

**VG Saarlouis Beschluß vom 19.11.2013, 1 L 833/13**

Wirtschafts- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (VR 040) - hier: einstweilige Anordnung

**Leitsätze**

Rechtsmittel-AZ: 3 B 467/13

**Tenor**

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 15.000 EUR festgesetzt.

**Gründe**

Der Antrag der Antragstellerin, im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass die zwei Spielhallen der Antragstellerin in der Straße in A-Stadt bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens einstweilen als mit den §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar gelten, hat keinen Erfolg.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dabei ist grundsätzlich eine Vorwegnahme der Hauptsache unzulässig. Im Hinblick auf die in Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Garantie effektiven Rechtsschutzes ist dies nur dann möglich, wenn der geltend gemachte Anspruch hinreichend wahrscheinlich (Anordnungsanspruch) und es dem Betroffenen schlechthin unzumutbar ist, das Ergebnis des Hauptsacheverfahrens abzuwarten (Anordnungsgrund). Diese Voraussetzungen sind gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen.

Unter Anwendung dieser Grundsätze ist vorliegend der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Denn ungeachtet der Frage des Vorliegens eines Anordnungsgrundes hat die Antragstellerin den zum Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung erforderlichen Anordnungsanspruch nach summarischer Prüfung nicht hinreichend glaubhaft gemacht.

Die Regelungen in §§ 24 ff. GlüStV über Spielhallen finden grundsätzlich ab Inkrafttreten des GlüStV, dem 01.07.2012, Anwendung (§ 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV). Ausnahmen ergeben sich lediglich aus § 29 Abs. 4 Sätze 2 f. GlüStV. Sie enthalten Übergangsregelungen für die bereits vor dem Inkrafttreten des GlüStV gewerberechtlich erlaubten Spielhallen. Danach gelten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des GlüStV endet, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des GlüStV als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Spielhallen, für die die gewerberechtlichen Erlaubnisse nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden sind, gelten bis zum 30. Juni 2013 als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Vorliegend wurden der Antragstellerin die Erlaubnisse nach § 33 i GewO für die zwei streitigen Spielhallen am 14.12.2011 erteilt. Daraus folgt, dass diese Spielhallen, bei unterstellter Verfassungsmäßigkeit der genannten Regelungen, unter die

Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV fallen. Folglich bedarf die Antragstellerin für den Betrieb jeder der beiden Spielhallen ab dem 1. Juli 2013 einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV. Zwischen Spielhallen ist jedoch gemäß § 25 Abs. 1 GlüStV, § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpG ein Mindestabstand von 500 m einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen), sodass die beiden glücksspielrechtlichen Erlaubnisse gleichzeitig, bei unterstellter Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften, nicht erteilt werden können. Daher hätten die Anträge nur dann Erfolg, wenn die betreffenden glücksspielrechtlichen Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen würden. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes müsste diese Verfassungswidrigkeit überwiegend wahrscheinlich sein. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

Es ist nicht überwiegend wahrscheinlich, dass das in § 25 Abs. 1 GlüStV festgelegte Verbot von Mehrfachkonzessionen und der darin enthaltenen Vorgabe über einen Mindestabstand (nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpG von 500 m zwischen zwei Spielhallen) verfassungswidrig wäre. Die Antragstellerin macht diesbezüglich keine Tatsachen glaubhaft, die eine Verfassungswidrigkeit der Norm begründen. Es wird weder ein Verstoß gegen das Grundgesetz noch die saarländische Verfassung erkennbar.

Die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) in Form des Rückwirkungsverbots ist nicht überwiegend wahrscheinlich, da es sich bei der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV um eine Regelung mit unechter Rückwirkung handelt und die Grenzen der Zulässigkeit voraussichtlich nicht überschritten sind.

Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Eine unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.

Die sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergebenden Grenzen der Zulässigkeit sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (BVerfG, B.v. 15.10.1996 - 1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92 - BVerfGE 95, 64 ff.). Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. Sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig (BVerfG, E.v. 31.5.1960 - 2 BvL 4/59 - BVerfGE 11, 139; stRspr). Auch in diesem Fall tritt ausnahmsweise das Rückwirkungsverbot, das seinen Grund im Vertrauensschutz hat, in besonderen Fällen zurück (BVerfG, E.v. 19.12.1961 - 2 BvL 6/59 - BVerfGE 13, 261; vgl. auch VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 - juris).

Vorliegend handelt es sich um Vorschriften mit unechter Rückwirkung. Die angegriffenen Normen knüpfen an in der Vergangenheit vor deren Inkrafttreten verwirklichte Tatbestände für die Zukunft neue Rechtsfolgen. Auch für bereits bestehende Spielhallen greift grundsätzlich das neue Erfordernis einer Erlaubnis nach Glücksspielrecht, wobei das Abstandsgebot und das Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund einzuhalten sind. Damit wird nicht in bereits abgeschlossene Tatbestände eingegriffen, aber an bereits ins Werk gesetzte Sachverhalte werden

neue rechtliche Anforderungen gestellt. Die Regelungen haben damit keinen verfassungsrechtlich besonders engen und strengen Anforderungen unterworfenen echten Rückwirkungsgehalt (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris).

Die Grenzen der Zulässigkeit sind nicht überschritten.

Die allgemeine Erwartung des Bürgers, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, ist verfassungsrechtlich nicht geschützt. Es würde die Gewährung vollständigen Schutzes zu Gunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage 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 jedoch nicht so weit, den Staatsbürger vor jeder Enttäuschung zu bewahren (BVerfG, B.v. 14.1.2010 – 1 BvR 1627/09 - juris).

Der eingeschränkte Vertrauensschutz für die Spielhallen, denen erst nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt wurde, ist geeignet, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen. Durch die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags sollen das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden. Dies soll insbesondere durch den in §§ 25 Abs. 1 GlüStV, 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG vorgesehenen Mindestabstand von 500 m erreicht werden. Ein milderes Mittel als die schrittweise Rückführung der Zahl der Spielhallen, um die Anforderungen an den Mindestabstand zu erfüllen, ist nicht ersichtlich. Die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen die Bestandsinteressen der Betroffenen. Mit der beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) verfolgt der Gesetzgeber ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 - juris; BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris), das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte (BVerfG, U.v. 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276).

Außerdem kann sich die Antragstellerin voraussichtlich nicht auf schutzwürdiges Vertrauen berufen, da die angedachten Änderungen vor dem festgelegten Stichtag öffentlich diskutiert wurden. Bereits die Entwürfe des Änderungsstaatsvertrags stießen in der Öffentlichkeit auf ein breites Medienecho. So ist der Entwurf des GlüÄndStV vom 3. Dezember 2010, beispielsweise durch Veröffentlichung eines Computer Clubs am 11. April 2011, im Internet zu finden (abrufbar unter: <http://chriszim.com/2011/gluecksspielstaatsvertrag-entwurf-geleaked>). Darin heißt es in § 32 Abs. 2 Satz 2: „Erlaubnisse nach § 33 i GewO, die nach (dem Zustimmungsbeschluss der MPK zum Staatsvertrag) erteilt worden sind und den Beschränkungen des § 25 Abs. 2 nicht entsprechen, werden ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages unwirksam“. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages bestehen und erlaubt sind, gelten für die Dauer von bis zu fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als erlaubt (§ 32 Abs. 3 Satz 1 des GlüÄndStV-Entwurfs vom 03.12.2010). Diese Normen stimmen inhaltsgleich mit den Regelungen in § 29 Abs. 4 GlüÄndStV überein. Der im Entwurf vom 3. Dezember 2010 festgehaltene Stichtag, der Zustimmungsbeschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) zum Staatsvertrag, wurde im GlüÄndStV

beibehalten, da sich dort in § 29 Abs. 4 Sätze 3 und 4 der 28. Oktober 2011 als Stichtag findet. Dieser Zustimmungsbeschluss wurde am 28. Oktober 2011 gefasst. In der Medien-Information der MPK vom 28. Oktober 2011 heißt es dazu, dass der „Entwurf (...) auf der Ministerpräsidentenkonferenz in Lübeck verabschiedet wurde“. Auf die Unterzeichnung des Staatsvertrages am 15. Dezember 2011 ist daher nicht abzustellen, da im Änderungsentwurf vom 3. Dezember 2010 und daher frühzeitig der Tag des Zustimmungsbeschlusses der MPK zum Staatsvertrag als Stichtag festgelegt wurde (VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Darüber hinaus gab die AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH in einer Stellungnahme vom 2. Mai 2011 unter dem Titel „Novelle des Glücksspielstaatsvertrags gefährdet Existenz von 6.000 Unternehmen und 70.000 Arbeitsplätzen“ (abrufbar unter: <http://www.presseportal.de/pm/42934/2036221/novelle-des-gluecksspielstaatsvertrags-gefaehrdet-existenz-von-6-000-unternehmen-und-70-000>) bekannt, dass im aktuellen Entwurf des GlüÄndStV vom 14. April die Bundesländer vorsehen, dass die Gewerbeerlaubnis, die nach dem 6. April 2011 erteilt worden sei, nach einem Jahr erlischt. Dass im GlüÄndStV dann der Stichtag vom 06. April 2011 auf den 28. Oktober 2011 geändert worden ist, weil der Zustimmungsbeschluss der MPK erst am 28. Oktober 2011 erfolgte, war für die Gewerbetreibenden nur vorteilhaft (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Auch die abschließende Entwurfsfassung ist im Internet auffindbar (<http://www.forum-gewerberecht.de/attachment,attachmentid-3950.html>).

Dort ist geregelt, dass Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags endet, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar gelten (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüÄndStV-Entwurf vom 28.10.2011). Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV-Entwurf vom 28.10.2011).

Daraus wird ersichtlich, dass Entwürfe des Glücksspieländerungsstaatsvertrags schon lange vor der Zustimmung der Ministerpräsidentenkonferenz öffentlich zugänglich waren und diskutiert wurden. Die betroffenen Kreise waren frühzeitig über die glücksspielrechtlichen Entwicklungen im Bereich der Spielhallen informiert. Dadurch war ihr Vertrauen in die bestehende Rechtslage nicht mehr geschützt. Auch die Einführung des Mindestabstands war im Entwurf des GlüÄndStV vom 3. Dezember 2010 (§ 25 Abs. 2) und im Entwurf vom 28. Oktober 2010 (§ 25 Abs. 1) vorgesehen, sodass auch diese Regelung voraussehbar war. Geht die Antragstellerin trotzdem mietvertragliche Verpflichtungen ein und tätigt Investitionen, so geschieht dies auf eigenes Risiko (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Das Vertrauen in eine bestehende Regelung wird vorliegend nicht erst im Moment eines abweichenden Parlamentsbeschlusses zerstört. Anders wurde dies nur bei Entscheidungen über steuerrechtliche Fälle gesehen, die neben einer tatbestandlichen Rückanknüpfung zugleich rückwirkende Änderungen von Rechtsfolgen mit sich brachten (BVerfG, B.v. 14.5.1986 - 2 BvL 2/83 - BVerfGE 72, 200). Rückwirkende Änderungen des Steuerrechts für einen noch laufenden Veranlagungs- oder Erhebungszeitraum sind als Fälle unechter Rückwirkung nicht grundsätzlich

unzulässig, stehen den Fällen echter Rückwirkung allerdings nahe und unterliegen daher besonderen Anforderungen unter den Gesichtspunkten von Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit (BVerfG, B.v. 10.10.2012 - 1 BvL 6/07 - juris). Diese Fälle unterscheiden sich jedoch von dem vorliegenden, da sich durch die Regelungen im GlüStV, insbesondere die zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht und das Mindestabstandsgebot, die Rechtslage erst ab dem 1. Juli 2012 änderte und sich damals auf die zukünftige Rechtslage bezog (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 - juris).

Im Übrigen kann die Antragstellerin auch ohne die Übergangs- bzw. Stichtagsregelung ihre Spielhallen nicht weiter auf der Basis der ihr erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis betreiben. Ohne die Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV bestünde das Erfordernis des § 24 Abs. 1 GlüStV gemäß § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV uneingeschränkt, so dass der Betrieb jeder Spielhalle einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfte. Darüber hinaus würden auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen aus § 25 Abs. 1 GlüStV, § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG und der Ausschluss der Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht (§ 25 Abs. 2, § 3 Abs. 2 Nr. 1 SSpielhG), gemäß § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV uneingeschränkt gelten.

Die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG ist nicht überwiegend wahrscheinlich.

Die Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV verkürzt zwar das Eigentumsgrundrecht der Antragstellerin. Der Eingriff stellt aber keine verfassungswidrige Legalenteignung dar. Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen gezielt zu. Sie ist darauf gerichtet, konkrete, durch das Eigentumsgrundrecht geschützte Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen (BVerfG, B.v. 10.5.1977 - 1 BvR 514/68, 1 BvR 323/69 - BVerfGE 45, 297, B.v. 12.6.1979 - 1 BvL 19/76 - BVerfGE 52, 1). Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Denn das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebietes nicht vor der Alternative steht, die alten Rechtspositionen zu konservieren oder gegen Entschädigung zu entziehen. Aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung kann nämlich nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste, vom Berechtigten ausgeübte Befugnis nach ihrem Entstehen für alle Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben müsse oder nur im Wege der Enteignung wieder genommen werden dürfte. Vielmehr kann der Gesetzgeber im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten - durch die Bestandsgarantie gesicherten - Vertrauen auf den Fortbestand eines wohl erworbenen Rechts verdienen (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 24.2.2010, 1 BvR 27/09 - juris). Vorliegend hat der Gesetzgeber durch die Überleitungsregelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV das Glücksspielrecht in angemessener Weise umgestaltet. Er greift mit den Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag und im Saarländischen Spielhallengesetz, die das Abstandsgebot, das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund sowie Übergangsregelungen zum Gegenstand haben, nicht auf das Eigentum der Spielhallenbetreiber zu, sondern stellt Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 - juris).

Daher handelt es sich bei den Regelungen in § 29 Abs. 4 GlüStV um Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Diese sind jedoch nicht verfassungswidrig, da die einjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und die Festlegung des Stichtags auf den 28. Oktober 2011 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind. Darüber hinaus ist auch der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung ein tauglicher Abgrenzungsmaßstab (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Die einjährige Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV ist voraussichtlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Greift der Gesetzgeber in durch Art. 14 GG geschützte subjektive Rechte ein, muss er beachten, dass eine Rechtsänderung, auch wenn sie an sich zulässig ist, nicht abrupt die Substanz einer zur existentiellen Sicherung des Berechtigten getroffenen Entscheidung verändern oder gar zerstören darf (BVerfG, B.v. 1.7.1981 -- 1 BvR 874/77, 1 BvR 322/78, 1 BvR 324/78, 1 BvR 472/78, 1 BvR 543/78, 1 BvR 694/78, 1 BvR 752/78, 1 BvR 753/78, 1 BvR 754/78, 1 BvL 33/80, 1 BvL 10/81, 1 BvL 11/81 – BVerfGE 58, 81 ff.).

Zwar muss der Gesetzgeber die mgestaltung oder Beseitigung eines Rechts nicht durchweg mit einer Entschädigungs- oder Übergangsregelung abmildern. Die völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition kann jedoch nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommen (vgl. BVerfG, B.v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89 – BVerfGE 83, 201 ff.). Soweit der Zwang zur sofortigen Aufgabe einer gewerblichen Tätigkeit für die Betroffenen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unzumutbar wäre, muss der Gesetzgeber eine Übergangsregelung treffen. Wie sie zu gestalten ist, muss seiner Entscheidung überlassen bleiben (BVerfG, E.v. 15.2.1967 – 1 BvR 569/62 – BVerfGE 21, 173 ff.). Er kann seine Entscheidung von Zeitdauer, Ausmaß und wirtschaftlicher Bedeutung der bisherigen beruflichen Betätigung abhängig machen (BVerfG, B.v. 28.11.1984 – 1 BvL 13/81 – BVerfGE 68, 272 ff.). Der Gesetzgeber hat dabei einen relativ breiten Abwägungsspielraum, ob und in welchem mfang er solche Übergangsregelungen einräumt (BVerfG, v. 8.2.1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70 - BVerfGE 43, 242). Zwischen der sofortigen, übergangslosen Inkraftsetzung des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller mstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (BVerfG, v. 8.2.1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70 - BVerfGE 43, 242). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der Gesetzgeber hat in § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV eine Abstufung getroffen, wobei die einjährige Übergangsfrist deshalb festgelegt worden ist, weil vermieden werden sollte, dass sich Gewerbetreibende Vorraterlaubnisse erteilen lassen, um so lange wie möglich die zusätzlichen Erlaubnisvoraussetzungen des GlüStV zu umgehen. Auch nach Ablauf der Übergangsfristen werden die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung der Spielhallen nicht beseitigt, sondern nur eingeschränkt. Zum einen können dann Befreiungs- und Ausnahmetatbestände in Betracht kommen. Zum anderen ist eine wirtschaftliche Verwertung der bestehenden Spielhallen, gegebenenfalls nach einer Nutzungsänderung, weiterhin möglich. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinschaftsguts, das der Gesetzgeber mit der Bekämpfung der Spielsucht verfolgt, muss es ihm möglich sein, das von ihm vertretene Schutzkonzept innerhalb eines vertretbaren Zeitraums in die Tat umzusetzen

(BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris).

Die Festlegung des Stichtags auf den 28. Oktober 2011 ist voraussichtlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. zu den folgenden Ausführungen: VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Grundsätzlich ist voranzustellen, dass jeder Stichtag gewisse Härten mit sich bringt. Dies ist nicht zu vermeiden (BVerfG, □v. 17.12.1953 - 1 BvR 147/52 - BVerfGE 3, 58).

Die nähere Prüfung der beanstandeten Vorschrift an den Verfassungsnormen hat davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber für die Regelung des Übergangs von einer älteren zu einer neueren, den Zielen der Verfassung und den rechtspolitischen Vorstellungen der Gegenwart besser entsprechenden Regelung notwendig ein gewisser Spielraum einzuräumen ist. Dies gilt besonders, wenn - wie hier - ein ganzes Rechtsgebiet einer Neuordnung unterzogen wird. Da es in solchen Fällen unmöglich ist, die unter dem alten Recht entstandenen Rechtsverhältnisse vollständig dem neuen Recht zu unterstellen, und der Grundsatz der Rechtssicherheit klare schematische Entscheidungen über die zeitliche Abgrenzung zwischen dem alten und dem neuen Recht verlangt, ist es unvermeidlich, dass sich in der Rechtsstellung der Betroffenen, je nachdem, ob sie dem alten oder dem neuen Recht zu entnehmen ist, □terschiede ergeben, die dem Ideal der Rechtsgleichheit widersprechen. Insbesondere kann die der Rechtssicherheit dienende Einführung von Stichtagen zu unter □mständen erheblichen Härten führen, wenn die tatsächliche Situation derjenigen Personen, die durch Erfüllung der Stichtagsvoraussetzung gerade noch in den Genuss der Neuregelung kommen, 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 Prüfungsbefugnis überschreiten, wenn sie die vom Gesetzgeber gewählte Übergangsregelung durch eine nach ihrer Ansicht bessere ersetzen (vgl. BVerfG, B.v. 8.12.1976 - 1 BvR 810/70, 1 BvR 57/73, 1 BvR 147/76 - BVerfGE 44, 1).

Die verfassungsrechtliche Prüfung von Stichtagsvorschriften und anderen Übergangsvorschriften muss sich daher darauf 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 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, E.v. 27.6.1961 - 1 BvL 17/58, 1 BvL 20/58 - BVerfGE 13, 31; BVerfG, E.v. 27.10.1970 - 1 BvR 51/68, 1 BvR 587/68, 1 BvR 759/58, 1 BvR 693/70 - BVerfGE 29, 283). Ein Verstoß hiergegen ist nicht überwiegend wahrscheinlich.

Der Gesetzgeber hat den ihm zukommenden Spielraum zur Festlegung eines Stichtags wohl in sachgerechter Weise genutzt. Ihm war bewusst, dass durch die Neuordnung der für Spielhallen geltenden Rechtslage aufgrund des GlüÄndStV Übergangsregelungen erforderlich werden, um die Einschnitte für die bestehenden Spielhallen abzumildern. Der Zustimmungsbeschluss der MPK vom 28. Oktober 2011 stellt einen Stichtag dar, der als Anknüpfungspunkt für die Berechnung der

Übergangsregelungen in sachgerechter Weise geeignet ist. Er ist ein einschneidendes Ereignis im Rahmen des Prozesses des Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Bereits lange vor dem Zustimmungsbeschluss wurde über den Glücksspieländerungsstaatsvertrag diskutiert und wurden verschiedene Entwürfe gefertigt (VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hat der Gesetzgeber hinreichend gewürdigt. Einerseits besteht bei der Festlegung eines Stichtags grundsätzlich die Problematik des Vertrauensschutzes für bereits bestehende Spielhallen, die auf die bisher bestehende Rechtslage vertrauen. Andererseits verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Vorratserlaubnisse in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage zu verhindern. Der Gesetzgeber geht berechtigterweise davon aus, dass durch den Zustimmungsbeschluss der MPK die zukünftige Rechtslage sicher abzusehen war, sodass Spielhallen, für die nach diesem Stichtag die gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, der kürzeren Übergangsregelung unterfallen sollen. Dies erscheint nach Auffassung des Gerichts nicht fehlerhaft. Dass ein von den Ministerpräsidenten der Länder beschlossener Entwurf eines Staatsvertrags mit dem vereinbarten Inhalt umgesetzt wird, ist wahrscheinlicher, als dass der Inhalt eines Gesetzentwurfs bei seiner ersten Lesung bis zum Gesetzesbeschluss unverändert bleibt (VG Freiburg, B.v. 25.4.2013 - 5 K 212/13 - Juris).

Der Stichtag 28. Oktober 2011 ist durch sachliche Gründe gerechtfertigt und erscheint nicht als willkürlich. Aus den in der Öffentlichkeit diskutierten Entwürfen des GlüÄndStV waren die zukünftigen Entwicklungen hinsichtlich der glücksspielrechtlichen Regelungen in Bezug auf Spielhallen in den informierten Kreisen schon lange vor dem Zustimmungsbeschluss der MPK bekannt. So ist beispielsweise § 32 Abs. 2 des Entwurfs vom 3. Dezember 2010 zu entnehmen, dass der Zustimmungsbeschluss der MPK zum Staatsvertrag als Stichtag festgelegt werden sollte. Daher ist der Zustimmungsbeschluss der MPK als einschneidendes Ereignis im Rahmen des Verfahrens über den Glücksspieländerungsstaatsvertrag anzusehen. Die Differenzierung in § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV ist sachgerecht, weil nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zu rechnen war; der Gesetzgeber hat sein Ermessen nicht überschritten, wenn er Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum vermeiden wollte. Die striktere Regelung für nach dem 28. Oktober 2011 genehmigte Spielhallen, genügt trotz ihrer nicht zu vernachlässigenden Schärfe den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil die tatbestandliche Einbeziehung abgeschlossener Vorgänge in eine neue gesetzliche Regelung dann umso weniger schwer wiegt, wenn die von der Norm Betroffenen konkret mit der Gesetzesänderung rechnen mussten (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris).

Dass die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV nicht an die Anmietung des Objekts oder den Tag der Antragstellung, sondern an den Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gem. § 33 i GewO anknüpft, ist nicht zu beanstanden. Denn die Entscheidung über den Anknüpfungspunkt trifft der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens. Diese wird vorliegend nicht zu beanstanden sein. Denn erst zum Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis kann die zuständige Behörde abschließend über den gestellten Antrag in sachlicher und persönlicher Hinsicht entscheiden (vgl. VG Ansbach B.v. 19.08.2013 - AN 4 E 13.01180 – juris).

Die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelungen des GlüStV wegen Verstoßes gegen Art. 12 GG ist nicht überwiegend wahrscheinlich.

Die angegriffenen Bestimmungen zur Glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, zum Abstandsgebot und zum Verbot von Spielhallenkomplexen sind Berufsausübungsregelungen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat insoweit zum Eingriff in die Berufsfreiheit ausgeführt, dass angesichts des hohen Suchtpotentials gerade der in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen den angegriffenen Regelungen ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel zu Grunde liegt, das sogar objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris). Dieser Rechtsauffassung schließt sich das Gericht an.

Die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelungen des GlüStV wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht überwiegend wahrscheinlich.

Der Gleichheitssatz ist vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG, B.v. 7.10.1980 - 1 BvL 50/79, 1 BvL 89/79, 1 BvR 240/79 - BVerfGE 55, 72 ff.). Zwar liegt wohl eine Ungleichbehandlung der Spielhallen vor. Jedoch liegt, entgegen der Auffassung der Antragstellerin, ein sachlicher Grund für die Differenzierung zwischen den Spielhallen, für die vor dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, und denen, die die Erlaubnis erst nach diesem Zeitpunkt erhalten haben, vor. Nach diesem Zeitpunkt war der Entwurf des GlüÄndStV bereits in den Medien, insbesondere durch die Verbreitung des Entwurfs auf diversen Internetportalen. Daher war nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zu rechnen (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11 VII-12, Vf. 12-VI-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 – juris).

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist daher insgesamt mit der sich aus § 154 Abs. 1 VwGO ergebenden Kostenfolge zurückzuweisen.

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) und erfolgte in Anlehnung an Nr. 54.2.1 und Nr. II.1.5 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 2004, 1327 f.). Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes war der in der Hauptsache anzusetzende Streitwert in Höhe von jeweils 15.000,- € (2 x 15.000 : 2 = 15.000 €) zu halbieren.