

Rechtmäßiger Widerruf einer Sperrzeitverkürzung für eine Spielhalle

OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.8.2018 - 6 A 11730/17

1. Der Widerruf einer mit Widerrufsvorbehalt genehmigten Sperrzeitverkürzung gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG aufgrund einer Änderung der Rechtslage (hier: Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen infolge der Ersetzung der §§ 19, 20 GastVO durch § 11d LGLüG) ist nicht im Hinblick auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG ausgeschlossen.
2. Die Sperrzeitregelung in § 11d LGLüG ist formell und materiell verfassungsgemäß.
3. Der Austausch eines Widerrufsgrundes durch die Widerspruchsbehörde unterliegt jedenfalls dann keiner erneuten Fristbindung nach § 49 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 48 Abs. 4 VwVfG, wenn der Ausgangsbescheid seinerseits die Jahresfrist für den Widerruf gewährt hat.

(Amtl. Ls.)

§ 48, § 49 VwVfG RP; § 11d LGLüG RP

(VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 25.9.2017 - 4K325/ 17.NW)

Aus dem Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen den Widerruf einer Ausnahmegenehmigung für kürzere Schließzeiten („Sperrzeitverkürzung“) einer ihrer Spielhallen.

Die Klägerin betreibt in K[...] in der P[...] Straße 188 vier Spielhallen. Die hier in Rede stehende Spielhalle („Konzession IV“) wurde im Jahr 2010 nach § 33i Gewerbeordnung und mit Bescheid vom 14. Juni 2017 nach Maßgabe der Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes vom 22. Juni 2012 - befristet bis zum 30. Juni 2021 - genehmigt.

Mit Bescheid vom 28. Juli 2010 hatte die Beklagte der Klägerin eine Ausnahmegenehmigung für den Betrieb der Spielhalle außerhalb der damals geltenden Sperrzeit (0:00 bis 6:00 Uhr) bewilligt und diese auf die Stunde von 5:00 bis 6:00 Uhr verkürzt. Dabei wurde unter der

Überschrift „Ausnahmegenehmigung“ ein Widerrufsvorbehalt geregelt, der folgenden Wortlaut hatte:

„Die Genehmigung wird gem. § 20 Abs. 2 GastVO unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt.“

Unter der nachfolgenden Überschrift „Gründe“ wurde ergänzend ausgeführt:

„Die Sperrzeit für Spielhallen kann gem. § 19 der GastVO bei einem öffentlichen Bedürfnis oder bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden.

Hierbei ist vor allem der Schutz der Nachtruhe der Nachbarschaft sowie die Störungsempfindlichkeit der Umgebung zu berücksichtigen.

Aufgrund der örtlichen Lage der Spielhalle kann davon ausgegangen werden, dass eine Störung der Nachtruhe für die Nachbarschaft nicht erfolgt.

Sollte sich jedoch herausstellen, dass durch die Verkürzung der Sperrzeit Nachteile entstehen, kann diese jederzeit verlängert oder aufgehoben werden.“

Zum 1. Juli 2012 trat mit dem Landesglücksspielgesetz vom 22. Juni 2012 (GVB1. S. 166) - LGlüG (2012) - eine neue Sperrzeitregelung für Spielhallen in Kraft. §11 Abs. 8 LGlüG (2012) lautete:

„(8) Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 0.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. An den folgenden Tagen ist das Spiel in Spielhallen nicht zugelassen:

1. am Karfreitag, am Volkstrauertag und am Totensonntag jeweils ab 4.00 Uhr,
2. am Allerheiligentag von 11.00 bis 20.00 Uhr,
3. am 24. Dezember ab 11.00 Uhr und
4. am 25. Dezember von 0.00 bis 24.00 Uhr.“

Mit Schreiben vom 4. Juni 2013 wandte sich die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) an die für den Vollzug des Landesglücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages zuständigen Behörden. Bei der Beklagten ging das Schreiben am 12. Juni 2013 ein. Es enthielt unter anderem folgende Ausführungen:

„Sperrzeiten (§ 11 Abs. 8 LGLüG)

Das Landesglücksspielgesetz enthält in § 11 Abs. 8 Satz 1 eine generelle Sperrzeit von 0.00 bis 6.00 Uhr. Diese entspricht der bereits geltenden Regelung in § 18 Abs. 1 GastVO. § 11 Abs. 8 beinhaltet allerdings - anders als dies für die GastVO der Fall ist - keine Rechtsgrundlage für die Erteilung von Ausnahmen. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmen von der Sperrzeit per se ausschließen wollte. Soweit daher Sperrzeitverkürzungen noch nicht widerrufen wurden, sollte dies baldmöglichst geschehen.“

Die Beklagte widerrief daraufhin die Ausnahmegenehmigung mit Bescheid vom 5. Dezember 2013 gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2. Alternative VwVfG und führte zur Begründung aus, die Erlaubnis zur Verkürzung der Sperrzeit sei gemäß § 20 Abs. 2 GastVO unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt worden. Zum 1. Juli 2012 habe sich die gesetzliche Situation in der Weise geändert, dass das neue Landesglücksspielgesetz in Kraft getreten sei. Nach dessen § 11 Abs. 8 beginne die Sperrzeit für Spielhallen um 0:00 Uhr und ende um 6:00 Uhr. Eine Ausnahme zu dieser Regelung sei nicht mehr vorgesehen. Bei der Abwägung der Interessen an einer verkürzten Sperrzeit gegenüber dem öffentlichen Interesse an deren Einhaltung gebühre dem öffentlichen Interesse der Vorrang.

Die Klägerin legte Widerspruch gegen den Widerruf ein.

Während des anhängigen Widerspruchsverfahrens trat am 22. August 2015 ein durch das Erste Landesgesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes vom 18. August 2015 (GVB1. S. 190) - LGLüG (2015) - neu eingefügter § 11d in Kraft, in dessen Absatz 1 Satz 1 die regelmäßige Sperrzeit für Spielhallen auf 2:00 bis 8:00 Uhr festgelegt wird. Nach Absatz 2 der Vorschrift sind Ausnahmen von der Sperrzeit nach Absatz 1 Satz 1 oder der Gaststättenverordnung nicht zulässig.

Mit Widerspruchsbescheid vom 19. Januar 2017 wies der Stadtrechtsausschuss bei der Beklagten den Widerspruch zurück, weil die Beklagte ihre Entscheidung auf der Grundlage der damals geltenden Vorschriften zutreffend und nachvollziehbar begründet habe. Die Jahresfrist für den Widerruf sei eingehalten. Zum Wohle und im Interesse der Spielhallenbetreiber sei nicht sofort der Widerruf erklärt worden, sondern auf einen Hinweis bezüglich eines einheitlichen Gesetzesvollzugs gewartet worden. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung des Stadtrechtsausschusses sei dessen mündliche Verhandlung. Am 29. November 2016 stelle sich die Rechtslage jedoch so dar, dass die Änderung, auf die sich die Beklagte bezogen habe, durch eine weitere Gesetzesänderung zum 15. August 2015 überholt worden sei. Nach dem neuen § 11d LGLüG sei die Sperrzeit der Spielhallen nicht mehr in das Ermessen der Behörde

gestellt, und nach Absatz 2 der Vorschrift dürfe auch keine Ausnahme mehr erteilt werden. Somit sei der Widerruf der Sperrzeitverkürzungen im nun maßgeblichen Zeitpunkt ohnehin auszusprechen gewesen. Für den Stadtrechtsausschuss bestehe dabei keine Bindungswirkung an die Begründungen und Ermessenserwägungen der Ausgangsbehörde. Vielmehr dürfe er auch eine neue Ermessensentscheidung treffen. Anlass, die Ermessensentscheidung in einer anderen Weise zu treffen, sehe er nicht.

Die Klägerin hat daraufhin Klage erhoben, die das Verwaltungsgericht mit der Begründung abgewiesen hat, der Widerruf sei rechtmäßig. Der Widerrufsvorbehalt sei nicht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft worden. Die Widerrufsentscheidung beruhe auf den Zwecken der für das Spielhallenrecht geltenden gesetzlichen Lage im Zeitpunkt der Widerrufsentscheidung. Inwieweit § 11 Abs. 8 LGlüG (2012) eine Ausnahme nach §§ 19, 20 GastVO weiter zugelassen habe, sei unerheblich. Mit Inkrafttreten von § 11d Abs. 2 GlüG (2015) habe die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für eine Sperrzeitverkürzung im Widerspruch zur eindeutigen gesetzlichen Lage gestanden. Verfassungsrecht sei durch diese Bestimmung nicht verletzt. Der Widerruf sei auch ermessensfehlerfrei. Besondere Vertrauenstatbestände seien nicht erkennbar. Auch die Widerrufsfrist sei gewahrt. Alle für die Widerrufsentscheidung maßgeblichen Tatsachen seien der Beklagten erst mit dem Erhalt des Schreibens der ADD vom 4. Juni 2013 bekannt gewesen. Die Widerrufsfrist sei auch nicht durch Inkrafttreten des § 11d Abs. 2 LGlüG (2015) während des Widerspruchsverfahrens neu angelaufen.

Mit ihrer durch das Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht die Klägerin geltend, der Widerruf sei rechtswidrig.

[...]

Aus den Entscheidungsgründen:

Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

I.

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin nicht durch den Ablauf der Übergangsfrist gemäß § 29 Abs. 4 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV - am 30. Juni 2017 entfallen. Seitdem ist zwar für den Betrieb ihrer Spielhalle eine „neue“ Gewerbeerlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung - GewO - unter Einschluss einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach §§ 24, 25 GlüStV i.V.m. § 11 Landesglücksspielgesetz - LGlüG - erforderlich. Diese hat sie jedoch mit Bescheid der Beklagten vom 14. Juni 2017 erhalten, so dass sie im Falle eines Obsiegens weiterhin von der bestandskräftigen Sperrzeitverkürzung Gebrauch machen könnte. Die Ausnahmegenehmigung zur Sperrzeitverkürzung hat sich auch

nicht gleichsam „automatisch“ aufgrund ihrer Akzessorietät zu der Gewerbeerlaubnis aus dem Jahr 2010 mit Ablauf des 30. Juni 2017 erledigt (vgl. § 43 Abs. 2 VwVfG). Vielmehr geht der Gesetzgeber selbst von ihrem Fortbestand und damit von dem Erfordernis einer Aufhebung durch die zuständige Behörde aus (vgl. LT-Drs. 16/4671, S. 29: „Noch bestehende Verkürzungen oder Aufhebungen der Sperrzeit sind zu widerrufen“).

II.

Der Widerrufsbescheid der Beklagten vom 5. Dezember 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. Januar 2017 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Der Bescheid findet seine Rechtsgrundlage in § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2. Alt. VwVfG.

Nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist.

Diese Voraussetzungen für den Widerruf der Ausnahmegenehmigung lagen im maßgeblichen Zeitpunkt des Abschlusses des Widerspruchsverfahrens vor (a). Ermessensfehler sind nicht feststellbar (b). Auch das Fristerfordernis des § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 49 Abs. 2 Satz 2 und § 48 Abs. 4 VwVfG ist gewahrt (c).

a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Widerruf der Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 - einem begünstigenden, bei Erlass rechtmäßigen Verwaltungsakt - lagen im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids vor.

aa) Der nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO insoweit maßgebliche Widerspruchsbescheid des Stadtrechtsausschusses der Beklagten vom 19. Januar 2017 ist zutreffend auf die Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen durch die mit Art. 1 des Ersten Landesgesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes vom 18. August 2015 (GVB1. S. 190) - LGlüG (2015) - eingefügte Neuregelung der Sperrzeit für Spielhallen in § 11d Abs. 1 LGlüG (von 2:00 Uhr bis 8:00 Uhr statt wie zuvor von 0:00 bis 6:00 Uhr) gestützt, von der es nach § 11d Abs. 2 LGlüG nunmehr ausdrücklich keine Ausnahmegenehmigung mehr geben darf.

Diese Vorschrift war zum 22. August 2015 und damit im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung - der Entscheidung über den Widerspruch (st. Rspr., vgl. BVerwG,

Beschluss vom 3. November 2006 - 10 B 19.06 DÖV 2007, 302 m. w. N.) durch den Widerspruchsbescheid vom 19. Januar 2017 - bereits in Kraft getreten.

Die zuvor geltende Regelung in § 11 Abs. 8 LGlüG vom 22. Juni 2012 (GVB1. S. 166) - LGlüG (2012) -, die ihrerseits die Sperrzeitregelung der Gaststättenverordnung - GastVO - (0:00 bis 6:00 Uhr) übernommen hatte und auf deren Inkrafttreten der Ausgangsbescheid gestützt war, kam hingegen als Widerrufsgrund schon deshalb nicht mehr in Betracht, weil sie zu dem Zeitpunkt der Entscheidung über den Widerspruch bereits nicht mehr auf Spielhallen anwendbar war, da sie insoweit durch die Neuregelung in § 11d LGlüG (2015) abgelöst worden war.

Der Stadtrechtsausschuss hat den in dem Ausgangsbescheid vom 5. Dezember 2013 angeführten Widerrufsgrund damit zu Recht ersetzt und diesem Bescheid insoweit die für das gerichtliche Verfahren maßgebliche Gestalt verliehen (zu etwaigen Folgen für die Widerrufsfrist s. unten 2.c.bb)).

bb). Der Widerrufsvorbehalt in der Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 trägt diesen Widerrufsgrund.

Der Widerrufsvorbehalt in der Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 beruht auf § 20 Abs. 2 GastVO und enthält keine weitergehende Einschränkung auf bestimmte Widerrufsgründe (1). Der Widerruf aufgrund der Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen ist von diesem Vorbehalt umfasst (2). Dieser Widerruf ist hier auch nicht im Hinblick auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG - der für einen Widerruf wegen einer Änderung einer Rechtsvorschrift eine Gefährdung des öffentlichen Interesses erfordert - ausgeschlossen (3). Der auf die Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen gestützte Widerruf ist ferner nicht etwa deshalb rechtswidrig, weil die Neuregelung in § 11d LGlüG (2015) verfassungswidrig wäre (4).

(1) Der in der Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 enthaltene Widerrufsvorbehalt beruht auf § 20 Abs. 2 GastVO. Die Auslegung des Bescheids vom 28. Juli 2010 ergibt, dass der Vorbehalt darin nicht mit weitergehenden inhaltlichen Einschränkungen versehen worden ist. Insbesondere ist der Widerruf nicht auf Fälle einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse (hinsichtlich der örtlichen Lage bzw. der Störung der Nachbarschaft) beschränkt.

Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist entsprechend der §§ 133, 157 BGB durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises zu ermitteln (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 - 8 C 18/16 -, juris Rn. 14 m.w.N.). Dabei ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Bei der Er-

mittlung dieses objektiven Erklärungswertes sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen, insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts. Diese bestimmt den Inhalt der getroffenen Regel mit, sodass sie in aller Regel unverzichtbares Auslegungskriterium ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Oktober 2013 - 8 C 21/12 BVerwGE 148, 146, juris Rn. 14 und vom 26. Oktober 2017 - 8 C 18/16 -, juris Rn. 14).

Der Bescheid vom 28. Juli 2010, mit dem für die Spielhalle der Klägerin eine Sperrzeitverkürzung auf 5:00 bis 6:00 Uhr genehmigt wurde, enthält in seinem Spruch (d. h. seinem Tenor) in Übereinstimmung mit § 20 Abs. 2 GastVO einen Widerrufsvorbehalt im Sinne von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2. Alt. VwVfG, der wie folgt formuliert ist:

„Die Genehmigung wird gem. § 20 Abs. 2 GastVO unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt“.

Die eigentliche Regelung in dem Spruch des Verwaltungsakts („wird unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt“) enthält damit einen Begründungsteil, nämlich einen Hinweis auf § 20 Abs. 2 GastVO, der die Behörde zur Aufnahme eines allgemeinen, uneingeschränkten Widerrufsvorbehalts verpflichtet, wenn sie eine Ausnahmegenehmigung erteilt: Nach dieser Vorschrift „ist“ im Falle der Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit die Ausnahmegenehmigung „unter Widerrufsvorbehalt zu erteilen“.

Dass die Beklagte ihrer gesetzlichen Verpflichtung durch die Regelung eines allgemeinen Widerrufsvorbehalts nachkommen wollte, ergibt sich aber nicht nur aus dem Hinweis auf § 20 Abs. 2 GastVO, sondern darüber hinaus aus dem Zusatz „jederzeit“. Aus der Sicht eines Adressaten wird bei objektiver Würdigung durch diesen Zusatz im Spruchsatz des Verwaltungsakts weniger auf eine zeitlich - d.h. im Hinblick auf eine Uhrzeit oder ein Datum - uneingeschränkte Widerrufsmöglichkeit der Behörde hingewiesen, sondern auf die sachlich uneingeschränkte Widerrufsmöglichkeit. In Zusammenhang mit dem Hinweis auf § 20 Abs. 2 GastVO wird hierin deutlich, dass die Formulierung „jederzeit“ dem Adressaten die hohe Bedeutung des Widerrufsvorbehalts vor Augen führen und ihn vor dem möglichen Widerruf warnen soll, auf den er gefasst sein möge. Der Zusatz „jederzeit“ dient damit letztlich der größtmöglichen Einschränkung eines denkbaren Vertrauens in die Ausnahmegenehmigung.

Der optisch abgesetzte, eigentliche Begründungsteil des Bescheides enthält angesichts der Klarheit, mit der die Beklagte in deren Tenor den uneingeschränkten Widerrufsvorbehalt geregelt und zugleich begründet hat, keine inhaltliche Einschränkung des Vorbehalts. In der Begründung des Bescheides findet sich zunächst ein Absatz, mit dem die Ausnahmegenehmigung begründet wird („Die Sperrzeit für Spielhallen kann [...] verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Hierbei ist vor allem [...] zu berücksichtigen. Aufgrund der örtlichen Lage der Spielhalle kann davon ausgegangen werden, dass eine Störung der Nachtruhe für die

Nachbarschaft nicht erfolgt.“). Der darauf folgende Absatz bezieht sich auf den Widerrufsvorbehalt („Sollte sich jedoch herausstellen, dass durch die Verkürzung der Sperrzeit der Spielhalle Nachteile entstehen, kann diese jederzeit verlängert oder aufgehoben werden.“). Die Verwendung der Formulierung „herausstellen“ und die Bezeichnung der den Widerrufsvorbehalt auslösenden Veränderungen als „Nachteile“ könnten bei isolierter Betrachtung dieses Satzes zwar den Eindruck erwecken, lediglich tatsächliche Änderungen der Sachlage sollten die Beklagte zu einem Widerruf berechtigen. Der Satz ist jedoch nicht isoliert, sondern in seinem Zusammenhang mit denjenigen Begründungselementen zu betrachten, die - wie dargelegt - bereits der Spruch des Bescheids enthält. In der Zusammenschau mit diesen Elementen besteht bei objektiver Würdigung kein Zweifel daran, dass die Beklagte in Übereinstimmung mit ihrer gesetzlichen Verpflichtung einen allgemeinen, uneingeschränkten Widerrufsvorbehalt aufgenommen hat und der Hinweis auf den Widerruf im Falle des „Herausstellens von Nachteilen“ im Begründungsteil lediglich der beispielhaften Veranschaulichung eines besonders naheliegenden Widerrufsgrundes dienen sollte.

(2) Die Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen stellt einen zulässigen Widerrufsgrund im Sinne dieses Vorbehalts dar.

Selbst wenn man den Widerruf als „actus contrarius“ zum Erlass der Ausnahmegenehmigung betrachtet und für den Widerruf eine Änderung von solchen Umständen verlangt, die ihrerseits bei Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu berücksichtigen waren, stellt die Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen einen solchen Umstand dar. Denn bei Erteilung der Ausnahmegenehmigung war die Sperrzeitregelung in § 20 GastVO zu beachten, die durch die neu in Kraft getretene Sperrzeitregelung in § 11d LGlüG (2015) ersetzt wurde.

Im Übrigen ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass ein „öffentliches Bedürfnis“, welches gemäß § 18 Abs. 1 GastG und §§ 20 Abs. 1, 19 Abs. 2 GastVO eine Ausnahmegenehmigung rechtfertigt, die Vereinbarkeit dieser Ausnahmegenehmigung mit der übrigen Rechtsordnung voraussetzt (vgl. BVerwG Urteil vom 7. Mai 1996 - 1 C 10/95 -, NVwZ 1997, 276 [= juris Rn. 26]: „Ein öffentliches Bedürfnis für eine Verkürzung der Sperrzeit liegt daher u. a. dann nicht vor, wenn [...] seine Befriedigung aber nicht im Einklang mit der Rechtsordnung [...] stünde, also dem Gemeinwohl zuwiderliefe“).

(3) Der Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG aufgrund der Änderung der Vorschriften über die Sperrzeit von Spielhallen (hier: Ersetzung der §§ 19, 20 GastVO durch § 11d LGlüG [2015]) ist auch nicht im Hinblick auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG - der für einen Widerruf wegen einer Änderung einer Rechtsvorschrift eine Gefährdung des öffentlichen Interesses erfordert - ausgeschlossen. Ein etwaiger Vorrang von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG dürfte zwar im Falle eines Widerrufsvorbehalts bei gebundenen Entscheidungen nach § 36 Abs. 1, 2. Alt. VwVfG - d. h. bei Verwaltungsakten, auf die ein Anspruch besteht - an-

zunehmen sein. Hinsichtlich solcher Verwaltungsakte hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 9. Dezember 2015 ausgeführt, Nebenbestimmungen, die sicherstellen sollten, dass die gesetzlichen Voraussetzungen eines Verwaltungsakts auch *künftig* erfüllt blieben, seien nach § 36 Abs. 1, 2. Alt. VwVfG nicht zulässig. Denn sonst würden die differenzierten Regelungen über den Widerruf rechtmäßig erlassener Verwaltungsakte nach § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG unterlaufen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 - 6 C 37/14 BVerwGE 153, 301, juris Rn. 20; ähnlich bereits OVG NRW, Urteil vom 4. Februar 1992 - 5 A 1320/88 -, juris Rn. 71: „... dass ein umfassendes Absichern der Rechtswidrigkeit eines Bewilligungsbescheids durch einen Widerrufsvorbehalt [...] unzulässig ist“).

Diese Erwägungen sind auf die vorliegende Konstellation eines gesetzlich vorgeschriebenen Widerrufsvorbehalts für eine Ermessensentscheidung über die Gewährung eines Dauerverwaltungsakts jedoch nicht übertragbar.

Im Falle der hier in Rede stehenden Ausnahmegenehmigung nach § 20 GastVO handelte es sich nämlich nicht um gebundene Entscheidungen, auf die der Begünstigte einen Anspruch hat (vgl. § 36 Abs. 1 VwVfG), sondern um eine Ermessensentscheidung. Der Widerrufsvorbehalt verkürzt in einem solchen Falle nicht - wie in den Fällen des § 36 Abs. 1, 2. Alt. VwVfG - den Anspruch des Begünstigten inhaltlich, ohne dass hierfür eine gesetzliche Grundlage in der einschlägigen materiellen Ermächtigungsgrundlage bestünde. Im Gegenteil gibt im Falle des § 20 GastVO die Ermächtigungsgrundlage den Widerrufsvorbehalt zwingend vor und ermächtigt die Behörde zur Ausübung von Ermessen. Zudem handelt es sich bei der widerrufenen Ausnahmegenehmigung um einen Dauerverwaltungsakt, der nach wohl herrschender Auffassung im Falle seiner nachträglichen Rechtswidrigkeit unabhängig von dem Erfordernis eines öffentlichen Interesses für die Zukunft auch nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden könnte (vgl. dazu eingehend unten II.2.b)aa)).

(4) Der Widerruf aufgrund des Inkrafttretens von § 11d LGLüG (2015) ist auch nicht etwa deshalb rechtswidrig, weil diese Norm verfassungswidrig wäre.

(a) § 11d LGLüG ist formell verfassungsgemäß, insbesondere ist die Vorschrift kompetenzgemäß erlassen worden.

Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG können die Länder im Bereich der ihnen durch Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Materien das als Bundesrecht fortgeltende Recht durch Landesrecht ersetzen. Dabei ist es den Ländern verwehrt, bei Fortbestand der bundesrechtlichen Regelung einzelne Vorschriften zu ändern, wodurch eine unzulässige „Mischlage“ aus Bundes- und Landesrecht für ein- und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich vermieden werden soll. Die Ersetzung des Bundesrechts erfordert, dass der Landesgesetzgeber die Materie, gegebenenfalls auch einen abgrenzbaren Teilbereich, in eige-

ner Verantwortung regelt (vgl. insoweit zum verfassungsrechtlichen Maßstab BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 -, NJW 2004, 2363 [2364]).

Mit der Sperrzeitregelung in § 11d LGLüG (2015) hat das Land Rheinland-Pfalz von seiner Ersetzungsbefugnis nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG wirksam Gebrauch gemacht (vgl. bereits entsprechend zur rheinland-pfälzischen Mindestabstandsregelung im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 4/16 -, juris Rn. 16, dort bb)). Die Norm ist dem Recht der Spielhallen zuzuordnen, das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus der konkurrierenden Kompetenz der Bundes herausgenommen worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. BVerfGE 145, 20, juris Rn. 97 ff.). Mit dem Betrieb der Spielhallen ist die Regelung ihrer Sperrzeit verbunden (vgl. Hamburgisches OVG, Urteil vom 7. Februar 2018 - 4 bf 217/17 -, juris Rn. 184 m.w.N.).

In Bezug auf diese Sperrzeitregelung - einem trotz inhaltlichen Zusammenhangs klar abgrenzbaren Teilbereich des Rechts der Spielhallen - besteht ersichtlich keine „Mischlage“ zwischen Bundes- und Landesrecht. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber in § 11d Abs. 2 LGLüG (2015) sogar ausdrücklich die Anwendbarkeit der auf der bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung in § 18 GastG beruhenden §§ 19, 20 GastVO ausgeschlossen: Nach § 11d Abs. 2 LGLüG (2015) sind „Ausnahmen von der Sperrzeit nach Absatz 1 Satz 1 oder der Gaststättenverordnung vom 2. Dezember 1971 (GVBl. S. 274, BS 711-7) in der jeweils geltenden Fassung [...] nicht zulässig“. Der Landesgesetzgeber hat damit für den Bereich der Spielhallen die vorherige Sperrzeitregelung ohne jeden Zweifel durch eine andere, von der Verordnungsermächtigung im Bundesgesetz unabhängige, eigene Regelung ersetzt.

Unabhängig davon besteht in Rheinland-Pfalz auch hinsichtlich des Rechts der Spielhallen im Übrigen keine unzulässige Mischlage. Vielmehr sind auch in Anbetracht der Fortgeltung von § 33i GewO die vom Landesgesetzgeber verantworteten Regelungsbereiche (§§ 24 ff. GlStV, LGLüG) und der vom Bundesgesetzgeber verantwortete Regelungsbereich (§ 33i GewO) formell klar abgegrenzt (vgl. zur ähnlichen Rechtslage in Bayern BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 196; zur Rechtslage in Niedersachsen OVG Niedersachsen, Urteil vom 12. Juli 2018 - 11 LC 400/17 -, BeckRS 2018, 16842 Rn. 29; zur Rechtslage in Sachsen BVerwG, Urteil vom 5. April 2017 - 8 C 16/16 -, juris Rn. 20; SächsOVG, Beschluss vom 18. Dezember 2017 - 3 B 312/17 -, juris). Auch die Einbeziehung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis in die landesrechtlich durch § 15 Abs. 3 LGLüG angeordnete Konzentrationswirkung der gewerblichen Erlaubnis nach § 33i GewO ändert daran nichts, denn die parlamentarischen Verantwortungsbereiche können danach weiter klar unterschieden werden.

(b) § 11d LGLüG (2015) ist auch materiell verfassungsgemäß. Die Regelung ist mit Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 58 der Verfassung für Rheinland-Pfalz - LV - (Berufsfreiheit) und Art. 3

Abs. 1 GG bzw. Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 LV (Gleichbehandlungsgrundsatz) vereinbar. Die Sperrzeitregelung, mit der Spielhallenbetreiber dahingehend in ihrer Berufsausübung eingeschränkt werden, dass sie die Spielhallen in der Zeit von 2:00 Uhr bis 8:00 Uhr (sowie an sechs im Einzelnen genannten besonderen Feiertagen ganztätig und am 24. Dezember ab 11:00) - und damit länger als die dreistündige Mindest-Sperrzeit nach § 26 Abs. 2 GlüStV - geschlossen halten müssen, greift zwar in das Grundrecht der Berufsfreiheit ein. Denn die Betreiber müssen ihre Spielhallen im vorgegebenen Zeitraum für die Dauer von täglich sechs Stunden geschlossen halten. Zugleich stellt die Regelung aufgrund der Festlegung genauer Schließzeiten (2:00 Uhr bis 8:00 Uhr) eine organisatorische Vorgabe für die Arbeitszeiten der Betreiber und ihrer Mitarbeiter dar, von der individuell nicht abgewichen werden kann.

Der Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(aa) Dem Gesetzgeber steht im Rahmen eines Eingriffs in die Berufsfreiheit nicht nur bei der Festlegung der von ihm ins Auge gefassten Regelungsziele, sondern auch bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet und erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. März 2004 - 1 BvR 1778/01 BVerfGE 110, 141, juris Rn. 66 m.w.N.; speziell zum Einschätzungsspielraum im Glücksspielrecht BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 137 ff.). Bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen, und bei der Beurteilung der Maßnahmen, die der Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers erst überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. März 2004 - 1 BvR 1778/01 -, BVerfGE 110, 141, juris Rn. 66 m.w.N.).

Hieran gemessen ist die Sperrzeitregelung in § 11d LGlüG (2015) von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie dient ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (LT- Drs. 16/4671, S. 29) dem Ziel der Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht und damit einem Zweck, der in der Rechtsprechung als besonders wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt ist, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 133 m. w. N.). Dieses Ziel vermag grundsätzlich sogar eine objektive Berufswahlbeschränkung zu rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1954/01 BVerfGE 115, 276, juris Rn. 98 ff.; s. auch Hamburgisches OVG, Urteil vom 7. Februar 2018 - 4 bf 217/17 -, juris Rn. 96).

(bb) In Bezug auf das Ziel der Suchtbekämpfung ist die Sperrzeitregelung in § 11d LGlüG (2015) verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen (vgl. i.E. wie hier zu einer siebenstündigen Sperrzeit auch Hamburgisches OVG, Urteil vom 7. Februar 2018 - 4 bf

217/17 -, juris Rn. 178 ff.). Der Landesgesetzgeber hat seinen diesbezüglichen Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

Zwangswise Ruhe- und Unterbrechungszeiten, die den Anreiz zum Weiterspielen hemmen oder unterbrechen sollen, sind in Bezug auf die Bekämpfung der Glücksspielsucht mindestens förderlich. Sie sind geeignet, (potenzielle) Spieler davon abzuhalten, das Glücksspiel an Geldspielautomaten zeitlich uneingeschränkt zu beginnen oder fortzusetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6/15 -, BVerwGE 157, 127, juris Rn. 69; Hamburgisches OVG, Urteil vom 7. Februar 2018 - 4 bf 217/17 juris Rn. 191; s. im Übrigen BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 89: Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerden gegen die Sperrzeitverlängerung aufgrund unzureichender Auseinandersetzung der Beschwerdeführer mit Zweck und Verhältnismäßigkeit der Regelungen). Die Einheitlichkeit der gesetzlich festgelegten Sperrzeit schließt zudem die Möglichkeit potentiell suchtgefährdeter Spieler aus, nach Schluss der Öffnungszeit einer Spielhalle in eine andere Spielhalle mit abweichenden Öffnungszeiten zu wechseln.

Die von der Klägerin eines Parallelverfahrens eingewandte Abwanderungsbewegung in das unkontrollierte, ununterbrochene Internet-Glücksspiel bzw. hin zu unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten (vgl. dazu den Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 10. April 2017, u. a. S. 24) lässt die verfassungsrechtliche Geeignetheit der Sperrzeitregelung zur Suchtbekämpfung nicht von vornherein entfallen. Sie deutet allerdings auf Regulierungs- oder Vollzugsdefizite im Bereich des Internet-Glücksspiels hin. Die Entscheidung darüber, wie den im Bereich des Internet-Glücksspiels ebenfalls - oder womöglich sogar in gesteigertem Maße - vorhandenen Suchtrisiken (und damit zugleich einer etwaigen Abwanderung dorthin) zu begegnen ist, obliegt jedoch ebenfalls in erster Linie dem Gesetzgeber im Rahmen seines politischen Entscheidungsspielraums. Dieser hat sich grundsätzlich für eine Regulierung des Internet-Glücksspiels, nämlich für ein Verbot entschieden (vgl. § 4 Abs. 4 GlüStV). Soweit in dessen Bereich Vollzugsdefizite konstatiert werden (vgl. dazu den Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder [bis auf Hessen] nach § 32 GlüStV vom 28. April 2017, S. 30 f., hinsichtlich der Nicht-Beteiligung des Landes Hessen an diesem gemeinsamen Bericht der Länder vgl. ebd., S. 7), schließt dies nicht bereits die verfassungsrechtliche Geeignetheit von Sperrzeitregelungen für legale Spielhallen zur Bekämpfung der Spielsucht aus.

Vielmehr liegt es innerhalb des politischen Spielraums des Gesetzgebers, wenn er anstelle einer Deregulierung des Glücksspielmarkts (z.B. durch Verringerung der Sperrzeit oder der Legalisierung von Online-Glücksspielen) bei den Fragen ansetzt, „wie der Vollzug gegen illegale Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieangeboten, Sportwettangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann“ (vgl. den Evaluationsbericht der Länder vom 28. April 2017, S. 5 und S. 27) und „wel-

che regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen können, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags in diesem Bereich besser zu erreichen“ (ebd., S. 31). Es ist insoweit nicht Aufgabe des Senats, seine eigene Einschätzung und Bewertung über eine sinnvolle Regulierung des Glücksspielmarktes an die Stelle der politischen Entscheidung des Gesetzgebers zu setzen.

Unabhängig davon wäre, selbst wenn man die Sperrzeitregelung infolge einer durch sie ausgelösten Abwanderungsbewegung in den illegalen Glücksspielmarkt als ungeeignet zur Suchtbekämpfung ansehen würde, die Regelung noch immer zur Förderung ihrer anderen Ziele geeignet. Nach § 26 Abs. 2 GlüStV dient die Sperrzeitregelung nämlich ebenso allen weiteren Zielen des § 1 GlüStV, also neben dem Spieler- auch dem Jugendschutz (§ 1 Nr. 3 GlüStV).

Die Sperrzeitregelung ist des Weiteren erforderlich. Ein milderes, gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich, zumal dem Gesetzgeber auch hier ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt (vgl. entspr. zu Verbund- und Abstandsgeboten BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. BVerfGE 145, 20, juris Rn. 153 m.w.N.). Es liegt im Spielraum des Gesetzgebers, eine Spielunterbrechung von hier sechs Stunden in Bezug auf die Suchtbekämpfung für wirksamer zu halten als die in § 26 Abs. 2 GlüStV vorgesehene (Mindest-)Unterbrechung von drei Stunden.

Die mit der Sperrzeitregelung verbundenen Belastungen der Spielhallenbetreiber sind im Ergebnis auch nicht unangemessen.

Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe wahrt die Sperrzeitregelung in § 11d LGLüG (2015) auch unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen der Spielhallengesetze insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit und belastet die Betroffenen nicht übermäßig (vgl. entspr. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 155). Dies gilt sowohl für die Dauer als auch in Bezug auf die festgelegten Tages- und Nachtzeiten der Sperrzeit. Denn den Spielhallenbetreibern verbleibt in Rheinland-Pfalz zur Tag- und Nachtzeit noch ein durchaus erheblicher ein Zeitraum von 18 Stunden, in denen die Spielhallen betrieben werden können. Es ist auch nicht dargetan oder ersichtlich, dass der Schwerpunkt des Spielhallenbetriebs innerhalb der Zeiten zwischen 2:00 Uhr und 8:00 Uhr läge, so dass speziell die festgelegten Uhrzeiten zu einer übermäßigen Belastung führten.

Die Sperrzeitregelung ist auch nicht etwa deshalb unverhältnismäßig, weil - wie in einem der Parallelverfahren eingewandt wird - eine Übergangs- und Härtefallregelung fehlte. Solche Regelungen dienen dazu, ein vorhandenes Vertrauen in den Bestand einer bestimmten Rechtslage zu schützen und den Übergang in eine neue Rechtslage abzufedern. Denn bei der Aufhe-

bung und Modifizierung geschützter Rechtspositionen hat der Gesetzgeber auch dann, wenn ein Eingriff an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse steht dem Gesetzgeber dabei allerdings ein breiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Zwischen der sofortigen, übergangslosen Inkraftsetzung des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung der Gerichte unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. BVerfG Beschluss vom 30. November 2010 - 1 BvL 3/07 -, juris Rn. 49 m.w.N.).

Diese Grenze ist hier nicht überschritten. Im Falle der Sperrzeitregelung war das Vertrauen der Betreiber der hier allein in Rede stehenden „Bestandsspielhallen“ (vgl. § IIa LGLüG) bereits nach Maßgabe des § 29 Abs. 4 GlüStV geschützt. Die Tatsache, dass nach Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes (2012) überhaupt ein Weiterbetrieb stattfand, beruhte also bereits ihrerseits auf einer Übergangsregelung. Zudem hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, die unter Geltung der alten Rechtslage erteilten Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich der Sperrzeit mit Inkrafttreten des § 11d LGLüG (2015) für wirkungslos zu erklären. Stattdessen wurde der Weg einer Aufhebung der Bescheide durch die Behörden gewählt (vgl. LT-Drs. 16/4671, S. 29). Das Vertrauen der Betreiber in die ihnen in der Vergangenheit nach §§ 19, 20 GastVO gewährten Ausnahmen wurde demnach zunächst durch die Bestandskraft der betreffenden Bescheide und sodann durch die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts über die Aufhebung bestandskräftiger begünstigender Verwaltungsakte (§§ 48, 49 VwVfG), geschützt. Dafür, dass ein noch weitergehender Vertrauensschutz verfassungsrechtlich zwingend geboten sein könnte, sind keine Gründe ersichtlich. Dies wird auch in Anbetracht des vorliegenden Falles und der entsprechenden Parallelverfahren deutlich, in denen die Klägerinnen mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung des § 11d Abs. 2 LGLüG (2015) im Ergebnis noch immer Gebrauch von den nach Maßgabe der alten Rechtslage erteilten Sperrzeitverkürzungen machen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt in dem Verzicht des Gesetzgebers auf eine ausdrückliche gesetzliche Regelung über den Widerruf der bestandskräftigen Sperrzeitverkürzungen auch keine Verletzung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes. Dieser verpflichtet den parlamentarischen Gesetzgeber, wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen (vgl. zum verfassungsrechtlichen Maßstab zuletzt BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 - 1 BvL 3/14 - Juris Rn. 116 und BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. August 2018 - 1 BvR 1780/17 juris Rn. 17 ff. m. w. N.). Diesen Anforderungen hat der Gesetzgeber genügt, indem er selbst die grundrechtswesentlichen Entscheidungen über die Dauer und Uhr-

zeit der Sperrzeit sowie den Ausschluss von Ausnahmemöglichkeiten getroffen hat. Die nachgelagerte Entscheidung über die Ausübung der in den bestandskräftigen Sperrzeitverkürzungen enthaltenen Widerrufsvorbehalte - von denen der Gesetzgeber angesichts von § 20 Abs. 2 GastVO ausgehen konnte - durfte er vor diesem Hintergrund der Entscheidung der nach § 49 VwVfG zuständigen Behörden überlassen (vgl. LT-Drs. 16/4671, S. 29) (cc) Auch der Einwand, die Sperrzeitregelung in § 11d LGLüG (2015) führe zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits, greift nicht durch.

Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen sind zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 123 m.w.N.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt in dem unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Typen von Spielstätten (Verankerung im Alltag bei Spielhallen gegenüber Abstand vom Alltag bei Spielbanken) und insbesondere in der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Spielbanken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 174; s. auch speziell in Bezug auf Spielbanken in Rheinland-Pfalz: BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C4/16 -, juris Rn. 30). Aufgrund dieser sich auch auf die Suchtproblematik auswirkenden Unterschiede ist eine Ungleichbehandlung durch Vorschriften, die - wie hier die Sperrzeitregelung - eine zeitliche Begrenzung des Spiels in Spielhallen bezwecken, gerechtfertigt (vgl. entsprechend BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20, juris Rn. 174).

Nach alledem durfte die Beklagte die Ausnahmegenehmigung aus Anlass des Inkrafttretens von § 11 d LGLüG (2015) widerrufen.

b) Der Widerruf ist ermessensfehlerfrei erfolgt.

Der Widerruf ist gemäß § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 49 Abs. 2 VwVfG eine Ermessensentscheidung. Bei dieser Entscheidung muss die Behörde sich im Rahmen der Zwecksetzungen der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass des in Frage stehenden Verwaltungsakts und der Ermächtigung zum Widerruf gemäß § 49 VwVfG halten (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 49 Rn. 28), und sie muss die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten.

Diesen Anforderungen ist hier genügt. Der insoweit nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO maßgebliche Widerspruchsbescheid vom 19. Januar 2017, der der behördlichen Ermessensentscheidung ihre für das gerichtliche Verfahren maßgebliche Gestalt gegeben hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. April 2011 - 7 B 34/11 - juris Rn. 7; BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2016 - 8 C 5/15 -, BVerwGE 155, 261, juris Rn. 22 m. w. N.), lässt keine Ermessensfehler erkennen.

Es liegt insbesondere kein Ermessensausfall vor. Im Gegenteil geht aus dem Widerspruchsbescheid hervor, dass der Stadtrechtsausschuss bewusst eine eigene Ermessensentscheidung getroffen hat. So wird auf S. 7 des Widerspruchsbescheids u.a. ausgeführt: „[...] Anlass, die Ermessensentscheidung in einer anderen Weise zu treffen, sieht der Stadtrechtsausschuss nicht.“

Auch ein Ermessensfehlgebrauch ist nicht feststellbar. Der Stadtrechtsausschuss hat sein Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung gebraucht. Wie oben dargelegt, ist der Widerruf aufgrund der Änderung der Sperrzeitregelung für Spielhallen von den Zwecken des Vorbehalts und den Zwecken der Rechtsgrundlage der Ausnahmegenehmigung nach §§ 19, 20 GastVO gedeckt, zumal die Vereinbarkeit des Spielhallenbetriebs mit der übrigen Rechtsordnung zu deren Zwecken gehört (vgl. oben II.1.a) bb) (2)).

Auch die Zwecke des § 49 VwVfG sind gewahrt. Soweit in den Parallelverfahren vorgetragen wird, das Vertrauen der betroffenen Klägerinnen in den Bestand der Ausnahmegenehmigungen sei unzureichend berücksichtigt, vermag dies nicht zu überzeugen. Aufgrund des Widerrufsvorbehalts konnte die Klägerin gerade kein darüber hinausgehendes schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Ausnahmegenehmigung entfalten. Das Gesetz sieht für einen vorbehaltenen Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG - anders als in den Fällen eines Widerrufs nach den Nummern 3 bis 5 des Absatzes 2 (vgl. § 49 Abs. 6 VwVfG) - keinen Vertrauensschutz vor, da in diesen Fällen schon aufgrund des im jeweiligen Verwaltungsakt vorbehaltenen Widerrufs kein Anlass für ein Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts besteht (vgl. auch HessVGH, Beschluss vom 24. Juli 2013 - 9 A 1238/12 -, juris Rn. 32).

Vor diesem Hintergrund musste die Beklagte der Klägerin im Rahmen der Ermessensausübung auch keine Übergangsfrist einräumen oder eine solche auch nur gesondert erwägen. Insoweit gelten die obigen Ausführungen zur fehlenden Notwendigkeit einer gesetzlichen Übergangsfrist (vgl. II.1.a)bb) (3)(b)(bb)) entsprechend.

c) aa) Die Jahresfrist des § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 49 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 48 Abs. 4 VwVfG wurde gewahrt. Nach dem von § 49 Abs. 2 Satz 2 VwVfG in Bezug genommenen § 48 Abs. 4 VwVfG ist der Widerruf nur innerhalb eines Jahres zulässig, seit die Behörde von Tatsachen Kenntnis erhalten hat, welche den Widerruf des Verwaltungsaktes rechtfertigen. Hierzu gehört auch die Erkenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Mai 1988 - 7 B 79/88 -, NVwZ 1988, 822 = juris Rn. 3 und Beschluss vom 3. November 1992 - 4B 97/92 -, juris Rn. 3). Die Frist ist, wie der Große Senat des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschluss des Großen Senats vom 19. Dezember 1984, BVerwGE 70, 356 [362 f.]) entschieden hat, keine „Bearbeitungsfrist“ für die Behörde, son-

dem eine ab „Entscheidungsreife“ laufende Frist, deren Beginn auch die Kenntnis der für eine sachgerechte Ermessensausübung erforderlichen Gesichtspunkte voraussetzt.

Übertragen auf den Fall des hier in Rede stehenden Widerrufs wegen einer Änderung der Rechtslage bedeutet dies, dass die Widerrufsfrist erst dann zu laufen beginnen kann, wenn die Behörde die Rechtsänderung erkennt (vgl. entsprechend Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014 § 49 Rn. 86 f.). Demnach begann die Jahresfrist für die hier in Rede stehende Ausübung des Widerrufsvorbehalts aufgrund einer Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften (hier: Ausschluss der Anwendbarkeit von §§ 19, 20 GastVO auf Spielhallen) erst mit der Kenntnis der Beklagten von dieser Rechtsänderung.

Diese Kenntnis und damit Anlass zum Widerruf hatte die Beklagte erst mit der Kenntnis des Schreibens der Aufsichtsbehörde vom 4. Juni 2013. Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, stand die Tatsache der Rechtsänderung für die Beklagte nämlich nicht schon aufgrund des Inkrafttretens von § 11 Abs. 8 LGlüG (2012) zum 1. Juli 2012 fest. Denn dieser Vorschrift war gerade nicht eindeutig zu entnehmen, ob Ausnahmen von der Sperrzeit nach §§ 19, 20 GastVO weiterhin möglich bleiben oder ausgeschlossen werden sollten (vgl. zur vergleichbaren Problematik einerseits BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 2013 - 8 BN 3/12 - juris Rn. 3 a.E.: Weitergeltung von § 11 GastVO BW nach Inkrafttreten von § 46 LGlüG BW [2012]; andererseits VGH BW, Urteil vom 12. September 2013 - 6 S 1172/13 -, juris Rn. 32 f.: keine Weitergeltung).

Vor diesem Hintergrund stellte das Schreiben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) vom 4. Juni 2013, welches an die zuständigen Stadt-, Gemeinde- und Verbandsgemeindeverwaltungen gerichtet war und den „Vollzug des Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) vom 22.06.2012 i. V. m. dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) vom 15.12.2011 (GVBl. Nr. 9 vom 28.06.2012, S. 166 ff.)“ betraf, erst diejenige Tatsache dar, deren Vorliegen den Lauf der Jahresfrist in Gang setze. In diesem Schreiben artikuliert die Aufsichtsbehörde vor dem Hintergrund der unklaren Rechtslage ihre Rechtsauffassung und wies die zuständigen Behörden des Landes daraufhin, dass als Konsequenz der Neuregelung die Ausnahmegenehmigungen widerrufen werden sollten (vgl. S. 2 des Schreibens: „[...] Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmen von der Sperrzeit per se ausschließen wollte. Soweit daher Sperrzeitverkürzungen noch nicht widerrufen wurden, sollte dies baldmöglichst geschehen“). Ausweislich des Eingangsstempels hat die Beklagte dieses Schreiben am 12. Juni 2013 erhalten.

Demnach war der Widerruf innerhalb eines Jahres nach Zugang des Schreibens der ADD zulässig, also bis zum 12. Juni 2014.

Der Grundsatz von Treu und Glauben, auf den die Klägerin sich beruft, gebietet keinen früheren Fristbeginn. Die Rechtsprechung zum Vertrauensschutz der Spielhallenbetreiber hinsichtlich des Erfordernisses einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis - die auf die Absehbarkeit der Rechtsänderung abstellt - ist auf die gesetzliche Frist des § 48 Abs. 4 VwVfG nicht übertragbar. Bei der Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG geht es nicht um ein etwaiges Vertrauen der Behörde in das Unterbleiben einer Rechtsänderung, sondern um das Vertrauen der Inhaber bestandskräftiger Bescheide auf ein Unterbleiben der Rücknahme. Nach alledem war die Jahresfrist bei Erlass des Ausgangsbescheids vom 5. Dezember 2013 noch nicht verstrichen.

bb) Der Austausch des Widerrufsgrundes durch den Stadtrechtsausschuss - der bereits aufgrund des Außerkrafttretens von § 11 Abs. 8 LGlüG (2012) erforderlich wurde - unterlag keiner erneuten Fristbindung, nachdem der Ausgangsbescheid seinerseits die Jahresfrist gewahrt hatte.

Grundsätzlich beginnt zwar für jeden Widerrufsgrund die Widerrufsfrist je gesondert zu laufen (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 49 Rn. 106 m.w.N.). Der Stadtrechtsausschuss hat jedoch nicht „den Widerruf“ - wie § 49 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 48 Abs. 4 VwVfG nach seinem Wortlaut voraussetzt („[...] so ist *die Rücknahme* nur innerhalb eines Jahres [...]“ bzw. entspr. „[...] so ist *der Widerruf* nur innerhalb eines Jahres [...]“) - erstmals oder erneut ausgesprochen. Er hat vielmehr lediglich dem Ausgangsbescheid durch das Auswechseln des Widerrufsgrundes die maßgebliche Gestalt verliehen (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Für die Frage, ob die Jahresfrist eingehalten ist, kommt es demnach nicht auf den Erlass des Widerspruchsbescheids an, sondern es ist grundsätzlich auf den ursprünglichen Bescheid abzustellen, wie § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO es vorschreibt (vgl. ähnlich zur Nichtanwendbarkeit der Frist nach § 19 Abs. 6 Zivildienstgesetz im Falle einer Gestaltänderung durch einen Widerspruchsbescheid BVerwG, Urteil vom 25. März 1981 - 8 C 69/80 -, BVerwGE 62, 80, juris Rn. 23 f.).

Es besteht nach Sinn und Zweck des § 48 Abs. 4 VwVfG auch kein Anlass für eine erweiternde Auslegung oder eine analoge Heranziehung dieser Vorschrift. Die Widerrufsfrist dient nämlich in erster Linie dem Vertrauensschutz (vgl. Kopp/Raumsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 48 Rn. 146 m.w.N.), d.h. dem Vertrauen in das Unterbleiben eines Widerrufs. Dieses Vertrauen ist in einer Konstellation wie der vorliegenden jedoch bereits durch den Ausgangsbescheid, mit dem der Widerruf fristgerecht ausgesprochen wurde, erschüttert worden. Im Falle eines anhängigen Widerspruchsverfahrens vermag ein etwaiges Vertrauen in das Unterbleiben eines Widerrufs nicht allein durch Zeitablauf wieder aufzuleben oder neu gebildet zu werden. Vielmehr muss ein Widerspruchsführer mit einem - ggf. mit einem Austausch von Gründen verbundenen - Widerspruchsbescheid auch nach Ablauf eines Jahres rechnen; für eine etwaige Beschleunigung des Verfahrens steht ihm der prozessuale Weg nach § 75 VwGO zur Verfügung. Sofern ein Widerspruchsführer darauf vertraut, dass die Ausgangsbe-

hörde den begünstigenden Verwaltungsakt zu Unrecht widerrufen hat, weil der in den Gründen des Bescheids angegebene Widerrufsgrund diesen nicht trägt, muss er damit rechnen, dass der Ausgangsbescheid nicht aufgehoben, sondern die Begründung durch die Widerspruchsbehörde geändert wird (vgl. entspr. BVerwG, Urteil vom 25. März 1981 - 8 C 69/80 -, BVerwGE 62, 80 = juris Rn. 23).

Nach alledem ist der Widerruf der Ausnahmegenehmigung hier rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

2. Unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Widerrufs könnte die Klage aber selbst dann keinen Erfolg haben, wenn der Widerruf entgegen der Auffassung des Senats rechtswidrig wäre, etwa weil er doch nicht von dem Widerrufsvorbehalt in dem Bescheid vom 28. Juli 2010 umfasst gewesen sein sollte (vgl. oben II.1.a)bb) (1) und (2)), oder weil ein solcher Widerruf aufgrund des Vorrangs von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG ausgeschlossen wäre (vgl. oben II.1.a)bb)(3)).

In diesem Falle könnte die Aufhebung der Sperrzeitverkürzung in eine Rücknahme nach § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 48 Abs. 1 VwVfG umgedeutet werden. Die Umdeutungsvoraussetzungen liegen vor (a). Als Rücknahme wäre die Aufhebung der Sperrzeitverkürzung rechtmäßig, auch wenn der Widerruf aus den vorgenannten Gründen rechtswidrig gewesen wäre (b).

a) Ein fehlerhafter - rechtswidriger oder nichtiger - Verwaltungsakt kann gemäß § 47 Abs. 1 VwVfG in einen anderen Verwaltungsakt umgedeutet werden, wenn er auf das gleiche Ziel gerichtet ist, von der erlassenden Behörde in der geschehenen Verfahrensweise und Form rechtmäßig hätte erlassen werden können und wenn die inhaltlichen Voraussetzungen für dessen Erlass erfüllt sind. Nach der ständigen Rechtsprechung sind unter diesen Voraussetzungen auch die Verwaltungsgerichte im gerichtlichen Verfahren ermächtigt, fehlerhafte Verwaltungsakte umzudeuten (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. November 1999 - 9 C 16/99 -, NVwZ 2000, 575 m.w.N.). Darüber hinaus darf die Umdeutung nicht nach § 47 Abs. 2 und 3 VwVfG ausgeschlossen sein.

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt (vgl. wie hier für die grundsätzliche Möglichkeit, einen Widerruf eines rechtswidrig gewordenen Dauerverwaltungsakts auf § 48 VwVfG zu stützen: BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2012 - 2 C 13/11 BVerwGE 143, 230, juris Rn. 15; ausf. Kiefer, NVwZ 2013, 1257 [1259 f.] m.w.N. aus der Lit. in Fn. 28; aA für den Fall des rechtswidrigen Widerrufs einer Sperrzeitverkürzung OVG NRW, Beschluss vom 5. September 2014 - 4 B 30/14 -, juris Rn. 19 f. = GewArch 2015, 35). Die Rücknahme wäre im vorliegenden Fall auf das gleiche Ziel wie der verfügte Widerruf, nämlich darauf gerichtet,

die Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 mit Wirkung ex nunc aufzuheben. Die Rücknahme führt hier also nicht zu einer zusätzlichen Belastung gegenüber dem Widerruf.

Auch der Rahmen für die Ausübung des Ermessens ist - wie § 47 Abs. 3 VwVfG es verlangt - identisch. Insbesondere ist weder im Falle des Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG noch im Falle der Rücknahme eines rechtswidrig gewordenen Dauerverwaltungsakts nach § 48 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 VwVfG, der keine Geldleistung oder teilbare Sachleistung im Sinne von § 48 Abs. 2 VwVfG gewährt, ein wirtschaftliches Bestandsinteresse der Klägerin einzustellen. Dies folgt im Falle des vorbehaltenen Widerrufs daraus, dass das Vertrauen des Betroffenen durch den Vorbehalt aufgefangen wird und § 49 Abs. 3 und Abs. 6 VwVfG in diesen Fällen keine Anwendung finden (vgl. oben II.1.b)}. Im Falle der Rücknahme folgt dies nach herrschender Auffassung - jedenfalls wenn keine außergewöhnlichen Umstände ersichtlich sind - aus der gesonderten Regelung des Entschädigungsverfahrens nach § 48 Abs. 3 VwVfG, in dem die wirtschaftlichen (materiellen) Bestandsinteressen des Betroffenen grundsätzlich gesondert zu bewerten sind (s. zur Prüfung von Vertrauensschutzgesichtspunkten im Verfahren nach Abs. 3 BVerwG, Urteil vom 20. März 1990 - 9 C 12.89 -, BVerwGE 85, 79, juris, Rn. 26 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 48 Rn. 137).

b) Als Rücknahme wäre der Widerruf rechtmäßig gewesen. Die sachlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme lagen im insoweit maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids vom 19. Januar 2017 vor (aa). Die Ermessenserwägungen des Stadtrechtsausschusses der Beklagten in dem Widerspruchsbescheid vom 19. Januar 2017 tragen auch die Rücknahme (bb). Auch die Verfahrens- und Formerfordernisse für die Rücknahme sind gewahrt; dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Fristerfordernis des § 48 Abs. 4 VwVfG (cc).

aa) Die Voraussetzungen für eine (fiktive) Rücknahme sind im maßgeblichen Zeitpunkt erfüllt. Im Falle einer Umdeutung müssen die sachlichen und rechtlichen Voraussetzungen des durch Umdeutung erzeugten Verwaltungsakts (hier: der Rücknahme) nicht nur zum Zeitpunkt der Umdeutung vollständig erfüllt sein, sondern sie müssen darüber hinaus auch Gegenstand des abgelaufenen Verfahrens gewesen sein, d. h., zum Zeitpunkt der Beendigung des Verfahrens vorgelegen haben (vgl. OVG NRW, Urteil vom 11. Juli 1991 - 2 A 795/90-, BeckRS 1991, 8493, Rn. 55).

So liegt der Fall hier. Im Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids vom 19. Januar 2017 lagen die - auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats noch erfüllten - Rücknahmevoraussetzungen nach § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V. m. § 48 Abs. 1 VwVfG vor.

Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Ver-

gangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden. Für Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt haben oder Voraussetzung hierfür sind, gelten insoweit die besonderen Regelungen über die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Rücknahmeentscheidung in § 48 Abs. 2 VwVfG. Für rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte, die nicht unter Absatz 2 fallen, bestimmt § 48 Abs. 3 VwVfG, dass die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensvorteil auszugleichen hat, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist. Nach § 48 Abs. 4 VwVfG ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt zulässig, in dem die Behörde von Tatsachen Kenntnis erhält, welche die Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsakts rechtfertigen.

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 war bei Erlass des Widerspruchsbescheids vom 19. Januar 2017 „rechtswidrig“ im Sinne von § 48 Abs. 1 VwVfG.

Die Regelung über die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nach § 48 Abs. 1 VwVfG betrifft zwar grundsätzlich nur Fälle *anfänglich* rechtswidriger Verwaltungsakte, d.h. solcher Verwaltungsakte, die bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtswidrig waren. Etwas anderes gilt aber für Verwaltungsakte mit Dauerwirkung (Dauerverwaltungsakte). Bei diesen ist der materiell-rechtlich maßgebliche Zeitpunkt für das Rechtswidrigkeitsurteil nach § 48 Abs. 1 VwVfG der Zeitpunkt der (hier fiktiven) Rücknahmeentscheidung (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2012 - 2 C 2.11 -, BVerwGE 143, 230, und vom 9. Mai 2012 - 6 C 3.11 -, BVerwGE 143, 87, sowie vom 28. Oktober 2004 - 2 C 13/03 NVwZ 2005, 341 f.; VGH BW, Urteil vom 24. September 2001 - 8 S 641/01 -, NVwZ-RR 2002, 621; aA Suerbaum, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, §48 Rn. 48; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 48 Rn. 15a).

Das hat seinen Grund letztlich darin, dass es dem Gerechtigkeitsempfinden widerspräche, wenn die Klage gegen einen Verwaltungsakt, dessen Regelung sich nicht in einer einmaligen Gestaltung der Rechtslage erschöpft, sondern der auf unbestimmte Dauer angelegt ist und sich gewissermaßen ständig wiederholt, abgewiesen werden müsste, obwohl er sich - trotz anfänglicher Rechtmäßigkeit - nach dem im Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Recht als rechtswidrig darstellt (vgl. VGH BW, Urteil vom 24. September 2001 - 8 S 641/01 -, NVwZ-RR 2002, 621). Dementsprechend besteht kein Anlass, eine Aufhebung eines solchen Verwaltungsakts - soweit er mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben wird - auf Fälle zu beschränken, in denen die Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 VwVfG, also insbesondere eine Gefähr-

dung des öffentlichen Interesses, vorliegen (vgl. VGH BW, Urteil vom 24. September 2001 - 8 S 641/01 -, NVwZ-RR 2002, 621).

Bei der Ausnahmegenehmigung vom 28. Juli 2010 handelt es sich um einen solchen Dauerwaltungsakt, nämlich um einen Verwaltungsakt, dessen Rechtsfolgen nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern während eines bestimmten Zeitraums eintreten, so dass sich der Verwaltungsakt grundsätzlich von Tag zu Tag fortlaufend für den jeweils abgelaufenen Zeitraum erledigt (vgl. zum Begriff Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, §35 Rn. 223 m.w.N.).

Die Ausnahmegenehmigung war zwar nicht bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses am 28. Juli 2010 rechtswidrig. Sie wurde es aber jedenfalls mit Inkrafttreten von § 11 d Abs. 2 LGlüG (2015) am 22. August 2015. Seitdem sind Ausnahmen von der Sperrzeit nach § 11d Abs. 1 Satz 1 LGlüG oder der Gaststättenverordnung in der jeweils geltenden Fassung nicht zulässig. Durchgreifende Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von § 11 d LGlüG (2015) bestehen nicht (vgl. oben II.1.a)bb)(4)).

bb) Ermessensfehler sind, wie dargelegt, nicht feststellbar (vgl. oben II.1.b) und II.2.a) zur Entsprechung des Ermessensrahmens), und auch die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG wurde nach den obigen Ausführungen (vgl. II.1.c)) gewahrt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.

Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Das Verfahren kann Gelegenheit geben zur Klärung der Reichweite des Anwendungsbereichs der Frist nach § 48 Abs. 4 VwVfG sowie zum Verhältnis von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2. Alt. VwVfG zu § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG (vgl. oben II. 1.) bzw. zur Klärung der Zulässigkeit der Umdeutung eines Widerrufs eines rechtswidrig gewordenen Dauerverwaltungsakts in eine Rücknahme gemäß § 48 VwVfG (vgl. oben II.2.).

[...]