

Beschluss Az. 10 CE 13.1477*

Bayerischer VGH

30. September 2013

Leitsätze

Mit der einjährigen Übergangsfrist für bereits bestehende Spielhallen in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV trägt der Gesetzgeber den Bestandsschutzinteressen der betroffenen Spielhallenbetreiber bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Überprüfung in nicht zu beanstandender Weise Rechnung. Die Übergangsfrist ist auch im Hinblick auf Art. 12 GG und Art. 14 GG verfassungsgemäß. Mehrere Spielhallen in einem Gebäude; neue glücksspielrechtliche Anforderungen an Spielhallen; gesetzliche Übergangsregelungen; einjährige Übergangsfrist; unechte Rückwirkung; Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen; Stichtag; Gleichheitssatz; sachlich vertretbare Differenzierung; Berufsfreiheit; Eigentumsfreiheit

Tenor

- 1 I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- 2 II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrer Beschwerde ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach §123 VwGO weiter, mit der sie die Feststellung begehrt, dass ihre Spielhalle „C...“ in der J. Straße 2a in K. bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens einstweilen

*<http://openjur.de/u/653104.html> (= openJur 2013, 41288)

als mit den §§24 und 25 GlüStV vereinbar gilt.

- 6 Die Antragstellerin betreibt in dem betreffenden Gebäude zwei Spielhallen, von denen eine seit dem Jahr 2001 betrieben wird. 2009 begannen die Planungen für den Ausbau einer zweiten Spielhalle. Im März 2010 sowie im Mai 2011 wurden die Baugenehmigungen für die streitgegenständliche Spielhalle erteilt. Nach Angaben der Antragstellerin beliefen sich die Ausbaurkosten auf 155.000 Euro. Im August 2011 schloss die Antragstellerin einen langfristigen Mietvertrag für die neue Spielhalle ab. Auf Antrag der Antragstellerin vom 21. Oktober 2011 erteilte die Antragsgegnerin am 16. November 2011 eine Erlaubnis gemäß §33i GewO für den Betrieb der Spielhalle „...“.
- 7 Mit Schreiben vom 21. März 2013 stellte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin einen Antrag auf Fortführung des Betriebs gemäß GlüStV bzw. auf angemessene Verlängerung der Übergangsregelung gemäß GlüStV sowie vorsorglich auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß Art. 9 AGGlüStV. Die Anträge wurden von der Antragsgegnerin nicht förmlich verbeschieden, sie hat jedoch in einem Telefonat mit einem Vertreter der Antragstellerin am 13. Juni 2013 sowie in ihrem Schreiben an die Bevollmächtigten der Antragstellerin vom 3. Juli 2013 zum Ausdruck gebracht, dass Ausnahmen vom GlüStV nicht erteilt werden könnten.
- 8 Mit Schriftsatz vom 27. Juni 2013 beantragte die Antragstellerin beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg, im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass die streitgegenständliche Spielhalle der Antragstellerin bis zum rechtskräftigen Abschluss der noch zu erhebenden Klage einstweilen als mit den §§24 und 25 GlüStV vereinbar gilt.
- 9 Mit Beschluss vom 9. Juli 2013 lehnte das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg den Antrag ab. Er sei zulässig, jedoch in der Sache nicht begründet, da es am Bestehen eines zu sichernden Rechts (Anordnungsanspruch) fehle. Die von der Antragstellerin insbesondere beanstandeten Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 GlüStV bzw. Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV seien sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Dies habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013, auf die die erkennende Kammer vollumfänglich Bezug nehme, festgestellt. §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV, der bestimme, dass Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, nur bis zum Ablauf von einem Jahr (statt ansonsten von fünf Jahren) nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages als mit §§24 und 25 GlüStV vereinbar gelten, sei auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil diese Norm an in der Vergangenheit vor deren Inkrafttreten verwirklichte Tatbestände für die Zukunft neue Rechtsfolgen anknüpfen. Diese sog. unechte Rückwirkung verstoße nicht gegen den Vertrauensgrundsatz. Dieser gehe nicht so weit, die Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Weiter liege weder ein unzulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie noch in das Grundrecht auf Berufs-

freiheit vor. Auch sei mit der differenzierenden Regelung in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV im Hinblick auf die jeweilige Länge der Übergangsfrist keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes in Art. 3 Abs. 1 GG verbunden.

- 10 Zur Begründung ihrer am 16. Juli 2013 erhobenen Beschwerde rügt die Antragstellerin die Annahme des Verwaltungsgerichts, es fehle vorliegend an einem Anordnungsanspruch. Die Entscheidung sei daher fehlerhaft. So liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, da in der Festsetzung unterschiedlicher Übergangsfristen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung einer Erlaubnis nach §33i GewO in §29 Abs. 4 GlüStV eine sachwidrige Ungleichbehandlung liege. Weder sei die Stichtagsregelung notwendig, noch sei die Bestimmung des Stichtags 28. Oktober 2011 sachgemäß. Mit der Anknüpfung an den an diesem Tag gefassten Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz habe der Gesetzgeber einen unzutreffenden Differenzierungsmaßstab gewählt, zumal die rechtsverbindliche Paraphierung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags am 15. Dezember 2011 erfolgt sei. Die Stichtagsregelung erweise sich aber selbst dann als sachwidrig, wenn man unterstelle, dass nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages zu rechnen gewesen und damit der Vertrauensschutz für die Spielhallenbetreiber entfallen sei. Denn Zweck der Regelung sei ausweislich der Gesetzesbegründung die Verhinderung etwaiger „Mitnahmeeffekte“. Letztere drohten aber frühestens ab Kenntnis des Inhalts der Neuregelung, die der Gesetzgeber erst ab dem 28. Oktober 2011 unterstelle. Maßgeblich für die Abgrenzung könne daher nur der Zeitpunkt der Antragstellung sein, nicht aber der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung. Neben dem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege auch ein unzulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie vor. Es handle sich um eine rechtswidrige Enteignung, zumindest aber um eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Schließlich werde auch die Berufsfreiheit der Antragstellerin verletzt, denn durch die nur einjährige Übergangsfrist werde die unbefristete Erlaubnis der Antragstellerin nach §33i GewO mit Ablauf des 30. Juni 2013 entwertet und mache ihr in Kombination mit den erlaubnisbezogenen Abstandsregelungen und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen eine weitere Ausübung ihrer bislang erlaubten beruflichen Betätigung am streitgegenständlichen Standort unmöglich.
- 11 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 12 die Beschwerde zurückzuweisen.
- 13 Um Wiederholungen zu vermeiden, schloss sich die Antragsgegnerin voll inhaltlich den Ausführungen des Verwaltungsgerichts Augsburg im angegriffenen Beschluss an. Sie wies im Übrigen unter anderem noch darauf hin, dass es die Antragstellerin selbst in der Hand gehabt hätte, noch vor dem maßgeblichen Stichtag eine Erlaubnis gemäß §33i GewO zu erhalten, wenn sie die gewerberechtliche Erlaubnis bereits früher beantragt hätte. Das letzte notwendige Dokument für die Antragstellung sei aber ohnehin erst am 29. Oktober 2010, also nach dem einschlägigen Stichtag, bei der Antragsgegnerin eingegangen.

- 14 Mit Schriftsatz vom 22. August 2013 äußerte sich der Vertreter des öffentlichen Interesses zur Beschwerde. Er hält eine Zurückweisung für rechtens, da das Erstgericht richtig entschieden habe. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin seien die Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrags nicht verfassungswidrig. Weder seien die Grundrechte der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG noch das Eigentumsrecht in Art. 14 Abs. 1 GG verletzt, wie schon der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu Art. 101 und Art. 103 BV entschieden habe. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages in §29 Abs. 4 GlüStV zur Übergangsfrist entfalteten lediglich eine unechte Rückwirkung, die hier keinen Vertrauensschutz gewähre. §29 Abs. 4 GlüStV diene dazu, Missbrauch durch Einholung von Vorratserlaubnissen im Zeitraum zwischen Paraphierung und Ratifizierung des Staatsvertrags zu verhindern. Mitnahmeeffekte durch die rasche Eröffnung neuer Spielhallenkomplexe sollten unterbunden werden. Schließlich sei auch der allgemeine Gleichheitssatz nicht verletzt, denn die vom Gesetzgeber gewählte Ausgestaltung der Übergangsfristen sei weder sachwidrig noch untauglich.
- 15 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Beschwerdevorbringens wird auf den Inhalt der Gerichtsakten beider Instanzen sowie der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.
- 16 II.
- 17 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof nach §146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.
- 18 1. Die gemäß §146 Abs. 1 VwGO statthafte sowie fristgerecht eingelegte (§147 Abs. 1 VwGO) und begründete (§146 Abs. 4 Satz 1 und 2 VwGO) Beschwerde der Antragstellerin ist zulässig.
- 19 2. Die Beschwerde ist jedoch unbegründet, weil sich aus den den Anforderungen von §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO entsprechend dargelegten Gründen nicht ergibt, dass ein entsprechender Anordnungsanspruch der Antragstellerin besteht, d.h. der im Hauptsacheverfahren geltend gemachte materielle Anspruch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit begründet ist.
- 20 Die Antragstellerin hat keinen Anordnungsanspruch auf Feststellung glaubhaft gemacht (§123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§920 Abs. 2, 294 ZPO), dass die streitbefangene zweite Spielhalle entgegen der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV über den 30. Juni 2013 hinaus als mit §§24 und 25 (GlüStV) vereinbar gilt und daher – aufgrund Bestandsschutzes – weiterbetrieben werden darf. Ein solches Recht der Antragstellerin ergibt sich weder im Hinblick auf die geltend gemachte Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG

(nachfolgend 2.1.), noch aus einer Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG; nachfolgend 2.2.) oder einer Verletzung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG; nachfolgend 2.3.).

- 21 2.1. Entgegen dem Beschwerdevorbringen liegt mit den unterschiedlichen Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) vor. Denn der Gesetzgeber hat mit der an den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis und den diesbezüglichen Stichtag 28. Oktober 2011 anknüpfenden Ungleichbehandlung bei den Übergangsfristen eine notwendige und sachlich vertretbare (und nicht unverhältnismäßige) Differenzierung vorgenommen.
- 22 Wie sich aus §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV eindeutig ergibt, finden die durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in dessen Siebten Abschnitt für Spielhallen neu geschaffenen Regelungen (§§24 bis 26 GlüStV) auf Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags (gemäß Art. 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV am 1. Juli 2012) bestehen (und nach der bisherigen Rechtslage gewerberechtlich gemäß §33i GewO genehmigt wurden), ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Dadurch wird der Grundsatz bestätigt, dass die Anforderungen der §§24, 25 und 26 GlüStV ab Inkrafttreten anzuwenden sind (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32; BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 91). §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV enthalten demgegenüber Übergangsregelungen, wonach bestehende Spielhallen je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis (Stichtag: 28. Oktober 2011) entweder bis zum Ablauf von fünf Jahren oder (nur) bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§24 und 25 GlüStV vereinbar gelten, d.h. für den betreffenden Zeitraum von der (glücksspielrechtlichen) Erlaubnispflicht freigestellt werden und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne (glücksspielrechtliche) Erlaubnis ermöglicht wird (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32).
- 23 2.1.1. Diese Differenzierung ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin in ihrer Beschwerde notwendig, um das vom Gesetzgeber mit dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag und dem entsprechenden Ausführungsgesetz weiterhin verfolgte Ziel, die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren, zu erreichen. Die schon bisher verfolgten Kernziele (vgl. §1 GlüStV) sollen unter Berücksichtigung der zum Glücksspielrecht ergangenen Rechtsprechung nationaler Gerichte und des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Ergebnisse der Evaluierung des bisherigen Glücksspielstaatsvertrags sowie der europäischen Entwicklung neu akzentuiert und zur Erreichung dieser Ziele eine Glücksspielregulierung mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgenommen werden, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung zu tragen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 16 f.). Im Hinblick auf das durch sämtliche vorliegenden Studien belegte, besonders hohe Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben

und vor allem in Spielhallen und das flächendeckende Angebot an Geldspielgeräten hat der Gesetzgeber gerade für den Bereich der Spielhallen Handlungsbedarf gesehen, um auch und gerade für diesen Bereich einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 30; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 95). Mit den in §29 Abs. 4 GlüStV vorgesehenen Übergangsfristen hat der Gesetzgeber dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse der Spielhallenbetreiber und ihren Erwartungen an die Amortisation getätigter Investitionen in Abwägung mit den in den §§24 und 25 GlüStV verfolgten Allgemeinwohlintereessen Rechnung getragen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 95).

- 24 Die Erforderlichkeit der Einbeziehung auch der bereits bestehenden, gewerberechtlich und baurechtlich genehmigten Spielhallen in den Anwendungsbereich dieser neuen glücksspielrechtlichen Anforderungen zur Bekämpfung der spezifischen Gefahren dieser Glücksspielform liegt auf der Hand. Um seine Ziele baldmöglichst umsetzen zu können, konnte der Gesetzgeber insbesondere im Hinblick auf den ihm bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften zukommenden breiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG, B.v. 18.3.2013 – 1 BvR 2436/11 – juris Rn. 34) unter Berücksichtigung der berechtigten Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber in rechtlich nicht zu beanstandender Weise eine Differenzierung der Übergangsfristen je nach dem für die einzelnen Spielhallenbetreiber bestehenden Vertrauensschutz vornehmen.
- 25 Gerade mit Blick auf die besonders gewichtigen Gemeinwohlziele des §1 GlüStV und die von Geldspielgeräten in Spielhallen diesbezüglich ausgehenden besonderen Gefahren ist es dem Gesetzgeber (auch) unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nicht verwehrt, sein glücksspielrechtliches Regelungskonzept durch die Staffelung von sachgerechten Übergangsfristen zeitnah umzusetzen und so – wie beabsichtigt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32) – den stufenweisen Rückbau bei Spielhallenkomplexen zu erreichen. Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass mit diesem schrittweisen Rückbau bei Spielhallenkomplexen ein wirtschaftlicher Betrieb von Spielhallen (wohl) auch künftig nicht unmöglich gemacht wird und auch nicht alle insoweit getätigten Investitionen völlig entwertet werden.
- 26 2.1.2. Auch das Abstellen auf den Stichtag 28. Oktober 2011 entspricht sachgerechter Ausübung des Regelungsspielraums des Gesetzgebers. Die diesbezüglichen Einwände im Beschwerdevorbringen der Antragstellerin greifen nicht durch.
- 27 Gerade im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der betroffenen Spielhallenbetreiber in das Fortbestehen der bisherigen Rechtslage kommt dem Beschluss der am 28. Oktober 2011 zu Ende gegangenen Ministerpräsidentenkonferenz, mit dem 15 der 16 Bundesländer sich auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag geeinigt und dessen Unterzeichnung am 15. Dezember 2011 beschlossen haben, entgegen der Auffassung der Antragstellerin entscheidende Bedeutung zu

und nicht etwa erst der Paraphierung des neuen Staatsvertrags am 15. Dezember 2011 oder der erst im ersten Halbjahr 2012 erfolgten Ratifizierung des Staatsvertrags in den Ländern. Bereits mit der Zustimmung der Ministerpräsidenten zum neuen Staatsvertrag mussten, worauf der Vertreter des öffentlichen Interesses zu Recht hingewiesen hat, die von den Neuregelungen betroffenen und interessierten Kreise mit der beabsichtigten Rechtsänderung für Spielhallen rechnen. Dem steht nicht entgegen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das schutzwürdige Vertrauen in den Bestand der bisherigen Rechtsfolgenlage für die Betroffenen im Zeitpunkt des endgültigen Gesetzesbeschlusses über die Neuregelung entfällt, weshalb der Gesetzgeber deshalb berechtigt ist, den zeitlichen Anwendungsbereich einer Regelung auch auf den Zeitpunkt von dem Gesetzesbeschluss bis zur Verkündung zu erstrecken (BVerfG, B.v. 3.12.1997 – 2 BvR 882/97 – juris Rn. 42 m.w.N.). Denn eine solche Rückerstreckung der Anwendung der streitigen Normen liegt hier nicht vor. Auch hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass schon mit der Einbringung eines Gesetzesentwurfs im Bundestag durch ein initiativberechtigtes Organ geplante Gesetzesänderungen öffentlich und ab diesem Zeitpunkt mögliche zukünftige Gesetzesänderungen allgemein vorhersehbar werden (BVerfG, B.v.10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – Rn. 56). Eine damit etwa vergleichbare Konstellation im Bereich der vertraglichen Selbstkoordination der Länder ist hier gegeben. Eine vertragliche Koordination zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander auf der Basis von Staatsverträgen ist nach dem Grundgesetz zulässig (s. Art. 30 GG), soweit dadurch nicht die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung verletzt wird. Haben sich die Bundesländer wie vorliegend auf einen entsprechenden Staatsvertrag im Rahmen ihrer Länderzuständigkeit geeinigt, wird der betreffende Staatsvertrag gemäß Art. 72 Abs. 2 BV vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen, ohne dass der Staatsvertrag noch einer inhaltlichen Änderung durch den Landtag zugänglich wäre. Mit dem Beschluss vom 28. Oktober 2011 stand fest, dass der Änderungsstaatsvertrag in der beschlossenen Form den jeweiligen Länderparlamenten zur Unterrichtung vorgelegt und am 15. Dezember 2011 von den Ministerpräsidenten unterschrieben werden sollte (Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Sitzung des Niedersächsischen Landtags am 13. Oktober 2011, www.mw.niedersachsen.de/portal/live). Weitere Änderungen sollten nach diesem Beschluss nicht mehr erfolgen. Der Zustimmungsbeschluss des Landtags nach Art. 72 Abs. 2 BV entfaltet insoweit nur noch Ermächtigungsfunktion für die Ratifizierung und Transformationsfunktion (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, Art. 72 Rn. 13). Die Befugnis des Ministerpräsidenten, den Vertrag zu unterschreiben, ergibt sich bereits aus Art. 47 Abs. 3 BV, die Pflicht zur rechtzeitigen Information des Landtags aus Art. 55 Nr. 3 BV. Aufgrund dieses Verfahrens steht der Inhalt des abzuschließenden Staatsvertrags letztlich bereits mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, dass der Vertrag mit dem beschlossenen Inhalt unterschrieben werden soll, fest.

- 28 Keine andere Beurteilung gebietet die (noch nicht veröffentlichte) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Juni 2013 (8 C 46.12). Aus der diesbezüglichen Pressemitteilung vom 20. Juni 2013, auf die die Antragstellerin verweist, ergibt sich lediglich, dass das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, dass Behörden nur an geltendes Recht gebunden sind und geplante Rechtsänderungen nicht berücksichtigen müssen. Diese Feststellung ergibt sich aber bereits aus dem Grundsatz, dass die Exekutive an Recht und Gesetz gebunden ist (s. Art. 20 Abs. 3 GG). Selbstverständlich darf eine Behörde keine Entscheidung aufgrund einer noch nicht oder nicht mehr geltenden Rechtslage treffen, sondern hat sich strikt an das zum Zeitpunkt seiner Entscheidung geltende Recht zu halten. Die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilende Frage, ob eine Behörde eine geplante Rechtsänderung bereits im Vorgriff bei einer Verbotsverfügung beachten muss, stellt sich hier aber nicht und ist auch nicht mit der Frage, inwieweit ein Bürger auf den Fortbestand geltenden Rechts vertrauen darf, vergleichbar. Denn die jeweilige Problematik ist bereits vom Ansatzpunkt her eine völlig unterschiedliche.
- 29 2.1.3. Die Stichtagsregelung erweist sich auch nicht deshalb als sachwidrig und damit nach Ansicht der Antragstellerin als untaugliches Differenzierungskriterium, weil Abgrenzungskriterium gemäß §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung ist, und nicht der der Antragstellung. Bestand nämlich ab dem der Öffentlichkeit bekannten Zeitpunkt (vgl. z.B. FAZ vom 28.10.2011, „Bundesländer öffnen den Glücksspielmarkt“), dem 28. Oktober 2011, der im Übrigen in den entsprechenden Foren deutlich kommuniziert wurde (www.isa-guide.de/isa-gaming/articles), die vom Gesetzgeber angenommene Gefahr, dass in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage für Spielhallen Vorraterlaubnisse beantragt bzw. erwirkt werden, um so gegebenenfalls (noch) in den Genuss längerer Übergangsfristen zu gelangen, ist das Abstellen des Gesetzgebers auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis sachgerecht. Wenn der Gesetzgeber derartige Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Neuregelung verhindern wollte (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/11995 S. 32), ist dies gerade im Hinblick auf den besonders wichtigen Gemeinwohlbelang des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ein sachlich hinreichend begründeter Gesichtspunkt für die Wahl dieses Stichtags (BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 96). Denn abgesehen davon, dass, wie oben bereits ausgeführt wurde, dem Gesetzgeber bei der Festlegung von Stichtagen ein weites Gesetzgebungsermessen zusteht, sprechen auch gewichtige Gesichtspunkte für das Abstellen des Gesetzgebers auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung. Denn erst mit der (gewerberechtlichen) Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle darf der Spielhallenbetreiber die Spielhalle legal betreiben und erlangt eine Rechtsposition, die geeignet ist, einen weiterreichenden Vertrauenstatbestand zu eröffnen als dies während des Laufs des Antragsverfahrens der Fall sein kann. Dagegen erwiese sich eine Stichtagsregelung, die auf die (bloße) Antragstellung hinsichtlich einer gewerberechtlichen Erlaubnis für eine (geplante) Spielhalle abstellt, nicht als sachlich geeignetes Abgrenzungskriterium. Denn mit der Antragstellung ste-

ht gerade noch nicht fest, ob der Spielhallenbetreiber jemals eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten und demgemäß seine Spielhalle legal betreiben kann.

- 30 Auch die Gesetzesbegründung zu §29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV (a.a.O. S. 32) spricht für den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis nach §33i GewO als Stichtag für die verkürzte Übergangsfrist, da dort eben nicht auf „Vorratsanträge“, sondern ausdrücklich auf „Vorratserlaubnisse“ abgestellt wird. Im Übrigen lässt sich auch nur der vom Gesetzgeber gewählte Stichtag genau bestimmen. Stellte man auf die Antragstellung ab, wäre unklar, ob dies der Tag sein sollte, an dem überhaupt formal ein Antrag auf Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis gestellt wurde – im vorliegenden Fall am 21. Oktober 2011 – oder ob der Tag gemeint sein sollte, an dem der Antrag entscheidungsreif – also mit allen erforderlichen Unterlagen – bei der Behörde vorliegt – hier laut Angabe der Antragsgegnerin erst am 29. Oktober 2011. Gerade im vorliegenden Fall würde sich die Frage stellen, wann alle für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Angaben tatsächlich vorgelegt waren. Ein auf die Antragstellung abstellender Stichtag wäre damit letztlich nicht geeignet, eine eindeutige Differenzierung zwischen den beiden Fallgruppen mit jeweils unterschiedlichen Übergangsfristen vorzunehmen.
- 31 2.2. Dass die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§24 bis 26 GlüStV mit der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 GlüStV entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) oder die entsprechende Grundrechtsgewährleistung der Bayerischen Verfassung (Art. 103 Abs. 1 BV) verletzen, weil sie in unverhältnismäßiger Weise in den Schutzbereich dieses Grundrechts eingreifen, wird mit der Beschwerde ebenfalls nicht überzeugend dargelegt.
- 32 2.2.1. Ob der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG hier überhaupt eröffnet ist, muss nicht abschließend entschieden werden.
- 33 Allerdings unterfällt wohl nicht bereits die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. dazu BVerfG, E.v. 13.2.1964 – 1 BvL 17/61 – juris Rn. 58; B.v. 10.6.2009 – 1 BvR 198/08 – juris Rn. 18). Dies kann allerdings dann der Fall sein, wenn zu der öffentlich-rechtlichen Gewährung einer Rechtsposition (hier der Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle) hinzukommt, dass diese Rechtsposition auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruht (vgl. BVerfG, B.v. 24.2.2010 – 1 BvR 27/09 – juris Rn. 62). Dies ist dann der Fall, wenn der Spielhallenbetreiber umfangreiche Investitionen für die Errichtung und den Betrieb seiner Spielhalle gerade im Vertrauen auf den Bestand der Erlaubnis getätigt hat. Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor. Denn jedenfalls im vorliegenden Fall beruhen die von der Antragstellerin getätigten Investitionen nicht auf dem Vertrauen in die gewerberechtliche Erlaubnis. Diese Erlaubnis hat die Antragstellerin überhaupt erst nach der vollständigen Errichtung der Spielhalle und erst zu einem Zeitpunkt, als die Investitionen bereits

getätigt waren, nämlich im Oktober 2011, beantragt, wohingegen die letzte Baugenehmigung für die Spielhalle bereits im Mai 2011 erteilt und ein langfristiger Mietvertrag bereits ab August 2011 abgeschlossen worden war. Auch wenn es womöglich gängige Praxis ist, die gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle erst nach der Errichtung und der baulichen Abnahme der Spielhalle zu beantragen, schließt diese Vorgehensweise von vorneherein ein Vertrauen auf den Bestand der gewerberechtlichen Erlaubnis aus.

- 34 Der Senat kann offenlassen, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb der Antragstellerin als Sach- und Rechtsgesamtheit seiner Substanz nach den Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV genießt. Davon geht allerdings der Bayerische Verfassungsgerichtshof (E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 114) aus. Hierzu hat er ausgeführt: „Die Eigentumsgarantie schützt das Erworbene, hat also die Ergebnisse geleisteter Arbeit zum Gegenstand. . . Die Betreiber bestehender Spielhallen sind insoweit in ihrem Grundrecht auf Eigentum berührt, als sie die neuen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen . . . nicht erfüllen und der Fortbestand ihrer Betriebe nach Ablauf der Übergangsfristen in Frage steht. Sie haben in den Betrieb von nach der bisherigen Rechtslage zulässigen Spielhallen investiert und die entsprechenden Genehmigungen nach Bau- und Gewerberecht erlangt.“ (BayVerfGH a.a.O.). Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht hierüber noch nicht abschließend entschieden (vgl. B.v. 10.6.2009 a.a.O. Rn. 17).
- 35 2.2.2. Selbst wenn der Spielhallenbetrieb der Antragstellerin aber den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG genießen würde, stellte entgegen der Auffassung der Antragstellerin der Eingriff in den Bestand des aufgrund der unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis begonnenen Spielhallenbetriebs keine verfassungswidrige Legalenteignung dar. Denn eine Enteignung im Rechtssinne liegt nur dann vor, wenn sie darauf gerichtet ist, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen (BVerfG, B.v. 2.3.1999 –1 BvL 7/91 –juris Rn. 73). Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Mit dem durch die Übergangsregelung bewirkten Eingriff in den Bestand des aufgrund der unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis legalen Spielhallenbetriebs stellt der Gesetzgeber lediglich Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf (BayVerfGH a.a.O. Rn. 115). Denn aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung kann nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste Befugnis nach ihrem Entstehen für alle Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben müsse. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten kann, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand eines erworbenen Rechts verdienen (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 24.2.2010 a.a.O. Rn. 65).

- 36 2.2.3. Handelt es sich danach bei den angegriffenen Vorschriften allenfalls um verfassungsrechtlich zulässige Inhaltsbeschränkungen des Eigentums, muss der Gesetzgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden (BVerfG, B.v. 24.2.2010 a. a. O. Rn. 64). Gemessen hieran ist ein Grundrechtsverstoß nicht festzustellen. Das Vorbringen der Antragstellerin lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die Grenzen der inhaltlichen Eigentumsbeschränkung in verfassungsrechtlich zu beanstandender Weise missachtet hätte. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin selbst in unverhältnismäßiger Weise in ihrem Eigentum beschränkt würde. Dabei ist zum einen in Erwägung zu ziehen, dass die Antragstellerin in dem von ihr errichteten Gebäude keine zweite Spielhalle mehr betreiben darf, dass sie aber diesen Teil des bestehenden Gebäudes anderweitig nutzen kann. Die Investitionen für den Bau an sich sind damit nicht verloren und die Investitionen nicht „völlig in den Sand gesetzt“. Auch das Inventar kann anderweitig verwendet oder wieder veräußert werden. Die Antragstellerin hat insbesondere keinen Rechtsanspruch darauf, ihre Spielhalle solange betreiben zu dürfen, bis ihre Investitionen amortisiert sind. Denn die Interessen der Antragstellerin sind abzuwägen mit dem Wohl der Allgemeinheit und dem mit der Neuregelung des Glücksspielrechts verfolgten Ziel der Eindämmung der Spielsucht, die insbesondere, wie oben bereits dargelegt wurde, durch das Glücksspiel an Geldspielautomaten in Spielhallen in besonderer Weise gefördert wird. Der Umsetzung der Ziele durch das neue Glücksspielrecht kommt dabei überragende Bedeutung zu. Der Gesetzeszweck, die Spielmöglichkeiten zu beschränken und damit im Hinblick auf das hohe Suchtpotential bei Geldspielgeräten die Gefahren der Spielsucht einzudämmen, stellt einen wichtigen gesetzgeberischen Belang dar, der es rechtfertigt, private, insbesondere wirtschaftliche Belange von einzelnen Spielhallenbetreibern geringer zu gewichten.
- 37 2.3. Schließlich wird auch das Recht auf Berufs- bzw. Gewerbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG durch die einjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nicht verletzt.
- 38 2.3.1. Der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ist eröffnet, denn der Betrieb einer Spielhalle stellt eine berufliche bzw. gewerbliche Betätigung dar, die durch Art. 12 Abs. 1 GG vor staatlichen Beeinträchtigungen geschützt ist.
- 39 Das Bundesverfassungsgericht beurteilt Einschränkungen der Berufsfreiheit grundsätzlich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit und unterscheidet dabei danach, auf welcher Stufe der Berufsfreiheit die Regelung ansetzt. Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden. Allerdings müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen. Hingegen sind objektive oder subjektive Berufswahlbeschränkungen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlgüter zulässig (BVerfG, U.v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 u.a. – juris Rn. 165).

- 40 Die Festsetzung von Übergangsvorschriften im neuen Glücksspielstaatsvertrag durch den Gesetzgeber enthält keine Beschränkung der Berufswahlfreiheit. Weder wird der Zugang zum Beruf eines Spielhallenbetreibers an sich verhindert oder von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht noch die Antragstellerin verpflichtet, diesen Beruf aufzugeben. Es steht ihr jederzeit frei, eine andere Spielhalle an einem nicht unter die Restriktionen des Glücksspielstaatsvertrags fallenden Ort zu eröffnen. Die gesetzlichen Regelungen beschränken daher lediglich die ortsbezogene Ausübung dieser beruflichen Tätigkeit.
- 41 2.3.2. Regelungen der Berufsausübung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (BVerfG, U.v. 13.12.2000 –1 BvR 335/97 – juris Rn. 26). Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt die angegriffene Regelung.
- 42 Wie bereits oben dargelegt wurde, ist die gesetzliche Festsetzung der strittigen Übergangsfristen gerechtfertigt, um die Ziele der Neuregelung des Glücksspielrechts in absehbarer Zeit zu erreichen. Durch diese soll gerade dem von Spielhallen ausgehenden Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung getragen werden. Es liegt im überwiegenden Wohl der Allgemeinheit, das Glücksspielangebot im Hinblick auf die Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren und zu begrenzen. Die festgesetzten Übergangsvorschriften sind dazu geeignet, weil sie die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu einem zeitnahen Termin ermöglichen. Auch deren Erforderlichkeit wird vom Senat nicht in Zweifel gezogen. Es wurde ebenfalls bereits dargelegt, dass dem Gesetzgeber bei der Festsetzung von Übergangsvorschriften ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt und die einjährige Übergangsfrist in den vom Gesetz genannten Fällen im Hinblick auf den relativ geringen Vertrauensschutz der Spielhallenbetreiber, denen erst nach dem Stichtag eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist - hier erst im November 2011 -verhältnismäßig ist. Bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt, zumal im Hinblick auf die Berufsausübung des einzelnen Spielhallenbetreibers lediglich eine geringe Beeinträchtigung seines Rechts auf Berufsfreiheit vorliegt. Der Senat hält damit die einjährige Übergangsfrist auch im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG für rech-
ens.
- 43 Aus diesen Gründen war die Beschwerde mit der Kostenfolge des §154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.
- 44 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §63 Abs. 2 Satz 1, §47, §53 Abs. 2 Nr. 1, §52 Abs. 1 GKG.

45 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO).