

Beschluss Az. 8 B 1036/14*

Hessischer VGH

5. September 2014

Leitsätze

1. Die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 GIÄndStV/§15 Abs. 1 HessSpielhG ist betreiberbezogen, nicht spielhallenbezogen auszulegen.

2. Die Anknüpfung der Übergangsregelung an das Datum der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 ist nicht zu beanstanden.

3. Die Übergangsregelung in §29 Abs. 4/§15 Abs. 1 HessSpielhG ist sowohl mit Art. 3 Abs. 1 GG als auch mit Art. 12 und Art. 14 GG zu vereinbaren.

Tenor

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 13. Mai 2014 – 7 L 825/13 – wird zurückgewiesen.
- 2 Die Antragstellerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.
- 3 Der Streitwert wird unter entsprechender Abänderung der Streitwertfestsetzung in dem angefochtenen Beschluss für beide Instanzen auf jeweils 45.000,00 festgesetzt.

Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass sie ihre drei Spielhallen auch

*<http://openjur.de/u/746546.html> (= openJur 2014, 23559)

in Ansehung des am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Hessischen Spielhallengesetzes vom 30. Juni 2012 ohne neue Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 betreiben darf.

- 6 In der von der Antragstellerin genutzten Liegenschaft in Frankfurt am Main werden bereits seit 2007 drei Spielhallen betrieben. Die Vorgängerin der Antragstellerin hatte von der Antragsgegnerin mit Datum vom 29. Juni 2011 entsprechende Erlaubnisse nach §33i GewO erhalten, allerdings mit dem Hinweis, dass der voraussichtlich ab 1. Januar 2012 geltende Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch Regelungen für Spielhallen enthalte und der Vertragsentwurf Bestimmungen aufweise, wonach nach dem 6. April 2011 erteilte Erlaubnisse mit Ablauf des 31. Dezember 2012 unwirksam würden. Es sei deshalb möglich, dass die Erlaubnis am 31. Dezember 2012 automatisch ihre Gültigkeit verliere.
- 7 Am 14. Oktober 2011 beantragte die Antragstellerin in der Nachfolge der vorherigen Spielhallenbetreiberin die Erteilung entsprechender Spielhallenerlaubnisse nach §33i GewO für die Räumlichkeiten in Frankfurt am Main. Diese wurden ihr am 5. Dezember 2011 mit jeweils demselben Hinweis auf die erwartete Rechtsänderung erteilt.
- 8 Am 30. Juni 2012 traten das Hessische Spielhallengesetz (HessSpielHG) und am 1. Juli 2012 der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlÄndStV) in Hessen in Kraft.
- 9 Mit Schreiben vom 12. Juni 2013 bat die Antragstellerin die Antragsgegnerin um die Bestätigung, dass die von ihr betriebenen drei Spielhallen jedenfalls bis zum Ablauf des 30. Juni 2017 als mit den Regelungen des Hessischen Spielhallengesetzes und des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vereinbar gelten würden. Die Antragsgegnerin teilte daraufhin mit, dass alle drei Erlaubnisse mit Ablauf des 30. Juni 2013 ihre Gültigkeit verlieren würden und die Antragstellerin ab dem 1. Juli 2013 eine Erlaubnis nach §9 HessSpielHG benötige. Diese könne jedoch nicht erteilt werden, da die Spielhallen sich im Umkreis von 210 m zu einer weiteren Spielhalle befänden und daher nach §2 Abs. 2 HessSpielHG nicht erlaubnisfähig seien.
- 10 Mit anwaltlichem Schriftsatz vom 26. Juni 2013 hat die Antragstellerin um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Sie hält die Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Hessischen Spielhallengesetzes für verfassungswidrig.
- 11 Mit Beschluss vom 13. Mai 2014 hat das Verwaltungsgericht Darmstadt den Eilantrag abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt, die Antragstellerin erfülle nicht die Voraussetzungen für die längere – fünfjährige – Übergangsfrist nach §15 Abs. 1 HessSpielHG bzw. §29 Abs. 4 Satz 3 GlÄndStV, die – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – nicht als verfassungswidrig anzusehen seien. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angegriffenen Beschluss

(Bl. 140 ff. d. GA.).

- 12 Gegen diese Entscheidung richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin.
- 13 II.
- 14 Die rechtzeitig eingelegte (§147 Abs. 1 VwGO) und fristgerecht begründete (§146 Abs. 4 Satz 1 VwGO) Beschwerde der Antragstellerin hat keinen Erfolg. Die mit der Beschwerde dargelegten Gründe, aus denen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern sein soll und auf deren Prüfung sich der Senat grundsätzlich zu beschränken hat (§146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ergeben nicht, dass das Verwaltungsgericht den Antrag der Antragstellerin zu Unrecht abgelehnt hat.
- 15 Die der Antragstellerin erteilten Erlaubnisse erfüllen nicht die Voraussetzungen für die längere – fünfjährige – Übergangsfrist nach §15 Abs. 1 HessSpielhG/§29 Abs. 4 Satz 3 GlÄndStV (I.) und die von der Antragstellerin angeführten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen erweisen sich bei der im Eilverfahren erforderlichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung als nicht überzeugend (II.).
- 16 I. Nach §15 Abs. 1 Satz 1 HessSpielhG gelten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Spielhallengesetzes bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes als mit §9, §2 Abs. 1 und 2 HessSpielhG vereinbar. Für erst nach dem 28. Oktober 2011 erteilte Spielhallenerlaubnisse legt §15 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG hingegen eine nur einjährige Übergangsfrist fest.
- 17 Da die hier in Rede stehenden drei Erlaubnisse der Antragstellerin erst am 5. Dezember 2011 und damit nach dem Stichtag erteilt worden sind, gilt für sie nach den oben genannten Vorschriften die kürzere, nur einjährige Übergangsfrist.
- 18 131. Dem kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, das Verwaltungsgericht habe die Vorschriften unrichtig ausgelegt, da es sie betreiberbezogen und nicht betriebsbezogen verstanden habe. Bereits aus dem Wortlaut, der auf „bestehende Spielhallen“ abstelle, ergebe sich, dass die Übergangsregelung allein an das Vorhandensein der Spielhalle anknüpfe und nicht den Betrieb der Spielhalle durch den Inhaber anspreche.
- 19 14Diese Ausführungen überzeugen nicht, denn sowohl in §15 Abs. 1 Satz 1 HessSpielhG als auch in §29 Abs. 4 Satz 1 GlÄndStV wird die Geltung der fünfjährigen Übergangsfrist festgelegt für „Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes/Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist“. Voraussetzung für die Anwendung der fünfjährigen Übergangsfrist ist damit die

Erfüllung zweier Kriterien: es muss sich um eine bestehende (d.h. in Betrieb befindliche) Spielhalle handeln und dem Betreiber muss vor dem Stichtag eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden sein. Dass die Erlaubnis nach §33i GewO demjenigen Betreiber erteilt worden sein muss, der die Spielhalle am Stichtag betreibt, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Regelung. Denn in §33i Abs. 2 Nr. 1 GewO ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die nach §33c Absatz 2 Nummer 1 oder §33d Absatz 3 genannten Versagungsgründe vorliegen, die beide auf die Zuverlässigkeit des Antragstellers Bezug nehmen. Diese kann aber nur im Hinblick auf die Person des (aktuellen) Betreibers beurteilt werden, mit der Folge, dass – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – die Erlaubnis i.S.d. §33i GewO immer auch einen Bezug zum Betreiber der Spielhalle hat. Es bestehen demnach keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Betrieb einer bestehenden Spielhalle – unabhängig von der Person des Betreibers – für fünf Jahre ermöglicht werden sollte, denn diese Regelung dient dem Schutz der Alt-Betreiber, nicht aber dem der Spielhalle an sich oder eines Neu-Betreibers (ebenso OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. April 2014 – 1 M 21/14 – juris Rdnr. 5f.). Die gegenteilige Auffassung des OVG Lüneburg (Beschluss vom 8. November 2013 – 7 ME 82/13 –, juris Rdnr. 6) vermag nicht zu überzeugen, da sie die Personenbezogenheit der Erlaubnis nach §33i GewO nicht hinreichend berücksichtigt. Dem kann die Antragstellerin auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, das betreiberbezogene Verständnis des §15 Abs. 1 HessSpielhG verletze Art. 3 Abs. 1 GG durch eine gleichheitswidrige Bevorzugung juristischer Personen, weil diese Gesellschafter bzw. Geschäftsführer austauschen könnten, ohne dass dadurch eine Neuerteilung der Erlaubnis nach §33i GewO erforderlich werde. Denn etwaige Unterschiede in der Behandlung von natürlichen und juristischen Personen sind der zum Betrieb der Spielhalle gewählten Rechtsform geschuldet. Im Übrigen dürfte auch bei juristischen Personen jedenfalls bei einem Wechsel der Vertretungsberechtigten eine neue Erlaubnis nach §33i HessSpielhG erforderlich sein, da hinsichtlich der in §33i Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. §33c Abs. 2 Nr. 1 und 2 GewO erforderlichen Zuverlässigkeitsanforderungen – Vorstrafen bzw. Kenntnisse des Spieler- und Jugendschutzes – auf die Person des Vertretungsberechtigten abzustellen ist (vgl. Hahn in Friauf, Kommentar zur GewO, Bd. I, §33c, Stand: Oktober 2013, Rdnr. 24). Die Besitzstands-Regelung betrifft daher zur Überzeugung des Senats den Schutz der Alt-Betreiber (d.h. der Inhaber einer bis zum 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnis) einer bestehenden Spielhalle.

- 20 2. Soweit die Antragstellerin geltend macht, das spielhallenbezogene Verständnis der Übergangsregelung ergebe sich auch daraus, dass der damit geschaffene Bestandsschutz als Fiktion ausgestaltet sei, bleibt dieser Einwand ebenfalls ohne Erfolg. Denn mit Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages sind die in §§2 und 9 HessSpielhG bzw. §25 GlÄndStV festgelegten Beschränkungen für Spielhallen geltendes Recht. Sie sind daher grundsätzlich von allen Spielhallen einzuhalten und werden im Rahmen der Fiktion nur aus Gründen des Bestandsschutzes suspendiert, ohne dass diese Regelung jedoch Rückschlüsse auf die Betriebs- bzw. Betreiberbezogenheit der Erlaubnis gestatten würde.

- 21 3. Auch der Einwand der Antragstellerin, die spielhallenbezogene Interpretation der Übergangsregelungen werde durch den Gesetzeszweck – Vorratserlaubnisse zu verhindern – nahegelegt, ist nicht überzeugend. Denn es geht dem Gesetzgeber nicht nur darum, die Entstehung neuer Spielhallen und deren Erweiterung zu bekämpfen. Vielmehr soll der Errichtung und dem Betrieb von Spielhallen mit dem Spielhallengesetz aus Gründen des Jugendschutzes und der Suchtprävention ein neuer ordnungsrechtlicher Rahmen gegeben werden, der nicht gewollte Auswüchse verhindern und helfen soll, den Wirtschaftszweig in geordnete und maßvolle Bahnen zu führen (Hess. Landtag Drs. 18/5186 S. 13). Gerade der Umstand, dass der räumliche Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen nach §2 HessSpielhG grundsätzlich nicht erlaubnisfähig ist, belegt, dass der Weiterbetrieb einer Spielhalle – unabhängig vom Betreiber – nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen dürfte.
- 22 4. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin lässt sich auch aus §15 Abs. 3 HessSpielhG nichts Anderes herleiten. Nach dieser Vorschrift tritt eine Erlaubnispflicht nach §9 HessSpielhG unbeschadet von Abs. 1 bei einem Wechsel des Erlaubnisinhabers ein. Da die neue Regelung mit Inkrafttreten des HessSpielhG für alle Spielhallen verbindlich ist und lediglich in §15 Abs. 1 HessSpielhG aus Gründen des Bestandsschutzes eine Übergangsregelung für bestimmte Spielhallen geschaffen wurde, kann diese Regelung nur bedeuten, dass unabhängig von den Übergangsfristen – „unbeschadet des Abs. 1“ – jedenfalls bei einem Wechsel des Erlaubnisinhabers die Erlaubnispflicht gilt (§15 Abs. 3 HessSpielhG).
- 23 18II. Soweit die Antragstellerin meint, die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 GlÄndStV bzw. des §15 Abs. 1 HessSpielhG sei verfassungswidrig, da sie gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoße, vermag der Senat auch diese Auffassung bei summarischer Prüfung nicht zu teilen.
- 24 Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz ist nur verletzt, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe von Normadressaten anders behandelt als eine andere, obwohl keine Unterschiede von derartigem Gewicht bestehen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Ungleichheiten, die durch eine Stichtagsregelung entstehen, sind dabei hinzunehmen, wenn die Einführung des Stichtags als solche notwendig und die Wahl des Zeitpunkts vertretbar ist (OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014 – 4 Bs 279/13 –, juris Rdnr. 36 m.w.N.).
- 25 Die verfassungsrechtliche Prüfung von Stichtagsregelungen muss sich darauf beschränken, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Spielraum in sachgerechter Weise genutzt und die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat; die gefundene Lösung muss sich zudem im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen. Denn beim Übergang von einer älteren zu einer neueren, den Vorstellungen der Gegenwart besser entsprechenden Regelung ist dem Gesetzgeber notwendigerweise ein gewisser Spielraum einzuräumen, weil

es unmöglich ist, die unter dem alten Recht entstandenen und womöglich schon abgewickelten Rechtsverhältnisse vollständig dem neuen Recht zu unterstellen. Da der Grundsatz der Rechtssicherheit jedoch 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, Unterschiede ergeben, die dem Ideal der Rechtsgleichheit widersprechen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. März 2013 – 1 BvR 2436/11, 1 BvR 3155/11 – juris Rdnr. 34; BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1976 – 1 BvR 810/70, 1 BvR 57/73, 1 BvR 147/76 –, juris Rdnr. 73 ff.). Davon ausgehend begegnet die getroffene Stichtagsregelung bei summarischer Prüfung keinen Bedenken.

- 26 1. Soweit die Antragstellerin meint, die Stichtagsregelung, nach der zwischen vor und nach dem 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnissen differenziert wird, sei zur Bekämpfung pathologischer Spielverhaltens nicht notwendig, mag das zutreffen. Darin liegt jedoch auch nicht der Zweck dieser Regelung. Nach dem Willen des Gesetzgeber sollten die strengeren Regelungen für Spielhallen mit Inkrafttreten des Gesetzes umfassend, d.h. für alle bestehenden und noch entstehenden Spielhallen gelten, insbesondere auch die Regelungen der §§2 und 9 HessSpielhG bezüglich des Abstandsgebots und der Mehrfachkonzessionen. Die Stichtagsregelung wurde allein aus verfassungsrechtlichen Gründen zugunsten der Inhaber bereits legal betriebener Spielhallen in das Gesetz aufgenommen, um auch deren berechnete Interessen hinreichend zu wahren. Keinesfalls lässt sich diese Übergangsregelung – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – dahingehend interpretieren, der Gesetzgeber habe den in §1 GlüStV normierten Zielsetzungen keine unmittelbare Dringlichkeit beigemessen, sondern lediglich eine mittel- bis langfristige Umsetzung des erstrebten Schutzkonzepts für ausreichend gehalten (vgl. ebenso OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27. Mai 2014 – 6 B 10343/14 –, juris Rdnr. 12). Das gilt umso mehr, als die Übergangsfrist nach dem Hessischen Spielhallengesetz noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens drastisch verkürzt worden ist von zunächst 15 Jahren (LT-Drs. 18/5186 vom 24. Januar 2012, S. 16) auf dann fünf Jahre (LT-Drs. 18/5696 vom 15. Mai 2012, S. 2; LT-Drs. 18/5847 vom 20. Juni 2012, S. 1).
- 27 222. Auch soweit die Antragstellerin meint, der Gesetzgeber habe in §15 Abs. 1 HessSpielhG eine sachwidrige Stichtagsregelung gewählt, weil er bei der Übergangsfrist auf die Erlaubniserteilung und nicht auf die Antragstellung abgestellt hat, vermögen ihre Ausführungen nicht zu überzeugen.
- 28 23Zwar ist zuzugestehen, dass mit dieser Regelung Mitnahmeeffekte wahrscheinlich nicht vollständig vermieden werden können. Denn die Frage, ob im Einzelfall eine Vorraterlaubnis erwirkt werden soll, lässt sich in der Tat letztlich nur an Hand der Motivation und des Wissens des jeweiligen Antragstellers beantworten und auch bei einer in Kenntnis der anstehenden Gesetzesänderung rechtzeitig beantragten und deshalb noch vor dem Stichtag erteilten Erlaubnis, kann es sich um eine Vorraterlaubnis handeln. Gleichwohl ist die vom Gesetzgeber getrof-

fene Regelung nicht zu beanstanden, denn damit hat er zwar nicht jeglichen Mitnahmeeffekt verhindert, aber zumindest diejenigen Antragsteller von der längeren Übergangsfrist ausgeschlossen, die erst unmittelbar vor oder gar nach dem endgültigen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2011 die Erlaubnis beantragt haben und bei denen eine Vorratserlaubnis daher relativ naheliegt. Das von der Antragstellerin angeführte Vertrauen in den Fortbestand der gesetzlichen Regelung des §33i GewO und der daraus resultierende Anspruch auf Erlaubniserteilung ist in diesem Rahmen nur in Grenzen schutzwürdig; den Interessen der Betroffenen ist mit einer Übergangsregelung hinreichend Rechnung getragen, die – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – nicht zwingend an die Antragstellung anknüpfen muss. Denn auch nach altem Recht konnte der Betreiber einer Spielhalle nicht darauf vertrauen, eine bestimmte Spielhalle betreiben zu können, bevor ihm eine entsprechende Erlaubnis erteilt wurde (OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014 – a.a.O., Rdnr. 28). Auch der Umstand, dass es in der Vergangenheit offenbar der behördlichen Praxis entsprach, Spielhallenerlaubnisse erst nach Fertigstellung der Spielhalle zu erteilen, erfordert nicht zwingend die Berücksichtigung der Antragstellung bei der Festlegung des Stichtags. Denn auch wenn die Behörden tatsächlich so vorgegangen sein sollten, wäre ein solches Verhalten jedenfalls nicht unumgänglich gewesen. Ebenso wie über einen Bauantrag auf der Grundlage eingereicherter Pläne entschieden werden kann und muss, hätte auch über eine Spielhallenerlaubnis an Hand aller dazu erforderlichen Angaben und Pläne entschieden werden können (vgl. ebenso Odenthal, Das Recht der Spielhallen nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, GewArch 2012, 345 <349>; OVG Hamburg, 24.6.2014 Rdnr. 26; a.A.: Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 – 1 VB 15/13 –, juris Rdnr. 458)

- 29 Etwaigen gleichwohl entstandenen Härten – insbesondere bei Spielhallenbetreibern, die ihre Erlaubnis vor dem Stichtag beantragt, aber erst nach dem 28. Oktober 2011 erhalten haben – kann im Übrigen nach §15 Abs. 1 Satz 3 HessSpielhG im Rahmen einer Härtefallregelung Rechnung getragen werden. Insoweit ist die Rechtslage in Hessen eine andere als in Baden-Württemberg, wo in §51 Abs. 5 Satz 1 des Landesglücksspielgesetzes eine Härtefallregelung nur für die bis zum 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnisse vorgesehen ist. Angesichts des mit dieser Regelung verfolgten Ziels, die Spielsucht durch Verringerung der Glücksspielangebote im Wege der Dekonzentration vorhandener Spielhallen zu bekämpfen, erscheint diese Regelung in Anbetracht der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts als sachgerecht; ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Antragstellung wäre den gesetzgeberischen Intentionen zuwidergelaufen (vgl. ebenso Bay. VGH, Beschluss vom 8. April 2014 – 22 CS 14.224 –, juris Rdnr. 16). Das gilt umso mehr, als mit der Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung auch auf ein klar bestimmbares und praktikables Kriterium abgestellt wird (vgl. ebenso OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014 a.a.O., Rdnr. 28).
- 30 3. Auch der weitergehende Einwand der Antragstellerin, der Gesetzgeber habe als Stichtag nicht den 28. Oktober 2011 – den Tag der Ministerpräsidentenkon-

ferenz – wählen dürfen, da die Rechtsänderung für Spielhallen an diesem Datum in den betroffenen Kreisen weder öffentlich bekannt noch ihre Verwirklichung hinreichend wahrscheinlich gewesen sei, vermag nicht zu überzeugen. Die beabsichtigte Rechtsänderung war Ende Oktober 2011 – zumindest in den interessierten Kreisen – längst bekannt. Schon der Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags enthielt in seiner Fassung vom 14. April 2011 in §29 Abs. 4 GlÄndStV die letztlich vereinbarte Übergangsregelung (vgl. Wikipedia, Glücksspielstaatsvertrag, Einzelnachweise Ziffer 9). Außerdem haben die Bundesländer den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bereits am 15. April 2011 der EU-Kommission zwecks Notifizierung zugeleitet (GlüStV-Reform – dr-bahr.com), was bereits für sich genommen schon auf eine gewisse Wahrscheinlichkeit der darin enthaltenen Änderungsvorschläge hinweist. Die Übergangsregelung wurde zudem schon im Mai 2011 heftig kritisiert (vgl. etwa automatenblog.de vom 23. Mai 2011: „Brutale Existenzvernichtung treuer Steuerzahler“). Außerdem fand bereits am 25. Mai 2011 in Magdeburg die mündliche Anhörung zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag statt, an der auch Herr Paul Gauselmann als Vorsitzender des VDAI – Verband der deutschen Automatenindustrie – teilgenommen hat. Ausweislich des Internetauftritts des AWI – Die Deutsche Automatenwirtschaft – vom 1. Juni 2011 hat er dort massive Schadensersatzforderungen gegen Länder und Kommunen in Aussicht gestellt, falls die beabsichtigten Regelungen für die Spielhallen Gesetz werden sollten (awi-info.de). Es kann daher keine Rede davon sein, dass die beabsichtigten Änderungen in den interessierten Kreisen nicht bekannt gewesen seien. Die Stichtagsregelung zum 28. Oktober 2011 ist deshalb auch unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nicht zu beanstanden, zumal dieser Stichtag – trotz der schon zuvor lebhaften Diskussion um diese Thematik – im Interesse der Betroffenen nach hinten verlegt und als „spätester“ Termin, ab dem nunmehr konkret mit einer Änderung gerechnet werden musste, gewählt wurde (vgl. LT-Drs. 18/5186, S. 17). Ein bis zu diesem Zeitpunkt vielleicht noch vorhandenes Vertrauen in den Fortbestand der alten Regelung ist jedenfalls mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz hinfällig geworden. Mit der Zustimmung der (15) Ministerpräsidenten zum Entwurf eines neuen Staatsvertrags mussten alle Betroffenen ernsthaft mit der Umsetzung der darin festgeschriebenen rigideren Regelungen rechnen. Denn damit stand fest, dass die Ministerpräsidenten eine entsprechende Einigung erzielt hatten und der Änderungsstaatsvertrag den Länderparlamenten vorgelegt und am 15. Dezember 2011 von den Ministerpräsidenten unterzeichnet werden sollte (vgl. ebenso Bay. VGH Beschluss vom 28. August 2013 – 10 CE 13.1416 –, juris Rdnrn. 30ff.).

- 31 Soweit die Antragstellerin unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Juni 2013 (– 8 C 46/12 –, juris Rdnr. 42) geltend macht, die Rechtsänderung sei am 28. Oktober 2011 nicht förmlich öffentlich bekannt gemacht worden und damit nicht hinreichend wahrscheinlich gewesen mit der Folge, dass die Betroffenen weiterhin auf die Fortgeltung des alten Rechts hätten vertrauen dürfen, sind diese Ausführungen nicht überzeugend. Denn die genannte Entscheidung betrifft eine andere Konstellation. Gegenstand

war eine Untersagungsverfügung bezüglich der Annahme und Vermittlung von Sportwetten. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, im Rahmen einer Ermessensentscheidung sei die Behörde nicht verpflichtet gewesen, eine erst beabsichtigte Rechtsänderung zu berücksichtigen, weil das Parlament noch keinen Gesetzesbeschluss gefasst hatte und auch noch offen war, ob der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 13 Bundesländern ratifiziert werden würde. Vorliegend geht es jedoch nicht um eine etwaige Vorwirkung des Hessischen Spielhallengesetzes bzw. des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, sondern darum, ob die betroffenen Spielhallenbetreiber in schützenswerter Weise weiterhin davon ausgehen konnten, dass sich an der bestehenden Rechtslage nichts ändern würde und etwaige unternehmerische Investitionen daher ohne besonderes Risiko getätigt werden konnten.

- 32 27Darüber hinaus kann insbesondere die Antragstellerin kein besonderes Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage gehabt haben, weil schon die ihrer Vorgängerin erst am 29. Juni 2011 – wie auch die ihr selbst am 5. Dezember 2011 – erteilte Erlaubnis den Hinweis enthielt, dass diese angesichts anstehender Änderungen des Spielhallenrechts mit Ablauf des 31. Dezember 2012 ungültig werden könnte. Ihr selbst war daher die u.U. nur begrenzte Laufzeit der Erlaubnis schon bei Antragstellung bekannt. Jedenfalls aber ab dem 28. Oktober 2011 waren Investitionen in Spielhallen risikobehaftet, auch wenn die landesrechtlichen Regelungen in allen Einzelheiten noch nicht vorlagen (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27. Mai 2014 – 6 B 10343/14 –, juris Rdnr. 8).
- 33 III. Die Stichtagsregelung verletzt die Antragstellerin auch nicht in ihrem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG.
- 34 Insoweit ist schon zweifelhaft, ob die Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO als solche dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG zuzuordnen ist. Zwar kann grundsätzlich auch eine stabile öffentlich-rechtliche Rechtsposition als Grundlage einer gewerblichen Betätigung dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG unterfallen. Das setzt jedoch eine Verknüpfung zwischen der öffentlich-rechtlichen Grundlage und der privatwirtschaftlichen Eigenleistung des Gewerbetreibenden voraus. Denn Art. 14 Abs. 1 GG gewährt auch und gerade Vertrauensschutz auf vermögensrechtlichem Gebiet, weil der Gewerbetreibende – regelmäßig im Vertrauen auf den Bestand seiner öffentlich-rechtlichen Position – die privatwirtschaftlichen Investitionen getätigt hat (Papier in Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Bd. II Art. 14, Stand: Juli 2010, Rdnr. 107 f.; Bay. VGH, Beschluss vom 30. September 2013 – 10 CE 13.1802 -, juris Rdnr. 24 m.w.N.).
- 35 Davon ausgehend ist hier bei summarischer Prüfung eine Verletzung der Antragstellerin in ihren Eigentumsrechten nicht ersichtlich. Ausweislich der Verwaltungsvorgänge hat sie den Mietvertrag für die drei Spielhallen am 1. Juli 2011 und damit nicht im Vertrauen auf eine ihr erteilte Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO geschlossen, weil sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Besitz einer solchen war. Berechtigterweise konnte sie zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr

auf eine unveränderte Fortgeltung dieser gesetzlichen Regelung vertrauen, weil die anstehende Rechtsänderung – wie oben dargelegt – in den interessierten Kreisen bereits bekannt war und auch ihrer Rechtsvorgängerin – der Fa. Spieltreff GmbH – die dieser erst am 29. Juni 2011 erteilte Genehmigung nach §33i GewO schon mit dem Hinweis auf die anstehende Rechtsänderung und eine damit möglicherweise verbundene eingeschränkte Geltungsdauer der Genehmigung erteilt worden war. Weitere von der Antragstellerin nach Erteilung der Genehmigung am 5. Dezember 2011 vorgenommene Investitionen wären zwar im Hinblick auf die Genehmigung getroffen worden; angesichts des auch in dieser enthaltenen Hinweises auf die anstehende Rechtsänderung war sie jedoch nicht geeignet, diese Investitionen im Hinblick auf die erteilte Genehmigung unter Vertrauensschutz Gesichtspunkten dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG zu unterstellen.

- 36 IV. Soweit die Antragstellerin schließlich meint, die neu geschaffene glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht verstoße im Zusammenspiel mit der einjährigen Übergangsfrist des §15 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG / §29 Abs. 4 Satz 3 GlStV gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, vermag auch dieser Einwand bei summarischer Prüfung nicht zu überzeugen.
- 37 1. Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit der Berufsausübung. Unter Beruf ist jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient. Mit der neuen Regelung des Spielhallenrechts greift der Gesetzgeber zwar in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber ein; entgegen der Auffassung der Antragstellerin handelt es sich jedoch um Berufsausübungsregelungen. Denn auch wenn die Neuregelung dazu führt, dass einzelne Spielhallenstandorte wegen des Verbots von Mehrfachkonzessionen (§2 Abs. 1 HessSpielhG) und des Abstandgebots (§2 Abs. 2 HessSpielhG) nach Ablauf der Übergangsfrist nicht mehr betrieben werden dürfen, wird dadurch der Zugang zum Beruf des Spielhallenbetreibers weder als solches beschränkt noch werden betroffene Spielhallenbetreiber dazu gezwungen, ihren Beruf gänzlich aufzugeben. Es steht ihnen vielmehr frei, jederzeit – unter Beachtung des Abstandsgebots und des Verbots der Mehrfachkonzession – eine Spielhalle an einem anderen Ort zu eröffnen (vgl. ebenso OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014 – 4 Bs 279/13 – juris, Rdnr. 12).
- 38 2. Die Berufsausübung einschränkende Regelungen sind verfassungsgemäß, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Eingriffe in die Berufsfreiheit dürfen deshalb nicht weiter gehen, als es die sie rechtfertigenden Gemeinwohlbelange erfordern (BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 – juris, Rdnr. 114 m.w.N.).
- 39 a) Davon ausgehend zählt das mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Hess. Spielhallengesetz verfolgte Ziel, die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren, zu den vernünftigen Gründen des Gemeinwohls, die den Er-

lass von Berufsausübungsregelungen rechtfertigen. Die Verfassung billigt dem Gesetzgeber insoweit bei der Einschätzung bestimmter Gefahren für die Allgemeinheit einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, den dieser nur überschreitet, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Maßnahme abgeben können. Das ist hier nicht der Fall. Denn ausschlaggebend für die beschlossene Neuregelung war der signifikante Anstieg der Spielhallengeräte und ein damit einhergehender Anstieg von Glücksspielsuchtkranken. Ziel des Gesetzes ist es deshalb, den Gefahren der Glücksspielsucht entgegen zu wirken und negativen Auswirkungen auf Stadt- und Ortsbild zu begegnen (LT-Drs. 18/5186 vom 24. Januar 2012 S. 1).

- 40 b) Die mit einer einjährigen Übergangsfrist verbundene Erlaubnispflicht verstößt bei summarischer Prüfung auch nicht gegen das Rückwirkungsverbot und erweist sich als verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne. Sie entfaltet zwar, da die Erlaubnispflicht nach Ablauf der Übergangsfrist auch auf bereits bestehende und legal betriebene Spielhallen Anwendung findet, Rückwirkung. Da sie jedoch nicht einen in der Vergangenheit liegenden, vollständig abgeschlossenen Sachverhalt neu regelt, sondern die belastenden Rechtsfolgen der Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, jedoch tatbestandlich von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“), liegt eine „unechte Rückwirkung“ vor. Diese ist zulässig und mit den Grundsätzen des grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren gewahrt bleibt (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 – juris Rdnr. 58).
- 41 Das ist hier der Fall. Mit der einjährigen Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlStV bzw. §15 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG hat der Gesetzgeber eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung für die von der unechten Rückwirkung des Gesetzes betroffenen Spielhallenbetreiber geschaffen.
- 42 Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist die Regelung geeignet, einen Beitrag zur Bekämpfung der Glücksspielsucht zu leisten, da sie die Behörden in die Lage versetzt, durch die Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen unmittelbar Einfluss auf Zahl und Gestaltung der Spielhallenbetriebe zu nehmen und so durch eine Auflockerung der räumlichen Ansammlung von Spielhallen den unmittelbaren Wechsel von einer Spielhalle zur nächsten zu erschweren. Denn ein Zusammenhang zwischen der leichten Verfügbarkeit eines Spielangebots und einem verstärkten Nachfragehalten ist nicht von der Hand zu weisen. (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4. April 2014 – 6 S 1795/13 –, juris Rdnr. 11).
- 43 Die Regelung ist auch erforderlich, denn nur durch die Einbeziehung auch schon

bestehender Spielhallen kann eine möglichst rasche Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen und damit eine wirksame Bekämpfung der Glücksspielsucht erreicht werden (OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014, a.a.O., Rdnr. 18).

- 44 Schließlich ist die Regelung auch verhältnismäßig im engeren Sinne unter Abwägung des enttäuschten Vertrauens einerseits und der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe andererseits. Auf der einen Seite steht das wirtschaftliche Interesse der Spielhallenbetreiber am Weiterbetrieb der Spielhallen, auf der anderen Seite das öffentliche Interesse an der Eindämmung der Gefahren der Glücksspielsucht. Davon ausgehend, dass die beabsichtigte Rechtsänderung in den interessierten Kreisen bereits mindestens ein halbes Jahr vorher diskutiert wurde und daher bekannt war, überwiegt hier das öffentliche Interesse, zumal in Hessen auch für die in den Genuss nur einer einjährigen Übergangsfrist kommenden Spielhallenbetreiber in §15 Abs. 1 Satz 3 HessSpielhG eine Härtefallregelung vorgesehen ist. Insoweit teilt der Senat die Bedenken des OVG Hamburg gegen die Rechtsgültigkeit dieser Regelung nicht. Denn auch wenn die hessische Regelung damit über die im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag getroffene Regelung hinausgeht, dürfte darin bei summarischer Betrachtung kein Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue bzw. des länderfreundlichen Verhaltens zu sehen sein. Zwar bleibt ein Bundesland nach der Transformation der Regelungen eines Staatsvertrages in „innerstaatliches“ Landesrecht auch weiterhin zur Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Länder, die sich im Staatsvertrag vertraglich gebunden haben, verpflichtet und muss sich somit an die mit den anderen Bundesländern getroffene Vereinbarung halten (Bay. VGH, Urteil vom 23. Juli 2013 – 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214, 10 N 13.216 – , juris Rdnr. 37 m.w.N.; OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Juni 2014 – a.a.O. Rdnr. 24). In der Übergangsregelung auch für Spielhallenbetreiber, denen die Erlaubnis nach §33i GewO erst nach dem 28. Oktober 2011 erteilt wurde, ist jedoch kein Verstoß gegen die Verpflichtungen des Landes aus §29 Abs. 4 GlStV zu sehen. Denn zum einen wird darin eine weitergehende Härtefallregelung nicht ausgeschlossen und zum anderen dient diese Regelung nur dem Härteausgleich in begründeten Einzelfällen (LT-Drs. 18/5847 S. 3), so dass auch die Interessen der übrigen Länder damit hinreichend gewahrt sein dürften.
- 45 Da die Antragstellerin ihre Erlaubnis erst am 14. Oktober 2011 und damit nur zwei Wochen vor dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz beantragt hat, sind nach Aktenlage Anhaltspunkte für einen Härtefall hier nicht ersichtlich.
- 46 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 2 VwGO.
- 47 Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren und die Änderung für das erstinstanzliche Verfahren beruht auf §§63 Abs. 3 Satz 1, 47 Abs. 1, §53 Abs. 2 Nr. 1 und §52 Abs. 1 und 2 GKG, wobei der Senat sich an Ziffer 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31. Mai/1. Juni 2012 bzw. 18. Juli 2013 (Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 20. Aufl. 2014, Anh. §164 Rdnrn. 14 ff.) orientiert. Da Verfahrensgegenstand drei Spiel-

hallenerlaubnisse sind, ist der Streitwert zu verdreifachen; von einer Minderung entsprechend Nr. 1.5 wird abgesehen, da die Antragstellerin eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt.

- 48 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO, §68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. §66 Abs. 3 Satz 3 GKG).