

Beschluss Az. 10 CS 13.1966*

Bayerischer VGH

29. November 2013

Leitsätze

Untersagungsverfügung für drei Spielhallen in einem Gebäudekomplex; Neue gesetzliche Anforderungen an Spielhallen; Gesetzliche Übergangsregelung; Einjährige Übergangsfrist; Fehlende Erlaubnisfähigkeit; Abstandsregelung; Luftlinie; Ermessen

Tenor

- 1 I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- 2 II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 III. In Abänderung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 27. August 2013 wird der Streitwert in beiden Rechtszügen auf jeweils 30.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrer Beschwerde ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die Anordnung der Antragsgegnerin vom 21. August 2013, mit der ihr der Betrieb der Spielhallen „Joker Casino Deluxe I, II und III“ untersagt wird, weiter.
- 6 Die Antragstellerin betreibt in der B. Straße 6 in E. die drei genannten Spielhallen. Die Baugenehmigung für die Umnutzung eines Fotostudios und eines

*<http://openjur.de/u/665417.html> (= openJur 2014, 61)

Reisebüros in eine Spielhalle wurde der Firma C. GmbH mit Bescheid vom 28. Juni 2011 erteilt. Die Antragstellerin mietete die Räume am 10. November 2011 für fünf Jahre bei der C. GmbH an. Sie hat am 6. November 2012 die gewerberechtlichen Erlaubnisse zum Betrieb dieser Spielhallen erhalten. Diese Bescheide enthielten einen Hinweis auf die Neuregelungen im Glücksspielstaatsvertrag, wonach eine ab dem 1. Juli 2013 erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht in Aussicht gestellt werden könne, weil der gesetzliche Mindestabstand nicht eingehalten werde.

- 7 Mit Schreiben vom 24. April 2013 beantragte die Antragstellerin für die drei Spielhallen jeweils die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV. Diese Anträge lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheiden vom 10. Juni 2013 ab. Zur Begründung führte sie aus, dass der Mindestabstand nach §25 Abs. 1 GlüStV i.V. mit Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV nicht eingehalten werde und eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV nicht in Betracht käme, weil kein atypischer Einzelfall gegeben sei. Eine Befreiung nach §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV scheidet aus, weil der Betrieb der Spielhallen nicht vor dem 28. Oktober 2011 genehmigt worden sei. Gegen diese Bescheide erhob die Antragstellerin Klage mit dem Antrag, die beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse zu erteilen. Die Klagen sind noch beim Verwaltungsgericht anhängig.
- 8 Mit Bescheid vom 21. August 2013 untersagte die Antragsgegnerin der Antragstellerin den Betrieb der Spielhallen „Joker Casino Deluxe I, II und III“ in der B. Straße 6 in E. und drohte für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000 Euro an. Die Untersagung erfolge gemäß Art. 10 Abs. 2 AGGlüStV i.V. mit §9 Abs. 1 Satz 1 bis 3 Nr. 3 GlüStV. Danach könne die Antragsgegnerin die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen, um die Erfüllung der nach dem GlüStV bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterblieben. Hierbei könne auch die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagt werden. Die Untersagung erfolge dabei nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Untersagung sei geeignet, um den Gesetzeszweck des Glücksspielstaatsvertrages zu erfüllen. Die Untersagung sei auch erforderlich, um dem Gesetzeszweck zu entsprechen. Bereits im Bescheid vom 10. Juni 2013 sei dargelegt worden, dass eine Erlaubniserteilung für die genannten Spielhallen nicht möglich sei. Die Anordnung sei auch angemessen. Die Antragstellerin sei bereits mit Schreiben vom 6. November 2012 und vom 14. Februar 2013 darauf hingewiesen worden, dass für die Spielhallen die gesetzlich notwendigen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse wegen des Nichteinhaltens des gesetzlich festgelegten Mindestabstands von 250 m nicht in Aussicht gestellt werden könnten. Das Interesse der Allgemeinheit an der Einhaltung des Gesetzeszweckes des GlüStV für die Herstellung rechtmäßiger Zustände überwiege das Interesse der Antragstellerin am Betrieb der Spielhallen.
- 9 Zur Begründung ihres Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der

Klage gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 21. August 2013 brachte die Antragstellerin vor, dass die Rechtmäßigkeit der maßgeblichen neuen Rechtsvorschriften des neuen Glücksspielstaatsvertrages für Spielhallen noch nicht geklärt sei. Wäre die Antragstellerin gezwungen, bereits jetzt ihre Spielhallen zu schließen, müsse sie schon im kommenden Monat einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens stellen. Sie sei Mitte November 2011 in Ansehung der im Juli 2011 erteilten Baugenehmigung eine mietvertragliche Verpflichtung auf die Dauer von fünf Jahren eingegangen. Es sei zu berücksichtigen, dass die Aufhebung des Suspensiv-effekts in §9 Abs. 2 GlüStV undifferenziert für sämtliche Anordnungen auf der Grundlage des GlüStV gelte. Insbesondere könne nicht außer Acht bleiben, dass die hier streitgegenständlichen Spielhallen nicht ohne behördliche Erlaubnis betrieben würden, sondern gewerberechtliche Erlaubnisse gemäß §33i GewO erteilt worden seien. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV nicht zutreffend geprüft. Ebenso sei fraglich, ob die Vorschrift von Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV dem Erfordernis der Bestimmtheit genüge.

- 10 Mit Beschluss vom 27. August 2013 lehnte das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 21. August 2013 ab. Rechtsgrundlage für den Erlass der Untersagungsverfügung sei §9 Abs. 1 Satz 1 bis 3 Nr. 3 GlüStV. Das Glücksspiel in den Spielhallen der Antragstellerin sei nicht erlaubt. Der Betrieb einer Spielhalle bedürfe gemäß §24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Die Regelungen in §24 ff. GlüStV fänden grundsätzlich ab Inkrafttreten des GlüStV Anwendung. Ausnahmen ergäben sich lediglich aus §29 Abs. 4 Satz 2 ff. GlüStV. Die Spielhallen der Antragstellerin fielen nicht unter die fünfjährige Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Der Stichtag 28. Oktober 2011 sei nach Auffassung des Gerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Daher fände die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV Anwendung. Die Untersagungsverfügung sei auch verhältnismäßig, weil der Antragstellerin kein Anspruch auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zustünde. Es stehe Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV entgegen. Zudem liege ein Verstoß gegen das Abstandsgebot des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV vor. Der Begriff der „Luftlinie“ erscheine weder zu unbestimmt noch sei er ungebräuchlich. Auch seien Luftlinien in einem vollständig bebauten Bereich messbar. Im Übrigen werde auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013, in der dieser den Mindestabstand von 250 m Luftlinie für mit der Bayerischen Verfassung vereinbar erkläre, verwiesen. Die Antragsgegnerin habe auch Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV zutreffend geprüft. Im Bescheid vom 10. Juni 2013 habe sie dargelegt, dass kein atypischer Einzelfall gegeben sei. Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Es spräche vieles dafür, dass es sich vorliegend um einen Fall des sog. intendierten Ermessens handle.
- 11 Mit ihrer Beschwerde beantragt die Antragstellerin, unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 27. August 2013 die aufschiebende Wirkung

der Klage der Antragstellerin gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 21. August 2013 gemäß §80 Abs. 5 VwGO anzuordnen. Die einjährige Übergangsfrist gemäß §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und des hiermit in Zusammenhang stehenden Stichtags 28. Oktober 2011 sei verfassungswidrig. Sie stelle einen rückwirkenden Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin dar. Die Übergangsfrist trage in keiner Weise der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. Die Anwendung der Übergangsvorschrift führe zu einer dauerhaften Schließung der streitgegenständlichen Gewerbebetriebe und zur Insolvenz der Antragstellerin. Das Gericht habe den sog. „Mitnahmeeffekt“ bezogen auf den Einzelfall nicht benannt. Gerade der vorliegende Sachverhalt verdeutliche, dass gewerbliche Bauvorhaben der in Rede stehenden Größenordnung lange Vorlaufzeiten hätten. Mitte des Jahres 2012 sei auch nie zweifelhaft gewesen, dass auf der Grundlage einer entsprechenden Baugenehmigung entsprechende gewerberechtliche Erlaubnisse gemäß §33i GewO erteilt würden. Der gesamte Wert dieser Investition und dieser durch die Baugenehmigung und die gewerberechtlichen Erlaubnisse gesicherten Rechtsposition werde nachträglich zunichte gemacht. Auch bislang sei für den Betrieb einer Spielhalle eine gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO ausreichend gewesen. Wenn nun der Gesetzgeber eine andere Wertung vornehme, könne diese richtigerweise nur für die Zukunft Geltung beanspruchen. Auch bei der Stichtagsregelung lasse das Gericht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu rückwirkenden Gesetzen außer Betracht. Es verweise schlicht auf Pressemitteilungen. Das Gesetzgebungsverfahren und die Ratifizierungsverfahren in den Bundesländern seien erst im Frühjahr 2012 in Gang gesetzt worden. Auch sei man in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen, was den Umfang des Verbots von Mehrfachkonzessionen oder die Abstandsregelung zu anderen Spielhallen angehe. Der Begriff der Luftlinie in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV sei dem Städtebaurecht fremd. Bei den anderen vom Gericht angeführten Fällen handle es sich tatsächlich um Luftlinien. Es werde auch nicht deutlich, wo diese Luftlinie anzusetzen sein solle. Die angefochtene Entscheidung lasse zudem eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der Ausnahmeregelung in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV vermissen.

- 12 Die Landesadvokatur Bayern beteiligte sich als Vertreter des öffentlichen Interesses mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2013 am Verfahren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Mai 2013 verpflichtete das Verhältnismäßigkeitsgebot die Behörde nur dann von einer Untersagung abzusehen und eine formell illegale Tätigkeit zu dulden, wenn diese Tätigkeit die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen erfülle und dies für die Untersagungsbehörde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung offensichtlich, d.h. ohne weitere Prüfung erkennbar sei. Die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen scheitere bereits an §25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV. Eine Ausnahme von diesem Verbot sehe das Gesetz nicht vor. Eine Befreiung komme bei Spielhallen, die unter die einjährige Übergangsfrist fielen, nach dem eindeutigen Wortlaut des §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht in Betracht. Im Übrigen halte der Spielhallenkomplex der Antragstellerin auch den erforderlichen

Mindestabstand zur nächsten Spielhalle von 250 m Luftlinie nicht ein. Dieses Erfordernis verstoße weder gegen den Bestimmtheitsgrundsatz noch gegen das Willkürverbot. Es liege auch kein Ausnahmefall nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AG-GlStV vor.

- 13 Die Antragsgegnerin beantragte mit Schriftsatz vom 21. Oktober 2013, die Beschwerde zurückzuweisen. Bereits der Entwurf eines Änderungsstaatsvertrags vom 14. April 2011 habe eine dem §29 Abs. 4 Satz 2 ff. GlStV entsprechende Übergangsregelung enthalten. Diese sei auch in den Medien und damit in der breiten Öffentlichkeit thematisiert worden. Die Baugenehmigung für die Spielhalle sei erst im Juli 2011 erteilt worden. Erst nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten am 28. Oktober 2011, im November 2011, habe die Antragstellerin den entsprechenden Mietvertrag abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt sei ihr bewusst gewesen, dass die neuen glücksspielrechtlichen Regelungen in Kraft treten würden. Im Übrigen werde auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verwiesen. Eine Luftlinie sei die kürzeste gedachte Entfernung zwischen zwei Punkten. Es komme also nicht darauf an, ob zwischen diesen Punkten Hindernisse existierten. Die Antragsgegnerin habe sich auch mit der Ausnahmeregelung des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AG-GlStV auseinandergesetzt. Die Tatsache, dass zwischen den fraglichen Spielhallen keine Sichtverbindung bestehe, führe nicht zur Bejahung eines atypischen Einzelfalls. Der Gesetzgeber habe bewusst den Abstand als alleiniges Kriterium gewählt, um durch die erforderliche Überwindung einer räumlichen und zeitlichen Distanz den Zusammenhang zwischen leichter Verfügbarkeit und Griffnähe eines weiteren Spielangebots in einem verstärkten Nachfrageverhalten des Spielers zu unterbrechen. Die Sichtverbindung sei hierfür nicht entscheidend.
- 14 Ergänzend wird auf die vorgelegten Behördenakten und die Gerichtsakten Bezug genommen.
- 15 II.
- 16 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.
- 17 Die nach §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu treffende Abwägungsentscheidung führt zu dem Ergebnis, dass der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen die Untersagungsverfügung vom 21. August 2013 abzulehnen ist, weil sich die Untersagungsverfügung im Hauptsacheverfahren voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird. Das Verwaltungsgericht ist im Rahmen der summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage zu Recht davon ausgegangen, dass der weitere Betrieb der drei Spielhallen der Antragstellerin ab dem 1. Juli 2013 einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedurfte und

die Untersagungsverfügung ermessensfehlerfrei auf das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnisfähigkeit der drei Spielhallen gestützt werden konnte.

- 18 Soweit die Antragstellerin die Verfassungsmäßigkeit der für die Spielhallen einschlägigen Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV angreift, macht sie damit sinngemäß geltend, dass auch für Spielhallen, für die die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO erst nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden ist, die fünfjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gelten müsse. Die Verfassungswidrigkeit allein der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV würde nämlich andernfalls dazu führen, dass die Spielhallen der Antragstellerin bereits ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags den neuen rechtlichen Anforderungen unterfielen. 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). Die Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 2 bis 4 GlüStV bewirkt insoweit nur eine Begünstigung für bereits bestehende Spielhallen bzw. für Spielhallen, für die bereits bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden war, und für solche Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist. Die durch §§24, 25 GlüStV i.V.m. §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV bewirkte Rückwirkung der gesetzlichen Neuregelung auf bereits bestehende Spielhallen wird somit durch die Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV zugunsten bestimmter Spielhallen nur zugunsten der Spielhallenbetreiber modifiziert (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 32).
- 19 Der Senat hat inzwischen mehrfach entschieden, dass speziell die Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV verfassungsgemäß ist (vgl. u.a. BayVGH, B.v. 28.8.2013 – 10 CE 13.1416 – juris; B.v. 28.8.2013 – 10 CE 13.1414 – juris; B.v. 30.9.2013 – 10 CE 13.1477 – juris; B.v. 22.10.2013 – 10 CE 13.2008 –; B.v. 24.10.2008 – 10 CE 13.1949 –) und zwar sowohl bezüglich der Rückwirkung der gesetzlichen Regelung auf bereits bestehende Spielhallen als auch bezüglich des

Stichtags.

- 20 Die betreffenden Normen (§§24 bis 26 GlüStV) wirken durch die Regelung in §29 Abs. 4 GlüStV auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte (Betrieb bereits bestehender Spielhallen) und Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein und entwerten damit zugleich die betroffene Rechtsposition bzw. die belastenden Rechtsfolgen dieser Normen treten erst nach ihrer Verkündung ein, werden tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt (bisheriger legaler Betrieb der Spielhallen) ausgelöst, so dass ein Fall der unechten Rückwirkung oder der tatbestandlichen Rückanknüpfung dieser Normen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorliegt (stRspr des BVerfG; vgl. z.B. B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 43 m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 92 f.).
- 21 Eine unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese Grenzen sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (stRspr des BVerfG; vgl. z.B. B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 43 m.w.N.). Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht hinreichend deutlich, dass der Gesetzgeber mit der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz nicht in hinreichendem Maße Rechnung getragen hat. Allein der Verweis auf die bestehende Baugenehmigung und die gewerberechtlichen Erlaubnisse sowie im Vertrauen darauf getätigte Investitionen reicht hierfür nicht aus.
- 22 Die unechte Rückwirkung, die die neue Anforderungen an Spielhallen normierenden Regelungen im geänderten Glücksspielstaatsvertrag entfalten, ist bei der hier nur möglichen summarischen Prüfung geeignet und erforderlich, um die vom Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags damit verfolgten Zwecke zu erreichen. Bei der gebotenen Abwägung der Interessen der Allgemeinheit, die mit den neuen Regelungen für Spielhallen in §§24 bis 26 GlüStV verfolgt werden, und dem Vertrauen der betroffenen Spielhallenbetreiber auf die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage auch über den 30. Juni 2013 hinaus (bis mindestens 30. Juni 2017) überwiegen hier die auch eine Rückanknüpfung rechtfertigenden öffentlichen Interessen.
- 23 Der Gesetzgeber verfolgt mit dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag und dem entsprechenden Ausführungsgesetz weiterhin das Ziel, die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren. Die schon bisher verfolgten Kernziele (vgl. §1 GlüStV) sollen jedoch unter Berücksichtigung der zum Glücksspielrecht ergangenen Rechtsprechung nationaler Gerichte und des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Ergebnisse der Evaluierung des bisherigen Glücksspielstaatsvertrags sowie der eu-

ropäischen Entwicklung neu akzentuiert und zur Erreichung dieser Ziele eine Glücksspielregulierung mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgenommen werden, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung zu tragen (vgl. Gesetzesbegründung A. I. 1., II. 2., 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 Handlungsbedarf 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 Allgemeinwohlinteressen 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). Die Geeignetheit und 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. Er könnte sonst das gesetzgeberische Ziel, die unter Suchtgesichtspunkten problematische übermäßige Häufung von Spielhallen in bestimmten Vierteln zu verhindern (LT-Drs. 16/12192 S. 13), nicht erreichen.

- 24 Dass der Gesetzgeber die Grenzen des ihm bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften zukommenden breiten Gestaltungsspielraums mit der Einräumung eines fünfjährigen Bestandsschutzes in §29 Abs. 4 Satz 2 sowie der zusätzlichen Befreiungsmöglichkeit gemäß §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in unzumutbarer Weise überschritten hätte, legt die Beschwerde der Antragstellerin weder dar noch ist dies für den Verwaltungsgerichtshof sonst ersichtlich. Denn damit wird den berechtigten Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber in rechtlich nicht zu beanstandender Weise Rechnung getragen. Dies gilt auch für die nur einjährige Übergangsfrist in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV. 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. 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. Er hat 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 Allgemeinwohlinteressen damit hinreichend 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). Gerade mit Blick auf die besonders gewichtigen Gemeinwohlziele des §1 GlüStV 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. Dabei 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. Auch darf insoweit nicht unberücksichtigt bleiben, dass erst mit der (gewerberechtlichen) Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle der Spielhallenbetreiber die Spielhalle legal betreiben darf und eine Rechtsposition erlangt, die geeignet ist, einen weiterreichenden Vertrauensstatbestand zu eröffnen, als wenn er nur im Besitz der Baugenehmigung ist.

- 25 Insbesondere erachtet der Senat es als zulässig, für die Differenzierung zwischen der fünfjährigen und der einjährigen Übergangsfrist in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis abzustellen. Ob der Gesetzgeber in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise womöglich auch einen anderen Anknüpfungspunkt zugrunde hätte legen können, kann dahinstehen. Zwar wird zutreffend ausgeführt, dass ab Baubeginn in das Gebäude investiert wird und damit bei einem späteren Verbot des weiteren Betriebs der Spielhalle diese bereits durch den Bau getätigten Investitionskosten womöglich nicht mehr amortisiert werden können. Jedoch ist dabei zum einen zu beachten, dass das errichtete Bauwerk selbst bei einer Schließung der Spielhalle nicht völlig wertlos ist, sondern, wengleich womöglich nach gewissen Umbaumaßnahmen, weiter verwertet, also weiter genutzt oder vermietet werden kann (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 117). Zudem hätte sich die Antragstellerin bzw. ihre Rechtsvorgängerin bereits wesentlich früher um eine gewerberechtliche Erlaubnis gemäß §33i GewO bemühen können und wäre damit unter die fünfjährige Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gefallen. Die Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV stellt zudem nicht nur auf den Stichtag für die Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis ab, sondern bei der fünfjährigen Übergangsfrist auch darauf, dass die Spielhalle bereits besteht, also tatsächlich Investitionen in den Spielhallenbetrieb geflossen sind.
- 26 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. 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 und nicht etwa erst der Paraphierung des neuen Staatsvertrags am 15. Dezember 2011 oder der erst im ersten Halbjahr 2012 erfolgten Ratifizierung des Staatsvertrags in den Ländern. Bereits mit der Zustimmung der Ministerpräsidenten zum neuen Staatsvertrag mussten 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 Rechtsfolgenlage 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 nicht vor. 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 (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 (Mörtl in Lindner/Mörtl/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 Ministerpräsidentenkon-

ferenz, dass der Vertrag mit dem beschlossenen Inhalt unterschrieben werden soll, fest. Ob daneben noch eine Konkretisierung einzelner Vorschriften durch den Landesgesetzgeber erfolgt, spielt dabei für die Frage der Schutzwürdigkeit des Vertrauens keine entscheidende Rolle.

- 27 Die Stichtagsregelung erweist sich auch nicht deshalb als sachwidrig, weil sie sich nicht zur Begründung der sogenannten Mitnahmeeffekte eignet. 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 Vorratserlaubnisse erwirkt werden, um so gegebenenfalls (noch) in den Genuss längerer Übergangsfristen zu gelangen, ist es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber derartige Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum ab Bekanntwerden der beabsichtigten Neuregelung bis zum Inkrafttreten der Neuregelung verhindern wollte (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32). Gerade im Hinblick auf den besonders wichtigen Gemeinwohlbelang des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ist dies 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).
- 28 Als zutreffend erweist sich auch die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass die Antragsgegnerin von ihrem Ermessen im Rahmen des §9 Abs. 1 Satz 1 bis 3 Nr. 3 GlüStV rechtsfehlerfrei Gebrauch gemacht hat, weil der Betrieb der drei Spielhallen nicht erlaubnisfähig nach §25 Abs. 2 GlüStV und §25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV ist.
- 29 Der Senat hat bereits entschieden, dass die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§24 bis 26 GlüStV nicht gegen das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) verstoßen, weil sie nicht in unverhältnismäßiger Weise in den Schutzbereich dieses Grundrechtes eingreifen. Auch hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u.a. – juris) überzeugend dargelegt, dass es sich insoweit um eine zur Erreichung des besonders wichtigen Gemeinwohlziels der Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht geeignete, erforderliche und auch im engeren Sinn verhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigung handelt. Dass die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§24 bis 26 GlüStV mit der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 GlüStV 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 nicht hinreichend dargelegt.
- 30 Auch 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 bzw. ihrer Rechtsvorgängerin getätigten Investitionen nicht auf dem Vertrauen in die gewerberechtliche Erlaubnis. Diese Erlaubnis hat die Antragstellerin überhaupt erst nach der Nutzungsänderungsgenehmigung im Juni 2011 und nach dem im November 2011 erfolgten Abschluss eines langfristigen Mietvertrags im November 2012 erhalten. 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. Dies gilt umso mehr, als die Antragstellerin bei Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis auf die bevorstehenden Änderungen im Glücksspielstaatsvertrag und das zusätzliche Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ebenso hingewiesen wurde wie auch darauf, dass für die drei Spielhallen die Erlaubnis nicht erteilt werden könne.

- 31 Zu Recht ist das Verwaltungsgericht auch davon ausgegangen, dass die Regelung in §25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV dem Bestimmtheitsgebot entspricht. Dies gilt sowohl für den Begriff als solchen als auch für die Bestimmung des Anfangs- und Endpunkts dieser Linie. Es ist ausreichend, dass unbestimmte Rechtsbegriffe sich aus der Gesamtsicht des Gesetzes und durch Auslegung anhand der einschlägigen Gesetzesmaterialien in einer dem Rechtsstaatsprinzip genügenden Weise ermitteln lassen. Als Luftlinie wird allgemein die kürzeste Entfernung zweier Punkte in der freien Landschaft über den direkten Luftweg durch eine Strecke, die parallel zur Erdoberfläche verläuft, bezeichnet. Da sich naturgemäß in städtischen Gebieten, in denen Spielhallen untergebracht sind, keine „freie Landschaft“ befindet, bezeichnet die Luftlinie i.S.d. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV die kürzeste Entfernung zwischen zwei Spielhallenstandorten, da es dem Gesetzgeber auf die räumliche Distanz der Spielhallen ankam (LT-Drs. 16/12192 S. 14). Ebenso ergibt sich aus der Gesetzesbegründung der jeweilige Messpunkt (Außenwand der Spielhalle). Auf eine Sichtverbindung zwischen den einzelnen Spielhallen kommt es im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV nicht an, da der Gesetzgeber den Zusammenhang zwischen einem verstärkten Nachfrageverhalten und der leichteren Verfügbarkeit der Spielmöglichkeit durch das Erfordernis der Überwindung einer räumlichen und zeitlichen Distanz unterbrochen sieht. Die optische Wahrnehmbarkeit stellt folglich kein entscheidungserhebliches Kriterium dar.

- 32 Soweit die Antragstellerin vorbringt, die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV sei nicht zutreffend geprüft worden, setzt sie sich in der Beschwerdebegründung mit der Annahme des Verwaltungsgerichts, die Voraussetzungen für eine Ausnahme i.S.d. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV lägen nicht vor, nicht hinreichend auseinander und legt damit keine Gründe dar, inwieweit diesbezüglich die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern wäre (§146 Abs. 4 Satz 3 VwGO). Das Verwaltungsgericht verweist insoweit auf die Ausführungen im Bescheid vom 10. Juni 2013. Darin legt die Antragsgegnerin ausführlich dar, dass wegen der Nähe zu den E. Arcaden und den vielen jungen Menschen, die sich dort aufhalten, sowie des hohen Spielhallenaufkommens in der Innenstadt die Erteilung einer Ausnahme mit Blick auf die Ziele des Staatsvertrages nicht in Frage komme. Zudem werde der vom Gesetzgeber geforderte Mindestabstand deutlich unterschritten.
- 33 Ebenso wenig geht die Antragstellerin in der Beschwerdebegründung darauf ein, dass die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die drei Spielhallen bereits daran scheitert, dass sich die Spielhallen in einem Gebäude befinden und damit der Versagungsgrund des §25 Abs. 2 GlüStV vorliegt, so dass es insoweit auf die Mindestabstandsregelung und eine etwaige Ausnahme nicht mehr ankommt.
- 34 Ergibt sich somit bei summarischer Prüfung, dass sich die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird, überwiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Einstellung des Betriebs das Interesse der Antragstellerin, bis zum Abschluss des Klageverfahrens auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse ihre Spielhallen weiter betreiben zu dürfen.
- 35 Die Beschwerde war daher mit der Kostenfolge des §154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.
- 36 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 Alt. 2, §47, §53 Abs. 2 Nr. 2, §52 Abs. 1, §39 Abs. 1 GKG.
- 37 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO).