

Beschluss Az. 10 CS 13.1715*

Bayerischer VGH

7. Oktober 2013

Leitsätze

Betriebseinstellungsverfügung; mehrere Spielhallen in einem Spielcenter; neue glücksspielrechtliche Anforderungen an Spielhallen; gesetzliche Übergangsregelungen; einjährige Übergangsfrist; unechte Rückwirkung; Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen; Stichtag; Eigentumsfreiheit; Berufs-/Gewerbefreiheit; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Gleichheitssatz; sachlich vertretbare Differenzierung

Tenor

- 1 I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- 2 II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 III. Unter Abänderung der Nr. III. des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 6. August 2013 wird der Streitwert für beide Rechtszüge auf jeweils 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin verfolgt mit der Beschwerde ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen Nr. 2. des Bescheids des Antragsgegners vom 23. Mai 2013 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28. Mai 2013, worin die Einstellung des Betriebs der Spielhalle „Spielcenter II-Admiral“ in K. zum 30. Juni 2013 verfügt wurde, weiter.

*<http://openjur.de/u/659917.html> (= openJur 2013, 44107)

- 6 Die Antragstellerin betreibt in dem betreffenden Gebäudekomplex drei Spielhallen. Für die streitgegenständliche Spielhalle „Spielcenter II-Admiral“ hat sie mit dem beim Landratsamt am 24. Oktober 2011 eingegangenen Antrag die Erteilung einer Erlaubnis nach §33i GewO beantragt, die ihr vom Landratsamt K. mit Bescheid vom 22. Juni 2012 erteilt wurde. Im Erlaubnisbescheid wurde die Antragstellerin auf die voraussichtlich ab 1. Juli 2012 für Spielhallen geltenden besonderen Regelungen des (neuen) Glücksspielstaatsvertrags und die mögliche Folge hingewiesen, dass die gewerberechtliche Erlaubnis zum Juni 2013 automatisch ihre Gültigkeit verliere.
- 7 Mit Schreiben vom 6. März 2013 beantragte die Antragstellerin (vorsorglich) die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhalle „Spielcenter II-Admiral“ gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV zum 1. Juli 2013.
- 8 Mit Bescheid vom 23. Mai 2013 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 28. Mai 2013 lehnte das Landratsamt K. den Antrag auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab (Nr. 1.), verfügte die Einstellung des Betriebs der Spielhalle „Spielcenter II-Admiral“ zum 30. Juni 2013 (Nr. 2.) und drohte für den Fall der nicht fristgerechten Betriebseinstellung ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500 Euro an (Nr. 3.). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die nach Ablauf der für die betroffene Spielhalle geltenden Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten des (geänderten) Glücksspielstaatsvertrags nach §24 Abs. 1 GlüStV erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis sei zu versagen, weil die Spielhalle in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen in einem gemeinsamen Gebäude bzw. Gebäudekomplex untergebracht und die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis daher gemäß §25 Abs. 2 und 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV ausgeschlossen sei. Die Anordnung, den Spielhallenbetrieb zum Ende der Übergangsfrist zum 30. Juni 2013 einzustellen, erfolge im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung und stelle die geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme dar, um den illegalen Spielhallenbetrieb zu unterbinden und die Umsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen.
- 9 Den Antrag der Antragstellerin gemäß §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen Nr. 2. des Bescheids des Antragsgegners vom 23. Mai 2013 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28. Mai 2013 anzuordnen, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 6. August 2013 im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, die angefochtene Einstellungsverfügung erweise sich gemäß §9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV voraussichtlich als rechtmäßig. Die Fortsetzung des Betriebs der streitgegenständlichen Spielhalle sei ab dem 1. Juli 2013 unerlaubt, weil die ab diesem Zeitpunkt erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis im Bescheid vom 23. Mai 2013 versagt worden sei. Die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei entgegen der Auffassung der Antragstellerin verfassungsgemäß und daher auf die streitgegenständliche Spielhalle anwendbar.

Grundrechte der Antragstellerin würden durch die Übergangsregelung nicht verletzt. Ermessensfehler des Antragsgegners lägen ebenfalls nicht vor.

- 10 Mit der Beschwerde macht die Antragstellerin im Wesentlichen geltend, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei der Betrieb dieser Spielhalle jedenfalls bis zum 30. Juni 2017 nicht unerlaubt und bedürfe keiner (zusätzlichen) glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV. Im Übrigen handle es sich hier um eine unzulässige vorgeifflche Untersagungsverfügung. Die in §29 Abs. 4 GlüStV getroffene Übergangsregelung sei verfassungswidrig. Die dort vorgenommene Differenzierung hinsichtlich der Übergangsfristen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechlichen Erlaubnis (Stichtag: 28. Oktober 2011) stelle eine weder notwendige noch sachlich vertretbare Ungleichbehandlung und damit eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG dar. Angesichts der Vielzahl der verbleibenden Spielhallen mit einer fünfjährigen Übergangsfrist sei schon nicht ersichtlich, wie die Schließung der wenigen unter die einjährige Übergangsfrist fallenden Spielhallen den Zielen des §1 GlüStV zuträglich sein solle. Auch sei die Bestimmung des Stichtags sachwidrig, weil ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz schon mangels „formaler Öffentlichkeit“ und fehlender Rechtsverbindlichkeit nicht geeignet sei, das schutzwürdige Vertrauen der Antragstellerin und anderer Spielhallenbetreiber in vergleichbarer Situation in den Fortbestand der (bisher) geltenden Rechtslage zu erschüttern. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts könne keine Rede davon sein, dass bereits nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags zu rechnen gewesen sei. Dass geplante Rechtsänderungen nicht schon im Entwurfsstadium berücksichtigt werden müssten, habe das Bundesverwaltungsgericht selbst für Behörden bestätigt. Im Übrigen stelle der gewählte Stichtag auch deshalb ein untaugliches Differenzierungskriterium dar, weil unter Berücksichtigung des Regelungszwecks der Verhinderung etwaiger „Mitnahmeeffekte“ nicht auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung, sondern vielmehr auf den Antragszeitpunkt hätte abgestellt werden dürfen. Weiter liege ein unzulässiger Eingriff in das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) in Form einer rechtswidrigen Enteignung, jedenfalls aber einer unverhältnismäßigen und mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes unvereinbaren Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Verhalte sich ein Unternehmer wie die Antragstellerin regelkonform, genieße er Rechtssicherheit, die unter dem Aspekt des Art. 14 GG vor allem Vertrauensschutz bedeute und sicherstelle, dass bereits getätigte Investitionen durch Rechtsänderungen und/oder Verwaltungshandeln nicht rückwirkend entwertet würden. Gerade im Vertrauen auf die alte Rechtslage und die ihr erteilten bau- und gewerberechlichen Genehmigungen habe die Antragstellerin nicht nur erhebliche Investitionen getätigt, sondern sei auch langfristige Verpflichtungen eingegangen. Demgegenüber erweise sich aber die einjährige Übergangsfrist als zu kurz. Aus diesen Gründen stelle die gesetzliche Regelung auch einen unzulässigen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Antragstellerin dar. Die rückwirkende tatbestandliche Einbeziehung der vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags erteilten Erlaubnisse nach

§33i GewO begründe für die Betroffenen im Vergleich zu rückwirkenden steuerrechtlichen Änderungen eine noch erheblich einschneidendere Belastung und stehe damit in vielerlei Hinsicht den Fällen einer „echten Rückwirkung“ nahe. Daher müsse auch insoweit der „verschärfte“ Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts für Fälle der unechten Rückwirkung zur Anwendung gelangen.

- 11 Der Antragsgegner ist der Beschwerde entgegengetreten und hat insbesondere auf bereits ergangene Entscheidungen des Senats in Parallelverfahren verwiesen.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten beider Instanzen sowie der vorgelegten Behördenakte Bezug genommen.
- 13 II.
- 14 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof nach §146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.
- 15 Aus den den Anforderungen von §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO entsprechend dargelegten Gründen ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu Unrecht abgelehnt hätte.
- 16 Das Verwaltungsgericht hat bei der von ihm nach §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu treffenden eigenen Ermessensentscheidung zu Recht festgestellt, dass sich die im Hauptsacheverfahren angefochtene Betriebseinstellungsverfügung ab dem 30. Juni 2013 bei der gebotenen summarischen Prüfung voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird. Denn die Antragstellerin verfügt weder über die für die betroffene Spielhalle ab dem 1. Juli 2013 erforderliche glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV), noch ist – worauf der Antragsgegner im Ausgangsbescheid zutreffend abgestellt hat – eine Erlaubniserteilung für diese Spielhalle gemäß §25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV möglich. Demgemäß hat das zuständige Landratsamt in rechtlich nicht zu beanstandender Weise die von der Antragstellerin für die betroffene Spielhalle beantragte glücksspielrechtlichen Erlaubnis in Nr. 1. des Bescheids vom 23. Mai 2013/28. Mai 2013 abgelehnt. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin handelt es sich bei der zum 30. Juni 2013 verfügten Betriebseinstellung daher auch nicht um eine „unzulässige prophylaktische Untersagungsverfügung“.
- 17 Der Einwand der Antragstellerin, die Fortsetzung des Betriebs der Spielhalle „Spielcenter II-Admiral“ über den 30. Juni 2013 hinaus sei entgegen der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV jedenfalls bis zum 30. Juni 2017 zulässig, weil diese Übergangsregelung den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (nachfolgend 1.), die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG (nachfolgend 2.) sowie das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (nachfolgend 3.)

verletze, greift nicht durch.

- 18 1. Entgegen dem Beschwerdevorbringen liegt mit den unterschiedlichen Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) vor. Denn der Gesetzgeber hat mit der an den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis und den diesbezüglichen Stichtag 28. Oktober 2011 anknüpfenden Ungleichbehandlung bei den Übergangsfristen eine notwendige und sachlich vertretbare (und nicht unverhältnismäßige) Differenzierung vorgenommen.
- 19 Wie sich aus §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV eindeutig ergibt, finden die durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in dessen Siebten Abschnitt für Spielhallen neu geschaffenen Regelungen (§§24 bis 26 GlüStV) auf Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags (gemäß Art. 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV am 1. Juli 2012) bestehen (und nach der bisherigen Rechtslage gewerberechtlich gemäß §33i GewO genehmigt wurden), ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Dadurch wird der Grundsatz bestätigt, dass die Anforderungen der §§24, 25 und 26 GlüStV ab Inkrafttreten anzuwenden sind (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32; BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 91). §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV enthalten demgegenüber Übergangsregelungen, wonach bestehende Spielhallen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis (Stichtag: 28. Oktober 2011) entweder bis zum Ablauf von fünf Jahren oder (nur) bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§24 und 25 GlüStV vereinbar gelten, d.h. für den betreffenden Zeitraum von der (glücksspielrechtlichen) Erlaubnispflicht freigestellt werden und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne (glücksspielrechtliche) Erlaubnis ermöglicht wird (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32).
- 20 1.1. Diese Differenzierung ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin in ihrer Beschwerde notwendig, um das vom Gesetzgeber mit dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag und dem entsprechenden Ausführungsgesetz weiterhin verfolgte Ziel, die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren, zu erreichen. Die schon bisher verfolgten Kernziele (vgl. §1 GlüStV) sollen unter Berücksichtigung der zum Glücksspielrecht ergangenen Rechtsprechung nationaler Gerichte und des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Ergebnisse der Evaluierung des bisherigen Glücksspielstaatsvertrags sowie der europäischen Entwicklung neu akzentuiert und zur Erreichung dieser Ziele eine Glücksspielregulierung mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgenommen werden, um deren spezifischem Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung zu tragen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 16 f.). Im Hinblick auf das durch sämtliche vorliegenden Studien belegte, besonders hohe Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben und vor allem in Spielhallen und das flächendeckende Angebot an Geldspielgeräten hat der Gesetzgeber gerade für den Bereich der Spielhallen Handlungs-

bedarf gesehen, um auch und gerade für diesen Bereich einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 30; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 95). Mit den in §29 Abs. 4 GlüStV vorgesehenen Übergangsfristen hat der Gesetzgeber dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse der Spielhallenbetreiber und ihren Erwartungen an die Amortisation getätigter Investitionen in Abwägung mit den in den §§24 und 25 GlüStV verfolgten Allgemeinwohlintereessen Rechnung getragen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 95).

- 21 Die Erforderlichkeit der Einbeziehung auch der bereits bestehenden, gewerberechtlich und baurechtlich genehmigten Spielhallen in den Anwendungsbereich dieser neuen glücksspielrechtlichen Anforderungen zur Bekämpfung der spezifischen Gefahren dieser Glücksspielform liegt auf der Hand. Um seine Ziele baldmöglichst umsetzen zu können, konnte der Gesetzgeber insbesondere im Hinblick auf den ihm bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften zukommenden breiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG, B.v. 18.3.2013 – 1 BvR 2436/11 – juris Rn. 34) unter Berücksichtigung der berechtigten Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber in rechtlich nicht zu beanstandender Weise eine Differenzierung der Übergangsfristen je nach dem für die einzelnen Spielhallenbetreiber bestehenden Vertrauensschutz vornehmen.
- 22 Gerade mit Blick auf die besonders gewichtigen Gemeinwohlziele des §1 GlüStV und die von Geldspielgeräten in Spielhallen diesbezüglich ausgehenden besonderen Gefahren ist es dem Gesetzgeber (auch) unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nicht verwehrt, sein glücksspielrechtliches Regelungskonzept durch die Staffelung von sachgerechten Übergangsfristen zeitnah umzusetzen und so – wie beabsichtigt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32) – den stufenweisen Rückbau bei Spielhallenkomplexen zu erreichen. Zur Verfolgung der legitimen Zwecke des §1 GlüStV ist dieser stufenweise Rückbau von Spielhallen entgegen der Auffassung der Antragstellerin geeignet, da mit seiner Hilfe – auch bei einer zunächst (wohl) nur relativ geringen Zahl betroffener Spielhallen – der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Weiter ist mit zu berücksichtigen, dass mit diesem schrittweisen Rückbau bei Spielhallenkomplexen ein wirtschaftlicher Betrieb von Spielhallen (wohl) auch künftig nicht unmöglich gemacht wird und auch nicht alle insoweit getätigten Investitionen völlig entwertet werden.
- 23 1.2. Auch das Abstellen auf den Stichtag 28. Oktober 2011 entspricht sachgerechter Ausübung des Regelungsspielraums des Gesetzgebers. Die diesbezüglichen Einwände im Beschwerdevorbringen der Antragstellerin greifen nicht durch.
- 24 Gerade im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der betroffenen Spielhallenbetreiber in das Fortbestehen der bisherigen Rechtslage kommt dem Beschluss der am 28. Oktober 2011 zu Ende gegangenen Ministerpräsidentenkonferenz, mit dem 15 der 16 Bundesländer sich auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag geeinigt und dessen Unterzeichnung am 15. Dezember 2011 beschlossen

haben, entgegen der Auffassung der Antragstellerin entscheidende Bedeutung zu. Der Gesetzgeber war verfassungsrechtlich nicht gehalten, insoweit erst auf den Zeitpunkt der Paraphierung des neuen Staatsvertrags am 15. Dezember 2011 oder der erst im ersten Halbjahr 2012 erfolgten Ratifizierung des Staatsvertrags in den Ländern abzustellen. Bereits mit der Zustimmung der Ministerpräsidenten zum neuen Staatsvertrag mussten, worauf das Verwaltungsgericht zu Recht abgestellt hat, die von den Neuregelungen betroffenen und interessierten Kreise mit der beabsichtigten Rechtsänderung für Spielhallen rechnen. Dem steht nicht entgegen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das schutzwürdige Vertrauen in den Bestand der bisherigen Rechtslage für die Betroffenen im Zeitpunkt des endgültigen Gesetzesbeschlusses über die Neuregelung entfällt, weshalb der Gesetzgeber deshalb berechtigt ist, den zeitlichen Anwendungsbereich einer Regelung auch auf den Zeitraum von dem Gesetzesbeschluss bis zur Verkündung zu erstrecken (BVerfG, B.v. 3.12.1997 – 2 BvR 882/97 – juris Rn. 42 m.w.N.). Denn eine solche Rückerstreckung der Anwendung der streitigen Normen liegt hier offensichtlich nicht vor. Neben der Sache liegt insoweit auch der Einwand der Antragstellerin, es sei hier ein „in vielerlei Hinsicht den Fällen einer echten Rückwirkung“ vergleichbarer Fall gegeben, weshalb ein entsprechend „verschärfter Prüfungsmaßstab“ zur Anwendung kommen müsse. Auch hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass schon mit der Einbringung eines Gesetzesentwurfs im Bundestag durch ein initiativberechtigtes Organ geplante Gesetzesänderungen öffentlich und ab diesem Zeitpunkt mögliche zukünftige Gesetzesänderungen allgemein vorhersehbar werden (BVerfG, B.v.10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – Rn. 56). Eine damit in etwa vergleichbare Konstellation im Bereich der vertraglichen Selbstkoordination der Länder ist hier gegeben. Eine vertragliche Koordination zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander auf der Basis von Staatsverträgen ist nach dem Grundgesetz zulässig (s. Art. 30 GG), soweit dadurch nicht die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung verletzt wird. Haben sich die Bundesländer wie vorliegend auf einen entsprechenden Staatsvertrag im Rahmen ihrer Länderzuständigkeit geeinigt, wird der betreffende Staatsvertrag gemäß Art. 72 Abs. 2 BV vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen, ohne dass der Staatsvertrag noch einer inhaltlichen Änderung durch den Landtag zugänglich wäre. Mit dem Beschluss vom 28. Oktober 2011 stand fest, dass der Änderungsstaatsvertrag in der beschlossenen Form den jeweiligen Länderparlamenten zur Unterrichtung vorgelegt und am 15. Dezember 2011 von den Ministerpräsidenten unterschrieben werden sollte (vgl. z.B. Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Sitzung des Niedersächsischen Landtags am 13. Oktober 2011, www.mw.niedersachsen.de/portal/live). Weitere Änderungen sollten nach diesem Beschluss nicht mehr erfolgen. Der Zustimmungsbeschluss des Landtags nach Art. 72 Abs. 2 BV entfaltet insoweit nur noch Ermächtigungsfunktion für die Ratifizierung und Transformationsfunktion (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, Art. 72 Rn. 13). Die Befugnis des Ministerpräsidenten, den Vertrag zu unterschreiben, ergibt sich bereits aus Art. 47 Abs. 3 BV, die Pflicht zur rechtzeitigen Information des Landtags aus Art.

55 Nr. 3 BV. Aufgrund dieses Verfahrens steht der Inhalt des abzuschließenden Staatsvertrags letztlich bereits mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, dass der Vertrag mit dem beschlossenen Inhalt unterschrieben werden soll, fest.

- 25 Keine andere Beurteilung gebietet die (noch nicht veröffentlichte) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Juni 2013 (8 C 46.12). Aus der diesbezüglichen Pressemitteilung vom 20. Juni 2013, auf die die Antragstellerin verweist, ergibt sich lediglich, dass das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, dass Behörden nur an geltendes Recht gebunden sind und geplante Rechtsänderungen nicht berücksichtigen müssen. Diese Feststellung ergibt sich aber bereits aus dem Grundsatz, dass die Exekutive an Recht und Gesetz gebunden ist (s. Art. 20 Abs. 3 GG). Selbstverständlich darf eine Behörde keine Entscheidung aufgrund einer noch nicht oder nicht mehr geltenden Rechtslage treffen, sondern hat sich strikt an das zum Zeitpunkt seiner Entscheidung geltende Recht zu halten. Die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilende Frage, ob eine Behörde eine geplante Rechtsänderung bereits im Vorgriff bei einer Verbotsverfügung beachten muss, stellt sich hier aber nicht und ist auch nicht mit der Frage, inwieweit ein Bürger auf den Fortbestand geltenden Rechts vertrauen darf, vergleichbar. Denn die jeweilige rechtliche Problematik ist bereits vom Ansatzpunkt her eine völlig unterschiedliche.
- 26 1.3. Die Stichtagsregelung erweist sich auch nicht deshalb als sachwidrig und damit nach Ansicht der Antragstellerin als untaugliches Differenzierungskriterium, weil Abgrenzungskriterium gemäß §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung ist, und nicht der der Antragstellung. Bestand nämlich ab dem der Öffentlichkeit bekannten Zeitpunkt (vgl. z.B. FAZ vom 28.10.2011, „Bundesländer öffnen den Glücksspielmarkt“), dem 28. Oktober 2011, der im Übrigen in den entsprechenden Foren deutlich kommuniziert wurde (www.isa-guide.de/isa-gaming/articles), die vom Gesetzgeber angenommene Gefahr, dass in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage für Spielhallen Vorraterlaubnisse erwirkt werden, um so gegebenenfalls (noch) in den Genuss längerer Übergangsfristen zu gelangen, ist das Abstellen des Gesetzgebers auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis sachgerecht. Wenn der Gesetzgeber derartige Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Neuregelung verhindern wollte (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32), ist dies gerade im Hinblick auf den besonders wichtigen Gemeinwohlbelang des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ein sachlich hinreichend begründeter Gesichtspunkt für die Wahl dieses Stichtags (BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 96). Denn abgesehen davon, dass, wie oben bereits ausgeführt wurde, dem Gesetzgeber bei der Festlegung von Stichtagen ein weiter Gesetzgebungsspielraum zusteht, sprechen auch gewichtige Gesichtspunkte für das Abstellen des Gesetzgebers auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung. Erst mit der (gewerberechtlichen) Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle darf der Spielhallenbetreiber die Spielhalle legal betreiben und erlangt eine Rechtsposition, die

geeignet ist, einen weiterreichenden Vertrauenstatbestand zu eröffnen als dies während des Laufs des Antragsverfahrens der Fall sein kann. Dagegen erweise sich eine Stichtagsregelung, die auf die (bloße) Antragstellung hinsichtlich einer gewerberechtlichen Erlaubnis für eine (geplante) Spielhalle abstellt, nicht als sachlich geeignetes Abgrenzungskriterium. Denn mit der Antragstellung steht gerade noch nicht fest, ob der Spielhallenbetreiber jemals eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten und demgemäß seine Spielhalle legal betreiben kann.

- 27 Auch die Gesetzesbegründung zu §29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV (LT-Drs. 16/11995 S. 32) spricht für den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis nach §33i GewO als Stichtag für die verkürzte Übergangsfrist, da dort eben nicht auf „Vorratsanträge“, sondern ausdrücklich auf „Vorratserlaubnisse“ abgestellt wird. Im Übrigen lässt sich auch nur der vom Gesetzgeber gewählte Stichtag genau bestimmen. Stellte man auf die Antragstellung ab, wäre unklar, ob dies der Tag sein sollte, an dem überhaupt formal ein Antrag auf Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis gestellt wurde, oder ob der Tag gemeint sein sollte, an dem der Antrag entscheidungsreif – also mit allen erforderlichen Unterlagen – bei der Behörde vorliegt. Gerade im zuletzt genannten Fall würde sich dann zudem die Frage stellen, wann alle für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Angaben tatsächlich vorgelegt waren. Ein auf die Antragstellung abstellender Stichtag wäre damit letztlich nicht geeignet, eine eindeutige Differenzierung zwischen den beiden Fallgruppen mit jeweils unterschiedlichen Übergangsfristen vorzunehmen.
- 28 2. Dass die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§24 bis 26 mit der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 GlüStV entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) oder die entsprechende Grundrechtsgewährleistung der Bayerischen Verfassung (Art. 103 Abs. 1 BV) verletzen, weil sie in unverhältnismäßiger Weise in den Schutzbereich dieses Grundrechts eingreifen, wird mit der Beschwerde ebenfalls nicht überzeugend dargelegt.
- 29 2.1. Ob der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG hier überhaupt eröffnet ist, muss nicht abschließend entschieden werden.
- 30 Allerdings unterfällt wohl nicht bereits die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. dazu BVerfG, E.v. 13.2.1964 – 1 BvL 17/61 – juris Rn. 58; B.v. 10.6.2009 – 1 BvR 198/08 – juris Rn. 18). Dies kann zwar dann der Fall sein, wenn zu der öffentlich-rechtlichen Gewährung einer Rechtsposition (hier der Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle) hinzukommt, dass diese Rechtsposition auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruht (vgl. BVerfG, B.v. 24.2.2010 – 1 BvR 27/09 – juris Rn. 62). Dies wäre unter Umständen dann der Fall, wenn der Spielhallenbetreiber umfangreiche Investitionen für die Errichtung und den Betrieb seiner Spielhalle gerade im Vertrauen auf den Bestand der Erlaubnis getätigt hat. Ein solcher

Fall liegt hier aber nicht vor. Denn jedenfalls im vorliegenden Fall beruhen die von der Antragstellerin getätigten Investitionen nicht auf dem Vertrauen in die gewerberechtliche Erlaubnis. Diese Erlaubnis hat die Antragstellerin erst nach der vollständigen Errichtung der Spielhalle und erst zu einem Zeitpunkt, als die Investitionen bereits getätigt waren, nämlich am 24. Oktober 2011, beantragt. Auch wenn es womöglich gängige Praxis ist, die gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle erst nach der Errichtung und der baulichen Abnahme der Spielhalle zu beantragen, schließt diese Vorgehensweise von vorneherein ein Vertrauen auf den Bestand der gewerberechtlichen Erlaubnis aus.

- 31 Der Senat kann offenlassen, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb der Antragstellerin als Sach- und Rechtsgesamtheit seiner Substanz nach den Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV genießt. Davon geht allerdings der Bayerische Verfassungsgerichtshof (E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 114) aus. Hierzu hat er ausgeführt: „Die Eigentumsgarantie schützt das Erworbenene, hat also die Ergebnisse geleisteter Arbeit zum Gegenstand. . . Die Betreiber bestehender Spielhallen sind insoweit in ihrem Grundrecht auf Eigentum berührt, als sie die neuen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen . . . nicht erfüllen und der Fortbestand ihrer Betriebe nach Ablauf der Übergangsfristen in Frage steht. Sie haben in den Betrieb von nach der bisherigen Rechtslage zulässigen Spielhallen investiert und die entsprechenden Genehmigungen nach Bau- und Gewerberecht erlangt.“ (BayVerfGH a.a.O.). Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht hierüber noch nicht abschließend entschieden (vgl. B.v. 10.6.2009 a.a.O. Rn. 17).
- 32 2.2. Selbst wenn der Spielhallenbetrieb der Antragstellerin aber den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG genießen würde, stellte entgegen der Auffassung der Antragstellerin der Eingriff in den Bestand des aufgrund der unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis begonnenen Spielhallenbetriebs keine verfassungswidrige Legalenteignung dar. Denn eine Enteignung im Rechtssinne liegt nur dann vor, wenn sie darauf gerichtet ist, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen (BVerfG, B.v. 2.3.1999 –1 BvL 7/91 –juris Rn. 73). Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Mit dem durch die Übergangsregelung bewirkten Eingriff in den Bestand des aufgrund der unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis legalen Spielhallenbetriebs stellt der Gesetzgeber lediglich Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf (BayVerfGH a.a.O. Rn. 115). Denn aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung kann nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste Befugnis nach ihrem Entstehen für alle Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben müsse. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten kann, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand eines erworbenen Rechts verdienen (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 24.2.2010 a.a.O. Rn.

65).

- 33 2.3. Handelt es sich danach bei den angegriffenen Vorschriften allenfalls um verfassungsrechtlich zulässige Inhaltsbeschränkungen des Eigentums, muss der Gesetzgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden (BVerfG, B.v. 24.2.2010 a.a.O. Rn . 64). Gemessen hieran ist ein Grundrechtsverstoß nicht festzustellen. Das Vorbringen der Antragstellerin lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die Grenzen der inhaltlichen Eigentumsbeschränkung in verfassungsrechtlich zu beanstandender Weise missachtet hätte. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin selbst in unverhältnismäßiger Weise in ihrem Eigentum beschränkt würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin in dem Gebäudekomplex zwar die dritte Spielhalle nicht mehr weiter betreiben darf, sie die betroffenen Räumlichkeiten aber noch anderweitig nutzen kann. Ihre baulichen Investitionen sind damit nicht völlig nutzlos aufgewendet bzw. „in den Sand gesetzt“ worden. Auch das Inventar kann anderweitig verwendet oder wieder veräußert werden. Zieht man zudem in Erwägung, dass die Antragstellerin nur einen sehr eingeschränkten Vertrauensschutz besitzt, weil sie bereits bei Erhalt der gewerberechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle, die sie im Übrigen erst unmittelbar vor dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Stichtag beantragt hat, von der Genehmigungsbehörde (nochmals) auf die zukünftige Rechtslage hingewiesen worden ist, dass sie diese Spielhalle nur für einen vorübergehenden Zeitraum betreiben kann, erweist sich die einjährige Übergangsfrist nicht als unangemessen kurz. Die Antragstellerin hat insbesondere keinen Rechtsanspruch darauf, ihre Spielhalle solange betreiben zu dürfen, bis ihre Investitionen amortisiert sind. Denn die Interessen der Antragstellerin sind abzuwägen mit dem Wohl der Allgemeinheit und dem mit der Neuregelung des Glücksspielrechts verfolgten Ziel der Eindämmung der Spielsucht, die, wie oben bereits dargelegt wurde, vor allem 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 wichtigen gesetzgeberischen Belang dar, der es rechtfertigt, private, insbesondere wirtschaftliche Belange von einzelnen Spielhallenbetreibern geringer zu gewichten.
- 34 3. Schließlich wird auch das Recht auf Berufs- bzw. Gewerbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG durch die einjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nicht verletzt.
- 35 3.1. Der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ist eröffnet, denn der Betrieb einer Spielhalle stellt eine berufliche bzw. gewerbliche Betätigung dar, die durch Art. 12 Abs. 1 GG vor staatlichen Beeinträchtigungen geschützt ist.

- 36 Das Bundesverfassungsgericht beurteilt Einschränkungen der Berufsfreiheit grundsätzlich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit und unterscheidet dabei danach, auf welcher Stufe der Berufsfreiheit die Regelung ansetzt. Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden. Allerdings müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen. Hingegen sind objektive oder subjektive Berufswahlbeschränkungen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlüter zulässig (BVerfG, U.v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 u.a. – juris Rn. 165).
- 37 Die Festsetzung von Übergangsvorschriften im neuen Glücksspielstaatsvertrag durch den Gesetzgeber enthält keine Beschränkung der Berufswahlfreiheit. Weder wird der Zugang zum Beruf eines Spielhallenbetreibers an sich verhindert oder von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht noch die Antragstellerin verpflichtet, diesen Beruf aufzugeben. Es steht ihr jederzeit frei, eine Spielhalle an einem nicht unter die Restriktionen des Glücksspielstaatsvertrags fallenden Ort zu eröffnen. Die gesetzlichen Regelungen beschränken daher lediglich die ortsbezogene Ausübung dieser beruflichen Tätigkeit.
- 38 3.2. Regelungen der Berufsausübung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (BVerfG, U.v. 13.12.2000 – 1 BvR 335/97 – juris Rn. 26). Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt die angegriffene Regelung.
- 39 Wie bereits oben ausgeführt wurde, ist die gesetzliche Festsetzung der strittigen Übergangsfristen gerechtfertigt, um die Ziele der Neuregelung des Glücksspielrechts in absehbarer Zeit zu erreichen. Durch diese soll gerade dem von Spielhallen ausgehenden Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung getragen werden. Es liegt im überwiegenden Wohl der Allgemeinheit, das Glücksspielangebot im Hinblick auf die Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren und zu begrenzen. Die festgesetzten Übergangsvorschriften sind dazu geeignet, weil sie die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu einem zeitnahen Termin ermöglichen. Auch deren Erforderlichkeit wird vom Senat nicht in Zweifel gezogen. Es wurde ebenfalls bereits dargelegt, dass dem Gesetzgeber bei der Festsetzung von Übergangsvorschriften ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt und die einjährige Übergangsfrist in den vom Gesetz genannten Fällen im Hinblick auf den relativ geringen Vertrauensschutz der Spielhallenbetreiber, denen erst nach dem Stichtag eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist – hier erst im Juni 2012, also sogar lange nach der Paraphierung des neuen Staatsvertrags – verhältnismäßig ist. Bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt, zumal im Hinblick auf die Beruf-

sausübung des einzelnen Spielhallenbetreibers lediglich eine geringe Beeinträchtigung seines Rechts auf Berufsfreiheit vorliegt. Der Senat hält damit die einjährige Übergangsfrist auch im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG für rechens.

- 40 Aus diesen Gründen war die Beschwerde mit der Kostenfolge des §154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.
- 41 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, §47, §53 Abs. 2 Nr. 2, §52 Abs. 1 GKG und erfolgt in Anlehnung an die ständige Praxis des Senats bei Untersagungsverfügungen gegenüber Sportwettenannahmestellen, die im Übrigen vom Bundesverwaltungsgericht auch in der vom Erstgericht zitierten Entscheidung (U.v. 16.5.2013 – 8 C 15.12 – juris) Anerkennung gefunden hat.
- 42 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO).