

OVG Saarlouis Beschluß vom 10.2.2014, 1 B 476/13

Neue glücksspielrechtliche Anforderungen an Spielhallen - Abstandsgebot - gesetzliche Übergangsregelungen

Leitsätze

Nach Maßgabe der Erkenntnismöglichkeiten des Eilrechtsschutzverfahrens verstoßen die Regelungen im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und im SSpielhG, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 24 Abs. 1 GlüStV, § 2 Abs. 1 SSpielhG) und zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 500 m einzuhalten ist (§ 25 Abs. 1 GlüStV, § 3 Abs. 2 Nr.

2 SSpielhG) nicht gegen das Grundgesetz.

Mit den Übergangsregelungen für bereits bestehende Spielhallen in § 29 Abs. 4 S. 2 und 3 GlüStV hat der Gesetzgeber den Bestandsschutzinteressen der betroffenen Spielhallenbetreiber in nicht zu beanstandender Weise Rechnung getragen.

Die Erlaubnisfiktion gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gilt nur für solche am 30.6.2012 bestehenden Spielhallen, für die am 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO vorlag, die also am 20.10.2011 formell rechtmäßig betrieben wurden.

Tenor

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 27. November 2013 - 1 L 976/13 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- € festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde des Antragstellers gegen den vorbezeichneten Beschluss des Verwaltungsgerichts ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat es zu Recht abgelehnt, im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass die Spielhalle des Antragstellers in der H-Straße in Saarbrücken bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens einstweilen als mit den §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar gilt. Die vom Antragsteller dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, geben keine Veranlassung, die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern.

Dabei kann dahinstehen, ob überhaupt ein Rechtsschutzbedürfnis bzw. ein Anordnungsgrund für die vom Antragsteller begehrte, die vorgenannte Feststellung beinhaltende einstweilige Anordnung angenommen werden oder der Antragsteller etwa darauf verwiesen werden kann, - wie in vergleichbaren Fällen geschehen -

zunächst abzuwarten, ob eine Untersagungsverfügung ergeht, und gegen eine solche ggf. im Wege der Anfechtungsklage und eines Antrags gemäß § 80 Abs. 5 VwGO vorzugehen. Denn ungeachtet dessen ist – wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat – ein Anordnungsanspruch nicht dargetan. Dem Antragsteller ist es nicht gelungen, die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts überzeugend in Zweifel zu ziehen.

Der Antragsteller macht geltend, das Verwaltungsgericht habe die durch § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011 (im Folgenden: GlüStV) begründete Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG verkannt. Der in der Vorschrift angelegten Ungleichbehandlung fehle jede Rechtfertigung. Die Stichtagsregelung sei nicht notwendig, da im Saarland die ganz überwiegende Zahl der Spielhallen (253) fünfjährigen Bestandsschutz genießen würde und nur 24 Spielhallen an 19 Standorten überhaupt dem Anwendungsbereich von § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV unterfielen. Zudem befänden sich vorliegend in einem Radius von 500 m zum streitgegenständlichen Standort 17 weitere im Bestand bis zum 30.6.2017 geschützte Spielhallen an 10 Standorten, so dass die Schließung der streitgegenständlichen Spielhalle zum Spielerschutz nicht beitragen könne. Die Stichtagsregelung sei auch deshalb sachwidrig, weil mit dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung ein verfehelter Anknüpfungspunkt gewählt worden sei. Es hätte stattdessen auf den Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt werden müssen. Zudem habe der Gesetzgeber mit der Anknüpfung an den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 (im Folgenden MPK-Beschluss) einen sachwidrigen Differenzierungsmaßstab gewählt, weil die beabsichtigte Rechtsänderung für Spielhallen in den betroffenen und interessierten Kreisen zu diesem Zeitpunkt weder öffentlich bekannt noch ihre Verwirklichung hinreichend wahrscheinlich gewesen sei. Dafür spreche insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in mehreren Entscheidungen vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 u.a. -, die auf die vorliegende Fallgestaltung sinngemäß übertragbar sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei bei der Beurteilung des Vertrauensschutzes auf die „formale Öffentlichkeit“ des Gesetzesvorhabens abzustellen, da nur damit die Kenntnis der betroffenen Kreise von der beabsichtigten Rechtsänderung hinreichend sichergestellt sei. Eine derart amtliche Öffentlichkeit fehle den MPK-Beschlüssen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts vermöge hieran auch die Berichterstattung von Presse und Verbänden nichts zu ändern, da darin die beabsichtigte Neuregelung nicht im Detail, sondern nur in verkürzter oder veränderter Form wiedergegeben worden sei, und es den Veröffentlichungen an der erforderlichen Verlässlichkeit fehle. Hinzu komme, dass der konkrete Inhalt der Neuregelung zum Zeitpunkt der Erlaubniserteilung noch gar nicht festgestanden habe, da der Staatsvertrag in wesentlichen Fragen auf die Ausführungsgesetze der Länder verweise. Auch habe zum Zeitpunkt des MPK-Beschlusses am 28.10.2011 noch nicht mit hinreichender Sicherheit vom Wirksamwerden der Neuregelung zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgegangen werden können.

Des Weiteren habe das Verwaltungsgericht zu Unrecht eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG verneint. Sowohl die Spielhallenerlaubnis des Antragstellers als auch der eingerichtete und ausgeübte Spielhallenbetrieb unterfielen dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. § 2 Abs. 1 S. 1 SpielhG entziehe im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nach Ablauf der Übergangsfrist die aus § 33i GewO resultierende materiell-rechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen. Die unbefristeten

Erlaubnisse nach § 33i GewO blieben dann lediglich formal bestehen. Der hierin liegende Entzug der materiell-rechtlichen Betriebserlaubnis stelle eine Enteignung dar. Es fehle jedoch an den Voraussetzungen für ein Legalenteignung. Auch wenn man die Maßnahme als Inhalts- und Schrankenbestimmung einordne, sei diese verfassungswidrig. Die Einbeziehung derjenigen, die vor dem 28.10.2011 eine Erlaubnis zwar beantragt, diese jedoch erst später erhalten hatten, in den Anwendungsbereich des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei mit Blick auf den Zweck der Regelung, Vorratserlaubnisse in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage zur verhindern, nicht erforderlich. Ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Antragstellung wäre zur Zielerreichung nicht weniger effektiv, aber erheblich weniger belastend, da nur diejenigen unter die einjährige Übergangsregelung fallen würden, die in unterstellter Kenntnis der Neuregelung eine Spielhallenerlaubnis beantragt hätten. Die Einbeziehung der vor Inkrafttreten des GlüStV erteilten Erlaubnisse nach § 33i GewO in die Neuregelung begründe eine einschneidende Belastung und stehe in vielerlei Hinsicht den Fällen „echter Rückwirkung“ nahe. Die einjährige Übergangsfrist werde den grundrechtlichen Maßgaben des Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gerecht. Im Bereich des Art. 14 GG sei eine Übergangsfrist regelmäßig nicht angemessen, wenn sie so kurz bemessen sei, dass eine Verwertung durch Veräußerung oder Amortisation in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nicht erwartet werden könne, was vorliegend der Fall sei. Auch komme dem Antragsteller entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kein geringerer Vertrauensschutz als Inhabern bereits vor dem 28.10.2011 erteilter Erlaubnisse zu. Weder das Bekanntwerden von Gesetzesinitiativen in den Medien noch die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuregelung durch die gesetzgebenden Körperschaften lasse die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Antragstellers in die bisherige Rechtslage entfallen.

Die einjährige Übergangsfrist verletze auch die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufs- und Gewerbefreiheit des Antragstellers. Die zeitliche Fixierung des Stichtags sei kompetenzwidrig erfolgt. Zudem sei auch in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG zu berücksichtigen, dass die Stichtagsregelung weder erforderlich noch verhältnismäßig sei. Nachdem der MPK-Beschluss vom 28.10.2011 die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Antragstellers in die bestehende Rechtslage nicht zerstört habe und der Gesetzgeber in denjenigen Fällen, in denen die Betroffenen aus seiner Sicht noch in den Fortbestand ihrer Erlaubnisse vertrauen durften, eine fünfjährige Übergangsfrist aus Vertrauens- und Bestandsschutzgesichtspunkten für erforderlich gehalten habe, gestalte sich die nur einjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV im Fall des Antragstellers offenkundig als zu kurz. Sie begründe daher nicht nur eine unzulässige Enteignung, sondern verletze den Antragsteller auch in seiner grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit.

Nicht zuletzt verkenne das Verwaltungsgericht, dass der Antragsteller schon deshalb der fünfjährigen Übergangsfrist unterliege, weil der streitgegenständliche Spielhallenort schon weit vor dem 28.10.2011 auf der Grundlage einer vom 2.11.2005 datierenden Erlaubnis nach § 33 i GewO betrieben worden sei. Damit gelte hinsichtlich der Spielhalle die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV, da die Regelung ausdrücklich auf „bestehende Spielhallen“ abstelle und damit spielhallen- und nicht betreiberbezogen sei. § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei allenfalls in Fällen einschlägig, in denen für Spielhallen erstmals nach dem 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden sei.

Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen.

Entgegen dem Beschwerdevorbringen ist nicht anzunehmen, dass die unterschiedlichen Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verletzen. Denn die Ungleichbehandlung ist durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt.

Auszugehen ist dabei davon, dass gemäß § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV die durch den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in dessen siebten Abschnitt für Spielhallen neu geschaffenen Regelungen (§§ 24 bis 26 GlüStV) auch auf Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bereits bestehen (und nach der bisherigen Rechtslage gewerberechtlich gemäß § 33i GewO genehmigt wurden), ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung finden. Diese Regelungen sollen das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen. Der seit dem 1. 7.2012 geltende Mindestabstand ist zum einen geeignet, die Spielhallendichte zu begrenzen und dadurch das Spielangebot zu reduzieren. Zum anderen soll es durch die mittels des Abstandsgebots bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen für Spieler schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln. Den Spielern soll vor dem Aufsuchen einer weiteren Spielhalle Zeit zum „Abkühlen“ und dadurch die Möglichkeit gegeben werden, ihr Spielverhalten zu überdenken. Die Regelungen tragen somit dazu bei, Glücksspielsucht zu verhindern. Mit der beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht verfolgt der Gesetzgeber ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel

vgl. BVerfG, Urteil vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276,

das den Vorrang vor den Interessen der Spielhallenbetreiber an einer uneingeschränkten Fortsetzung ihrer Tätigkeit verdient.

Es ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die bereits bestehenden gewerberechtlich und baurechtlich genehmigten Spielhallen in den Anwendungsbereich der Neuregelung miteinbezogen hat. Denn der Gesetzgeber hat sich mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz das Ziel gesetzt, einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen. Damit sah er sich auch mit der Aufgabe konfrontiert, Regelungen für bereits bestehende Spielhallen zu schaffen. Denn die zum Zweck der Spielsuchtbekämpfung geschaffene Neuregelung kann nur dann volle Wirksamkeit erlangen, wenn ihr die bereits bestehenden Spielhallen ebenfalls unterworfen werden und die Anzahl der den Anforderungen der Neuregelung nicht genügenden Spielhallen zumindest schrittweise zurückgeführt wird.

Zur Herstellung eines Interessenausgleichs zwischen der angestrebten umfassenden Regelung des Glücksspielmarktes mit Einschluss der Spielhallen und den Erwartungen der Spielhallenbetreiber an die Amortisation getätigter Investitionen hat der Gesetzgeber die in § 29 Abs. 4 Satz 3 und 4 GlüStV enthaltenen Übergangsbestimmungen vorgesehen. Danach gelten bestehende Spielhallen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis entweder bis zum Ablauf von fünf Jahren oder nur bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit den §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar, d.h. sie sind für den betreffenden Zeitraum von der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht freigestellt und ihnen wird zunächst eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis ermöglicht.

Mit diesen Übergangsregelungen ist den Interessen der Betreiber bereits genehmigter Spielhallen hinreichend Rechnung getragen. Der mit der Neuregelung verfolgte hochrangige Gemeinwohlbelang der Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht genießt Vorrang vor dem Interesse der Spielhallenbetreiber an einer vollständigen Amortisation ihrer Investitionen. Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass unter Geltung der Neuregelung ein wirtschaftlicher Betrieb von Spielhallen nicht etwa unmöglich gemacht wird und auch bei den von der Übergangsregelung betroffenen Spielhallen nicht alle getätigten Investitionen völlig entwertet werden. Vielmehr steht es den Betreibern nach Ablauf der Übergangsfrist frei, ihre Spielhalle an einem Ort weiter zu betreiben, der den Restriktionen des GlüStV nicht widerspricht.

Die vom Antragsteller gegen die einjährige Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV - insbesondere gegen die Wahl des Stichtags - erhobenen Einwände bieten keinen Anlass zu der Annahme, die Übergangsregelung genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber bei der Schaffung von Übergangsregelungen ein breiter Gestaltungsspielraum zu. Bei der Überprüfung ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit klare schematische Entscheidungen über die zeitliche Abgrenzung zwischen dem alten und dem neuen Recht verlangt, so dass es unvermeidlich ist, dass sich in der Rechtsstellung der Betroffenen, je nach dem, ob sie dem alten oder dem neuen Recht zu entnehmen ist, Unterschiede ergeben, die dem Ideal der Rechtsgleichheit widersprechen. Insbesondere kann die der Rechtssicherheit dienende Einführung von Stichtagen unter Umständen zu erheblichen Härten führen, wenn die tatsächliche Situation desjenigen, der durch Erfüllung der Stichtagsvoraussetzungen gerade noch in den Genuss einer bestimmten Regelung kommt, sich nur geringfügig von der Lage derjenigen unterscheidet, bei denen diese Voraussetzung fehlt. Solche allgemeinen Friktionen und Härten in Einzelfällen führen jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit einer im Ganzen der Verfassung entsprechenden Neuregelung. Denn in aller Regel lassen sich den Verfassungsnormen keine sicheren Anhaltspunkte für die Einzelheiten der zeitlichen Geltung des neuen Rechts entnehmen und die Gerichte würden die Grenzen ihrer Prüfbefugnis überschreiten, wenn sie die vom Gesetzgeber gewählte Übergangsregelung durch eine ihrer Ansicht nach bessere ersetzen. Die verfassungsrechtliche Prüfung von Stichtags- und anderen Übergangsvorschriften muss sich daher auf die Frage beschränken, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Spielraum in sachgerechter Weise genutzt hat, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und ob die gefundene Lösung sich im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint

vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.3.2013 -
1 BvR 2436/11, 1 BvR 3155/11 -, juris Rdnr. 34
m.w.N..

Das Beschwerdevorbringen des Antragstellers lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber den hiernach eröffneten Spielraum überschritten hätte.

Der Gesetzgeber hat sein Interesse an einer kohärenten und wirksamen Regelung des Glücksspiels in einer Weise gegen die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber abgewogen, die nicht als fehlerhaft anzusehen ist. In den Fällen

einer bis zum 28.10.2011 erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO hat er mit der Fünfjahresfrist und der Härtefallregelung einen großzügigen Übergangsrahmen zur Verfügung gestellt, den die Spielhallenbetreiber auch zur Umstrukturierung ihrer Betriebe nutzen können. Spielhallen, die erst nach dem 28.10.2011 genehmigt wurden, genießen hingegen nur einen einjährigen Übergangsschutz. Mit der letztgenannten Regelung wollte der Gesetzgeber Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum vermeiden. Insoweit verfolgte der Gesetzgeber ein durchaus berechtigtes Anliegen, das die Differenzierung rechtfertigt. Auch sonst ist die einjährige Übergangsfrist nicht zu beanstanden, weil die ihr unterfallenden Spielhallenbetreiber im Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO mit einer Rechtsänderung rechnen und von daher keinen besonderen Vertrauensschutz beanspruchen konnten

so auch Bay.VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf 10-VII-12 u.a. -, juris Rdnr. 96.

Der Einwand des Antragstellers, der Zeitpunkt der Genehmigungserteilung sei kein geeigneter Anknüpfungspunkt für eine Stichtagsregelung, weil er allein in der Sphäre der Behörde liege und von Antragstellerseite aus nicht beeinflussbar sei, ist nicht durchgreifend. Für ein Abstellen des Gesetzgebers auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung statt der – vom Antragsteller bevorzugten – Antragstellung spricht, dass der Spielhallenbetreiber erst mit Erhalt der gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO die Spielhalle legal betreiben durfte und eine Rechtsposition erlangt hat, die geeignet war, einen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand zu schaffen. Während des Laufs des Antragsverfahrens konnte nicht ohne Weiteres von einem derartigen Vertrauenstatbestand ausgegangen werden, da mit der Antragstellung allein noch nicht feststand, ob der Spielhallenbetreiber tatsächlich jemals eine Erlaubnis nach § 33i GewO erhalten wird und demgemäß seine Spielhalle legal betreiben kann. Dem kann der Antragsteller nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 33i GewO bestand. Denn ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Erlaubnis tatsächlich gegeben waren, musste im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht ohne Weiteres feststehen, etwa wenn die erforderlichen Unterlagen unvollständig waren oder es zunächst einer eingehenden Prüfung des Antrags bedurfte. Im Übrigen wäre ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Antragstellung mit weiteren Unsicherheiten verbunden, wohingegen es gerade Sinn von Stichtagsregelungen ist, im Interesse der Rechtssicherheit möglichst genaue Abgrenzungen zu ermöglichen. Stellte man nämlich auf die Antragstellung ab, so könnte sich etwa die Frage stellen, ob insoweit der Tag maßgeblich sein soll, an dem überhaupt formal ein Antrag auf Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis gestellt wurde, oder der Zeitpunkt, an dem der Antrag entscheidungsreif – also mit allen erforderlichen Unterlagen – bei der Behörde vorlag, wobei im letztgenannten Fall wiederum unklar sein könnte, wann tatsächlich alle für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Angaben vorgelegen hatten. Ein auf die Antragstellung abstellender Stichtag wäre damit letztlich mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, während ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung eine eindeutige Differenzierung erlaubt. Soweit der Antragsteller meint, dass der Gesetzgeber durch den Gesetzeswortlaut ohne Weiteres für die nötige Klarheit im Sinne eines Anknüpfens an die rein formale Antragstellung hätte sorgen können, vermag er damit nicht durchzudringen. Auch der vom Antragsteller als sinnvoll erachtete Anknüpfungspunkt der formalen Antragstellung hätte Ungleichbehandlungen mit sich gebracht, die dem

Ideal der Rechtsgleichheit widersprechen. So wären nach der vom Antragsteller bevorzugten Regelung etwa auch Spielhallenbetreiber, die vor dem 28.10.2011 einen völlig unzureichenden, nicht genehmigungsfähigen Antrag gestellt und diesen erst weit nach dem Stichtag vervollständigt hätten, in den Genuss der fünfjährigen Übergangsfrist gekommen, obwohl sie sich nicht auf ein entsprechend schutzwürdiges Vertrauen hätten berufen können. Es ist von daher nicht anzunehmen, dass – wie der Antragsteller behauptet – ein Anknüpfen an die formale Antragstellung eindeutige Vorzüge vor dem gewählten Anknüpfungspunkt der Erlaubniserteilung hat. Es lag somit im Ermessen des Gesetzgebers, für die Stichtagsregelung an den Zeitpunkt eines legalen Spielhallenbetriebes anzuknüpfen, welcher erst mit Ergehen der gewerberechtlichen Erlaubnis vorlag.

Die weitere Argumentation des Antragstellers, zur Bestimmung der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV habe nicht an den Zeitpunkt des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 angeknüpft werden dürfen, weil es dieser Beschlussfassung an der notwendigen amtlichen Öffentlichkeit aller zu erwartenden Detailregelungen gefehlt habe, bleibt ebenfalls erfolglos. Der Antragsteller kann sich insoweit nicht darauf berufen, bis zum Einbringen des entsprechenden Gesetzentwurfs in den Landtag in seinem Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage geschützt gewesen zu sein. Die allgemeine Erwartung des Bürgers, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, ist verfassungsrechtlich nicht geschützt. Eine Gewährung vollständigen Schutzes zugunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten demokratischen Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht nicht so weit, den Staatsbürger vor jeder Enttäuschung zu bewahren

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.1.2010 - 1 BvR
1627/09 -; jeweils bei juris.

Von daher muss der Gesetzgeber bei begünstigenden Übergangsvorschriften keineswegs zwingend an einen Zeitpunkt anknüpfen, zu dem das Vertrauen der Betroffenen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage bereits aufgrund der Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Landtag als zweifelsfrei erschüttert zu gelten hat. Vielmehr unterliegt es seiner Abwägung, ob es angezeigt ist, im Interesse einer Vermeidung von Mitnahmeeffekten vor dem Auslaufen der Altregelung eine Übergangsnorm zu schaffen, die schon auf einen vorherigen Zeitpunkt abhebt, weil schon ab diesem Zeitpunkt mit dem Eintreten unerwünschter Mitnahmeeffekte zu rechnen ist

vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME
90/13 -, Rdnr. 37/38 m.w.N.; Bay.VGH, Beschluss
vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1802 -, Rdnr. 18 und 34;
jeweils bei juris.

Anderes ergibt sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betreffend die Grenzen zulässiger Rückwirkung bei der Änderung einkommensteuerrechtlicher Vorschriften

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.5.1986 - 2 BvL 2/83 -,
juris.

Denn die entsprechenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, wonach im konkreten Fall ein Wegfall des schutzwürdigen Vertrauens des Bürgers in die bisherige Rechtslage erst ab dem Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs der Neuregelung ins Parlament angenommen wurde, finden sich in einem Kontext, in dem es um die Beurteilung einer belastenden (Teil-)Regelung ging, die sowohl eine tatbestandliche Rückanknüpfung enthielt als auch eine (typischerweise nachteilige) Rückbewirkung von Rechtsfolgen. Eine vergleichbare Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen wird jedoch durch die hier in Rede stehenden Regelungen des Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts und der Mindestabstandserfordernisses nicht angeordnet, was im Folgenden noch näher ausgeführt wird

vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME
90/13 -; BayVGh, Beschluss vom 30.9.2013 - 10 CE
13.1534 -, juris.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - gebietet ebenfalls keine andere Beurteilung. Sie verhält sich nicht zu der Frage, in welchem Umfang und bis zu welchem Zeitpunkt das Vertrauen eines Bürgers in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage schutzwürdig ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier lediglich entschieden, dass Behörden nur an geltendes Recht gebunden sind und geplante Rechtsänderungen nicht bereits vorgreifend berücksichtigen müssen. Diese Feststellung ergibt sich aber bereits aus der Gesetzesbindung der Verwaltung. Selbstverständlich hat sich eine Behörde allein an das zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung geltende Recht zu halten. Die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilende Frage stellt sich vorliegend aber nicht und ist auch nicht mit der Frage, inwieweit ein Bürger auf den Fortbestand geltenden Rechts vertrauen darf, vergleichbar. Die jeweilige rechtliche Problematik ist bereits vom Ansatz her eine völlig unterschiedliche.

Ausgehend davon ist aus den vom Antragsteller geltend gemachten Beschwerdegründen nicht zu beanstanden, dass § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV zur Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“ auf den Zeitpunkt des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 abhebt. Denn der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass die von der beabsichtigten Rechtsänderung Betroffenen bis zu diesem Zeitpunkt hinreichende Kenntnis von der geplanten Neuregelung erlangen konnten. Wie das Verwaltungsgericht dargelegt hat, wurden die angedachten Änderungen vor dem festgelegten Stichtag in erheblichem Umfang öffentlich diskutiert und stießen auf ein breites Medienecho. Dies wird nicht zuletzt durch die vom Verwaltungsgericht genannten sowie weitere in den Beschlüssen des OVG Sachsen-Anhalt vom 14.11.2013 - 1 M 124/13 - und des BayVGh vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1802 - angeführte Erkenntnismittel belegt. Dass diese nicht amtlich autorisiert waren, ist nicht entscheidend. Maßgeblich ist vielmehr, dass sich aufgrund der breiten öffentlichen Diskussion die in Aussicht stehenden Neuregelungen für die betroffenen Kreise jedenfalls hinreichend konkret abzeichneten. War aber ab dem der Öffentlichkeit bekannten Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 mit einer Rechtsänderung zu rechnen, bestand von diesem Zeitpunkt ab auch die Gefahr, dass in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage für Spielhallen Vorratserlaubnisse erwirkt

werden, um so ggf. noch in den Genuss längerer Übergangsfristen zu gelangen. Wenn der Gesetzgeber die vorgenannten Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Neuregelung verhindern wollte, ist dies mit Blick auf den besonders wichtigen Gemeinwohlbelang des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ein sachlich hinreichend begründeter Gesichtspunkt für die Wahl dieses Stichtags. Es erscheint durchaus sachgerecht, dass der Gesetzgeber ab diesem Zeitpunkt nur eine einjährige Übergangsfrist vorgesehen hat.

Dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz hinsichtlich des vorgesehenen Mindestabstandes noch nicht alle Details der zu erwartenden Regelungen bekannt waren, ist insoweit unerheblich. Denn die Gefahr von Mitnahmeeffekten, deren Vermeidung Grund der Stichtagsregelung ist, setzt nicht voraus, dass die von einer Normänderung möglicherweise Betroffenen bereits Kenntnis von sämtlichen Details der geplanten Rechtsänderung haben. Schon die Befürchtung, möglicherweise nachteilig betroffen zu werden, kann eine vorsorgliche „Absicherung“ durch „Vorratserlaubnisse“ nach sich ziehen

so auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom
14.11.2013 - 1 M 124/13 -, juris Rdnrn. 8 ff..

Von daher ist es auch nicht entscheidend, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz noch nicht definitiv feststand, ob eine hinreichende Anzahl von Ländern den Staatsvertrag rechtzeitig ratifizieren und dieser tatsächlich zum 1.7. 2012 in Kraft treten würde, wovon allerdings mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ausgegangen werden konnte. Für die Frage, ob sich im Rahmen der begünstigenden Übergangsregelung eine sachliche Rechtfertigung für die Stichtagsregelung findet, d.h. ob der betroffene Kreis von Erlaubnisinhabern nach § 33i GewO eine sachgerechte Differenzierung erfahren hat, war vorliegend die Vermeidung von Mitnahmeeffekten ausschlaggebend, die ab dem 28.10.2011 durchaus zu befürchten waren und zwar unabhängig davon, dass es zum Inkrafttreten der Neuregelung noch der Zustimmung der jeweiligen Landesparlamente bedurfte.

Der weitere Einwand, dass im Saarland die Stichtagsregelung nicht notwendig sei, da die ganz überwiegende Zahl der Spielhallen (253) fünfjährigen Bestandsschutz genießen würden und nur 24 Spielhallen an 19 Standorten überhaupt dem Anwendungsbereich von § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV unterfielen, bietet bereits deshalb keinen Anlass, die Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Regelung infrage zu stellen, weil dem Gesetzgeber bei Erlass der Regelung die genaue Anzahl der im Zeitraum vom 28.10.2011 bis 1.7.2012 erteilten Spielhallenerlaubnisse noch nicht bekannt war und im Übrigen weder vom Gesetzgeber einschätzbar war noch heute feststellbar ist, wie viele Vorratserlaubnisse ohne die Regelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV beantragt worden wären bzw. wie viele solcher Vorratserlaubnisse die Regelung tatsächlich verhindert hat.

Des Weiteren verliert die Übergangsregelung nicht deshalb ihre Notwendigkeit, nur weil nach Ablauf der einjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV weitere Spielhallen in unmittelbarer Nähe unter die fünfjährige Frist fallen und dem Spieler in unmittelbarer räumlicher Nähe Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Gerade im Hinblick auf die hohen Rechtsgüter, deren Schutz der Gesetzgeber bezweckt (Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels), soll das neue Schutzkonzept möglichst bald Wirkung entfalten. Dieses Schutzkonzept verliert aber seine Wirksamkeit nicht, nur weil in räumlicher Nähe auch Spielhallen existieren,

die für sich eine längere Übergangsfrist in Anspruch nehmen können. Vielmehr wird das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, die Angebotsdichte von Spielhallen auszudünnen, in einem ersten Schritt bereits mit der einjährigen Übergangsfrist gefördert.

Ist mithin die Wahl sowohl zweier unterschiedlicher Übergangsfristen als auch des dafür maßgeblichen Stichtags sachlich gerechtfertigt, ist der vom Antragsteller behauptete Verstoß der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu verneinen.

Das weitere Vorbringen, das neu geschaffene glücksspielrechtliche Erlaubniserfordernis verstoße gegen das Eigentumsrecht bzw. das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Der Antragsteller macht insoweit geltend, § 2 Abs. 1 SSpielhG entziehe im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nach Ablauf der Übergangsfrist die aus § 33i GewO resultierende materiell-rechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen, welche lediglich formal bestehen bliebe. Dies stelle eine Enteignung dar, für die es an den erforderlichen Voraussetzungen fehle. Auch wenn man die Maßnahme als Inhalts- und Schrankenbestimmung einordne, sei diese verfassungswidrig. Die einjährige Übergangsfrist werde den grundrechtlichen Maßgaben des Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gerecht. Damit ist ein Verstoß des glücksspielrechtlichen Erlaubniserfordernisses gegen Art. 14 Abs. 1 GG nicht dargetan.

Es erscheint schon fraglich, ob die dem Antragsteller erteilte gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO überhaupt dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts unterfällt

vgl. Bay.VGH, Beschluss vom 30.9.2013 - 10 CE
13.1802 -, juris Rdnr. 24 m.w.N..

Dies kann jedoch ebenso wie die Frage, inwieweit der Schutzbereich des Grundrechts durch den Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Antragstellers berührt ist, dahinstehen. Denn eine verfassungswidrige Legalenteignung kann jedenfalls nicht angenommen werden. Eine Enteignung im Rechtssinne liegt nur dann vor, wenn der Staat gezielt auf das Eigentum des Einzelnen zugreift, indem er konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise entzieht. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht greift der Gesetzgeber nicht auf das Eigentum der Spielhallenbetreiber zu, sondern stellt lediglich Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf

vgl. Bay.VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf
10-VII-12 u.a. -, juris Rdnr. 115; Bay.VGH, Beschluss
vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1802 -, juris Rdnr. 26.

Dass der Gesetzgeber hierbei die Grenzen der Eigentumsbeschränkung in verfassungsrechtlich zu beanstandender Weise missachtet hätte, lässt sich den Beschwerdegründen des Antragstellers ebenfalls nicht entnehmen. Entgegen der Auffassung des Antragstellers kann aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste, vom Berechtigten ausgeübte Befugnis nach ihrem Entstehen für alle

Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben muss oder nur im Wege der Enteignung wieder genommen werden darf. Vielmehr kann der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets individuelle Rechtspositionen umgestalten, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand eines erworbenen Rechts verdienen. Hierbei muss der Gesetzgeber allerdings 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

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.2.2010 - 1 BvR 27/09
-, juris Rdnr. 64 ff.; dem folgend Bay.VGH, Beschluss
vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1802 -, juris Rdnr. 26 f..

Gemessen hieran lässt das Vorbringen des Antragstellers einen Verfassungsverstoß nicht erkennen. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass die hier in Rede stehenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch hinreichende Gemeinwohlbelange legitimiert sind. Wie bereits dargelegt sollen durch die Regelungen des GlüStV, des AG GlüStV-Saar und des SSpielhG, insbesondere durch das hier in Rede stehende Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und den nunmehr einzuhaltenden Mindestabstand, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden. Es liegt im überwiegenden Wohl der Allgemeinheit, das Glücksspielangebot im Hinblick auf die Gefahren des Glücksspiels zu regulieren und zu begrenzen, wobei dies insbesondere im Bereich des als besonders gefährlich geltenden Automatenspiels gilt. Sowohl das Erlaubnis- als auch das Mindestabstandserfordernis sind – wie bereits dargelegt – zur Erreichung dieses besonders wichtigen Gemeinwohlziel

vgl. BVerfG, Urteil vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -,
BVerfGE 115, 276

geeignet. Der Gesetzgeber durfte die Maßnahmen auch als erforderlich erachten, denn die bisherigen Regelungen, insbesondere diejenigen der Spielverordnung, hatten in den letzten Jahren eine erhebliche Ausbreitung von Spielhallen zur Folge. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Eindämmung der Spielsucht mit ihren gravierenden Folgen für den einzelnen Betroffenen und die Gesellschaft sind der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt und die Regelung zum Mindestabstand auch als angemessen, d.h. als verhältnismäßig im engeren Sinne zu betrachten.

Wie ebenfalls schon ausgeführt ist auch nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die bereits bestehenden gewerberechtlich und baurechtlich genehmigten Spielhallen in den Anwendungsbereich der Neuregelung miteinbezogen hat, da der Gesetzgeber sich mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz das Ziel gesetzt hat, einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen und die Neuregelung nur dann volle Wirksamkeit erlangen kann, wenn ihr die bereits bestehenden Spielhallen ebenfalls unterworfen werden und die Anzahl der den Anforderungen der Neuregelung nicht genügenden Spielhallen zumindest schrittweise zurückgeführt wird.

Zur Herstellung eines Interessenausgleichs zwischen der angestrebten umfassenden Regelung des Glücksspielmarktes mit Einschluss der bereits bestehenden Spielhallen und den Erwartungen der Spielhallenbetreiber an die Amortisation getätigter Investitionen hat der Gesetzgeber die in § 29 Abs. 4 GlüStV enthaltenen

Übergangsbestimmungen vorgesehen, die – wie schon ausgeführt – inhaltlich nicht zu beanstanden sind und den Interessen der Betreiber hinreichend Rechnung tragen. Insbesondere begegnet die Einbeziehung derjenigen, die vor dem 28.10.2011 eine Erlaubnis beantragt, diese jedoch erst später erhalten haben, in den Anwendungsbereich des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV auch mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Aus den oben dargelegten Gründen ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung als maßgeblichem Abgrenzungskriterium für die Anwendbarkeit entweder der fünfjährigen oder der einjährigen Übergangsfrist den Vorzug vor dem Zeitpunkt der Antragstellung gegeben hat. Selbst wenn man die fünfjährige Übergangsfrist auch auf die Fälle anwenden würde, in denen die später erteilte Erlaubnis zumindest vor dem 28.10.2011 beantragt wurde, könnte der Antragsteller hieraus nichts für sich herleiten, da er selbst den Erlaubnisantrag erst am 8.12.2011 und damit eindeutig nach dem maßgeblichen Stichtag gestellt hat.

Der Antragsteller kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die einjährige Übergangsfrist deshalb zu kurz bemessen sei, weil sich getätigte Investitionen in Spielhallen in einem solchen Zeitraum regelmäßig noch nicht amortisiert hätten. Dieses Argument verfängt bereits deshalb nicht, weil diejenigen Spielhallenbetreiber, die der einjährigen Übergangsfrist unterfallen, im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung bereits mit einer in naher Zukunft zu erwartenden Rechtsänderung rechnen und von daher keinen besonderen Vertrauensschutz für sich in Anspruch nehmen konnten. Im Übrigen vermittelt das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb keinen Anspruch darauf, dass im Falle von Rechtsänderungen stets eine vollständige Amortisation der unter der alten Rechtslage getätigten Investitionen gewährleistet sein müsste.

Ferner ist nicht ersichtlich, dass der Antragsteller selbst in unverhältnismäßiger Weise in seinem Eigentum am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb beschränkt würde. Dabei ist zu bedenken, dass der Antragsteller unstreitig nicht Eigentümer der Räumlichkeiten ist, in denen er die streitgegenständliche Spielhalle betreibt, sondern diese nur angemietet hat. Es steht dem Antragsteller frei, künftig eine Spielhalle an einem Ort zu betreiben, der den Restriktionen des GlüStV nicht widerspricht und dort das von ihm ebenfalls im Wesentlichen angemietete Inventar weiter zu verwenden. Soweit der Antragsteller geltend macht, hierzu keine Möglichkeit zu haben, hat er dies weder näher dargetan noch glaubhaft gemacht und ist dies auch sonst nicht nachvollziehbar.

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sowohl der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt gemäß den §§ 24 Abs. 1 GlüStV, 2 Abs. 1 SSpielhG als auch die Mindestabstandsregelung gemäß den §§ 25 Abs. 1 GlüStV, 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG sowie die entsprechenden Übergangsregelungen aller Voraussicht nach zulässige Schrankenbestimmungen der Berufsfreiheit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Die Regelungen sind als Berufsausübungsregelungen und nicht als objektive oder subjektive Berufswahlbeschränkungen zu qualifizieren. Denn weder wird der Zugang zum Beruf eines Spielhallenbetreibers an sich verhindert noch wird dieser von besonderen subjektiven Voraussetzungen abhängig gemacht oder der Antragsteller verpflichtet, diesen Beruf aufzugeben. Es steht ihm jederzeit frei, andere Spielhallen an nicht den Restriktionen des GlüStV unterfallenden Orten zu eröffnen. Die streitgegenständlichen Regelungen beschränken lediglich die ortsbezogene Ausübung dieser beruflichen Tätigkeit.

Berufsausübungsregelungen 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

vgl. BVerfG, Urteil vom 13.12.2000 - 1 BVR 335/97 -, juris Rdnr. 26.

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die angegriffenen Regelungen. Wie bereits oben dargelegt, sind sie durch das erklärte Gemeinwohlziel der Suchtprävention gerechtfertigt und verhältnismäßig. Dies gilt insbesondere für die in Streit stehenden Übergangsvorschriften, die einerseits dem berechtigten Vertrauen der Spielhallenbetreiber in ihnen bereits erteilte Erlaubnisse hinreichend Rechnung tragen, andererseits aber die Durchsetzung der Neuregelung zu einem zeitnahen Termin ermöglichen.

Schließlich ist das Rechtsstaatsprinzip nicht wegen einer unzulässigen Rückwirkung der angegriffenen Bestimmungen verletzt. Auszugehen ist dabei davon, dass die angegriffenen Normen zwar an in der Vergangenheit vor deren Inkrafttreten verwirklichte Tatbestände für die Zukunft neue Rechtsfolgen knüpfen. Denn auch bereits bestehende Spielhallen unterfallen – wie dargelegt – vom Grundsatz her dem Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis sowie dem Abstandsgebot. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat und vom Antragsteller nicht in Frage gestellt wird, haben die Regelungen jedoch keinen verfassungsrechtlich besonders strengen Anforderungen unterworfenen echten Rückwirkungsgehalt; vielmehr sind sie lediglich an den ebenfalls aus dem Vertrauensschutz erwachsenden Voraussetzungen für die unechte Rückwirkung von Gesetzen zu messen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes geht aber nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition oder gar vor jeder Enttäuschung zu bewahren. Auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte darf der Normgeber vielmehr mit Wirkung für die Zukunft grundsätzlich einwirken.

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.1.2010 - 1 BvR 1627/09 -, juris.

Allerdings ist in Fällen unechter Rückwirkung die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen

vgl. Bay.VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - 10-VII-12 - u.a., juris.

Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt

vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.7.2010 - 2 BvL 1/03, 57, 58/06 -, juris Rdnr. 69.

Dies zu Grunde legend ist ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip zu verneinen. Zur Vermeidung von Wiederholungen kann insoweit auf die obigen Darlegungen zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der hier in Rede stehenden Regelungen mit Blick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel der Spielsuchtbekämpfung verwiesen werden.

Schließlich erweisen sich die Neuregelungen auch nicht als kompetenzwidrig. Der Landesgesetzgeber konnte sich zu Recht auf eine aus Art. 70 Abs. 1 GG herrührende Zuständigkeit berufen, da das Recht der Spielhallen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft im Rahmen der Föderalismusreform von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgenommen worden ist. Inwiefern Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Länder zur Ersetzung von kompetenzwidrig gewordenem Bundesrecht ermächtigt sind, der streitgegenständlichen Stichtagsregelung entgegenstehen soll, ist nicht nachvollziehbar. Es ist nicht erkennbar, inwiefern der Umstand, dass die Neuregelung erst am 1.7.2012 in Kraft trat, der Wahl eines vor diesem Zeitpunkt liegenden Stichtags im Rahmen der Übergangsregelung entgegenstehen sollte.

Eben sowenig kann sich der Antragsteller mit Erfolg darauf berufen, dass er schon deshalb der fünfjährigen Übergangsfrist unterliege, weil der streitgegenständliche Spielhallenort schon weit vor dem 28.10.2011 auf der Grundlage einer vom 2.11.2005 datierenden Erlaubnis nach § 33i GewerbeO betrieben worden sei. Dabei kann dahinstehen, ob § 29 Abs. 4 GlüStV personen- und raumbezogen oder – wie der Antragsteller meint – betriebsbezogen ausgestaltet ist, da vorliegend keine Übernahme einer sich am 28.10.2011 im Betrieb befindlichen, bereits bestehenden Spielhalle im Raum steht. Die ursprünglich genehmigte Spielhalle wurde auf der Grundlage der Erlaubnis vom 2.11.2005 nur bis zum 31.12.2006 betrieben, so dass diese Erlaubnis nach Ablauf des Jahres 2007 gemäß § 49 Abs. 2 GewO erloschen war. Danach fand in den Räumlichkeiten unstrittig fünf Jahre lang bis zu der vom Antragsteller am 8.12.2011 beantragten Neueröffnung kein Spielhallenbetrieb statt. Die Auffassung des Antragstellers, dass für die Anwendbarkeit der fünfjährigen Übergangsfrist gemäß § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV ausreichend sei, dass für eine am 30.6.2012 betriebene Spielhalle vor dem 28.10.2011 irgendwann einmal eine Erlaubnis erteilt worden sei, unabhängig davon, ob diese Erlaubnis am 28.10.2011 noch fortbestand, geht fehl.

Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Erlaubnisfiktion gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV nur für solche am 30.6.2012 bestehenden Spielhallen gilt, für die am 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO vorlag, was bei der streitgegenständlichen Spielhalle unstrittig nicht der Fall war. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gewährt jedoch nur Spielhallen, die am 28.10.2011 formell rechtmäßig betrieben wurden, fünfjährigen Bestandsschutz. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift. So impliziert bereits das Abstellen auf eine bis zum 28.10.2011 erteilte Erlaubnis, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des GlüStV endet, dass am 28.10. 2011 noch eine wirksame Erlaubnis vorgelegen haben muss, hinsichtlich derer nach dem Inkrafttreten des Änderungsvertrags zum Glücksspielstaatsvertrag ein Erlöschen überhaupt noch in Frage kommt. Im Übrigen bestand auch nur bei den Spielhallen, die formell rechtmäßig betrieben wurden, Anlass, ein schutzwürdiges Vertrauen der

Betreiber anzunehmen. In Fällen wie dem vorliegenden, in denen eine ehemals erteilte Erlaubnis seit Jahren erloschen war und auch über Jahre kein Spielhallenbetrieb mehr stattfand, ist kein Anknüpfungspunkt im Sinne einer schutzwürdigen Rechtsposition für die Gewährung eines mehrjährigen Bestandsschutzes erkennbar.

Die Auffassung, fünfjähriger Bestandsschutz bestehe bereits dann, wenn an der betreffenden Örtlichkeit irgendwann einmal vor dem 28.10.2011 eine genehmigte Spielhalle betrieben wurde, wird nicht zuletzt dadurch widerlegt, dass in den Fällen, in denen eine vor dem 28.10.2011 erteilte Erlaubnis im Zeitraum zwischen dem 1.7.2012 und dem 29.6.2017 abläuft, nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut von § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV über dieses Ablaufdatum hinaus kein weitergehender Bestandsschutz gewährt wird. Dass die glücksspielrechtliche Erlaubnisfiktion nicht länger wirkt als die Geltungsdauer einer noch bestehenden gewerberechtlichen Erlaubnis, spricht eindeutig dafür, dass auch der fünfjährige Bestandsschutz an eine am 28.10.2011 bestehende Betriebserlaubnis anknüpft und eine solche voraussetzt.

Nicht zuletzt bestätigen auch die Erläuterungen zu § 29 GlüStV, in denen ausgeführt ist, dass mit § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bestehenden Spielhallen eine Fortsetzung ihrer „bisherigen legalen Tätigkeit“ ermöglicht werde

zu den Erläuterungen siehe Bay. Landtag, Drucksache
16/11995 S. 32,

die vorstehende Auslegung der Vorschrift.

Da an der hier in Rede stehenden Örtlichkeit am 28.10.2011 weder eine Spielhalle betrieben wurde noch eine gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 33i GewO für eine solche vorlag, liegen im Falle des Antragstellers die Voraussetzungen eines fünfjährigen Bestandsschutzes eindeutig nicht vor.

Nach alledem ist die Beschwerde mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar.