

# Beschluss Az. RN 5 S 13.1127\*

VG Regensburg

6. August 2013

## Tenor

- 1 I. Der Antrag wird abgelehnt.
- 2 II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- 3 III. Der Streitwert wird auf 25.000 festgesetzt.

## Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin will im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes erreichen, dass die aufschiebende Wirkung ihrer Klage (Az: RN 5 K 13 1129) gegen Ziffer 2 und 5 der vom 23.05.2013 datierenden Verfügung des Antragsgegners in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 angeordnet wird.
- 6 Die Antragstellerin betreibt im ..., ... ein aus dem „Spielcenter I – ...“, „Spielcenter II – ...“ und „Spielcenter III- ...“ bestehenden Komplex aus drei Spielhallen. Für das streitgegenständliche „Spielcenter II – ...“ hat die Antragstellerin am 20.10.2011 (beim Landratsamt eingegangen am 24.10.2011) eine Spielhallenerlaubnis nach §33 i GewO beantragt, die vom Landratsamt Kehlheim mit Bescheid vom 22.06.2012 erteilt wurde.
- 7 Der Bescheid enthält u.a. den Hinweis, dass der Entwurf des voraussichtlich ab 01.07.2012 geltenden Glücksspielstaatsvertrags auch besondere Regelungen für Spielhallen enthalten wird. U.a. ist danach ein baulicher Verbund mehrerer Spielhallen ausgeschlossen. Weiter enthält der Vertragsentwurf die Bestimmung, dass nach dem 06.04.2011 erteilte Erlaubnisse für Spielhallen, die im baulichen

---

\*<http://openjur.de/u/641133.html> (= openJur 2013, 33004)

Verbund mit anderen Spielhallen stehen, ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags unwirksam werden. Es ist deshalb möglich, dass diese Erlaubnis zum Juni 2013 automatisch ihre Gültigkeit verliert.

- 8 Am 01.07.2012 trat der erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GVBl S. 318) in Kraft und ergänzend dazu, das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), geändert durch §1 des Gesetzes vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270). Die Regelungen sehen für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis vor (§24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie (§25 Abs. 1 i.V.m. Art 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und dass eine Spielhalle nicht im baulichen Verbund mit einer weiteren Spielhalle stehen darf, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht werden kann (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV).
- 9 Des Weiteren enthält §29 GlüStV in Abs. 4 folgende Übergangsregelung:
- 10 Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages als mit §§24 und 25 vereinbar. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§24 und 25 vereinbar. Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach §24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des §24 Abs. 2 sowie §25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß §33i Gewerbeordnung sowie die Ziele des §1 zu berücksichtigen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“
- 11 Nach dem Inkrafttreten vorstehender Regelungen beantragte die Antragstellerin am 06.03.2013 die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art 9 Abs. 1 AGGlüStV zum 01.07.2013 für die Spielhalle „Spielcenter II – ...“.
- 12 Am 23.05.2013 erließ das Landratsamt Kehlheim einen ersten Bescheid, der durch den Änderungsbescheid vom 28.05.2013 folgende Fassung erhalten hat:
- 13 1. Der Antrag auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß §24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV zur Errichtung und zum Betrieb der Spiel-

- halle „Spielcenter II – ...“ auf dem Grundstück Flnr. 1115, 1115/1, Gemarkung ..., Stadt ... wird abgelehnt.
- 14 2. Der Betrieb der Spielhalle „Spielcenter II – ...“ ist zum 30.06.2013 einzustellen.
- 15 3. Wird der Verpflichtung aus Nr. 2 dieses Bescheids nicht nachgekommen, wird ein Zwangsgeld i.H.v. 2.500,00 fällig.
- 16 4. Ziffer 4 wurde durch den Änderungsbescheid vom 28.05.2013 aufgehoben.
- 17 5. Die Firma ... hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Für diesen Bescheid wird eine Gebühr von 250,00 Euro festgesetzt; die Auslagen betragen 3,45 Euro.
- 18 Die Antragstellerin beantragte am 27. Juni 2013 beim Bayer. Verwaltungsgericht Regensburg die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer am gleichen Tag eingegangenen Klage gemäß §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO mit dem Antrag,
- 19 die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin hinsichtlich der Ziffern 2 und 5 der vom 23.05.2013 datierende Verfügung des Antragsgegners in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 anzuordnen.
- 20 Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt:
- 21 Die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei verfassungswidrig und deshalb unterliege die Antragstellerin zum 01.07.2013 keiner glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht. In jedem Fall gelte für die Antragstellerin die 5-jährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Im Gegensatz dazu sei sie aufgrund der ihr erteilten Erlaubnis nach §33 i GewO zum Fortbetrieb der Spielhalle weiter berechtigt. Die Übergangsregelung entwerte die unbefristeten Erlaubnisse der Antragstellerin nach §33 i GewO mit Ablauf des 30.06.2013 und mache ihr in Kombination mit der erlaubnisbezogenen Abstandsregelungen des Art. 9 Abs. 2 und 3 AGGlüStV eine weitere Ausübung bislang erlaubter beruflicher Betätigung unmöglich. Hierin liege nicht nur ein unzulässiger Eingriff in die grundrechtlich geschützte Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern auch eine Verletzung der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG.
- 22 Spielhallenerlaubnisse nach §33 i GewO unterfielen als vermögenswerte subjektive Rechte öffentlicher Natur dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, da sie nicht nur die Grundlage gewerblicher Betätigung bildeten, sondern die getätigten Investitionen in die Spielhallen repräsentierten. Allein um die Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung zu schaffen, bedürfte es vorliegend erheblicher finanzieller Aufwendungen, da die Erlaubnisbehörde erst nach Fertigstellung der Spielhallen zu einer Erlaubniserteilung nach §33 i GewO bereit gewesen sei. Hinzu kommen die Investitionen, die im Rahmen des laufenden Gewerbebetriebs nach Konzessionserteilung von der Antragstellerin auf Grundlage der bau- und gewerberechtlichen Erlaubnis und im Vertrauen auf ihren

Fortbestand getätigt worden seien. Die Inventarbezogenen Aufwendungen für das Gesamtobjekt beliefen sich auf insgesamt 810.000 . Es liege auch ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vor, sowie eine verfassungswidrige Legalenteignung. Letztere ergebe sich aus der Kombination von Übergangsregelung mit glücksspielrechtlichem Erlaubnisvorbehalt und Abstandsregelung. Dies führe dazu, dass der Betrieb nicht nur in seiner Funktion beschränkt, sondern vollständig beseitigt würde, was nicht als generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten angesehen werden könne, sondern als gezielte Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen eingestuft werden müsse. Jedenfalls handle es sich um eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung.

- 23 Die nur einjährige Übergangsfrist sei unangemessen kurz. Im Bereich des Art. 14 GG könne eine Übergangsfrist nur als angemessen angesehen werden, wenn sie wenigstens so lange bemessen sei, dass das Eigentum entweder durch Veräußerung oder durch Abnutzung innerhalb der Frist typischerweise verwertet werden könne. Innerhalb eines Jahres sei aber keine Amortisation des eingesetzten Kapitals möglich. Im Branchenmittel erfolge ein Rückfluss der investierten Mittel in 10 bis 15 Jahren. Der Gesetzgeber selbst habe bei Spielhallen, die zum Inkrafttreten des Staatsvertrags bestanden und für die bis zum 28.10.2011 eine Erlaubnis nach §33 i GewO erteilt worden sei, eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen. Selbst diese fünfjährige Übergangsfrist werde aber für verfassungswidrig gehalten (so Schneider, GewArch 2011, 457, 459 ff.).
- 24 Die Übergangsregelung verstoße auch gegen das schutzwürdige Vertrauen der Antragstellerin. Es handle sich zwar um eine sog. unechte Rückwirkung, aber der rückwirkende Grundrechtseingriff durch Entzug der bestandskräftigen nach dem 28.10.2011 erteilten Erlaubnisse nach §33 i GewO wäre allenfalls zulässig, wenn er zur Förderung des Gesetzes zweckgeeignet und erforderlich wäre und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bliebe. Dem werde die Übergangsfrist aber nicht gerecht. Im Vertrauen auf die alte Rechtslage und auf die hier erteilten bau- und gewerberechtlichen Genehmigungen habe die Antragstellerin erhebliche Investitionen getätigt und auch langfristige Verpflichtungen abgeschlossen, die über das Ablaufdatum der Übergangsfrist hinausgingen. Es bestünde auch kein eingeschränktes Vertrauen. Es entspreche ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Vertrauen in eine bestehende Regelung regelmäßig erst im Moment eines abweichenden Parlamentsbeschlusses zerstört werde. Das Datum der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) am 28.10.2011 könne deshalb nicht herangezogen werden, da die MPK lediglich ein Gremium der Selbstorganisation der Länder sei. Vielmehr müsse auf den parlamentarischen Zustimmungsbeschluss, als landesrechtlichen Transformationsakt abgestellt werden.
- 25 Der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung sei auch als Maßstab für den Stichtag untauglich, da die Betroffenen die Dauer des Erlaubnisverfahrens und erst recht

nicht den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung beeinflussen könnten. Erlaubnisse nach §33 i GewO seien selbst wenn sie vor dem 28.11.2011 beantragt worden seien, oftmals erst nach dem Stichtag erteilt worden. In vielen Behörden sei es üblich, Spielhallenerlaubnisse erst nach Errichtung der Spielhalle und deren baulichen Abnahmen zu erteilen.

- 26 Es liege auch eine Verletzung der Berufsfreiheit vor, weil die Übergangsfrist unangemessen kurz sei und die Neuregelung in Kombination mit den erlaubnisbezogenen Abstandsregelungen eine weitere Ausübung der bislang erlaubten beruflichen Betätigung unmöglich mache. Es liege auch eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes vor, weil für Spielhallen unterschiedliche Übergangsfristen gelten, je nachdem wann die Erlaubnis nach §33 i GewO erteilt wurde. Für eine solche Differenzierung fehle ein sachlicher Grund.
- 27 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 28 den Antrag abzuweisen
- 29 Zur Begründung des Abweisungsantrags wird im Wesentlichen ausgeführt:
- 30 Die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag, sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfe (§24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 m Luftlinie einzuhalten sei (§25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV) und eine Spielhalle nicht im baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen dürfe (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), seien verfassungsgemäß. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip, gegen die Berufsfreiheit oder gegen das Grundrecht auf Eigentum liege nicht vor. Nachdem die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33 i GewO für die streitgegenständliche Spielhalle am 22.06.2012 und damit nach dem in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV enthaltenen Stichtag erteilt wurde, sei die Spielhalle nur bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV mit §§24, 25 GlüStV vereinbar. Da der GlüStV zum 01.07.2012 in Kraft getreten sei, ende die Übergangsfrist mit Ablauf des 30.06.2013.
- 31 Da sich die Spielhalle „Spielcenter II – ...“ in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen („Spielcenter I – ...“ und „Spielcenter III – ...“) in einem gemeinsamen Gebäude befinde, sei die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ausgeschlossen (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV). Für Spielhallen, die wie hier der 1-jährigen Übergangsfrist unterliegen, gebe es keine Befreiungs- oder Ausnahmemöglichkeit. Zudem ließen die eindeutigen gesetzlichen Bestimmungen es nicht zu, der Stichtagsregelung andere Ereignisse wie z.B. die Antragsstellung zu Grunde zu legen. Auch eine generelle Befreiung von der 1-jährigen Übergangsfrist bzw. die Möglichkeit der Anwendung der 5-jährigen Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV für nach dem 28.10.2011

gewerberechtlich genehmigte Spielhallen sei im Gesetz nicht eröffnet. Abgesehen davon lasse §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nur eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zu, nicht aber eine gänzliche Befreiung von der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach Ablauf der Übergangsfrist.

- 32 Durch die Antragstellung zum Weiterbetrieb sei nicht davon auszugehen, dass der Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle freiwillig, zumindest bis zum Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens, eingestellt werde. Deshalb stehe es der Antragsgegnerin frei, eine Betriebseinstellung gemäß §9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV zu verfügen. Durch die Ablehnung des Antrags auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis liege die notwendige Erlaubnis nicht vor, so dass es pflichtgemäßer Ermessensausübung entspreche, einen Weiterbetrieb, der sowohl den formellen, aber insbesondere auch den materiellen Voraussetzungen widerspreche, unter Androhung von Zwangsmittel zu unterbinden. Die Antragstellerin würde sich sonst durch den Betrieb der Spielhalle eine Rechtsposition anmaßen, welche nur denjenigen Spielhallenbetreibern zustehe, die die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages erfüllten.
- 33 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte im Eil- und Hauptsacheverfahren (Az. RN 5 K 13 1129), sowie auf die vom Antragsgegner vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.
- 34 II.
- 35 1. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der eingereichten Anfechtungsklage ist gemäß §80 Abs. 5 VwGO zulässig, da die Klage bzgl. der Ziffer 2 und 5 gemäß Art. 10 Satz 2, Halbsatz 2 AGGlüStV i.V.m. §9 Abs. 2 GlüStV keine aufschiebende Wirkung zukommt. Der Antrag ist allerdings unbegründet:
- 36 Nach §80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung in den Fällen des §80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO anordnen. Hierbei trifft das Gericht eine eigene Ermessensentscheidung. Es ist dabei abzuwägen zwischen dem von der Behörde verfolgten Interesse an der sofortigen Vollziehung ihrer Entscheidung und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs, wobei im Rahmen der nur möglichen summarischen Überprüfung in erster Linie auf die Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage abzustellen ist. Hierbei sind im vorliegenden Verfahren die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren als gering anzusehen, weil eine summarische Prüfung ergeben hat, dass sowohl die Einstellungsverfügung in Ziffer 2, als auch die korrespondierende Kostenentscheidung in Ziffer 5 rechtmäßig sind und die Antragstellerin somit voraussichtlich nicht in ihren Rechten verletzt wird (§113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 37 2. Rechtsgrundlage für die Untersagung des Betriebs der Spielhalle „Spielcenter

II - ...“ ist die Spezialbefugnis des §9 Abs. 1 Satz 2, Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV. Danach konnte das Landratsamt Kehlheim als zuständige Behörde (örtlich gemäß Art. 3 Abs. 1 BayVwVfG; sachlich gemäß §28 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 1 Nr. 1, Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV i.V.m. §1 Abs. 1 Nr. 1 Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung) die Durchführung unerlaubter Glücksspiele untersagen.

- 38 3. Die Fortsetzung des Betriebs der Spielhalle „Spielcenter II – ...“ ist ab dem 01.07.2013 unerlaubt, weil ab diesem Zeitpunkt der Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle gemäß §§2 Abs. 3, 24 Abs. 1 GlüStV einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedurfte und diese Erlaubnis vom Landratsamt Kehlheim mit Bescheid vom 23.05.2013 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 28.05.2013 versagt wurde.
- 39 Nachdem für die streitgegenständliche Spielhalle mit Bescheid vom 22.06.2012 die gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis nach §33 i GewO erteilt wurde, greift im vorliegenden Fall die einjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV ein. Danach gelten Spielhallen, für die nach dem 28.10.2011 eine Erlaubnis nach §33 i GewO erteilt worden ist, bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags zum Glückspielwesen in Deutschland als mit §§24, 25 GlüStV vereinbar. Nach Ablauf dieser Übergangsfrist müssen auch bestehende Spielhallen alle gesetzlichen Anforderungen des GlüStV erfüllen.
- 40 Der Gesetzgeber hat in der Übergangsregelung den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung nach §33 i GewO als Anknüpfungspunkt für die unterschiedlichen Übergangsfristen bestimmt. Im Gegensatz zur Ansicht der Antragstellerin muss nicht auf den Tag der Antragstellung abgestellt werden, sondern der Tag der Erlaubniserteilung ist tauglicher Anknüpfungspunkt für eine Übergangsregelung. Dies folgt schon aus dem eindeutigen Wortlaut des §29 Abs. 4 GlüStV. Die Differenzierung nach erfolgter gewerberechtlicher Erlaubniserteilung ist auch deshalb sachgerecht, weil nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zu rechnen war und der Gesetzgeber seinen zulässigen Gestaltungsspielraum nicht überschritten hat, wenn er Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum vermeiden wollte (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris Rn. 96). Der Einwand der Antragstellerin im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stand lediglich die Liberalisierung der Sportwette, ohne Berichterstattung über die Änderungspläne des Spielhallenrechts, ist unzutreffend. Beispielfhaft soll hier auf die Berichterstattung im „Unternehmermagazin für die Automatenwirtschaft und den münzbetriebenen Automatenmarkt“ vom 26.04.2011 – und somit fast 6 Monate vor Beantragung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis am 20.10.2011 – verwiesen werden, in der sämtliche geplante Regelungen bzgl. Spielhallen diskutiert wurden. Sinn und Zweck der unterschiedlich ausgestalteten Übergangsregelung ist eine möglichst baldige Wirksamkeit der neuen Regelungen. Dadurch soll hier verhindert werden, dass Spielhallen in Kenntnis der beabsichtigten Rechtsänderungen „auf Vorrat“ nach alter Rechtslage in Betrieb genommen werden, um

so die nachteiligen Neuregelungen unter Ausnutzung der alten Rechtslage i. V. m. einer Übergangsregelung zu umgehen.

- 41 4. Auch der Einwand der Antragstellerin, die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei verfassungswidrig und sie unterliege deshalb zum 01.07.2013 keiner glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, verfängt nicht. Im Einzelnen:
- 42 5. Die Übergangsregelung verletzt nicht die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, weil die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33 i GewO nicht in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fällt.
- 43 (a) In den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fallen alle vom Gesetzgeber gewährten vermögenswerte Rechte (BVerfG, U.v. 18.12.1968 - 1 BvR 638/64 - BVerfGE 24, 367/396). Vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte unterfallen allerdings dem Eigentumsschutz nur dann, wenn sie dem Inhaber eine Rechtsposition verschaffen, die der eines Eigentümers entspricht (BVerfG, B.v. 25.05.1993 - 1 BvR 1509/91 - juris Rn. 99). Es muss sich um eine vermögenswerte Rechtsposition handeln, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrecht dem Rechtsträger privatnützig zugeordnet ist und auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung des Rechtsträgers beruht (BVerfG, B.v. 11.05.2005 - 1 BvR 368/97 - juris Rn. 86).
- 44 Eine solche nicht unerhebliche Eigenleistung kann im vorliegenden Fall nicht in den Investitionen vor Erlaubniserteilung nach §33 i GewO gesehen werden, denn die Errichtung der Spielhalle und deren bauliche Abnahme sind von Gesetzes wegen keine Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung nach §33 i GewO. Selbst wenn die Verwaltungspraxis dazu neigt die Erlaubnis erst nach Fertigstellung der Spielhalle zu erteilen, so zwingt dies den Vorhabenträger nicht zu hohen irreversiblen Investitionen. Die Investitionen vor Erlaubniserteilung erfolgen somit freiwillig. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Frage, wann eine öffentlich-rechtliche Position von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst wird zeigt aber, dass die Eigenleistung des Rechtsinhabers gesetzliche Voraussetzung für die Erlangung der Rechtsposition sein muss (vgl. die Anerkennung von Arbeitslosengeldansprüchen, BVerfG, B.v. 12.02.1986 - 1 BvL 39/83 - juris).
- 45 Auch die Investitionen, die im Rahmen des laufenden Gewerbebetriebs nach Konzessionserteilung von der Antragstellerin im Vertrauen auf den Fortbestand getätigt wurden, ändern an dem Ergebnis nichts, dass die gewerberechtliche Erlaubnis nicht unter Art.14 Abs. 1 GG fällt. Die gewerberechtliche Erlaubnis ist nämlich kein Ergebnis eigener Arbeit und Leistung, sondern Ergebnis schlichter Rechtsanwendung. Die Erlaubnispflicht des §33 i GewO wurde vom Gesetzgeber nur deshalb eingeführt, weil eine nachträgliche Gewerbeuntersagung nach §35 GewO nicht ausreicht, um den Gefahren die von dem Betrieb einer Spielhalle ausgehen wirksam zu begegnen. Eine nicht unerhebliche Eigenleistung als Voraussetzung für die Erlangung der Erlaubnis ist grade nicht vorgesehen. Im Gegenteil dazu erhält jeder Antragsteller eine gewerberechtliche Erlaubnis nach



§33 i GewO, wenn er die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt und gegen die Lage des Betriebs und der zu verwendenden Räume keine Bedenken bestehen. Die Investitionen während des Betriebs der Spielhalle sind keine Eigenleistungen zur Erlangung der gewerberechtl. Spielhallenerlaubnis.

- 46 Aus diesen Gründen muss abschließend festgestellt werden, dass die gewerberechtl. Erlaubnis eine nicht frei verfügbare, durch das öffentliche Recht gewährte und bestimmte Rechtsposition ist, die nicht auf nicht unerheblicher eigener Leistung durch den Gewerbetreibenden beruht und somit von Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst wird (vgl. BVerfGE, B.v. 10.06.2009 – 1 BvR 198/08 – NVwZ 2009, 1426; VG Berlin, U.v. 01.03.2013 - 4 K 336.12 – juris).
- 47 (b) Ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG folgt auch nicht aus dem Umstand, dass durch die neuen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen der Weitbetrieb der streitgegenständlichen Spielhalle in Frage steht. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang offengelassen, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als Sach- und Rechtsgesamtheit in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fällt (BVerfG, B.v. 10.06.2009 – 1 BvR 198/08 – juris Rn. 22). Gegen eine Einbeziehung im vorliegenden Fall spricht hier die Tatsache, dass der Betrieb der Spielhalle von einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung abhängig ist, deren Geltungsdauer von vornherein ungewiss war. Bereits weit vor Beantragung der gewerberechtl. Erlaubnis war in Fachkreisen, zu denen auch die Antragstellerin gehört, genau bekannt, dass und vor allem wie das Spielhallenrecht modifiziert werden soll. Aus diesem Grund wies das Landratsamt Kehlheim in der Erlaubniserteilung zu Recht darauf hin, dass die Erlaubnis zum Juli 2013 automatisch ihre Gültigkeit verlieren könnte. Der darauf aufbauende Gewerbebetrieb war also von vornherein mit einer deutlichen Labilität belastet. In diesem Zusammenhang kann folglich nicht von einer gesicherten und stabilen Rechtsposition gesprochen werden, so wie es Art. 14 Abs. 1 GG zum Schutz des Erworbenen verlangt (BVerfG, B.v. 25.05.1993 – 1 BvR 345/83 – juris Rn. 42).
- 48 6. Letztlich kann es aber offen bleiben, ob der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG überhaupt eröffnet ist oder der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb zumindest in den Schutzbereich des Art. 103 Abs. 1 BV fällt, denn es liegt weder eine Legalenteignung, noch eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.
- 49 (a) Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und des Gesetzes zu Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen sind nicht mangels Entschädigungsregelung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG verfassungswidrig, denn es liegt keine Enteignung im Rechtssinne vor. Eine Enteignung liegt immer nur dann vor, wenn der Staat auf das Eigentum konkret zugreift und dabei zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition vollständig oder teilweise entzieht (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 73). Dies ist hier vorliegend nicht gegeben. Zum einen ist bereits fraglich, welche von Art. 14 GG betroffene Rechtsposition tangiert sein soll. Die

gewerberechtliche Erlaubnis selbst scheidet auf jeden Fall als Schutzobjekt aus (siehe oben).

- 50 Völlig zweifellos fehlt es aber an einem Entzug einer geschützten Rechtsposition zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Ein solcher Entzug kann in zweierlei Formen auftreten: Im Falle der klassischen Enteignung zur Güterbeschaffung, führt die Enteignung zu einem vollständigen oder teilweisen Übergang der Eigentumsposition auf den von der Enteignung Begünstigten (BVerfG, B.v. 10.05.1977 – 1 BvR 514/68 – juris Rn. 126). Ein solcher Eigentumsübergang ist hier nicht ersichtlich. Wie die Antragstellerin zu Recht ausführt, ist aber ein solcher Vermögensübergang nicht zwingende Voraussetzung für eine Enteignung. Neben der klassischen Güterbeschaffung reicht es für eine Enteignung auch aus, wenn eine Maßnahme darauf abzielt, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben konkrete subjektive Eigentumspositionen zu entziehen. Eine Enteignung außerhalb der Eigentumsübertragung dürfte aber nur dann vorliegen, wenn die entzogene Vermögensposition vom Enteignungsbegünstigten wie von einem Eigentümer genutzt werden kann (Jarass, NJW 2000, 2844f.; Manssen, Staatsr I, 1995, S. 594). Ohne Begünstigten ist logischerweise auch kein Entschädigungsverpflichteter erkennbar. Da durch die Neuregelungen des Spielhallenrechts niemand als Begünstigter zur öffentlichen Aufgabenerfüllung ersichtlich ist, liegt auch danach keine Enteignung vor. Die Neuregelungen zum Spielhallenrecht sind lediglich Nutzungsbeschränkungen, die im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums als Inhalts- und Schrankenregelungen einzustufen sind (BayVerfGH, U.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Auch wenn durch die Neuregelungen bestehende Spielhallen nicht mehr weiter betrieben werden können, so ändert dies trotzdem nicht die rechtliche Qualifikation als Inhalts- und Schrankenbestimmung. Eine Inhaltsbestimmung wird selbst dann nicht zur Enteignung, wenn sie in ihren Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 74).
- 51 (b) Die Neuregelungen zum Spielhallenrecht sind auch als Inhalts- und Schrankenbestimmungen verfassungskonform. Sie wurden unter Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung erlassen und sie berücksichtigen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 52 (i) Die hier angegriffene Übergangsregelung ist vom Landesgesetzgeber durch den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14.06.2012 zum Ersten GlüÄndStV wirksam erlassen worden. Der Landesgesetzgeber konnte sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 70 Abs. 1 GG stützen, da das Recht der Spielhallen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft im Rahmen der Föderalismusreform von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgenommen worden ist. Auch wenn die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz über das Spielhallenrecht umstritten ist, so hat der Landesgesetzgeber bei der Übergangsregelung schon nach der engeren Auffassung seine Gesetzgebungskompetenz nicht überschritten.

- 53 Nach dieser engeren Auffassung wird die Grenze zwischen dem Recht der Spielhallen und dem Recht der Wirtschaft anhand der §§33 ff. GewO gezogen. Danach soll die Ausnahme von der allgemeinen Wirtschaftskompetenz des Bundes nur Regelungsgegenstände betreffen, die dem bisherigen §33 i GewO unterfallen, während die von den §§33c bis h GewO erfassten Materien nach wie vor zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehören (vgl. Schneider, GewArch 2006, 371, 373; Schneider GewArch 2009, 265 und 343; von Rengeling/Szcekalla in Bonner Kommentar zum GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 153f.; Degenhart in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74, Rn. 47). Schon nach dieser engen Auffassung hat die hier angegriffene Übergangsregelung des §29 Abs. 4 GlüStV Bestand. Der Inhalt der Regelung erschöpft sich nämlich in der Aussage, wann die bisherige gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis erlischt und danach das neue landesrechtliche Regelungsregime eingreift (VG Berlin, U.v. 01.03.2013 – 4 K 336.12 – juris Rn. 115). Somit wird ausschließlich der Bereich des §33 i GewO tangiert und keine gerätebezogenen Regelungen zur Aufstellung und technischen Gestaltung der einzelnen Spielgeräte sowie zum Spielvorgang aufgestellt, die in den Bereich von §33 c bis §33 h GewO fallen (BayVerfGH, U.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Zu keinem anderen Ergebnis kommt die Gegenmeinung, die die Landesgesetzgebungskompetenz deutlich weiter auslegt und den Ländern im Bereich des Spielhallenrechts einen uneingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraum zur Regulierung des Spielhallenwesens zuspricht (Höfling/Rixen, GewArch 2008, 1/7; Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, §33 i GewO, Rn. 5; Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2922).
- 54 (ii) Die Übergangsregelung beachtet weiter als Inhalts- und Schrankenregelung auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Jede Inhalts- und Schrankenbestimmung muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Daher muss die betroffene Regelung im Hinblick auf das entsprechende Ziel geeignet und erforderlich sein. Geeignet ist die Regelung, wenn der gewünschte Erfolg mit der Hilfe der Regelung gefördert werden kann, und erforderlich, wenn der Gesetzgeber kein gleich wirksames, aber das betreffende Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können. Ferner darf der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen (BVerfG, B.v. 26.04.1995 – 1 BvL 19/94 - juris Rn. 52). Der Gesetzgeber muss damit bei der Bestimmung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich bringen (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – juris Rn. 76). Dabei darf der Kernbereich der Eigentumsgarantie, zu dem die Privatnützigkeit gehört nicht ausgehöhlt werden (BVerfG, B.v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 - juris Rn. 76).
- 55 Der Gesetzgeber verfolgt ausweislich der Gesetzesbegründung zum Ersten GlüÄnd-StV die Bekämpfung des hohen Suchpotentials im Bereich der Spielhallen und des gewerblichen Automatenspiels, welches sich in den letzten Jahren expansiv entwickelt hat. Aus Gründen der Suchprävention soll das Angebot von suchtfördernden Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit reduziert

werden. Durch die daneben vorgesehene räumliche Separation sowie dem Erfordernis der Überwindung einer Wegstrecke beim Spielhallenwechsel soll einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs entgegengetreten werden (LT-Drs. 16/12192 S. 13).

- 56 Dieses Ziel wird in erster Linie durch die Abstandsregelung (§25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und das Verbot der Mehrfachkonzession (§25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) verfolgt. Die Übergangsregelung dient der Befristung alter gewerberechtlicher Erlaubnisse und dient deshalb der Durchsetzung des neuen Rechts. Durch die Befristung bestehender Erlaubnisse wird auch das Ziel der Suchtbekämpfung gefördert. Nur wenn sich auch bereits bestehende Spielhallen den neuen, auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Spieltrieb, erlassenen Regelungen anpassen müssen, erfolgt auch eine effektive Suchtprävention. Danach ist die Geeignetheit zu bejahen. Ein gleich effektives, die Spielhallenbetreiber weniger belastendes Mittel ist dagegen nicht ersichtlich.
- 57 Schließlich wahrt der Gesetzgeber mit der hier einschlägigen Übergangszeit von einem Jahr auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber verfolgten hochrangigen Interessen, bringt die hier angegriffene Übergangsregelung die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers am ungehinderten Weiterbetrieb bereits genehmigter Spielhallen in ein ausgewogenes Verhältnis zu den Belangen des Allgemeinwohls. Durch das öffentliche Glücksspiel drohen der Bevölkerung Gefahren. Diese betreffen das Vermögen des einzelnen Spielers und seiner Angehörigen sowie in Fällen des Vermögensverlustes mittelbar die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und bei Spielsucht die Gesundheit des Spielers (BVerwG, U.v. 28.03.2001 – 6 C 2/01 – juris Rn. 39). Angesichts dieser überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter, muss es dem Gesetzgeber möglich sein, das von ihm vertretene Schutzkonzept innerhalb eines angemessenen Zeitraums in die Tat umzusetzen. Auch nach Ablauf der Übergangsfristen werden die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung der Spielhalle nicht beseitigt, sondern nur eingeschränkt. Eine wirtschaftliche Verwertung der bestehenden Spielhalle ist, gegebenenfalls nach einer Nutzungsänderung, weiterhin möglich (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Aus diesem Grund können bestehende Spielhallen auch nach Ablauf der Übergangsfrist weiterhin privat genutzt werden – ein Eingriff in den Kernbereich von Art. 14 Abs. 1 GG ist nicht gegeben.
- 58 (iii) Auch unter Vertrauensschutzgesichtspunkten ist die Übergangsregelung des §29 Abs. 4 GlüStV nicht zu beanstanden. Das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG schützt in Verbindung mit den Grundrechten das Vertrauen in den Bestand der Rechtsordnung. Dies bedeutet aber nicht, dass es dem Gesetzgeber untersagt wäre, Lebensbereiche unter ein neues Regelungsregime zu stellen. Allerdings setzt das Rechtsstaatsprinzip der Rückwirkung von Normen Grenzen (BayVerfGH, U.v. 20.11.2003 – Vf. 12-VII-02 – juris Rn. 83). Dabei ist zwischen der echten Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) und der unecht-

en Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) zu unterscheiden. Bei der echten Rückwirkung wird eine nachteilige Rechtsfolge für einen Zeitraum angeordnet, der vor dem Verkündungszeitpunkt der Norm liegt. Dadurch knüpft die Norm an abgeschlossene Tatbestände nachträglich andere, ungünstigere Rechtsfolgen als diejenigen, von denen der Bürger bei seiner Disposition ausgehen durfte. Demgegenüber treten die Rechtsfolgen bei der unechten Rückwirkung erst nach Verkündung der Norm ein, also mit Wirkung für die Zukunft ein. Bei der unechten Rückwirkung wird also ein Tatbestand geregelt, der zwar vor Gesetzesverkündung begonnen wurde, aber noch nicht vollständig abgeschlossen war (BVerfG, B.v. 03.09.2009 – 1 BvR 2384/08 – juris Rn. 19).

- 59 Die angegriffene Übergangsvorschrift knüpft i.V.m. der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen an in der Vergangenheit liegende Tatbestände an und ordnet neue Rechtsfolgen an. Damit wird nicht in bereits abgeschlossene Tatbestände eingegriffen, aber an bereits ins Werk gesetzte Sachverhalte werden neue rechtliche Anforderungen gestellt. Es handelt sich somit um eine unechte Rückwirkung, die grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist (BVerfG, U.v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 – juris Rn. 96).
- 60 Eine ausnahmsweise Unzulässigkeit der vorliegenden Normen ist nicht gegeben, weil das Vertrauen der Antragstellerin in den Fortbestand der alten Rechtslage nicht schutzwürdiger ist als die mit der Rechtsänderung verfolgten Anliegen (BVerfG, B.v. 22.05.2001 – 1 BvL 4/96 – juris Rn. 40). Bei der Abwägung muss berücksichtigt werden, dass das Vertrauen in den Fortbestand gesetzlicher Vorschriften regelmäßig nicht geschützt ist (BVerwG, B.v. 22.01.1986 – 8 B 123/84 – juris Rn. 5 m.w.N.). Im Vergleich zu dem Ziel des Gesetzgebers mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen, genießt das Vertrauen der Antragstellerin in den Bestand der Rechtsordnung keinen Vorrang. Das Wohl der Allgemeinheit erfordert es, dass der Gesetzgeber die Gefahren des Glücksspiels, insbesondere Vermögensverlust und Spielsucht, wirksam bekämpft. Zur Herstellung eines angemessenen Interessenausgleich zwischen der angestrebten umfassenden Regelung des Glücksspielmarktes und den berechtigten Erwartungen der Spielhallenbetreiber an der Amortisation getätigter Investitionen hat der Gesetzgeber mit §29 Abs. 4 GlüStV eine adäquate Übergangsregelung geschaffen (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber Spielhallen die bereits vor dem 28. Oktober 2011 gewerberechtlich genehmigt waren eine längere Übergangsfrist einräumt und dabei zusätzlich Befreiungsmöglichkeiten vorsieht, da bei Altfällen die Rechtsänderung nicht absehbar war. Spielhallen die erst nach dem 28. Oktober 2011 genehmigt wurden genießen mit der einjährigen Übergangszeit zu Recht einen weit kürzeren Bestandsschutz, weil die Rechtsänderung hier bereits absehbar war. Die Antragstellerin hat im vollen Bewusstsein der geplanten Rechtsänderung eine neue Spielhallenerlaubnis beantragt und dabei freiwillig das Risiko übernommen, dass sich ihre Investitionen in die Spielhalle möglicherweise nicht ungehindert amortisieren können.

- 61 (iv) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin erfolgt eine andere Beurteilung der Rechtslage auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum schutzwürdigen Vertrauen in eine bestehende Rechtslage. Danach führt das Bundesverfassungsgericht in st. Rspr. aus, dass das Vertrauen in eine bestehende Regelung erst im Moment eines abweichenden Parlamentsbeschlusses zerstört wird (BVerfG, B.v. 24.03.1998 – 1 BvL 6/92 – juris Rn. 2 b). Daraus folgt aber nicht, dass die Antragstellerin auf den Bestand ihrer gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis unbefristet vertrauen durfte, nur weil die Zustimmung des Bayerischen Landtags am 14.06.2012 und somit nach der Beantragung der gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis am 28.10.2011 erfolgte. Aus dem Gesichtspunkt, dass das Vertrauen in die bestehende Rechtslage erst mit dem Parlamentsbeschluss zerstört wird, folgt nämlich nur, dass der Gesetzgeber auch bei einer unechten Rückwirkung nachteilige Rechtsfolgen nicht an einen Zeitraum knüpfen darf, der vor dem Parlamentsbeschluss liegt. Dies ist vorliegend aber nicht der Fall. Der parlamentarische Zustimmungsbeschluss wurde nach der zweiten Lesung am 14.06.2012 gefasst. Die Rechtsfolgen für die streitgegenständliche Spielhalle greifen aber gerade wegen der Übergangsregelung erst am 01.07.2013 ein.
- 62 7. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrag und des korrespondierenden Ausführungsgesetzes verstoßen nicht gegen die grundgesetzlich verbürgte Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.
- 63 Das Betreiben einer Spielhalle und die daraus erwirtschafteten Einnahmen dienen der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, sodass der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet ist (BVerfG, B.v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 – juris Rn. 41). Der neu geregelte Erlaubnisvorbehalt in §24 Abs. 1 GlüStV und die Abstandsgebote stellen auch Eingriffe mit Berufsbezug dar, weil sie bestimmen ob und wie die berufliche Tätigkeit ausgeübt werden soll. Dieser Eingriff in die Berufsfreiheit ist aber gerechtfertigt, weil sich die Regelungen insgesamt als verhältnismäßig darstellen. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit wird im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG durch die sog. „Drei-Stufen-Lehre“ des Bundesverfassungsgerichts näher konturiert. Dabei werden grundsätzlich Berufswahl- und Berufsausübungsbeschränkungen unterschieden, wobei Berufsausübungsregelungen die geringste Beeinträchtigung der Berufsfreiheit darstellen.
- 64 (a) Die neuen glücksspielrechtlichen Regelungen stellen lediglich Berufsausübungsregelungen dar, denn es werden weder objektive noch subjektive Zugangsregelungen für den Beruf aufgestellt. Die Erlaubnispflicht und die Abstandsregelung betreffen nicht die Frage, ob der Beruf überhaupt ausgeübt werden kann, sondern nur wo (VG Berlin, U.v. 01.03.2013 - 4 K 336.12 – juris). Es wird weder auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten des Spielhallenbetreibers (subjektive Berufswahlregelung), noch an objektive und somit unbeeinflussbare Kriterien (objektive Berufswahlregelung) angeknüpft. Auch liegt nicht die Ausnahme

vor, dass eine Berufsausübungsregelung wegen ihrer gravierenden Eingriffsintensität in eine Berufswahlregelung umschlägt. Eine solche Ausnahme würde voraussetzen, dass die Berufsausübungsregelung wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen zur Berufsaufgabe zwingt (BVerfG, B.v. 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 – juris Rn. 38 m.w.N.). Eine solche flächendenkende Zwangswirkung liegt aber hier nicht vor, denn auch wenn das neue Verbot von Mehrfachkonzessionen zur Schließung einzelner Spielhallen führen wird, so betrifft dies nur einzelne Fälle und führt nicht zu einer generellen Aufgabe des Berufs (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris).

- 65 (b) Die streitgegenständlichen Regelungen sind als Berufsausübungsregelung auch verhältnismäßig, da sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert werden, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (BVerfG, U.v. 13.12.2000 – 1 BvR 335/97 – juris Rn. 26).
- 66 (i) Die Einführung des Erlaubnisvorbehalts und die Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis sollen u.a. das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen, durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken, den Jugend- und Spielerschutz gewährleisten und die mit dem Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität abwehren (§1 Satz 1 GlüStV). Die Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht sind nicht nur vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, sondern sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte. Dies gilt insbesondere dann, wenn nach derzeitigem Erkenntnisstand bei weitem die meisten Spieler mit problematischen oder pathologischen Spielverhalten an Automaten spielen, so wie sie auch die Antragstellerin betreibt (BVerfG, U.v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01).
- 67 (ii) Die angegriffenen Regelungen sind auch geeignet und erforderlich.
- 68 Der Erlaubnisvorbehalt in §24 Abs. 1 GlüStV garantiert im Rahmen eines präventiven Genehmigungsverfahrens die Überprüfung, ob das jeweilige Vorhaben mit den Zielen des Gesetzgebers vereinbar ist. Auch das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sind taugliche Mittel um die Spielsucht zu bekämpfen. Nach der Einschätzung des Gesetzgebers besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Umfang des Spielangebots und dem Maß der Suchtgefahren. Durch die räumliche Trennung soll die Ansammlung von Spielhallen aufgelockert werden, damit es für den Spieler schwerer wird, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln (LT-Drs. 16/12192 S. 13). Andere weniger einschneidende und dabei den Grundrechtsträger weniger belastende Maßnahmen sind nicht ersichtlich.

- 69 (iii) Schließlich erweisen sich die Neuregelungen auch in Abwägung zu den Interessen der Spielhallenbetreiber als angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne. Im Hinblick auf das hohe Suchtpotential gerade der in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen sowohl für den Betroffenen, als auch für dessen Familie und die Gesellschaft, verfolgt der Gesetzgeber ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Dass die Interessen der Spielhallenbetreiber und –unternehmer demgegenüber zurücktreten ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris).
- 70 8. Abschließend liegt bei der Übergangsregelung des §29 Abs. 4 GlüStV auch keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil die unterschiedliche Übergangsfrist für vor und nach dem Stichtag genehmigter Spielhallen sachlich gerechtfertigt ist.
- 71 Aus Art. 3 Abs. 1 GG wird nicht nur ein allgemeines Willkürverbot, sondern insbesondere das Gebot entnommen, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (BVerfG, B.v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89 – juris Rn. 63). Damit ist dem Gesetzgeber aber nicht jede Differenzierung verwehrt. Eine Ungleichbehandlung kann durch einen hinreichenden gewichtigen Grund gerechtfertigt sein (BVerfG, U.v. 28.04.1999 – 1 BvL 11/94 – juris Rn. 129, st. Rspr.). Als Differenzierungsgrund kommt jede vernünftige Erwägung in Betracht. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, vorausgesetzt die Auswahl ist sachlich vertretbar (BVerfG, B.v. 09.03.1994 – 2 BvL 43/92 – juris Rn. 182). Der gesetzgeberische Spielraum ist dabei umso enger und eine Überprüfung umso strenger am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auszurichten, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (BVerfG, B.v. 20.03.2001 – 1 BvR 491/96 – juris Rn. 70). Bei dieser strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung muss die Differenzierung geeignet sein das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, es dürfen keine weniger belastende Differenzierungen zur Verfügung stehen und schließlich muss die Ungleichbehandlung und der rechtfertigende Grund in einem angemessenen Verhältnis stehen (BVerfG, B.v. 30.05.1990 – 1 BvL 2/83 – juris Rn. 73). Ob für die von der Antragstellerin angegriffenen Übergangsregelung diese strengen Maßstäbe gelten kann letztlich dahingestellt sein, denn sie genügen auch einer solch strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung.
- 72 Die Ungleichbehandlung besteht hier darin, dass für Spielhallen die vor bzw. nach dem Stichtag genehmigt wurden, unterschiedliche Übergangsfristen gelten. Dafür gibt es mehrere Gründe: (i) der Gesetzgeber wollte Mitnahmeeffekte in Kenntnis der geplanten Rechtsänderung verhindern; (ii) ist er verfassungsrechtlich verpflichtet, bereits länger bestehenden Spielhallen eine großzügigere Anpassungsfrist zu gewähren und (iii) soll im Hinblick auf die hohen Rechtsgüter das neue Schutzkonzept möglichst bald Wirkung entfalten können. Das



gewählte Mittel der unterschiedlichen Übergangsfrist ist dafür auch geeignet diese Ziele zu fördern. Grade dem Mitnahmeeffekt kann der Gesetzgeber nur dadurch begegnen, dass er für Spielhallen die in Kenntnis der geplanten Rechtsänderung beantragt werden, eine deutlich kürzere Anpassungsfrist normiert (BayVerfGH, E.v. 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12 – juris). Weil die Antragstellerin die geplanten Rechtsänderungen kannte, braucht sie auch keine lange Anpassungszeit. Sie hätte sich schon vor Inbetriebnahme der Spielhalle an die geplanten Rechtsänderungen anpassen können. Im Gegensatz dazu hat sie ganz bewusst das Risiko auf sich genommen und eine Spielhalle in Betrieb genommen, von der sie problemlos hätte wissen können, dass sie den geplanten Regelungen nicht mehr entspricht. Dies gilt umso mehr, als das Landratsamt schon bei der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis auf diesem Umstand ausdrücklich im Bescheid hingewiesen hat. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel zur Erreichung der Zwecke ist nicht ersichtlich.

- 73 Die Festlegung von unterschiedlich langen Übergangsfristen steht auch in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen. Insbesondere die Bekämpfung der Spielsucht und die damit zusammenhängende Abwehr von Gefahren für die Gesundheit rechtfertigen eine Ungleichbehandlung durch verschiedene Übergangsfristen. Damit der Gesundheitsschutz durch das neue Regelungskonzept möglichst rasch erreicht werden kann, sollten die Übergangsfristen möglichst kurz sein. Wenn der Gesetzgeber bei den Altbeständen der Spielhallen verfassungsrechtlich gehalten wird ihnen eine angemessene Anpassungszeit einzuräumen, so ist es ihm unbenommen, neuen Spielhallen, die in Kenntnis der geplanten Rechtsänderungen eröffnet werden einen weitaus geringen Bestandsschutz zu gewähren. Diese Ungleichbehandlung steht in einem angemessenen Verhältnis zur Bekämpfung der Gefahren, die vom Glücksspiel ausgehen. Insgesamt stellt sich die Differenzierung als sachlich gerechtfertigt dar.
- 74 9. Nach einer summarischen Prüfung liegen auch keine Ermessensfehler vor, die im gerichtlichen Verfahren hätten überprüft werden können, §114 Satz 1 VwGO. Nach §9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann die Behörde die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall treffen, die notwendig sind. Da ursprünglich das Recht der Spielhallen ausschließlich in §33 i GewO geregelt war und wegen der Vergleichbarkeit der Untersagungsnorm von §15 Abs. 2 GewO und §9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV geht die Kammer davon aus, dass die zu §15 Abs. 2 GewO entwickelten Rechtsgrundsätze auch bei §9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV herangezogen werden können. Dies führt dazu, dass bei der Ermessensentscheidung berücksichtigt werden muss, ob lediglich ein Fall formeller Illegalität vorliegt oder ob daneben auch eine materielle Illegalität gegeben ist (Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung 2013, §15, Rn. 14). Nachdem das Landratsamt Kehlheim die glücksspielrechtliche Erlaubnis versagt hat, wird die streitgegenständlich Spielhalle ohne die nach §24 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis betrieben. Sie ist somit formell rechtswidrig.
- 75 Nachdem die streitgegenständliche Spielhalle in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen betrieben wird („Spielcenter I – ...“ und „Spielcenter III –

...“) steht auch die materielle Rechtswidrigkeit fest. Nach §25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV ist eine Erlaubniserteilung für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht ist ausgeschlossen. Diese materielle Illegalität führt aber nicht automatisch dazu, dass die Behörde den Weiterbetrieb zwingend untersagen muss. Vielmehr bleibt die Entscheidung nach §9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV weiter eine Ermessensentscheidung. Ermessensfehlerhaft wäre es, allein aus der materiellen Illegalität eine zwingende Betriebsuntersagung abzuleiten. Im Gegensatz dazu muss die Behörde alle Einzelheiten des Falls in ihre Entscheidung einstellen und dabei insbesondere berücksichtigen, ob nicht aus Verhältnismäßigkeitserwägungen heraus eine Übergangsfrist bis zur endgültigen Betriebsuntersagung angebracht wäre. Allerdings ist eine Übergangsfrist nicht in jedem Fall unabdingbar, sondern auch hier kommt es wieder auf die Umstände des Einzelfalls an (vgl. Pielow, Gewerbeordnung, §15, Rn. 44). Bei der Einzelfallentscheidung muss berücksichtigt werden, ob die Betriebsuntersagung vorhersehbar war.

- 76 In vorliegendem Fall war die Betriebsuntersagung für die Antragstellerin schon sehr lange, genaugenommen ab Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV am 01.07.2012 und damit seit einem Jahr, voraussehbar. Die Unvereinbarkeit der streitgegenständlichen Spielhalle mit dem GlüStV wegen deren Unterbringung in einem Spielhallenkomplex tritt klar erkennbar nach außen. Es handelt sich nicht um einen unklaren Sachverhalt oder eine schwierige Rechtsfrage. Aus diesem Grund hatte die Antragstellerin ein Jahr Zeit, um sich auf die geänderten Umstände einzustellen. Eine über die Übergangszeit des §29 Abs. 4 GlüStV hinausgehende Aufschiebung der Betriebsuntersagung war somit nicht erforderlich. Die Antragstellerin konnte schon allein wegen der klaren Sach- und Rechtslage und dem entsprechenden Hinweis bei der gewerberechtlichen Erlaubnis nicht auf eine unbefristete Ausübung ihres Gewerbes vertrauen.
- 77 10. Die Kosten des erfolglosen Antragsverfahrens waren gemäß §154 Abs. 1 VwGO der Antragstellerin aufzuerlegen.
- 78 11. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG i.V.m. den Empfehlungen des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2004 (NVwZ 2004, 1127), denen sich die Kammer anschließt. Der Streitwert wird danach nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen des Gerichts auf 50.000 bestimmt. Dabei orientiert sich die Kammer an der neuen Streitwertfestsetzung des BVerwG zu Wettannahmestellen (BVerwG, U.v. 16.05.2013 – 8 C 15.12). Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist dieser Betrag nach Nr. 1.5 des Streitwertkataloges zu halbieren (vgl. BayVGH vom 28.1.2013, Az. 11 CS 12.1965 >).