

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 10 CE 13.1416  
**Sachgebietsschlüssel:** 570

**Rechtsquellen:**

§ 88, § 123 Abs. 1, § 146, § 147 VwGO;  
§ 1, § 24, § 25, § 29 Abs. 4 GlüStV;  
§ 33i GewO;  
Art. 9 Abs. 1 und 2 Satz 1, Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV;  
Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG

**Hauptpunkte:**

Zweite Spielhalle in einem Gebäude;  
neue glücksspielrechtliche Anforderungen an Spielhallen;  
gesetzliche Übergangsregelungen;  
einjährige Übergangsfrist;  
kein Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis;  
unechte Rückwirkung;  
Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen;  
Stichtag;  
Gleichheitssatz;  
sachlich vertretbare Differenzierung

**Leitsätze:**

Auch mit der einjährigen Übergangsfrist für bereits bestehende Spielhallen in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV trägt der Gesetzgeber den Bestandsschutzinteressen der betroffenen Spielhallenbetreiber in nicht zu beanstandender Weise Rechnung.

---

**Beschluss des 10. Senats vom 28. August 2013**  
(VG Würzburg, Entscheidung vom 2. Juli 2013, Az.: W 5 E 13.522)



10 CE 13.1416  
W 5 E 13.522

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*

vertreten durch den Geschäftsführer,

\*\*\*\*\*

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

gegen

**Stadt** \*\*\*\*\*

vertreten durch den Oberbürgermeister,

\*\*\*\*\*

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

**Landesrechtsanwaltschaft Bayern**

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

glücksspielrechtlicher Erlaubnis für Spielhallen

(Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 2. Juli 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer

ohne mündliche Verhandlung am **28. August 2013**  
folgenden

### **Beschluss:**

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

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit der Beschwerde ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO weiter, mit dem sie die Feststellung begehrt, dass sie ihre zweite Spielhalle „four play“ im Anwesen G. Str. 25-27 in A. bis zum 30. Juni 2017, hilfsweise bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens (W 5 K 13.469), auch ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 9 AGGlüStV weiterbetreiben darf.
- 2 Die Antragstellerin betreibt in dem betreffenden Gebäude zwei Spielhallen. Für eine dieser Spielhallen erhielt sie mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 16. März 2004 eine Erlaubnis nach § 33i GewO. Mit Bescheid vom 19. August 2009 erteilte die Antragsgegnerin der Vermieterin der Antragstellerin die Baugenehmigung für die Nutzungsänderung einer Teilfläche dieses Anwesens zu einem weiteren Spielsalon und Lager. Mit Bescheid vom 9. Dezember 2011 erteilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin auf deren Antrag eine Erlaubnis gemäß § 33i GewO für den Betrieb der zweiten Spielhalle „four play“.

- 3 Den Antrag der Antragstellerin vom 26. März 2013, ihr für den (Weiter-)Betrieb der zweiten Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach Art. 9 AGGlüStV zu erteilen, lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 10. Mai 2013 im Wesentlichen mit der Begründung ab, die Erteilung einer Erlaubnis für diese Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit einer weiteren Spielhalle stehe und in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sei, sei gemäß Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV ausgeschlossen. Die Erteilung einer Befreiung nach Art. 12 AGGlüStV sei nicht möglich.
- 4 Am 10. Juni 2013 hat die Antragstellerin Klage zum Verwaltungsgericht auf Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Erteilung der begehrten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum (Weiter-)Betrieb der zweiten Spielhalle, hilfsweise auf Feststellung des Bestandsschutzes für die zweite Spielhalle gemäß Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV i.V.m. § 29 Abs. 4 GlüStV bis 30. Juni 2017, erhoben.
- 5 Den gleichzeitig gemäß § 123 VwGO gestellten Antrag, einstweilen anzuordnen, dass die Antragstellerin die Spielhalle „four play“ im Anwesen G. Str. 25-27 in A. auf der Grundlage der gemäß § 33i GewO erteilten Spielhallenkonzession bis zum 30. Juni 2017 ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 9 AGGlüStV betreiben darf, hilfsweise, dass die Antragsgegnerin bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens (W 5 K 13.469) eine Schließung der Spielhalle nicht vollziehen darf, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 2. Juli 2013 abgelehnt. Die Antragstellerin habe den erforderlichen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Gemäß Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV dürften Spielhallen nur nach Erteilung der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und Art. 9 AGGlüStV betrieben werden. Dabei seien die Übergangsfristen in § 29 Abs. 4 GlüStV zu beachten, wonach Spielhallen, für die – wie vorliegend – (erst) nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden sei, (nur) bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar gelten würden (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV). Die verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragstellerin an der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV seien nicht durchgreifend. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe entschieden, dass die hier maßgeblichen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags sowie des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag einschließlich der streitigen Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen in § 29 Abs. 4 GlüStV und Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV so-

wohl mit den Grundrechten der Bayerischen Verfassung als auch mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar seien und das Rechtsstaatsprinzip insbesondere auch nicht wegen einer unzulässigen Rückwirkung verletzt sei. Die Antragstellerin sei aufgrund ihrer Investitionen für den Umbau und die Einrichtung der Spielhalle nicht in ihrem Vertrauen darin geschützt, dass sich die Anforderungen für Spielhallen nicht in absehbarer Zeit und mit unechter Rückwirkung verschärfen. Der vom Gesetzgeber vorgesehene Stichtag des 28. Oktober 2011, an dem die Ministerpräsidenten der Länder den Entwurf des Änderungsstaatsvertrags zum Glücksspielstaatsvertrag behandelt hätten, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn von diesem Zeitpunkt an habe festgestanden, dass ein neuer Glücksspielstaatsvertrag vereinbart werden solle und die Spielhallenbetreiber sich auf die Veränderung ihrer bisherigen Rechtsposition einstellen müssten. Dass der neue Glücksspielstaatsvertrag erst noch der Ratifikation durch die jeweiligen Länderparlamente bedürftig sei, ändere daran nichts. Die Übergangsregelungen verstießen auch nicht gegen Grundrechte des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung.

- 6 Zur Begründung ihrer Beschwerde macht die Antragstellerin im Wesentlichen geltend, sie habe einen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, jedenfalls aber auf Gewährung eines Bestandsschutzes bis mindestens 30. Juni 2017. Der Stichtag 28. Oktober 2011 sei kein verfassungsrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für die rückwirkenden Rechtsfolgen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags für Spielhallen. An diesem Tag seien lediglich wie bereits verschiedene Male zuvor die Ministerpräsidenten zusammengekommen, um über den Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu beraten. Ein etwaiger an diesem Tag gefasster Beschluss, dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen, sei verfassungsrechtlich irrelevant. Die Unterzeichnung des geänderten Glücksspielstaatsvertrags sei – nach erneuten Änderungen – erst im Dezember 2011 erfolgt. Danach habe es noch der Ratifizierung dieses Staatsvertrags durch mindestens 14 Bundesländer bedürftig. Diese Ratifizierung sei in einigen Ländern erst Ende des ersten Halbjahres 2012 erfolgt. Staatsverträge und demgemäß auch der neue Glücksspielstaatsvertrag erlangten Rechtswirksamkeit erst durch die Ratifizierung durch die Länderparlamente. Erst diese Ratifizierung stelle den frühestmöglichen Zeitpunkt für die nachträgliche Änderung und Verschlechterung der Rechtsposition der Spielhallenbetreiber dar. Der Ministerpräsidentenkonferenz komme insoweit keinerlei gesetzgeberische Funktion zu; vielmehr sei dies nur ein politischer Diskussionszirkel. Die nachträgliche Änderung der Rechtsposition der Spielhallenbetreiber dürfe auch nicht

ohne Berücksichtigung des Schutzes ihrer Interessen erfolgen. Schon bisher habe es eng begrenzte Zulassungsregelungen für Spielhallen gegeben. Die Antragstellerin habe im Vertrauen auf die ihr erteilte Baugenehmigung erhebliche finanzielle Dispositionen getroffen und einen langfristigen Mietvertrag abgeschlossen. Die begehrte vorläufige Fortführung des Betriebs der zweiten Spielhalle stelle keine Vorwegnahme der Hauptsache dar. Es sei sachlich auch nicht nachvollziehbar, dass von der streitgegenständlichen Spielhalle eine größere Gefahr ausgehe als von den vor dem 28. Oktober 2011 errichteten und genehmigten Spielhallen. Letztlich sei hier eine faktische Schließung der Spielhalle der Antragstellerin ohne die erforderliche Ermessensbetätigung der Antragsgegnerin erfolgt. Die Schließung habe erhebliche wirtschaftliche Folgen für die Antragstellerin und bewirke monatliche Umsatzausfälle von ca. 20.000 Euro. Zudem sei auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in seinen Entscheidungen vom 20. Juni 2013 zum staatlichen Sportwettenmonopol zu berücksichtigen, da die dort formulierten Grundsätze zur Inkohärenz auch auf die aktuelle Rechtslage übertragbar seien.

7 Die Antragsgegnerin beantragt,

8 die Beschwerde zurückzuweisen.

9 Die Antragstellerin habe aus den zutreffenden Gründen der Entscheidung des Verwaltungsgerichts keinen Anordnungsanspruch. Sie sei auch im gewerberechtlichen Erlaubnisverfahren auf die bevorstehende Neuregelung hingewiesen worden. Der gewerberechtliche Erlaubnisbescheid vom 9. Dezember 2011 enthalte ebenfalls einen Hinweis auf die bevorstehende Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrags. Eine Weiterführung der Spielhalle durch die Antragstellerin komme nicht in Betracht. Insoweit habe die Antragsgegnerin kein Ermessen. Die Möglichkeit einer Befreiung nach § 24 Abs. 4 Satz 4 GlüStV bestehe hier nicht. Der Antragstellerin sei im Übrigen nur die Nutzung der betroffenen Lokalität als Spielhalle untersagt worden. Nicht alle von ihr insoweit getätigten Investitionen seien daher nutzlos aufgewendet worden.

10 Auch der Vertreter des öffentlichen Interesses ist der Beschwerde entgegengetreten. Ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot liege unabhängig davon, ob Art. 14 Abs. 1 oder Art. 12 Abs. 1 GG als Grundrecht einschlägig sei, nicht vor. Es handle sich hier lediglich um einen Fall einer unechten Rückwirkung. Die gesetzliche Regelung in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV solle den Miss-

brauch durch die Einholung von Vorratserlaubnissen im Zeitraum zwischen Paraphierung und Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrags verhindern. Am 28. Oktober 2011 habe die Ministerpräsidentenkonferenz den Beschluss gefasst, dem neuen Glücksspielstaatsvertrag zuzustimmen und diesen am 15. Dezember 2011 zu unterzeichnen. Ab diesem Zeitpunkt sei folglich ein Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Regelung nicht mehr schutzwürdig. Dabei sei mit zu berücksichtigen, dass Staatsverträge nach ihrer Unterzeichnung im Rahmen des Ratifizierungsprozesses keinen inhaltlichen Änderungsmöglichkeiten durch das Parlament mehr zugänglich seien. Bei der Wahl eines späteren Stichtags hätte die Gefahr eines Mitnahmeeffekts bezüglich der Inanspruchnahme einer längeren Übergangsregelung bestanden. Im Übrigen seien die Verbände der Automatenindustrie am Verfahren der Änderung des Glücksspielstaatsvertrags beteiligt gewesen und hätten auch eigene Stellungnahmen abgegeben. Die Frage nach einer eventuellen Unionsrechtswidrigkeit des glücksspielrechtlichen Sportwettenmonopols stelle sich hier nicht.

- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten beider Instanzen sowie der vorgelegten Behördenakte Bezug genommen.

## II.

- 12 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO schränkt ist, rechtfertigen keine Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.
- 13 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, obwohl kein ausdrücklicher Beschwerdeantrag gestellt wurde. Denn im Wege sachgerechter Auslegung (§ 88 VwGO) ist mit hinreichender Bestimmtheit zu ermitteln, in welchem Umfang und mit welchem Ziel die Entscheidung des Verwaltungsgerichts angefochten werden soll (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 146 Rn. 21). Danach begehrt die Antragstellerin unter Abänderung der erstinstanziellen Entscheidung den Erlass einer einstweiligen (Regelungs-)Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO mit der Feststellung, dass sie



ihre zweite Spielhalle „four play“ im Anwesen G. Str. 25-27 in A. bis zum 30. Juni 2017, hilfsweise bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens (W 5 K 13.469), ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 9 AGGlüStV weiterbetreiben darf.

- 14 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.
- 15 2.1. Dass der Antragstellerin der im Hauptsacheverfahren mit ihrer Verpflichtungsklage geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß Art. 9 AGGlüStV zum (Weiter-)Betrieb der zweiten Spielhalle in der G. Str. 25-27 in A. entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, dem stehe schon der Versagungsgrund des Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV entgegen, doch zusteht, hat die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde nicht dargelegt.
- 16 Allein mit dem Hinweis auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Entscheidungen vom 20.6.2013 – 8 C 10.12, 8 C 12.12 und 8 C 17.12; vgl. Pressemitteilung des BVerwG Nr. 38/2013), wonach das Sportwettenmonopol in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 2006 bis 2012 die europarechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verletzt, sowie der Behauptung, diese rechtliche Beurteilung beanspruche auch für die aktuelle Rechtslage nach Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrags Geltung, wird eine Unionsrechtswidrigkeit der Erlaubnisvoraussetzungen für den Betrieb von Spielhallen (§§ 24 und 25 GlüStV, Art. 9 und 11 AGGlüStV) mit der Folge des Anwendungsvorrangs der unionsrechtlichen Grundfreiheiten nicht (substantiiert) dargelegt.
- 17 2.2. Die Antragstellerin hat aber auch 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) vereinbart gilt und daher – aufgrund Bestandsschutzes – weiterbetrieben werden darf. Ein solches Recht der Antragstellerin ergibt sich weder im Hinblick auf die geltend gemachte Verletzung des auf den rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtssicherheit und

des Vertrauensschutzes beruhenden grundsätzlichen Verbots rückwirkender belastender Gesetze (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 41; nachfolgend 2.2.1.), noch aus einer Verletzung der Grundrechte der Eigentums- oder Berufsfreiheit (Art. 14, 12 GG; nachfolgend 2.2.2.) und des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG; nachfolgend 2.2.3.).

- 18 2.2.1. 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 ab Inkrafttreten anzuwenden sind (vgl. Gesetzesbegründung Zu § 29, Zu Abs. 4, 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 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 Zu § 29, Zu Abs. 4, Lt-Drs. 16/11995 S. 32). Damit liegt aber unstreitig der Fall einer unechten Rückwirkung oder tatbestandlichen Rückanknüpfung dieser Normen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, weil die betreffenden Normen (§§ 24 bis 26 GlüStV) auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte (Betrieb bereits bestehender Spielhallen) und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirken und damit zugleich die betroffene Rechtsposition entwerten bzw. die belastenden Rechtsfolgen dieser Normen erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt (bisheriger legaler Betrieb der Spielhallen) ausgelöst werden (stRspr des BVerfG; vgl. z.B. B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 43 m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 92 f.).

- 19 Schon vom Ansatz verfehlt ist daher der Einwand der Antragstellerin, ohne diese „vermeintliche Übergangs- bzw. Stichtagsregelung könnte die Antragstellerin ihre Spielhalle uneingeschränkt weiter auf der Basis der ihr erteilten Erlaubnis gemäß § 33i GewO betreiben“, da die von ihr als verfassungswidrig, weil gegen das Rückwirkungsverbot verstoßend, angesehene Übergangsregelung gerade aus Gründen des Vertrauens- bzw. Bestandsschutzes die Anforderungen der §§ 24 und 25 GlüStV für ein Jahr ab Inkrafttreten des geänderten Glücksspielstaatsvertrags suspendiert. Das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin kann ihrem Antrag entsprechend daher richtigerweise nur so verstanden werden, dass der Gesetzgeber durch die einjährige Übergangsfrist ihrem Vertrauensschutz und ihren Bestandsinteressen nicht hinreichend Rechnung getragen habe, sondern aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vielmehr auch in Fällen wie dem der Antragstellerin einen Bestandsschutz bis mindestens 30. Juni 2017 hätte gewähren müssen. Ein derartiger Anspruch der Antragstellerin besteht jedoch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht.
- 20 Eine unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese Grenzen sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (stRspr des BVerfG; vgl. z.B. B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 43 m.w.N.). Dagegen gelten entgegen der Auffassung der Antragstellerin im vorliegenden Fall nicht die gesteigerten Anforderungen für die Rechtfertigung einer unechten Rückwirkung, wie sie das Bundesverfassungsgericht für Fälle entwickelt hat, in denen Steuerrechtsnormen über einen (bereits laufenden) Veranlagungs- oder Erhebungszeitraum unechte Rückwirkung entfalten. Denn diese Rechtsprechung trägt lediglich dem – hier nicht gegebenen – Umstand Rechnung, dass rückwirkende Regelungen innerhalb eines Veranlagungs- oder Erhebungszeitraums, die der unechten Rückwirkung zugeordnet werden, in vielerlei Hinsicht den Fällen echter Rückwirkung nahe stehen (BVerfG, B.v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – juris Rn. 45).
- 21 Mit dem Beschwerdevorbringen wird nicht dargelegt, dass der Gesetzgeber mit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz nicht in hinreichendem Maße Rechnung getragen hat.

- 22 Die unechte Rückwirkung, die die neue Anforderungen an Spielhallen normierenden Regelungen im geänderten Glücksspielstaatsvertrag entfalten, ist bei der hier nur möglichen summarischen Prüfung geeignet und erforderlich, um die vom Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags damit verfolgten Zwecke zu erreichen. Bei der gebotenen Abwägung der Interessen der Allgemeinheit, die mit den neuen Regelungen für Spielhallen in §§ 24 bis 26 GlüStV verfolgt werden, und dem Vertrauen der betroffenen Spielhallenbetreiber auf die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage auch über den 30. Juni 2013 hinaus (bis mindestens 30. Juni 2017) überwiegen hier die auch eine Rückanknüpfung rechtfertigenden öffentlichen Interessen.
- 23 Der Gesetzgeber verfolgt mit dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag und dem entsprechenden Ausführungsgesetz weiterhin das Ziel, die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren. Die schon bisher verfolgten Kernziele (vgl. § 1 GlüStV) sollen jedoch 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 A. I. 1., II. 2., 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 Zu §§ 24 bis 26, 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 Allgemeinwohlinteressen Rechnung getragen (vgl. Gesetzesbegründung Zu § 29 Zu Abs. 4, 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 Geeignetheit und 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.
- 25 Dass der Gesetzgeber die Grenzen des ihm bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften zukommenden breiten Gestaltungsspielraums mit der Einräumung eines fünfjährigen Bestandsschutzes in § 29 Abs. 4 Satz 2 sowie der zusätzlichen Befreiungsmöglichkeit gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in unzumutbarer Weise überschritten hätte, legt die Beschwerde der Antragstellerin weder dar noch ist dies für den Verwaltungsgerichtshof sonst ersichtlich. Denn damit wird den berechtigten Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber in rechtlich nicht zu beanstandender Weise Rechnung getragen.
- 26 Entgegen dem Beschwerdevorbringen gilt dies auch für die einjährige Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV. Das Abstellen des Gesetzgebers für die Differenzierung zwischen der fünfjährigen und der einjährigen Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis und den diesbezüglichen Stichtag 28. Oktober 2011 ist sachgerecht (dazu eingehend unten 2.2.3.) und genügt auch mit Blick auf die Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der davon betroffenen Spielhallenbetreiber (noch) den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Senat teilt hier die durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof in dessen Entscheidung vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) vorgenommene Beurteilung, die auch vom Erstgericht der angefochtenen Entscheidung zugrunde gelegt wird. 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 Zu § 29 Zu Abs. 4, 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.

- 27 2.2.2. Dass die auf Spielhallen bezogenen Neuregelungen der §§ 24 bis 26 mit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts gegen die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) oder Art. 12 Abs. 1 GG (Berufs-/Gewerbefreiheit) oder die entsprechenden Grundrechtsgewährleistungen der Bayerischen Verfassung (Art. 101, 103 Abs. 1 BV) verletzt, weil sie in unverhältnismäßiger Weise in den Schutzbereich dieser Grundrechte eingreifen, wird mit der Beschwerde ebenfalls nicht (substantiiert) dargelegt. Unabhängig davon hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in der bereits mehrfach zitierten Entscheidung vom 28. Juni 2013 (a.a.O. Rn. 97 ff.) überzeugend dargelegt, dass es sich insoweit um zur Erreichung des besonders wichtigen Gemeinwohlziels der Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht geeignete, erforderliche und auch im engeren Sinn verhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigungen handelt.
- 28 2.2.3. Entgegen dem Beschwerdevorbringen liegt mit den unterschiedlichen Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV auch 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 sachlich vertretbare (und nicht unverhältnismäßige) Differenzierung vorgenommen.
- 29 Für das Abstellen auf den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO und nicht bereits den (früheren) Zeitpunkt der baurechtlichen Genehmigung spricht entscheidend, dass erst mit der gewerberechtlichen Erlaubnis die Spielhalle legal betrieben werden kann. Dass es in der Praxis (möglicherweise) üblich – rechtlich aber nicht etwa zwingend vorgegeben – war, dass Spielhallenerlaubnisse erst nach der Errichtung der Spielhalle und deren baulicher Abnahme erteilt wurden und somit zum Zeitpunkt der gewerberechtlichen Erlaubnis entsprechende Investitionen bereits getätigt waren (vgl. dazu Odenthal, GewArch 2012, 345/349), steht dem nicht entgegen. Denn der Gesetzgeber hat den ihm bei dieser Übergangsregelung zukommenden Spielraum in vertretbarer und sachgerechter Weise dahingehend genutzt, dass er für die zeitliche Anknüpfung auf den Zeitpunkt eines legalen Spielhallenbetriebs (erst) nach Ergehen der gewerberechtlichen Erlaubnis abgestellt hat.

- 30 Auch das Abstellen auf den Stichtag 28. Oktober 2011 entspricht sachgerechter Ausübung dieses Regelungsspielraums des Gesetzgebers. Die diesbezüglichen Einwände im Beschwerdevorbringen der Antragstellerin greifen nicht durch.
- 31 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. Dieser Beschluss ist nicht, wie die Antragstellerin meint, mit Blick auf die rechtsstaatlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes „irrelevant“, weil die Unterzeichnung des neuen Staatsvertrags erst im Dezember 2011 und die noch erforderliche Ratifizierung des Staatsvertrags in den Ländern erst im ersten Halbjahr 2012 stattfand. 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 in 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](http://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.

- 32 Ab diesem der Öffentlichkeit bekannten Zeitpunkt (vgl. z.B. FAZ vom 28.10.2011, „Bundesländer öffnen den Glücksspielmarkt“), der im Übrigen in den entsprechenden Foren deutlich kommuniziert wurde ([www.isa-guide.de/isa-gaming/articles](http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles)), bestand entgegen dem Beschwerdevorbringen auch 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. Wenn der Gesetzgeber derartige Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Neuregelung verhindern wollte (vgl. Gesetzesbegründung Zu § 29 Zu Abs. 4, 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 ebenfalls sachlich hinreichend begründeter Gesichtspunkt für die Wahl dieses Stichtags (BayVerfGH, E.v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. – juris Rn. 96).
- 33 Auf die Frage, ob die von der Antragstellerin im Wege der einstweiligen Anordnung begehrte vorläufige Fortführung des streitgegenständlichen Spielhallenbetriebs bis



(mindestens) 30. Juni 2017 eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache wäre, kommt es somit nicht mehr entscheidungserheblich an.

- 34 Neben der Sache liegt schließlich der Einwand der Antragstellerin, es liege hier eine „faktische Schließung der Spielhalle ohne erforderliche Ermessensbetätigung“ der Antragsgegnerin vor. Eine solche Untersagungs- bzw. Betriebseinstellungsverfügung ist hier gerade nicht ergangen, weshalb im Übrigen auch § 123 Abs. 5 VwGO nicht greift.
- 35 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 36 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG.
- 37 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Senftl

Eich

Zimmerer