

Urteil Az. RN 5 K 13.1129*

VG Regensburg

9. Januar 2014

Leitsätze

Das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§25 Abs. 2 GlüStV), das Abstandsgebot (§25 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und die Übergangsvorschrift (§29 Abs. 4 GlüStV) verstoßen weder gegen Grundrechte noch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Tenor

- 1 I. Die Klage wird abgewiesen.
- 2 II. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.
- 3 III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- 4 IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 5 Die Klägerin wendet sich gegen die Ablehnung ihres Antrags auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – A...l“ und der damit verbundenen Betriebsuntersagung.
- 6 Die Klägerin betreibt im R...weg 122, 93... ein aus dem „Spielcenter I – N...“, „Spielcenter II – A...l“ und „Spielcenter III- W...“ bestehenden Komplex aus drei Spielhallen. Die Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO für die Spielhallen I und III wurden am 12.05.2011 erteilt. Für diese beiden Spielhallen gilt die 5-jährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Für das streitgegenständliche

*<http://openjur.de/u/671422.html> (= openJur 2014, 2485)

„Spielcenter II – A...I“ hat die Klägerin am 20.10.2011 (beim Landratsamt eingegangen am 24.10.2011) eine Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO beantragt, die vom Landratsamt ... mit Bescheid vom 22.06.2012 erteilt wurde.

7 Der Bescheid enthält u.a. den Hinweis, dass der Entwurf des voraussichtlich ab 01.07.2012 geltenden Glücksspielstaatsvertrags auch besondere Regelungen für Spielhallen enthalten werde. U.a. sei danach ein baulicher Verbund mehrerer Spielhallen ausgeschlossen. Weiter enthalte der Vertragsentwurf die Bestimmung, dass eine nach dem 06.04.2011 erteilte Erlaubnis für Spielhallen, die im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen stehen, ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags unwirksam werden. Es sei deshalb möglich, dass diese Erlaubnis zum Juni 2013 automatisch ihre Gültigkeit verliere.

8 Am 01.07.2012 trat der erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GVBl S. 318) in Kraft und ergänzend dazu, das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), geändert durch §1 des Gesetzes vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270). Die Regelungen sehen für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis vor (§24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie (§25 Abs. 1 i.V.m. Art 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und dass eine Spielhalle nicht im baulichen Verbund mit einer weiteren Spielhalle stehen darf, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht werden kann (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV).

9 Des Weiteren enthält §29 GlüStV in Abs. 4 folgende Übergangsregelung:

10

Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages als mit §§24 und 25 vereinbar. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§24 und 25 vereinbar. Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach §24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des §24 Abs. 2 sowie §25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß §33i Gewerbeordnung sowie die Ziele des §1 zu berücksichtigen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“

11 Nach dem Inkrafttreten vorstehender Regelungen beantragte die Klägerin am

06.03.2013 die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art 9 Abs. 1 AGGlüStV zum 01.07.2013 für das „Spielcenter II – A...I“.

- 12 Am 23.05.2013 erließ das Landratsamt ... einen ersten Bescheid, der durch den Änderungsbescheid vom 28.05.2013 folgende Fassung erhalten hat:
- 13 Bescheid
- 14 1. Der Antrag auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV zur Errichtung und zum Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – A...I“ auf dem Grundstück Flnr. 1115, 1115/1, Gemarkung ..., Stadt ... wird abgelehnt.
- 15 2. Der Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – A...I“ ist zum 30.06.2013 einzustellen.
- 16 3. Wird der Verpflichtung aus Nr. 2 dieses Bescheids nicht nachgekommen, wird ein Zwangsgeld i.H.v. 2.500,00 fällig.
- 17 4. Ziffer 4 wurde durch den Änderungsbescheid vom 28.05.2013 aufgehoben.
- 18 5. Die Firma EXTRA Games Entertainment hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Für diesen Bescheid wird eine Gebühr von 250,00 Euro festgesetzt; die Auslagen betragen 3,45 Euro.
- 19 Zur Begründung führt der Bescheid im Wesentlichen aus, dass nach Ablauf der für die betroffene Spielhalle geltenden Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten des (geänderten) Glücksspielstaatsvertrags nach §24 Abs. 1 GlüStV die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis zu versagen sei, 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.
- 20 Die Klägerin beantragte am 27.06.2013 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der festgestellt werden sollte, dass die Spielhalle „Spielcenter II – A...I“ bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens einstweilen als mit §§24, 25 GlüStV vereinbar gilt. Das Verfahren wurde unter dem Aktenzeichen RN 5 E 13.1126 geführt und mit Beschluss vom 06.08.2013 wurde der Antrag abgelehnt. Die dagegen eingelegte Beschwerde beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Aktenzeichen 10 CE 13.1710) wurde mit Beschluss vom 07.10.2013 zurückgewiesen.
- 21 Ebenfalls am 27.06.2013 beantragte die Klägerin beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Ziffern 2 und 5 des Bescheids anzuordnen. Das Verfahren wurde unter dem Aktenze-

ichen RN 5 S 13.1127 geführt und mit Beschluss vom 06.08.2013 wurde der Antrag abgelehnt. Die dagegen eingelegte Beschwerde beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Aktenzeichen 10 CS 13.1715) wurde mit Beschluss vom 07.10.2013 zurückgewiesen.

- 22 Im vorliegenden Verfahren verfolgt die Klägerin ihr Ziel weiter, die streitgegenständliche Spielhalle auch in Zukunft zu betreiben. Zur Begründung der Klage wird im Wesentlichen ausgeführt:
- 23 Die einjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei verfassungswidrig und die streitgegenständliche Spielhalle gelte bei verfassungskonformer Auslegung der in §29 Abs. 4 GlüStV normierten Übergangsregelungen jedenfalls bis zum 30.06.2017 als mit den §§24, 25 GlüStV vereinbar.
- 24 Die vorgenommene Differenzierung hinsichtlich der Übergangsfristen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen 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. Allein im Umfeld der streitgegenständlichen Spielhalle seien zahlreiche weitere Spielmöglichkeiten zu finden, auf die fußläufig ausgewichen werden könne.
- 25 Auch sei die Bestimmung des Stichtags (28.10.2011) 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. Die rechtsverbindliche Paraphierung des Ersten GlüStV sei erst am 15.12.2011 erfolgt. Deshalb 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. Für die Bestimmung des Stichtags sei entscheidend, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der Frage, ab welchem Zeitpunkt das Vertrauen in den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung zerstört werde, auch in den Fällen der „unechten Rückwirkung“ nicht die öffentliche Berichterstattung, sondern zeitlich stets an die Einbringung einer Gesetzesvorlage anknüpfe. Dass die hier streitgegenständlichen Genehmigungen nach §33i GewO wegen der Übergangsregelung erst am 01.07.2013 und damit nach dem am 14.06.2012 getroffenen Parlamentsbeschluss ihrer Wirkung beraubt werde, sei unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes unerheblich.
- 26 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 Erlaub-

niserteilung, sondern vielmehr auf den Antragszeitpunkt habe abgestellt werden müssen. Konnten und mussten Erlaubnisinhaber nach Auffassung des Gesetzgebers aber erst seit dem MPK-Beschluss am 28.10.2011 mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung rechnen, könne ihnen bei vorheriger Antragstellung eine etwaige Mitnahmeabsicht nicht unterstellt werden.

- 27 Weiter liege ein unzulässiger Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des 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. Nach der üblichen Verwaltungspraxis sei die Errichtung der Spielhalle und deren bauliche Abnahme Voraussetzung für die Erlaubniserteilung gewesen. Die hierin liegende Verknüpfung zwischen der wirtschaftlichen Eigenleistung des Spielhallenbetreibers und der Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO mache diese – ungeachtet ihrer öffentlich-rechtlichen Natur – zum unmittelbaren Schutzobjekt des Art. 14 GG. Verhalte sich ein Unternehmer wie die Klägerin 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 gewerberechtlichen Genehmigungen habe die Klägerin nicht nur erhebliche Investitionen getätigt, sondern sei auch langfristige Verpflichtungen eingegangen. Demgegenüber erweise sich aber die einjährige Übergangsfrist als zu kurz. In Bezug auf den Eigentumsschutz sei eine Übergangsfrist nur dann angemessen, wenn sie wenigstens so lange bemessen sei, dass das Eigentum entweder durch Veräußerung oder Amortisation der Investitionen verwertet werden könne. Im Branchenmittel erfolge ein Rückfluss der investierten Mittel nach 10-15 Jahren. Eine einjährige Übergangsfrist sei damit offenkundig zu kurz.
- 28 Die Stichtagsregelung sei in ihrer konkreten Ausgestaltung schon nicht erforderlich, da der Kreis der betroffenen Erlaubnisinhaber vom Gesetz überdehnt werde. Angesichtes der eindeutigen Zielsetzung der Übergangsregelung (Verhinderung von „Mitnahmeeffekten“) würde ein gleich effektives, weniger belastendes Mittel darin bestehen, bei der Übergangsregelung auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen.
- 29 Des Weiteren stelle die gesetzliche Regelung auch einen unzulässigen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Antragstellerin dar. §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV entwerte die unbefristet erteilte Erlaubnis der Klägerin nach §33i GewO mit Ablauf des 30.06.2013 und mache ihr in Kombination mit den erlaubnisbezogenen Abstandsregelungen und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen eine weitere Ausübung ihrer bislang erlaubten beruflichen Betätigung unmöglich. 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 erhebliche einschneidendere Belastung und stehe damit

in vielerlei Hinsicht den Fällen einer „echten Rückwirkung“ nahe. Daher müsse auch insoweit der „verschärfte“ Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendung gelangen.

- 30 Darüber hinaus sei nicht nur die Übergangsregelung, sondern auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen in §25 Abs. 2 GlüStV verfassungswidrig, da es kompetenzwidrig erlassen wurde. Die den Ländern in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugewiesene Gesetzgebungskompetenz ermächtige die Ländern nur dazu, Regelungen mit besonderem örtlichen Bezug zu erlassen. Die Regelungen seien auch deshalb kompetenzwidrig, weil die Länder hier bauplanungsrechtliche Regelungen zum Schutz des Stadtbildes in das Gewand fachgesetzlicher Beschränkungen kleiden. Da der Bund durch das Baugesetzbuch abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) Gebrauch gemacht habe, seien die Länder auf diesem Gebiet nach Art. 72 GG gesperrt.
- 31 Außerdem sei das Verbot der Mehrfachkonzession selbst ein rechtswidriger Eingriff in die Berufsfreiheit, da es dem Verbot bereits an der Geeignetheit und Erforderlichkeit mangle. In Kombination mit der Abstandsregelung des Art. 9 Abs. 3 GlüStV wirke es sich als objektive Berufswahlbeschränkung aus und stehe in Gewicht und Ausmaß des Eingriffs völlig außer Verhältnis zu seinem etwaigen Nutzen.
- 32 Jedenfalls hätte entsprechend §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV die Möglichkeit einer Erlaubniserteilung unter temporärer Befreiung von den Anforderungen des §25 Abs. 2 GlüStV in Betracht gezogen werden müssen.
- 33 Die Klägerin beantragt,
- 34 1. den Beklagten unter Aufhebung seines vom 23.05.2013 datierenden Bescheids in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 zu verpflichten, der Klägerin die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV zur Errichtung und Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – A...f“ auf dem Grundstück Flnr. 1115, 1115/1, Gemarkung ..., Stadt ..., zu erteilen,
- 35 2. hilfsweise zu 1. den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 23.05.2013 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV zur Errichtung und Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – A...f“ auf dem Grundstück Flnr. 1115, 1115/1, Gemarkung ..., Stadt ..., entsprechend der Rechtsauffassung der Kammer zu bescheiden,
- 36 3. Ziffern 2, 3 und 5 des vom 23.05.2013 datierenden Bescheids des Beklagten in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 aufzuheben,

- 37 4. festzustellen, dass die Spielhalle der Klägerin „Spielcenter II – A...l“ auf dem Grundstück Flnr. 1115, 1115/1, Gemarkung ..., Stadt ..., bis zum Ablauf des 30.06.2017 als mit §§24 und 25 GlüStV vereinbar gilt.
- 38 Der Beklagte beantragt,
- 39 die Klage wird abgewiesen.
- 40 Zur Begründung führt der Beklagte im Wesentlichen aus:
- 41 Die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag, sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfe (§24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 m Luftlinie einzuhalten sei (§25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV) und eine Spielhalle nicht im baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen dürfe (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), seien verfassungsgemäß. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip, gegen die Berufsfreiheit oder gegen das Grundrecht auf Eigentum liege nicht vor. Nachdem die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO für die streitgegenständliche Spielhalle am 22.06.2012 und damit nach dem in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV enthaltenen Stichtag erteilt wurde, sei die Spielhalle nur bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV mit §§24, 25 GlüStV vereinbar. Da der GlüStV zum 01.07.2012 in Kraft getreten sei, ende die Übergangsfrist mit Ablauf des 30.06.2013.
- 42 Da sich die Spielhalle „Spielcenter II – A...l“ in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen („Spielcenter I – N...“ und „Spielcenter III – W...“) in einem gemeinsamen Gebäude befinde, sei die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ausgeschlossen (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV). Für Spielhallen, die wie hier der 1-jährigen Übergangsfrist unterliegen, gebe es keine Befreiungs- oder Ausnahmemöglichkeit. Zudem ließen die eindeutigen gesetzlichen Bestimmungen es nicht zu, der Stichtagsregelung andere Ereignisse wie z.B. die Antragsstellung zu Grunde zu legen. Auch eine generelle Befreiung von der 1-jährigen Übergangsfrist bzw. die Möglichkeit der Anwendung der 5-jährigen Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV für nach dem 28.10.2011 gewerberechtlich genehmigte Spielhallen sei im Gesetz nicht eröffnet. Abgesehen davon lasse §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nur eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zu, nicht aber eine gänzliche Befreiung von der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach Ablauf der Übergangsfrist.
- 43 Durch die Antragstellung zum Weiterbetrieb sei nicht davon auszugehen, dass der Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle freiwillig, zumindest bis zum Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens, eingestellt werde. Deshalb stehe es dem Beklagten frei, eine Betriebseinstellung gemäß §9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV zu verfügen. Durch die Ablehnung

des Antrags auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis liege die notwendige Erlaubnis nicht vor, so dass es pflichtgemäßer Ermessensausübung entspreche, einen Weiterbetrieb, der sowohl den formellen, aber insbesondere auch den materiellen Voraussetzungen widerspreche, unter Androhung von Zwangsmittel zu unterbinden. Die Klägerin würde sich sonst durch den Betrieb der Spielhalle eine Rechtsposition anmaßen, welche nur denjenigen Spielhallenbetreibern zustehe, die die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages erfüllen.

- 44 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Sitzungsniederschrift der mündlichen Verhandlung vom 09.01.2014 und auf die dem Gericht vorliegende Behördenakte sowie auf die Gerichtsakten im Haupt- und Eilsacheverfahren Bezug genommen.

Gründe

- 45 Die zulässige Klage ist im vollen Umfang unbegründet. Die Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis war rechtmäßig, weil die streitgegenständliche Spielhalle nach Ablauf der Übergangsfrist ab dem 01.07.2013 gemäß der neuen Rechtslage nicht genehmigungsfähig ist. Aus diesem Grund ist auch die Verfügung der Betriebseinstellung zum 30.06.2013 rechtmäßig. Die Klägerin wird weder durch die Ablehnung der beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnis noch durch die verfügte Betriebseinstellung in ihren Rechten verletzt (§113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Nachdem die streitgegenständliche Spielhalle nicht den Anforderungen der §§24 und 25 GlüStV entspricht ist auch der Feststellungsantrag unbegründet.
- 46 1. Die Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis war rechtmäßig (§113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Klägerin hat gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV keinen Anspruch auf die Erteilung einer entsprechenden Erlaubnis, da die streitgegenständliche Spielhalle „Spielcenter II – A...I“ mit zwei weiteren Spielhallen („Spielcenter I – N...“ und „Spielcenter III- W...“) in einem Gebäude untergebracht ist. Nach neuer Rechtslage ist gemäß §25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV die Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen, wenn eine Spielhalle in einem baulichen Verbund mit einer weiteren Spielhalle steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht ist. Da die streitgegenständliche Spielhalle nach dem 28.10.2011 genehmigt wurde, kommt auch eine Erlaubniserteilung unter Befreiung von einzelnen Anforderungen gemäß §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht in Betracht. Aus diesem Grund kann auch die begehrte Feststellung nicht ausgesprochen werden, da die streitgegenständliche Spielhalle eben nicht mit §§24 und 25 GlüStV vereinbar ist.
- 47 2. Die Verfügung der Betriebseinstellung zum 30.06.2013 und die damit verbundene Zwangsgeldandrohung sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 48 a. Die Betriebseinstellungsverfügung zum 30.06.2013 beruht auf §9 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV. Danach haben die Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel unterbleibt. Gegen die Untersagungsverfügung kann die Klägerin nicht mit Erfolg einwenden, die Untersagungsverfügung vom 23.05.2013 sei zu einem Zeitpunkt ergangen, zu dem die Spielhalle formell und materiell rechtmäßig betrieben wurde und somit die Untersagungsverfügung in rechtswidriger Weise vorgreiflich sei. Nachdem die Klägerin ab dem 01.07.2013 weder über die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis verfügt, noch eine Erlaubniserteilung überhaupt möglich ist, handelt es sich bei der zum 30.06.2013 verfügten Betriebseinstellung nicht um eine unzulässige prophylaktische Untersagungsverfügung (BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.1715 – Rn. 11). Die Untersagungsverfügung war im Gegensatz dazu notwendig, um die Klägerin zur Aufgabe des Spielhallenbetriebs anzuhalten, da sie bis zuletzt die Ansicht vertreten hat, wegen der Verfassungswidrigkeit der neuen glücksspielrechtlichen Regelungen könne sie die Spielhalle zumindest bis zum 30.06.2017 betreiben. Da aber im Erlasszeitpunkt der Untersagungsverfügung bereits feststand, dass die streitgegenständliche Spielhalle nur bis zum 30.06.2013 betrieben werden kann und die Untersagungsverfügung darüber auch nicht hinausgeht, konnte die Untersagungsverfügung auch vor diesem Zeitpunkt ausgesprochen werden. Die Untersagungsverfügung ist schon allein deshalb nicht vorgreiflich, da der rechtmäßige Betrieb der Spielhalle in keinster Weise verkürzt wurde.
- 49 b. Die Zwangsgeldandrohung beruht auf Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 31 Abs. 1 BayVwZVG. Gemäß Art. 36 Abs. 2 Satz 1 BayVwZVG konnte die Androhung des Zwangsgelds mit der Untersagungsverfügung verbunden werden. Daneben ist die Zwangsgeldandrohung auch nicht unverhältnismäßig, da sie die Klägerin lediglich zu einer Betriebsschließung am 30.06.2013 anhält, die sich bereits aus dem Gesetz ergibt, nachdem die Klägerin mit ihrer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Kritik nicht durchdringen kann (vgl. die Punkte 3 bis 8).
- 50 3. Insgesamt erweisen sich die Neuregelungen des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GVBl S. 318) und die Regelungen des Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), geändert durch §1 des Gesetzes vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270) als mit der Verfassung vereinbar. Im Einzelnen:
- 51 4. Die vorgenommene Differenzierung in §29 Abs. 4 GlüStV hinsichtlich der Übergangsfrist zwischen Spielhallen, die vor bzw. nach dem relevanten Stichtag (28.10.2012) genehmigt wurden, ist notwendig, sachlich vertretbar und verstößt damit nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.
- 52 a. Aus Art. 3 Abs. 1 GG wird nicht nur ein allgemeines Willkürverbot, sondern insbesondere das Gebot entnommen, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (BVerfG, B.v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89

– juris Rn. 63). Damit ist dem Gesetzgeber aber nicht jede Differenzierung verwehrt. Eine Ungleichbehandlung kann durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt werden (BVerfG, U.v. 28.04.1999 – 1 BvL 11/94 – juris Rn. 129, st. Rspr.). Als Differenzierungsgrund kommt jede vernünftige Erwägung in Betracht. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, vorausgesetzt die Auswahl ist sachlich vertretbar (BVerfG, B.v. 09.03.1994 – 2 BvL 43/92 – juris Rn. 182). Der gesetzgeberische Spielraum ist dabei umso enger und eine Überprüfung umso strenger am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auszurichten, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (BVerfG, B.v. 20.03.2001 – 1 BvR 491/96 – juris Rn. 70). Dies führt bei der Festlegung von Stichtagen dazu, dass die dadurch entstehenden Ungleichbehandlungen nur dann vom Normadressaten hingenommen werden müssen, wenn der Gesetzgeber die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt und eine sachlich begründete Entscheidung getroffen hat (BVerfGE 95, 64, 68). Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen hält die entscheidende Kammer die vorliegend vom Landesgesetzgeber gewählte Übergangsregelung als mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, da sich verschiedene sachliche Erwägungsgründe für die Differenzierung finden lassen.

- 53 b. Die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen vor und nach dem Stichtag findet primär in der Erwägung ihre Rechtfertigung, dass der Gesetzgeber Mitnahmeeffekte in Kenntnis der geplanten Rechtsänderungen verhindern wollte (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32). Der im GlüStV bestimmte Stichtag 28.10.2011 markiert das Datum an dem bei der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder eine grundsätzliche Einigung über die Vorschriften des Ersten GlüÄndStV erzielt wurde. Nur bei Spielhallen die bis zu diesem Datum abschließend nach altem Recht genehmigt waren, ist ein Mitnahmeeffekt unter Ausnutzung der alten Rechtslage ausgeschlossen, da nicht erst durch den MPK-Beschluss, sondern durch die breite öffentliche Berichterstattung im Vorfeld (z.B. Berichterstattung im „Unternehmermagazin für die Automatenwirtschaft und den münzbetriebenen Automatenmarkt“ vom 26.04.2011; FAZ vom 28.10.2011, „Bundesländer öffnen den Glücksspielmarkt“) absehbar war, dass das Recht der Spielhallen stärker reglementiert werden soll. Der befürchtete Mitnahmeeffekt besteht deshalb nicht erst ab dem Datum des MPK-Beschlusses, sondern bereits schon vorher. Aus diesem Grund wollte der Gesetzgeber verhindern, dass in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage Vorratserlaubnisse erwirkt werden, um so ggf. in den Genuss längerer Übergangsfristen zu gelangen. Im Hinblick auf den besonders wichtigen Gemeinwohlbelang des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ist die Differenzierung sachlich hinreichend begründet.
- 54 5. Daneben steht der Grundsatz des Vertrauensschutzes als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 GG nicht der Festlegung des konkreten Stichtags entgegen und die Erlaubniserteilung nach §33i GewO kann dabei als

geeigneter Anknüpfungspunkt herangezogen werden. Wenn die Klägerin geltend macht, dass ein Mitnahmeeffekt schon allein deshalb ausgeschlossen sei, weil die Planung und Umsetzung einer neuen Spielhalle weit in der Vergangenheit zu einem Zeitpunkt begonnen habe, zu dem die Neuregelungen gänzlich unbekannt gewesen seien, so kann sie damit keine verfassungswidrige Rückwirkung geltend machen.

- 55 a. Das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG schützt in Verbindung mit den Grundrechten das Vertrauen in den Bestand der Rechtsordnung. Dies bedeutet aber nicht, dass es dem Gesetzgeber untersagt wäre, Lebensbereiche unter ein neues Regelungsregime zu stellen. Allerdings setzt das Rechtsstaatsprinzip der Rückwirkung von Normen Grenzen (BayVerfGH, U.v. 20.11.2003 – Vf. 12-VII-02 – juris Rn. 83). Dabei ist zwischen der echten Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) und der unechten Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) zu unterscheiden. Bei der echten Rückwirkung wird eine nachteilige Rechtsfolge für einen Zeitraum angeordnet, der vor dem Verkündungszeitpunkt der Norm liegt. Dadurch knüpft die Norm an abgeschlossene Tatbestände nachträglich andere, ungünstigere Rechtsfolgen als diejenigen, von denen der Bürger bei seiner Disposition ausgehen durfte. Demgegenüber treten die Rechtsfolgen bei der unechten Rückwirkung erst nach Verkündung der Norm ein, also mit Wirkung für die Zukunft. Bei der unechten Rückwirkung wird also ein Tatbestand geregelt, der zwar vor Gesetzesverkündung begonnen hat, der aber noch nicht vollständig abgeschlossen war (BVerfG, B.v. 03.09.2009 – 1 BvR 2384/08 – juris Rn. 19).
- 56 Hier erfolgte die Zustimmung durch den Bayerischen Landtag am 19.06.2012. Die Neuregelungen des GlüStV traten ab dem 01.07.2012 in Kraft. Die Neuregelung knüpfen also an einen Zeitpunkt an, der nach der Normverkündung liegt. Somit muss zunächst festgehalten werden, dass es sich vorliegend um einen Fall der unechten Rückwirkung handelt, der im Grundsatz verfassungsrechtlich zulässig ist (BVerfG, U.v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 – juris Rn. 96). Aus diesem Grund kann auch nicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen werden, wonach das schutzwürdige Vertrauen in den Bestand der Rechtslage frühestens mit dem Einbringen des Gesetzesentwurfs durch ein initiativberechtigtes Organ zerstört werde und der MPK-Beschluss mangels Öffentlichkeit und Förmlichkeit diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge. Dies wird nur bei der hier nicht gegebenen echten Rückwirkung und dem Problem diskutiert, inwieweit das grds. Verbot der echten Rückwirkung durch einen evtl. Vertrauensverlust durchbrochen werden kann.
- 57 b. Eine ausnahmsweise Unzulässigkeit der vorliegenden Normen ist ebenfalls nicht gegeben, weil das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der alten Rechtslage nicht schutzwürdiger ist als die mit der Rechtsänderung verfolgten Anliegen (BVerfG, B.v. 22.05.2001 – 1 BvL 4/96 – juris Rn. 40). Bei der Abwägung muss berücksichtigt werden, dass das Vertrauen in den Fortbestand gesetzlicher Vorschriften regelmäßig nicht geschützt ist (BVerfG, B.v. 22.01.1986 – 8 B 123/84 – juris Rn. 5 m.w.N.). Im Vergleich zu dem Ziel

des Gesetzgebers mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen, genießt das Vertrauen der Klägerin in den Bestand der Rechtsordnung keinen Vorrang. Das Wohl der Allgemeinheit erfordert es, dass der Gesetzgeber die Gefahren des Glücksspiels, insbesondere Vermögensverlust und Spielsucht, wirksam bekämpft. Zur Herstellung eines angemessenen Interessenausgleichs zwischen der angestrebten umfassenden Regelung des Glücksspielmarktes und den berechtigten Erwartungen der Spielhallenbetreiber an der Amortisation getätigter Investitionen, hat der Gesetzgeber mit §29 Abs. 4 GlüStV eine adäquate Übergangsregelung geschaffen (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris).

- 58 Grade im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Klägerin in den Fortbestand der bisherigen Regelung kommt zudem dem Beschluss der Ministerpräsidenten am 28.10.2011 eine entscheidende Bedeutung zu. Bereits mit Zustimmung der Ministerpräsidenten zum neuen Staatsvertrag musste die Klägerin mit der Neuregelung rechnen. Soweit sich die Bundesländer im Rahmen der Selbstkoordination (Art. 30 GG) auf einen entsprechenden Staatsvertrag geeinigt haben, wird der Staatsvertrag nach 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. Der Zustimmungsbeschluss des Landtags nach Art. 72 Abs. 2 BV entfaltet insoweit nur noch die Ermächtigungsfunktion für die Ratifizierung und Transformationsfunktion. Die Befugnis des Ministerpräsidenten ergibt sich dabei aus Art. 47. Abs. 3 BV (BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.1715).
- 59 c. Schließlich ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber bei der Differenzierung in §29 Abs. 4 GlüStV nicht auf den Zeitpunkt der Antragstellung, sondern auf die Erlaubniserteilung nach §33i GewO abgestellt hat. Dies ergibt sich wieder aus der Intention des Gesetzgebers, Mitnahmeeffekte zu verhindern. Nur bei Spielhallen, die bis zum Stichtag bereits endgültig nach §33i GewO genehmigt waren, kann eine solche Mitnahmeabsicht ausgeschlossen werden. Ein weiterer Grund für das Abstellen auf die Erlaubniserteilung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung zum vorläufigen Rechtsschutzverfahren dargelegt: Erst mit der Erlaubniserteilung darf der Spielhallenbetreiber die Spielhalle legal betreiben und er erlangt eine Rechtsposition, die geeignet ist, einen weiterreichenden Vertrauenstatbestand zu eröffnen. Mit der Antragstellung steht grade noch nicht fest, ob der Spielhallenbetreiber jemals eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten wird (BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.1715). Bei der Antragstellung wäre zudem unklar, ob auf den Tag des Antragseingangs oder auf den Tag abgestellt werden müsste, an dem der Antrag entscheidungsreif vorliegt. Solche Unsicherheiten werden durch die Anknüpfung an die Erlaubniserteilung ausgeschlossen.
- 60 d. 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.

- 61 Grade im Hinblick auf die hohen Rechtsgüter (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, da trotzdem der gewünschte Erfolg gefördert wird. Im Hinblick auf das durch sämtliche vorliegenden Studien belegte, besonders hohe Suchtpotential bei Geldspielgeräten ging es dem Gesetzgeber vor allem darum, die Angebotsdichte von Spielhallen auszudünnen und das gewerbliche Automatenspiel wieder stärker auf das Maß eines bloßen Unterhaltungsspiels zurückzudrängen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995, S. 30). Mit den in §29 Abs. 4 GlüStV unterschiedlich festgelegten Übergangsfristen hat der Gesetzgeber den Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber und ihren Erwartungen an die Amortisation getätigter Investitionen mit den verfolgten Allgemeinwohlinteressen in einer gerechten Abwägung Rechnung getragen (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12; BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.1715). Gleichzeitig wird der stufenweise Rückbau bei Spielhallenkomplexen erreicht. Im Hinblick auf den breiten Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften (BVerfG, B.v. 18.03.2013 – 1 BvR 2436/11 – juris Rn. 34), konnte der Gesetzgeber die Differenzierung in nicht zu beanstandender Weise vornehmen und durch die Staffelung von sachgerechten Übergangsfristen die Eingriffsintensität der Neuregelungen abmildern.
- 62 6. Die spielhallenbezogenen Neuregelungen in §§24 bis 26 GlüStV verstoßen nicht gegen das Eigentumsgrundrecht der Klägerin aus Art. 14 Abs. 1 GG bzw. Art. 103 Abs. 1 BV.
- 63 a. Zuerst muss festgehalten werden, dass die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO nicht dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG unterfällt (BayVGH, B.v. 07.10.2012 – 10 CS 13.1715). In den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fallen alle vom Gesetzgeber gewährten vermögenswerte Rechte (BVerfG, U.v. 18.12.1968 - 1 BvR 638/64 – BVerfGE 24, 367/396). Vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte unterfallen allerdings dem Eigentumsschutz nur dann, wenn sie dem Inhaber eine Rechtsposition verschaffen, die der eines Eigentümers entspricht (BVerfG, B.v. 25.05.1993 – 1 BvR 1509/91 – juris Rn. 99). Es muss sich um eine vermögenswerte Rechtsposition handeln, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger privatnützig zugeordnet ist und auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung des Rechtsträgers beruht (BVerfG, B.v. 11.05.2005 – 1 BvR 368/97 – juris Rn. 86).
- 64 Eine solche nicht unerhebliche Eigenleistung kann im vorliegenden Fall nicht in den Investitionen vor Erlaubniserteilung nach §33i GewO gesehen werden, denn die Errichtung der Spielhalle und deren bauliche Abnahme sind von Geset-

zes wegen keine Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung nach §33i GewO. Selbst wenn die Verwaltungspraxis dazu neigte die Erlaubnis erst nach Fertigstellung der Spielhalle zu erteilen, so zwingt dies den Vorhabenträger nicht zu hohen irreversiblen Investitionen. Die Investitionen vor Erlaubniserteilung erfolgten freiwillig, da der Investor nach §33i GewO einen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis hat, wenn er alle gesetzlichen Anforderungen einhält. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Frage, wann eine öffentlich-rechtliche Position von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst wird, zeigt aber, dass die Eigenleistung des Rechtsinhabers gesetzliche Voraussetzung für die Erlangung der Rechtsposition sein muss (vgl. die Anerkennung von Arbeitslosengeldansprüchen, BVerfG, B.v. 12.02.1986 – 1 BvL 39/83 – juris). Auch die Investitionen, die im Rahmen des laufenden Gewerbebetriebs nach Konzessionserteilung von der Antragstellerin im Vertrauen auf den Fortbestand getätigt wurden, ändern an dem Ergebnis nichts, dass die gewerberechtliche Erlaubnis nicht unter Art.14 Abs. 1 GG fällt. Die gewerberechtliche Erlaubnis ist nämlich kein Ergebnis eigener Arbeit und Leistung, sondern Ergebnis schlichter Rechtsanwendung. Die Erlaubnispflicht des §33i GewO wurde vom Gesetzgeber nur deshalb eingeführt, weil eine nachträgliche Gewerbeuntersagung nach §35 GewO nicht ausreicht, um den Gefahren, die von dem Betrieb einer Spielhalle ausgehen, wirksam zu begegnen. Eine nicht unerhebliche Eigenleistung als Voraussetzung für die Erlangung der Erlaubnis ist grade nicht vorgesehen. Im Gegenteil dazu erhält jeder Antragsteller eine gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO, wenn er die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt und gegen die Lage des Betriebs und der zu verwendenden Räume keine Bedenken bestehen. Die Investitionen während des Betriebs der Spielhalle sind keine Eigenleistungen zur Erlangung der gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis.

- 65 Aus diesen Gründen muss abschließend festgestellt werden, dass die gewerberechtliche Erlaubnis eine nicht frei verfügbare, durch das öffentliche Recht gewährte und bestimmte Rechtsposition ist, die nicht auf nicht unerheblicher eigener Leistung durch den Gewerbetreibenden beruht und somit von Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst wird (vgl. BVerfGE, B.v. 10.06.2009 – 1 BvR 198/08 – NVwZ 2009, 1426; VG Berlin, U.v. 01.03.2013 - 4 K 336.12 – juris).
- 66 b. Selbst wenn man aber den Spielhallenbetrieb als eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb unter den Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG bzw. Art. 103 Abs. 1 BV stellen würde, so käme man dennoch zu keinem anderen Ergebnis. Es liegt weder eine Legalenteignung noch eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.
- 67 aa. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und des Gesetzes zu Ausführung des Staatsvertrags zum Glückspielwesen sind nicht mangels Entschädigungsregelung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG verfassungswidrig, denn es liegt keine Enteignung im Rechtssinne vor. Eine Enteignung liegt immer nur dann vor, wenn der Staat auf das Eigentum konkret zugreift und dabei zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Recht-

sposition vollständig oder teilweise entzieht (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 73).

- 68 Ein solcher Entzug kann in zweierlei Formen auftreten: Im Falle der klassischen Enteignung zur Güterbeschaffung führt die Enteignung zu einem vollständigen oder teilweisen Übergang der Eigentumsposition auf den von der Enteignung Begünstigten (BVerfG, B.v. 10.05.1977 – 1 BvR 514/68 – juris Rn. 126). Ein solcher Eigentumsübergang ist hier nicht ersichtlich. Wie die Klägerin zu Recht ausführt, ist aber ein solcher Vermögensübergang nicht zwingende Voraussetzung für eine Enteignung. Neben der klassischen Güterbeschaffung reicht es für eine Enteignung auch aus, wenn eine Maßnahme darauf abzielt, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben konkrete subjektive Eigentumspositionen zu entziehen. Eine Enteignung außerhalb der Eigentumsübertragung dürfte aber nur dann vorliegen, wenn die entzogene Vermögensposition vom Enteignungsbegünstigten wie von einem Eigentümer genutzt werden kann (Jarass, NJW 2000, 2844f.; Manssen, StaatsR I, 1995, S. 594). Ohne Begünstigten ist logischerweise auch kein Entschädigungsverpflichteter erkennbar. Da durch die Neuregelungen des Spielhallenrechts niemand als Begünstigter zur öffentlichen Aufgabenerfüllung ersichtlich ist, liegt demnach keine Enteignung vor. Die Neuregelungen zum Spielhallenrecht sind lediglich Nutzungsbeschränkungen, die im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums als Inhalts- und Schrankenregelungen einzustufen sind (BayVerfGH, U.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Auch wenn durch die Neuregelungen bestehende Spielhallen nicht mehr weiter betrieben werden können, so ändert dies trotzdem nichts an der rechtlichen Qualifikation als Inhalts- und Schrankenbestimmung. Eine Inhaltsbestimmung wird selbst dann nicht zur Enteignung, wenn sie in ihren Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 74).
- 69 bb. Die Übergangsregelung beachtet weiter als Inhalts- und Schrankenregelung auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Jede Inhalts- und Schrankenbestimmung muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Daher muss die betroffene Regelung im Hinblick auf das entsprechende Ziel geeignet und erforderlich sein. Geeignet ist die Regelung, wenn der gewünschte Erfolg mit der Hilfe der Regelung gefördert werden kann, und erforderlich, wenn der Gesetzgeber kein gleich wirksames, aber das betreffende Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können. Ferner darf der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen (BVerfG, B.v. 26.04.1995 – 1 BvL 19/94 - juris Rn. 52). Der Gesetzgeber muss damit bei der Bestimmung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich bringen (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 76). Dabei darf der Kernbereich der Eigentumsgarantie, zu dem die Privatnützigkeit gehört, nicht ausgehöhlt werden (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 - juris Rn. 76).

- 70 cc. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen hält die entscheidende Kammer die Neuregelungen im Spielhallenrecht für verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber verfolgt ausweislich der Gesetzesbegründung zum Ersten GlüÄndStV die Bekämpfung des hohen Suchpotentials im Bereich der Spielhallen und des gewerblichen Automatenspiels, welches sich in den letzten Jahren expansiv entwickelt hat. Aus Gründen der Suchprävention soll das Angebot von suchtfördernden Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit reduziert und einer weiteren Expansion entgegengewirkt werden. Durch die daneben vorgesehene räumliche Separation sowie dem Erfordernis der Überwindung einer Wegstrecke beim Spielhallenwechsel soll einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs entgegengetreten werden (LT-Drs. 16/12192 S. 13). Dieses Ziel wird in erster Linie durch die Abstandsregelung (§25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und das Verbot der Mehrfachkonzession (§25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) verfolgt.
- 71 Gemessen an den gesetzgeberischen Zielen sind diese Maßnahmen auch geeignet die Ziele zu fördern. Der vorliegende Rechtsstreit macht dies besonders deutlich: Die Klägerin betreibt einen Komplex aus mehreren Spielhallen und wird durch die Neuregelungen gezwungen, die streitgegenständliche Spielhalle zu schließen. Von den beiden anderen Spielhallen, für die noch die 5-jährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gilt, wird ebenfalls eine Spielhalle nach der Übergangsfrist schließen müssen. Dieser Fall verdeutlicht gerade die Geeignetheit der Regelungen, das Spielhallenangebot auszudünnen.
- 72 An dieser Stelle sei angemerkt, dass der Landesgesetzgeber damit lediglich die missbräuchliche Verwendung von Mehrfachkonzessionen unterbindet. Auch wenn aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus der Betrieb von Mehrfachspielhallen zur Kostenminimierung sinnvoll erscheinen mag, so wird dadurch seit jeher §3 Abs. 2 Satz 1 HS 1 und 2 SpielV umgangen. Mehrfachkonzessionen erlauben bei geschickter Ausnutzung der räumlichen Gegebenheiten eine Umgehung der SpielV, wonach in einer Spielhalle max. 12 Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen.
- 73 dd. Schließlich wahrt der Gesetzgeber mit der hier einschlägigen Übergangszeit von einem Jahr auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber verfolgten hochrangigen Interessen, bringt die hier angegriffene Übergangsregelung die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers am ungehinderten Weiterbetrieb bereits genehmigter Spielhallen in ein ausgewogenes Verhältnis zu den Belangen des Allgemeinwohls. Durch das öffentliche Glücksspiel drohen der Bevölkerung Gefahren. Diese betreffen das Vermögen des einzelnen Spielers und seiner Angehörigen sowie in Fällen des Vermögensverlustes mittelbar die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und bei Spielsucht die Gesundheit des Spielers (BVerwG, U.v. 28.03.2001 – 6 C 2/01 – juris Rn. 39). Angesichts dieser überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter muss es dem Gesetzgeber möglich sein, das von ihm vertretene Schutzkonzept innerhalb eines angemessenen Zeitraums in die Tat umzusetzen. Verfassungsrechtlich ist

es entgegen der Ansicht der Klägerin nicht geboten, die Übergangsfrist solange zu bemessen, bis sich ihre Investitionen amortisiert haben. Ob und in welchem Ausmaß eine Übergangsregelung notwendig ist, bestimmt sich im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG nach einer Abwägung zwischen den berechtigten Interessen der Eigentümer und den Anliegen der Allgemeinheit (BVerfGE 70, 101, 114).

- 74 Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist weiter zu beachten, dass die Klägerin in dem Gebäudekomplex zwar die dritte Spielhalle nicht weiter betreiben kann, die betroffenen Räumlichkeiten aber anderweitig genutzt werden können. Die Geldspielgeräte können veräußert bzw. an anderen Standorten eingesetzt werden. Zieht man zudem in Erwägung, dass die Klägerin nur einen sehr eingeschränkten Vertrauensschutz besitzt, weil sie bereits bei Erlaubniserteilung nach §33i GewO auf die zukünftige Rechtslage hingewiesen worden ist, erweist sich die einjährige Übergangsfrist auch nicht als unangemessen kurz (BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.1715).
- 75 7. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrag und des korrespondierenden Ausführungsgesetzes verstoßen nicht gegen die grundgesetzlich verbürgte Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.
- 76 Das Betreiben einer Spielhalle und die daraus erwirtschafteten Einnahmen dienen der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, sodass der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet ist (BVerfG, B.v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 – juris Rn. 41). Der neu geregelte Erlaubnisvorbehalt in §24 Abs. 1 GlüStV und die Abstandsgebote stellen auch Eingriffe mit Berufsbezug dar, weil sie bestimmen ob und wie die berufliche Tätigkeit ausgeübt werden soll. Diese Eingriffe in die Berufsfreiheit sind aber gerechtfertigt, weil sich die Regelungen insgesamt als verhältnismäßig darstellen. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit wird im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG durch die sog. „Drei-Stufen-Lehre“ des Bundesverfassungsgerichts näher konturiert. Dabei werden grundsätzlich Berufswahl- und Berufsausübungsbeschränkungen unterschieden, wobei Berufsausübungsregelungen die geringste Beeinträchtigung der Berufsfreiheit darstellen.
- 77 a. Die neuen glücksspielrechtlichen Regelungen stellen lediglich Berufsausübungsregelungen dar, denn es werden weder objektive noch subjektive Zugangsregelungen für den Beruf aufgestellt. Die Erlaubnispflicht und die Abstandsregelung betreffen nicht die Frage, ob der Beruf überhaupt ausgeübt werden kann, sondern nur wo (VG Berlin, U.v. 01.03.2013 - 4 K 336.12 – juris). Es wird weder auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten des Spielhallenbetreibers (subjektive Berufswahlregelung) noch an objektive und somit unbeeinflussbare Kriterien (objektive Berufswahlregelung) angeknüpft. Dass keine Berufswahlshranke aufgestellt wird, zeigt sich wieder an dem vorliegenden Fall des hier bekämpften Verbots von Mehrfachspielhallen. Die Klägerin als Adressatin des Verbots betreibt drei Spielhallen in einem Gebäude und somit übt sie sinngemäß den Beruf des Spielhallenbetreibers drei Mal in einem Gebäude aus. Das Verbot der Mehrfachkonzession

führt nun lediglich dazu, dass die Anzahl der Spielgeräte bei ihr reduziert wird und somit wird eine bloße Berufsausübungsregelung aufgestellt. Der Zugang zum Beruf wird nicht verändert.

- 78 Auch liegt die besondere Fallgestaltung nicht vor, dass eine Berufsausübungsregelung wegen ihrer gravierenden Eingriffsintensität in eine Berufswahlregelung umschlägt. Eine solche Ausnahme würde voraussetzen, dass die Berufsausübungsregelung wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen zur Berufsaufgabe zwingt (BVerfG, B.v. 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 – juris Rn. 38 m.w.N.). Eine solche flächendeckende Zwangswirkung liegt aber hier nicht vor, denn auch wenn das neue Verbot von Mehrfachkonzessionen zur Schließung einzelner Spielhallen führen wird, so betrifft dies nur einzelne Fälle und führt nicht zu einer generellen Aufgabe des Berufs (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris).
- 79 b. Die streitgegenständlichen Regelungen sind als Berufsausübungsregelung auch verhältnismäßig, da sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert werden, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und 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).
- 80 Die Einführung des Erlaubnisvorbehalts und die Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis sollen u.a. das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen, durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken, den Jugend- und Spielerschutz gewährleisten und die mit dem Glücksspiel verbundene Folge- und Begleitkriminalität abwehren (§1 Satz 1 GlüStV). Die Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht sind nicht nur vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, sondern sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte. Dies gilt insbesondere dann, wenn nach derzeitigem Erkenntnisstand bei weitem die meisten Spieler mit problematischen oder pathologischen Spielverhalten an Automaten spielen, so wie sie auch die Klägerin betreibt (BVerfG, U.v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01). Deshalb kann die Klägerin auch nicht mit dem Einwand gehört werden, vorliegend müssten die strengeren Anforderungen der Berufswahlbeschränkungen Anwendung finden. Selbst wenn man diese anwenden würde, wären die Regelungen verfassungsgemäß. Das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sind taugliche Mittel um die Spielsucht zu bekämpfen. Nach der Einschätzung des Gesetzgebers besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Umfang des Spielangebots und der Prävalenz glücksspielbedingter Probleme. Dieser Zusammenhang soll zumindest solange bestehen, bis sich die Prävalenz auf ein bestimmtes Level eingependelt hat (vgl. International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens unter Mitwirkung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung

der Universität Bremen vom 31.07.2009, S. 819). Deshalb ist es notwendig der Spielhallenexpansion der letzten Jahre entgegenzutreten und das Angebot zu verringern. Durch die räumliche Trennung soll zudem die Ansammlung von Spielhallen aufgelockert werden, damit es für den einzelnen Spieler schwerer wird, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln (LT-Drs. 16/12192 S. 13).

- 81 8. Schließlich erweisen sich die Neuregelungen auch nicht als kompetenzwidrig. Der Landesgesetzgeber konnte sich zu Recht auf die Kompetenz des Art. 70 Abs. 1 GG berufen und es liegt kein Verstoß gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG vor. Der Landesgesetzgeber hat entgegen der Ansicht der Klägerin keine bauplanungsrechtlichen Regelungen in das Gewand fachgesetzlicher Beschränkungen gekleidet.
- 82 a. Der Landesgesetzgeber konnte sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 70 Abs. 1 GG stützen, 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. Auch wenn die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz über das Spielhallenrecht umstritten ist, so hat der Landesgesetzgeber bei der Übergangsregelung schon nach der engeren Auffassung seine Gesetzgebungskompetenz nicht überschritten.
- 83 Nach dieser engeren Auffassung wird die Grenze zwischen dem Recht der Spielhallen und dem Recht der Wirtschaft anhand der §§33 ff. GewO gezogen. Danach soll die Ausnahme von der allgemeinen Wirtschaftskompetenz des Bundes nur Regelungsgegenstände bzgl. des Spielhallenerlaubnisrechts betreffen, die dem bisherigen §33i GewO unterfallen. Der Bereich des Spielhallengewerberechts (§§33c bis h GewO) soll dagegen nach wie vor zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehören (vgl. Schneider, GewArch 2006, 371, 373; Schneider GewArch 2009, 265 und 343; von Rengeling/Szcekalla in Bonner Kommentar zum GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 153f.; Degenhart in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74, Rn. 47). Es wird ausschließlich der Bereich des §33i Abs. 2 GewO tangiert, weil der Mindestabstand das Verbot in baulichen Einheiten eine übermäßige Ausnutzung des Spielbetriebs verhindern sollen und keine gerätebezogenen Regelungen zur Aufstellung oder zur technischen Gestaltung der einzelnen Spielgeräte sowie zum Spielvorgang aufgestellt, die in den Bereich von §33c bis §33h GewO fallen würden (BayVerfGH, U.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – S. 20 Urdruck). Zu keinem anderen Ergebnis kommt die Gegenmeinung, die die Landesgesetzgebungskompetenz deutlich weiter auslegt und den Ländern im Bereich des Spielhallenrechts einen uneingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraum zur Regulierung des Spielhallenwesens zuspricht (Höfling/Rixen, GewArch 2008, 1/7; Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, §33 i GewO, Rn. 5; Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2922).
- 84 b. Wenn die Klägerin geltend macht, die Landesgesetzgebungskompetenz müsse durch den Gedanken der „lokalen Radizierung“ beschränkt werden und demnach

dürften nur Regelungen mit einem spezifischen Ortsbezug erlassen werden, so kann sie mit diesem Einwand nicht durchdringen.

- 85 Der Gedanke der „lokalen Radizierung“ hat seinen Ursprung in der Gesetzgebungshistorie zur Neuordnung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung („Föderalismusreform I“, BT-Drs. 16/813, S.9). Um die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraums nicht durch zunehmende Rechtszersplitterung zu gefährden, sollte die Landesgesetzgebungskompetenz nur in den Bereichen gestärkt werden, in denen eine bundesgesetzliche Regelung wegen einem „besonderen Regionalbezug“ nicht zwingend erforderlich ist. Aus diesem Gedanken lässt sich aber nicht die Landesgesetzgebungskompetenz so einschränken, wie die Klägerin vorträgt. Auch wenn der spezifische Ortsbezug der Spielhallen dazu geführt hat, das „Recht der Spielhallen“ in die Landesgesetzgebungskompetenz zu überführen, so folgt daraus nicht zwingend, dass die Länder nur Regelungen erlassen können, die ihrerseits nur an einen spezifischen Ortsbezug anknüpfen dürfen. Mit anderen Worten gesagt, der spezifische Ortsbezug war für den Verfassungsgesetzgeber möglicherweise ein Motiv für die Verfassungsänderung; die neu geschaffene Länderzuständigkeit muss darin aber nicht ihre Grenze finden. Dies folgt aus der Überlegung heraus, dass mit der Rückausnahme „das Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der Bund seine ohnehin nur ausnahmsweise bestehende Gesetzgebungskompetenz weiter beschränkt und dadurch lediglich der Grundsatz wiederhergestellt wird, dass nach Art. 70 Abs. 1 GG den Länder das Recht der Gesetzgebung zusteht. In Anbetracht der Rückbesinnung auf den Grundsatz des Art. 70 Abs. 1 GG ist eine derart enge Auslegung wie sie die Klägerin vornehmen will nicht angezeigt, zumal der Wortlaut in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine solche Beschränkung im Sinne einer „lokalen Radizierung“ nicht vorsieht.
- 86 Auch der Verweis der Klägerin auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO, wonach dieser Versagungsgrund nur bei konkreten ortsgebundenen Situationen eingreift (BVerwG, U.v. 09.10.1984 – 1 C 47/82 – juris Rn. 17), kann hier nicht als Argument zur Begrenzung der Landesgesetzgebungskompetenz herangezogen werden. Dies würde gegen die Normenhierarchie und den Vorrang des Verfassungsrechts verstoßen. Die Rechtsprechung zum einfachen Recht kann nicht herangezogen werden um die Weite von Verfassungsnormen auszulegen.
- 87 c. Ferner trifft es entgegen der Ansicht der Klägerin nicht zu, dass die Neuregelungen im Bereich der Spielhallen wegen der Sperrwirkung des Bauplanungsrechts entgegen Art. 72 GG kompetenzwidrig zustande gekommen sind. Nach ihrer Ansicht müsse man die Neuregelungen zum Spielhallenrecht von ihrer Zielrichtung her, eigentlich als bauplanungsrechtliche Regelungen qualifizieren. Da aber das Bauplanungsrecht als Teil des Bodenrechts in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes falle (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), hätte nach klägerischer Ansicht nur der Bund solche Regelungen erlassen können. Wann eine Regelung dem Bauordnungsrecht unterfalle, müsse anhand der Zielsetzung

der Maßnahmen bestimmt werden (BVerwG, NVwZ 2001, 1043, 1044). Bei objektiver Betrachtung zeige der Inhalt der Regelungen seine bauplanungsrechtliche Natur.

88 Auch wenn die Kammer eine solche inhaltsbezogene Abgrenzung anhand der Zielrichtung vornimmt, kommt sie zu keinem anderen Ergebnis. Bei dieser „zielbezogenen“ Betrachtung muss im Ausgangspunkt festgehalten werden, dass sich gerade die Zielrichtungen beider Materien wesentlich unterscheiden.

89 Dazu hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof ausgeführt:

90

Städtebauliche Regelungen des Baugesetzbuchs oder in Bebauungsplänen über die Zulässigkeit von Vorhaben (§§29 ff. BauGB) sollen Bodennutzungen einander sachgerecht zuordnen. Auch soweit sie Spielhallen betreffen, soll das Bauplanungsrecht sicherstellen, dass eine solche Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter und anderen Nutzungen ausgeübt wird. Mit den Zielen, die §1 GlüStV im Blick hat, befassen sich die §§29 ff. BauGB nicht.“ (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris Rn. 82).

91 Dem schließt sich die Kammer vollumfassend an. Zusätzlich sei noch darauf verwiesen, dass die Sperrwirkung des Bauplanungsrechts in Bezug auf die bodenrechtlichen Anforderungen nicht verhindert, dass aus anderen Kompetenzbereichen weitere ortsbezogene Anforderungen aufgestellt werden. Das Baurecht nimmt eine gebietsbezogene Nutzungszuweisung vor, damit die baurechtliche Nutzung im Einklang mit dem Gebietscharakter und anderer Nutzungen erfolgt. Das Glücksspielrecht nimmt dagegen keine gebietsbezogene Steuerung vor, sondern versucht aus suchtpräventiven Erwägungen heraus eine Ausdünnung bzw. Verteilung des Glücksspielangebots zu erreichen. Das Glücksspielrecht hat gerade keine bodenbezogene Zielrichtung.

92 9. Nachdem die Klage vollumfänglich unbegründet ist, war sie mit der Kostenfolge des §154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §708 Nr. 11 ZPO.

93 10. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache war die Berufung nach §124a Abs. 1 i.V.m. §124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

94 Beschluss

95 Der Streitwert wird auf 20.000 EUR festgesetzt.

96 Gründe

97 Die Streitwertfestsetzung folgt aus den §52 Abs. 1 GKG. Danach richtet sich der

Streitwert grundsätzlich nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Sache. Geht es – wie hier – um die Möglichkeit eine Spielhalle weiter betreiben zu dürfen, wird das wirtschaftliche Interesse des Klägers maßgeblich durch den zu erwartenden jährlichen Gewinn bestimmt. Ist dieser nicht hinreichend sicher zu bestimmen, wie dies hier der Fall ist, darf aus Gründen der Praktikabilität pauschalierend vorgegangen werden (vgl. OVG Lüneburg, NVwZ, RR 2010, 455 mit Hinweis auf BVerwG, NVwZ-RR 1993, 108). Die Kammer folgt der Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, der auch bei Spielhallen in Anlehnung an seine Rechtsprechung zu Sportwettenannahmestellen den Streitwert auf 20.000 EUR festlegt (BayVGH, B.v. 07.10.2013 – 10 CS 13.17105). Da die hier mit den einzelnen Anträgen geltend gemachten Ansprüche wirtschaftlich identisch sind, findet keine Addition nach §39 Abs. 1 GKG statt (vgl. auch Streitwertkatalog Nr. 1.1.1).