgrund von Pressemitteilungen eines im Vorfeld des Abschlusses des Glücksspielstaatsvertrages beteiligten Verbandes der Inhalt der beabsichtigten Neuregelung einschließlich der Übergangsfristen schon zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2011 bekannt gewesen sei. Dies entspricht auch anderweitig in der Rechtsprechung getroffenen Feststellun-

gen (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn. 7). Einer hinzutretenden „gleichsam amtlichen Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ bedurfte es nicht.

- 44 b) Zu Unrecht rügt die Antragstellerin, dass eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darin zu sehen sei, dass sowohl die fünfjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV als auch die Härtefallregelungen des §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV lediglich den Spielhallenbetreibern zugutekämen, deren Spielhallen von §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV erfasst würden, nicht aber denjenigen, die – wie sie selbst – von §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV betroffen seien. Denn die sachliche Rechtfertigung für diese differenzierte Behandlung ergibt sich aus dem gesetzgeberischen Ziel der Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“ und der nur eingeschränkten Schutzwürdigkeit der Betreiber einer Spielhalle, für die erst nach dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde. Die tatbestandliche Einbeziehung bereits ins Werk gesetzter Sachverhalte in eine neue gesetzliche Regelung wiegt umso weniger schwer, wenn die von der Norm Betroffenen konkret mit der Gesetzesänderung rechnen mussten (Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, juris, Langtext Rn. 96) – was hier seit dem 28. Oktober 2011 der Fall war.
- 45 c) Die Antragstellerin macht zu Unrecht eine Unverhältnismäßigkeit der in Streit stehenden Regelungen unter dem Blickwinkel der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und der Kürze der einjährigen Übergangsfrist geltend. Die Beschwerdegründe der Antragstellerin lassen nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die Grenzen der inhaltlichen Eigentumsbeschränkung in verfassungsrechtlich zu beanstandender Weise missachtet hat. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin selbst in unverhältnismäßiger Weise in ihrem Eigentum (am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) beschränkt würde. Dabei ist zum einen zu bedenken, dass im Beschwerdeverfahren nicht dargelegt worden ist, die Antragstellerin habe die von ihr genutzten Räumlichkeiten in der B. straße selbst zum Zwecke des dortigen Betriebs einer Spielhalle (um-) gebaut, und zum anderen darauf hinzuweisen, dass sie eine Spielhalle auch andernorts betreiben könnte. Zieht man außerdem in Erwägung, dass die Antragstellerin nur einen sehr eingeschränkten Vertrauensschutz besitzt, weil sie bereits in der gewerberechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle auf die zukünftige Rechtslage hingewiesen worden war, erweist sich die einjährige Übergangsfrist nicht als unangemessen kurz. Unerheblich ist, dass der Hinweis in der Erlaubnis auf die Vorschrift des heutigen §29 Abs. 4 GlüStV nicht den Wortlaut dieser Norm wiedergab. Denn die Antragstellerin hätte sich bei der Antragsgegnerin nach Einzelheiten der zu erwartenden Regelung erkundigen können. Die Antragstellerin hat keinen Rechtsanspruch darauf, ihre Spielhalle solange betreiben zu dürfen, bis sich ihre Investitionen amortisiert haben. Denn ihre Interessen sind abzuwägen mit dem Wohl der Allgemeinheit und dem mit der Neuregelung des Glücksspielrechts verfolgten Ziel der Eindämmung der Spielsucht, die durch das Glücksspiel an Geldspielautomaten in Spielhallen in besonderer Weise gefördert wird. Der Umsetzung der Ziele durch das neue Glücksspielrecht kommt dabei

überragende Bedeutung zu. Der Gesetzeszweck, die Spielmöglichkeiten zu beschränken und damit im Hinblick auf das hohe Suchtpotential bei Geldspielgeräten die Gefahren der Spielsucht einzudämmen, stellt einen bedeutsamen öffentlichen Belang dar, der es rechtfertigt, private, insbesondere wirtschaftliche, Belange einzelner Spielhallenbetreiber geringer zu gewichten (vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 -10CE 13.1534 -, juris, Langtext Rn. 31).

- 46 Soweit sich die Antragstellerin im letzten Absatz auf der Seite 6 (Bl. 85 GA) ihrer Antragsbegründungsschrift vom 7. Oktober 2013 auf Bestimmungen der Bayerischen Verfassung beruft, ist lediglich festzuhalten, dass diese die Antragsgegnerin nicht binden. Der dortige Hinweis der Antragstellerin auf „grundrechts-gleiche Rechte nach Unionsrecht“ ist zu pauschal, um den Anforderungen an die Darlegung von Beschwerdegründen zu genügen.
- 47 d) Die Antragstellerin verweist zwar zutreffend darauf, dass in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die nach §80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Eingriffe in grundrechtlich gewährleistete Freiheiten noch einmal einer gesonderten -über die Beurteilung der zugrunde liegenden Verfügung hinausgehenden - Verhältnismäßigkeitsüberprüfung unterzogen werden müssen und selbst die offensichtliche Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht notwendig die Anordnung ihrer sofortigen Vollziehung erlaubt (Nds. OVG, Beschl. v. 8. 11. 2013 - 7 ME 82/13 -, juris, Langtext Rn.3, m.w.N.). Auch diese Prüfung führt aber im vorliegenden Falle nicht zu einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage. Zu Recht leitetet nämlich die Antragsgegnerin ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Verfügung aus dem hohen Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an einem zeit-nahen Wirksamwerden der mit dem Glücksspielstaatsvertrag zur Eindämmung der Spielsucht vorgenommenen Rechtsänderungen her. Dem stehen vergleichbar gewichtige eigene Belange der Antragstellerin schon deshalb nicht gegenüber, weil sie ihre gewerbliche Tätigkeit als Betreiberin der in Streit stehenden Spiel-halle erst am 25.Mai 2012 aufgenommen hat, und zwar auf der Grundlage eine Gewerbeerlaubnis nach §33i GewO, in der bereits ein Hinweis auf die zu er-wartenden Rechtsänderungen enthalten war. Ihre mit dieser Gewerbeerlaubnis erlangte Rechtsstellung war daher mit der Aussicht auf die hier beanstandeten Rechtsänderungen vorbelastet. Unter anderem deshalb kann sie sich nicht da-rauf berufen, in schutzwürdiger Weise gerade im Vertrauen auf diese Erlaubnis investiert zu haben (vgl. hierzu auch: Bay VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 - 10 CE 13.1534 -, juris, Langtext Rn. 28).
- 48 Schließlich darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Gesetzgeber für die von ihm für erforderlich gehaltenen Änderungen der Rechtslage eine Konstruktion gewählt hat, die ohne das Erfordernis einer vorherigen Aufhebung der gemäß §33i GewO erteilten Erlaubnisse bereits von Gesetzes wegen mit dem Ablauf der Übergangsfrist zum Eintritt der formellen und materiellen Illegalität einer Spielhalle wie derjenigen der Antragstellerin geführt hat. Denn damitzielt der Gesetzgeber erkennbar auf eine beschleunigte Schließung solcher Spielhallen ab,

die von den begünstigenden Übergangsbestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages nicht weiter profitieren sollen. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin würde diesem gesetzgeberischen Ziel zuwider laufen und faktisch zu einer Erweiterung des Rechtskreises der Antragstellerin führen, die ihre Tätigkeit einstellen fortsetzen würde, obwohl ihr eine Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV versagt worden ist.

- 49 Rechtsänderungen wie die hier umstrittenen werden nicht selten unter Berufung auf höherrangiges Verfassungsrecht oder einen Anwendungsvorrang von Vorschriften der Europäischen Union angegriffen werden. Die angesichts solcher überlagernder Normen schnell erreichte Fülle der Streitfragen rechtfertigt aber keine vorschnelle Relativierung des Verwerfungsmonopols der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Geltungsanspruchs formeller Gesetze. Denn es muss die Fähigkeit des demokratischen Gesetzgebers erhalten bleiben, gesellschaftlichen Fehlentwicklungen wie der Spielsucht in der Weise normativ entgegenzutreten, dass beschlossene Rechtsänderungen auch kurzfristig faktische Wirkungen entfalten, und zwar gerade gegen den Willen einzelner von den Gegenmaßnahmen nachteilig betroffener Gruppen.
- 50 8. Die Antragstellerin setzt sich in ihrer Beschwerdebegründung entgegen §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO mit den Gründen (s. o. oben unter I. 8.), aus denen die Vorinstanz die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung der Antragsgegnerin bejaht hat, nicht auseinander. Schon deshalb kommt eine diesbezügliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage nicht in Betracht.
- 51 Die pauschale Bezugnahme der Antragstellerin auf ihr erstinstanzliches Vorbringen am Ende der Antragsbegründungsschrift ist zur Begründung einer Darlegungsbeschwerde im Sinne des §146 Abs. 4 VwGO grundsätzlich – und so auch hier – unstatthaft. Sie veranlasst keine obergerichtliche Auseinandersetzung mit diesem Vorbringen.
- 52 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 2 VwGO.
- 53 Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 und 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an den Vorschlägen unter den Nrn. 1.5 und 54.2.1 in dem Streitwertkatalog (2013) für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (BDVR-Rundschreiben 4/2013, S. 71 ff.).
- 54 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§152 Abs. 1 VwGO; 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).