

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 70 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 18, Art. 99 Alt. 2, Art. 125a Abs. 1
GewO	§ 33i
GlüStV	§ 2 Abs. 1 und 3, § 24 Abs. 1 bis 3, § 25 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 1 bis 4, § 33
JuSchG	§ 6 Abs. 1
SächsGlüStVAG	§ 1 Abs. 3, § 18a Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5, § 19 Abs. 2, § 22
VwGO	§ 138 Nr. 3 und 6
ZPO	§ 560

Titelzeile:

5 Jahre Bestandsschutz für Altspielhallen auch bei Betreiberwechsel

Stichworte:

Berufsfreiheit; Bestandsschutz; Betreiberwechsel; Eigentumsgarantie; Erlaubnisvorbehalt; Fehlen von Urteilsgründen; fortgeltendes Bundesrecht; Gesetzgebungskompetenz; Gewerberechtliche Erlaubnis; Glücksspielstaatsvertrag; Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung; Spielhalle; Spielsucht; Mindestabstand; Jugendschutz; Revisibilität von Landesrecht; Rückwirkungsverbot; Stichtagsregelung; Verbundverbot; Vertrauensschutz.

Leitsatz:

Für Altspielhallen, deren Betrieb vor dem Stichtag des 28. Oktober 2011 gewerberechtlich unbefristet erlaubt wurde, gilt die fünfjährige Übergangsfrist gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV auch im Fall eines Betreiberwechsels nach diesem Stichtag fort. Sie verkürzt sich durch den Wechsel nicht auf eine einjährige Frist gemäß Satz 3 der Vorschrift.

Urteil des 8. Senats vom 5. April 2017 - BVerwG 8 C 16.16



- I. VG Leipzig vom 30. April 2015
Az: VG 5 K 498/13
- II. OVG Bautzen vom 11. Mai 2016
Az: OVG 3 A 314/15



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 16.16
OVG 3 A 314/15

Verkündet
am 5. April 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 5. April 2017 durch den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Christ, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin und die Anschlussrevision des Beklagten gegen das Urteil des Sächsischen Obergerichtes vom 11. Mai 2016 werden zurückgewiesen.

Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Parteien streiten um die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht für eine bestehende Spielhalle.
- 2 Die Klägerin übernahm im Herbst 2011 eine bestehende, gewerberechtlich erlaubt betriebene Spielhalle, die zu einer Grundschule 236 m, von einem Gymnasium 246 m und von der nächstgelegenen anderen Spielhalle 121 m Luftlinie entfernt ist. Sie erhielt für die Fortführung des Spielhallenbetriebs am 2. November 2011 ebenfalls eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis. Der Beklagte

teilte der Klägerin mit Schreiben vom 27. August 2012 mit, aufgrund des Glücksspieländerungsstaatsvertrages unterliege der Betrieb von Spielhallen seit dem 1. Juli 2012 neuen Anforderungen. Sie müssten insbesondere einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie zu weiteren Spielhallen und zu allgemeinbildenden Schulen einhalten. Da die Klägerin nach dem 28. Oktober 2011 eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis erhalten habe, sei sie bis zum 30. Juni 2013 noch von der Einhaltung dieser Erfordernisse befreit. Nach Ablauf dieser Frist komme die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis wegen dreifacher Unterschreitung des Mindestabstands nicht in Betracht.

- 3 Daraufhin hat die Klägerin die Feststellung begehrt, dass sie für den weiteren Betrieb ihrer Spielhalle über den 30. Juni 2013 hinaus keine neue Erlaubnis benötige. Das Verwaltungsgericht hat diesem Antrag mit Urteil vom 30. April 2015 in vollem Umfang stattgegeben. Es fehle an einer rechtlichen Grundlage für die vom Beklagten geforderte zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis. Zwar begründe der Glücksspieländerungsstaatsvertrag ein Mindestabstandsgebot und einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt. Es handele sich aber nur um materiell-rechtliche Regelungen, die einer verfahrensrechtlichen Ergänzung durch Landesrecht bedürften. Der Landesgesetzgeber habe nur eine unzureichende verfahrensrechtliche Regelung geschaffen. Nach § 18a Abs. 1 SächsGlüStVAG schließe die gewerberechtliche Erlaubnis die glücksspielrechtliche Erlaubnis ein. Die Klägerin verfüge über die gewerberechtliche Erlaubnis und bedürfe keiner weiteren Genehmigung.
- 4 Auf die Berufung des Beklagten hat das Sächsische Obergericht am 11. Mai 2016 das Urteil geändert und festgestellt, dass die Klägerin für den weiteren Betrieb ihrer Spielhalle lediglich bis zum Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist seit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages - also bis zum 30. Juni 2017 - keine neue Erlaubnis benötige. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt des § 24 Abs. 1 GlüStV gelte auch für Altspielhallen. Die in § 18a Abs. 1 SächsGlüStVAG vorgesehene Konzentration des glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens im gewerberechtlichen Erlaubnisverfahren gelte nur für neue Spielhallen, die nach dem Staatsvertrag beantragt wurden. Das für Altspielhallen vorgesehene zu-

sätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnisverfahren sei auch hinreichend landesgesetzlich geregelt. Insbesondere sei in § 18a Abs. 3, § 19 Abs. 2 SächsGlüStVAG die Zuständigkeit der Landesdirektion Sachsen festgelegt. In diesem Verfahren könne auch die in § 18a Abs. 5 SächsGlüStVAG vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit der Übergangsfrist berücksichtigt werden.

- 5 Im vorliegenden Fall sei die längere fünfjährige Bestandsschutzregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV und nicht die kürzere einjährige Bestandsschutzregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV einschlägig. Denn für die Spielhalle sei bereits vor dem Stichtag des 28. Oktober 2011 eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden. Dass diese Genehmigung nicht der Klägerin, sondern ihrem Rechtsvorgänger erteilt worden sei, sei unschädlich. Der Vertrauensschutz knüpfe nämlich nicht an die Person des Spielhallenbetreibers, sondern an den Betrieb der Spielhalle an. Dies folge aus dem Wortlaut der Vorschrift und aus dem Regelungszweck des Investitionsschutzes. Diesem Auslegungsergebnis stünden auch nicht die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, der Jugendschutz und die Bekämpfung der Spielsucht, entgegen. Bei Einführung zusätzlicher Genehmigungserfordernisse sei auch das Vertrauen in den Fortbestand der bestehenden Rechtslage angemessen zu schützen. Die fünfjährige Übergangsfrist mit der Option einer weiteren mehrjährigen Befreiung in Härtefällen sei verfassungsrechtlich unbedenklich.
- 6 Mit ihrer Revision wendet sich die Klägerin gegen die teilweise Klageabweisung. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts sei schon nicht im Sinne von § 138 Nr. 6 VwGO ausreichend begründet. Das Oberverwaltungsgericht überschreite die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung, wenn es die in § 18a Abs. 1 SächsGlüStVAG eindeutig angeordnete Konzentrationswirkung missachte und ein vom Gesetzgeber nicht vorgesehenes weiteres Erlaubnisverfahren einführe. Ferner habe es die Verfassungsmäßigkeit der in § 29 Abs. 4 GlüStV vorgesehenen Stichtagsregelung zu Unrecht offen gelassen. Die Wahl des Stichtags 28. Oktober 2011 stehe nicht in Einklang mit der Eigentumsgarantie und genüge nicht dem Gebot des Vertrauensschutzes, weil an diesem Tag die künftige Gesetzeslage noch keineswegs in konkreten Umrissen allgemein vorhersehbar gewesen sei. Das Abstellen auf die behördliche

Erlaubniserteilung werde auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verfahrensfairness nicht gerecht, weil die Erlaubniserteilung in der Hand der zuständigen Behörde gelegen habe. Ferner seien die §§ 24 bis 26 GlüStV formell und materiell verfassungswidrig. Für die Abstandsgebote und Verbundverbote fehle den Ländern die Gesetzgebungskompetenz, weil der Bundesgesetzgeber für die räumliche Verteilung von Spielhallen bereits auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht eine abschließende Regelung getroffen habe. Das Verbundverbot und das Abstandsgebot seien mit den Grundrechten der Spielhallenbetreiber auf Berufsfreiheit und Handlungsfreiheit im Wettbewerb nicht vereinbar.

7 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. Mai 2016 zu ändern und die Berufung des Beklagten auch im Übrigen zurückzuweisen.

8 Der Beklagte beantragt,

die Klage unter Abänderung der Urteile des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 30. April 2015 und des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. Mai 2016 insgesamt abzuweisen.

9 Er verteidigt die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts. Von der in § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG angeordneten Konzentrationswirkung der gewerberechtlichen Erlaubnis würden nur Spielhallen erfasst, die nach Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages neu zugelassen wurden. Dies folge aus § 18a Abs. 1 Satz 2 SächsGlüStVAG, der in Ergänzung der Konzentrationswirkung die Beteiligung der Glücksspielaufsicht am gewerberechtlichen Erlaubnisverfahren vorsehe. Da diese Beteiligung in den Altfällen nicht erfolgt sei, fehle bei "Altspielhallen" auch die Rechtfertigung für eine Konzentrationswirkung. Für sie ergebe sich der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt unmittelbar aus § 24 GlüStV.

- 10 Auch die Stichtagsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV sei verfassungsgemäß. 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 mit der beabsichtigten Rechtsänderung für Spielhallen zu rechnen gewesen. Nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung könne schon die Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Bundestag zur Vorhersehbarkeit einer Rechtsänderung führen. Eine in etwa vergleichbare Situation sei hier im Bereich der vertraglichen Selbstkoordination der Länder anzunehmen.
- 11 Schließlich bestünden auch an der Verfassungsmäßigkeit der §§ 24 bis 26 i.V.m. § 29 Abs. 4 GlüStV keine Zweifel. In formeller Hinsicht stehe den Ländern das Recht zur Gesetzgebung im Bereich der Spielhallen zu (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Die allein streitgegenständliche Abstandsvorschrift des § 25 GlüStV verfolge keine bodenrechtlichen Ziele, sondern diene der Bekämpfung der Spielsucht. Es handele sich um eine verhältnismäßige Berufsausübungsregelung. Im Übrigen liege auch der absolute Revisionsgrund des Fehlens eines mit Gründen versehenen Urteils nicht vor.
- 12 Im Wege der Anschlussrevision macht der Beklagte geltend, die Klägerin könne sich nicht auf die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV berufen. Da die gewerberechtliche Erlaubnis personenbezogen und nicht anlagebezogen sei, könne nur die der Klägerin am 2. November 2011 erteilte Erlaubnis für das Eingreifen der Übergangsfrist maßgeblich sein. Das Bestehen der Spielhalle bei Inkrafttreten des Änderungsstaatsvertrages genüge nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV nicht. Hinzukommen müsse eine Schutzbedürftigkeit des "Alt-Betreibers". Ein "Neu-Betreiber" könne sein Verhalten auf die bevorstehende Rechtsänderung einstellen und sei daher weniger schutzbedürftig. Es überzeuge nicht, dass § 29 Abs. 4 GlüStV pauschal dem Schutz von Investitionen beim Betrieb von Spielhallen dienen solle. Es gehe vielmehr allein um das Vertrauen auf den Fortbestand der gesetzlichen Regelung des § 33i GewO, das ab dem 28. Oktober 2011 nicht mehr uneingeschränkt schutzwürdig gewesen sei. Ein Aufschub der beabsichtigten Glücksspielregelung sei nicht unabhängig von der Person des Spielhallenbetreibers beabsichtigt gewesen. Auch spreche der

Vergleich des Erwerbers einer Altspielhalle mit dem Errichter einer neuen Spielhalle gegen die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des Staatsvertrages.

- 13 Die Klägerin tritt der Anschlussrevision des Beklagten entgegen.

II

- 14 Die Revision der Klägerin und die Anschlussrevision des Beklagten haben keinen Erfolg, weil das Urteil des Oberverwaltungsgerichts kein revisibles Recht verletzt. Prüfungsmaßstab ist neben Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) auch der Glücksspielstaatsvertrag der Länder - hier in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. November 2011 (SächsGVBl. 2012, 275) -, weil dies in § 33 GlüStV ausdrücklich angeordnet ist. Eine solche Zuweisung von landesrechtlichen Rechtsfragen an das Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 99 Alt. 2 GG zulässig.
- 15 1. Ohne Erfolg macht die Klägerin in ihrer Revision geltend, das angefochtene Urteil sei im Sinne von § 138 Nr. 6 VwGO nicht mit Gründen versehen. Diese Vorschrift knüpft an den notwendigen formellen Inhalt eines Urteils an (vgl. § 117 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Danach müssen im Urteil die für die Überzeugungsbildung des Gerichts maßgeblichen Gründe schriftlich niedergelegt werden. Einer Entscheidung fehlt nur dann die Begründung im Sinne von § 138 Nr. 6 VwGO, wenn die Entscheidungsgründe die ihnen zukommende doppelte Aufgabe - Unterrichtung der Beteiligten über die maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen des Gerichts sowie Ermöglichung der Nachprüfung des Urteils im Rechtsmittelverfahren - nicht mehr erfüllen können. Das ist zweifelsfrei der Fall, wenn dem Tenor überhaupt keine Gründe beigelegt sind, darüber hinaus aber auch dann, wenn die Begründung nicht nachvollziehbar, sachlich inhaltslos oder in anderer Weise so unbrauchbar ist, dass sie zur Rechtfertigung des Urteilstenors ungeeignet ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. Dezember 1998 - 8 B 187.98 - Buchholz 310 § 6 VwGO Nr. 1; Urteil vom 28. November 2002 - 2 C 25.01 - BVerwGE 117, 228 <230>; Beschluss vom

1. Juni 2016 - 3 B 67.15 - Buchholz 418.6 TürSG Nr. 25 Rn. 17).

- 16 Davon kann hier keine Rede sein, weil das Oberverwaltungsgericht seine Rechtsauffassung in einem 17 Seiten langen Urteil ausführlich und in sich schlüssig begründet hat. Die Klägerin meint, dass schon die mangelnde Erörterung ihrer Argumente zur Verfassungswidrigkeit der §§ 24 bis 26, 29 Abs. 4 GlüStV einem Fehlen der Urteilsbegründung gleichstehe. Das ist bereits im rechtlichen Ansatz verfehlt, weil eine bloß unvollständige, oberflächliche oder unrichtige Entscheidung die Voraussetzungen des für § 138 Nr. 6 VwGO erforderlichen groben Formmangels nicht erfüllt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. Dezember 1998 - 8 B 187.98 - insoweit nicht abgedruckt in Buchholz 310 § 6 VwGO Nr. 1 - juris Rn. 9) und weil für die mangelnde Berücksichtigung entscheidungserheblichen Vorbringens die Gehörsrüge zur Verfügung steht (Art. 103 Abs. 1 GG, § 138 Nr. 3 VwGO). Darüber hinaus liegt die von der Klägerin behauptete Außerachtlassung ihres zentralen Vorbringens nicht vor. Das Oberverwaltungsgericht ist auf die Verfassungsmäßigkeit der aus seiner Sicht entscheidungserheblichen Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV ausführlich eingegangen. Die Verfassungswidrigkeit der übrigen angegriffenen Regelungen war aus seiner Sicht nicht entscheidungserheblich; insbesondere sei die hier einschlägige Regelung zum Mindestabstand erst nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist im Rahmen des dann einzuleitenden Erlaubnisverfahrens zu prüfen. Der Anspruch auf eine Urteilsbegründung begründet aber ebenso wie der Anspruch auf rechtliches Gehör keinen Schutz gegen Entscheidungen, die den Sachvortrag eines Verfahrensbeteiligten aus Gründen des formellen oder materiellen Rechts teilweise oder ganz unberücksichtigt lassen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Oktober 2014 - 3 B 40.14 - Buchholz 310 § 108 Abs. 2 VwGO Nr. 91 Rn. 4 m.w.N.).
- 17 2. Die Klägerin kann im Revisionsverfahren auch nicht mit dem Einwand durchdringen, dass ihre unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 18a Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (SächsGlüStVAG) vom 14. Dezember 2007 (SächsGVBl. S. 542), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 650) bereits die vom Beklagten geforderte glücksspielrechtliche Erlaubnis

umfasst. Ob und in welchen Fällen nach dieser Vorschrift im Freistaat Sachsen die gewerberechtliche Erlaubnis zugleich eine glücksspielrechtliche Erlaubnis einschließt, betrifft die Auslegung irrevisiblen Landesrechts, über das in erster Linie das Sächsische Oberverwaltungsgericht zu befinden hat. Es hat seine Auffassung, dass von der Konzentrationswirkung des § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG nur Erlaubnisse erfasst sind, die nach Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 1. Juli 2012 beantragt worden sind, auch eingehend begründet. Diese Auslegung nicht revisiblen Landesrechts ist nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO im Revisionsverfahren grundsätzlich bindend.

- 18 Etwas Anderes könnte allenfalls gelten, wenn diese Auslegung - wie die Klägerin meint - die Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung überschreiten würde (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011 - 1 BvR 918/10 - BVerfGE 128, 193 Rn. 53 m.w.N.). Da das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere der Vorrang des Gesetzes und die Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), und das im allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verankerte Willkürverbot eine unübersteigbare bundesrechtliche Grenze jeden Verwaltungshandelns und der Rechtsprechung darstellen, kann im Revisionsverfahren geprüft werden, ob sich das Instanzgericht bei der Anwendung und Auslegung irrevisiblen Rechts so weit vom zugrunde liegenden Gesetz entfernt hat, dass der Zusammenhang mit dem Gesetz nicht mehr hinreichend erkennbar und unter keinem denkbaren Gesichtspunkt - auch nicht als richterliche Rechtsfortbildung - verständlich ist (BVerwG, Urteile vom 23. August 1991 - 8 C 37.90 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 27 S. 15 und vom 14. September 1994 - 6 C 42.92 - BVerwGE 96, 350 <352>; Beschluss vom 7. Januar 2008 - 9 B 81.07 - Buchholz 401.00 § 171 AO Nr. 1 Rn. 8).
- 19 Für eine Überschreitung dieser Grenzen ist nichts ersichtlich. Zwar ist der Wortlaut des § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG offen für ein Verständnis, dass alle gewerberechtlichen Erlaubnisse nach § 33i GewO zugleich die glücksspielrechtliche Erlaubnis einschließen. Ein solches Auslegungsergebnis wird von der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/8722 S. 5 f.) aber nicht gestützt. Weder bei den Erläuterungen zur allgemeinen Anordnung der Konzentrationswirkung in

§ 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG noch bei den Erläuterungen zu den Übergangsregelungen für Altspielhallen nach § 18a Abs. 5 SächsGlüStVAG findet sich eine dezidierte Aussage im Regierungsentwurf zu der Frage, ob vor Inkrafttreten des Gesetzes erteilte Erlaubnisse nach § 33i GewO Konzentrationswirkung haben. Das Oberverwaltungsgericht kann sich für seine Rechtsauffassung, dass es in diesen Altfällen gerade an der Konzentrationswirkung fehlt, auf systematische und teleologische Argumente berufen. In systematischer Hinsicht hat es insbesondere ausgeführt, dass die Konzentrationswirkung nach § 18a Abs. 1 Satz 1 SächsGlüStVAG in engem Zusammenhang mit der Beteiligung der Glücksspielbehörde im Genehmigungsverfahren nach § 18a Abs. 1 Satz 2 SächsGlüStVAG steht. Bei den Alterlaubnissen hat aber gerade keine zusätzliche glücksspielrechtliche Überprüfung durch Beteiligung der Glücksspielaufsicht stattgefunden. In teleologischer Hinsicht hat sich das Oberverwaltungsgericht darauf berufen, dass der Gesetzeszweck der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Spieler- und Jugendschutzes nicht erreicht würde, wenn man den ohne Beteiligung der Glücksspielaufsicht zustande gekommenen gewerberechtlichen Alterlaubnissen zugleich eine glücksspielrechtliche Genehmigungswirkung beimesse. Diese Auslegung trägt den Grundsätzen der juristischen Methodenlehre Rechnung und überschreitet die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung nicht.

- 20 3. Auch der Einwand der Klägerin, dass das Sächsische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag kein gesondertes glücksspielrechtliches Erlaubnisverfahren vorsehe, kann keinen Erfolg haben. Ohne Rechtsfehler ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 GlüStV unmittelbar einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für neue und bestehende Spielhallen begründen (a). Auch fehlt es nicht an hinreichend bestimmten Durchführungsbestimmungen (b).
- 21 a) Dass § 24 Abs. 1 GlüStV unmittelbar einen Erlaubnisvorbehalt begründet, folgt bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift. Danach bedürfen "die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag". Die Länder können in diesem Zusammenhang gemäß § 24 Abs. 3 GlüStV zwar das "Nähere" regeln, müssen aber den im Staatsvertrag bereits enthaltenen

Erlaubnisvorbehalt als solchen nicht nochmals anordnen, wenn der Staatsvertrag - wie hier - als Landesgesetz erlassen wird. Wie § 2 Abs. 1 und 3 GlüStV ausführt, "gelten" für Spielhallen die Vorschriften des 7. und 8. Abschnitts, so dass es für die Begründung des darin vorgesehenen Erlaubnisvorbehalts keines zusätzlichen legislativen Umsetzungsakts bedarf.

- 22 Unmittelbar im Glücksspieländerungsstaatsvertrag geregelt ist ferner, dass dieser Erlaubnisvorbehalt auch für bereits bestehende und anderweitig genehmigte "Altspielhallen" gilt. Denn die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV begründet für nach § 33i GewO erlaubte Spielhallen zeitlich befristete Vereinbarkeitsfiktionen mit den Regelungen der §§ 24 und 25 GlüStV. Diese Fiktionen wären überflüssig und widersinnig, wenn das Erlaubniserfordernis für diese Altspielhallen nicht gelten würde. Daher kann der in § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV aufgestellte Grundsatz, dass die Regelungen des 7. Abschnitts bereits ab Inkrafttreten des Staatsvertrages Anwendung finden, nur so verstanden werden, dass diese Regelungen schon ab dem 1. Juli 2012 grundsätzlich für alle Spielhallen Geltung beanspruchen.
- 23 Dass für die Altspielhallen auch nach Auffassung des Gesetzgebers ein zusätzliches glücksspielrechtliches Erlaubnisverfahren durchzuführen ist, ist mittlerweile durch das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 650) ausdrücklich bestätigt worden. Nach § 22 SächsGlüStVAG in der Fassung des Änderungsgesetzes bedürfen Altspielhallen nach Ablauf der für sie geltenden Übergangsfristen des § 29 Abs. 4 GlüStV für den weiteren Betrieb einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV. Wie der Gesetzentwurf ausdrücklich hervorhebt, wird damit nur deklaratorisch die in der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes (Beschluss vom 17. Dezember 2013 - 3 B 418/13 - GewArch 2014, 400) bereits anerkannte Erlaubnispflicht bestätigt (LT-Drs. 6/4785 S. 11). Es wird also gerade nicht - wie die Klägerin vorträgt - ein neuer Erlaubnisvorbehalt konstitutiv begründet.
- 24 b) Entgegen der Ansicht der Klägerin fehlt es für die Durchführung des glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens auch nicht an hinreichend bestimmten landesgesetzlichen Durchführungsbestimmungen. Die Rechtsauffassung des

Oberverwaltungsgerichts, dass die Zuständigkeit und das Verfahren für die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen an Betreiber von Altspielhallen in § 18a Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 2 SächsGlüStVAG ausreichend normiert sind, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Schon nach dem Wortlaut dieser Vorschriften obliegt der Landesdirektion Sachsen als oberer Glücksspielaufsichtsbehörde der Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages, soweit nichts anderes bestimmt ist. Es liegt somit hinsichtlich der Zuständigkeit für das behördliche Verfahren kein ungeregelter Zustand vor. Auch lassen sich die wesentlichen Gegenstände des glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens den § 24 Abs. 2, § 29 Abs. 4 GlüStV i.V.m. § 18a SächsGlüStVAG entnehmen. § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV begründet einen präventiven Erlaubnisvorbehalt, wobei auf die Erteilung der Erlaubnis vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Gewerbefreiheit ein Rechtsanspruch besteht (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. November 2005 - 6 C 8.05 - Buchholz 451.20 § 33c GewO Nr. 6 Rn. 32 zu § 33i GewO und vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 39). Die Erlaubnis ist nur zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen. Da die Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV schriftlich zu erteilen und zu befristen ist sowie nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, hat der Landesgesetzgeber ihren wesentlichen Regelungsgehalt umrissen.

- 25 4. Dieser Erlaubnisvorbehalt ist von der Gesetzgebungskompetenz der Länder gedeckt und auch ansonsten formell verfassungsmäßig.
- 26 a) Zu Unrecht bezweifelt die Klägerin in formeller Hinsicht die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Wie sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ergibt, erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Recht der Wirtschaft "ohne ... das Recht der Spielhallen". Durch diese im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 eingefügte Ausnahme wird bewirkt, dass die Gesetzgebung für das "Recht der Spielhallen" nach Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern obliegt. Dieser ausdrückliche und ausschließliche Länderkompetenztitel ermächtigt zur Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebs einschließlich der räumlichen

Bezüge in ihrem Umfeld (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 19 ff.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 97 ff.). Vom "Recht der Spielhallen" ist damit auch die gesetzgeberische Befugnis der Länder zur Einführung eines speziellen Erlaubnisvorbehalts umfasst. Ebenso können die Länder Mindestabstandsregelungen für Spielhallen erlassen (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 30 ff.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 111).

- 27 Dem steht nicht - wie die Klägerin meint - entgegen, dass der Erlaubnisvorbehalt des § 24 Abs. 1 GlüStV der Sicherung räumlicher Anforderungen dient und dass der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage seiner Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das "Bodenrecht" bereits eine Regelung zur Situierung von Spielhallen getroffen hat. Denn die bauplanungsrechtlichen Vorschriften lassen die Kompetenz der Länder zum Erlass nicht bauplanungsrechtlich motivierter Abstandsvorschriften unberührt (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 114 f.).
- 28 b) Zu Unrecht zieht die Klägerin die formelle Verfassungsmäßigkeit der § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 GlüStV auch im Hinblick auf Art. 125a GG in Zweifel. Zwar gilt die Vorschrift des § 33i GewO über die gewerberechtliche Erlaubnis von Spielhallen gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort. Auch können die Länder nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG dieses fortgeltende Bundesrecht nur "ersetzen" und nicht lediglich einzelne Vorschriften "ändern". Die andernfalls entstehende Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich wäre im bestehenden System der Gesetzgebung ein Fremdkörper. Eine Ersetzung erfordert, dass der Gesetzgeber die Materie, gegebenenfalls einen abgrenzbaren Teil, in eigener Verantwortung regelt (BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/04 - BVerfGE 111, 10 <29 f.>; Kammerbeschluss vom 7. Oktober 2015 - 2 BvR 568/15 - juris Rn. 11).

- 29 Diesen Anforderungen, die auch dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtsklarheit dienen, wird der Erlaubnisvorbehalt der § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 GlüStV jedoch gerecht. Denn der Staatsvertrag ändert nicht lediglich einzelne Worte oder Sätze des § 33i GewO ab, sondern ergänzt diesen Erlaubnistatbestand für einen abgegrenzten Teil des Spielhallenrechts durch eine weitere, ausschließlich vom Landesgesetzgeber verantwortete glücksspielrechtliche Erlaubnisregelung. Da der gewerberechtliche Erlaubnistatbestand nach der früheren bundesgesetzlichen Regelungskonzeption keine den §§ 25 und 26 GlüStV vergleichbaren Abstandsgebote, Verbundverbote und Werbeeinschränkungen enthalten hat, entsteht auch keine unklare Mischlage, bei der eine eindeutige parlamentarische Verantwortlichkeit für die Gesamregelung verloren ginge. Vielmehr sind die vom Landesgesetzgeber verantworteten Regelungsbereiche (§§ 24 bis 26, § 29 Abs. 4 GlüStV) und der vom Bundesgesetzgeber verantwortete Regelungsbereich (§ 33i GewO) formell klar abgegrenzt. Es wird lediglich der mit einer gewerberechtlichen Erlaubnis verbundene Freigabeeffekt bei Altspielhallen durch das Hinzutreten eines weiteren Erlaubnisvorbehalts eingeschränkt.
- 30 5. Der zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt verletzt auch nicht die materiellen Verfassungsrechte der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG.
- 31 a) Im Rahmen der Revision ist allerdings nur zu prüfen, ob die im Fall der Klägerin zur Anwendung kommenden Vorschriften zu einem verfassungswidrigen Eingriff führen. Da Streitgegenstand der vorliegenden Feststellungsklage allein das wirksame Bestehen eines Erlaubnisvorbehalts ist, müssen nicht alle Versagungsgründe auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden. Denn ein präventiver Erlaubnisvorbehalt kann auch dann verfassungskonform sein, wenn einzelne Versagungsgründe nicht mit höherrangigem Recht in Einklang stehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 273 Rn. 77 und vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 53). Nach dieser Rechtsprechung ist die Einführung einer Erlaubnispflicht schon dann verhältnismäßig, wenn auch nur ein eigenständiger formell und materiell verfassungsmäßiger Erlaubnistatbestand sie rechtfertigt. Demzufolge reicht es für die Verfassungsmäßigkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvor-

behalts nach § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV aus, dass ihn der Versagungsgrund einer zu großen Nähe zu allgemeinbildenden Schulen verfassungsrechtlich rechtfertigt. Dementsprechend müssen die von der Klägerin angesprochenen verfassungsrechtlichen Probleme der sächsischen Mindestabstandsregelung zwischen Spielhallen nicht vertieft werden. Insbesondere bedarf es im vorliegenden Verfahren keiner näheren Erörterung, ob das sächsische Landesrecht eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für die behördliche Auswahlentscheidung zwischen mehreren zu nahe beieinander liegenden, ansonsten aber erlaubnisfähigen Spielhallen enthält und ob ein entsprechendes Regelungsdefizit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot oder dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts widerspricht (vgl. zum saarländischen Spielhallengesetz BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 183 ff.).

- 32 b) Der mit dem zusätzlichen Erlaubnisvorbehalt verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin (Art. 12 Abs. 1 GG) ist gerechtfertigt. Ein Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit ergibt sich schon daraus, dass die angegriffenen Vorschriften den von der Klägerin praktizierten und bislang unbefristet genehmigten Spielhallenbetrieb reglementieren und - soweit vor Ablauf der Übergangsfrist keine Erlaubnis erteilt wird - zeitlich beschränken.
- 33 aa) Um vor dem Grundrechtsschutz der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) Bestand zu haben, bedarf ein Eingriff einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Normen genügt. Die eingreifende Vorschrift muss kompetenzgemäß erlassen worden sein, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 1997 - 1 BvR 1864/94 u.a. - BVerfGE 95, 193 <214>; Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 121). Diese Voraussetzungen liegen vor. Die zu prüfenden Vorschriften sind kompetenzkonform (s.o. juris Rn. 97 ff.) und beachten insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 34 bb) Der Glücksspielstaatsvertrag und das Sächsische Ausführungsgesetz dienen vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen (§ 1 GlüStV). Die Einhaltung dieser Ziele ist auch oberste Maxime bei der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 24 Abs. 2 GlüStV). Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <304 ff.>; Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 122, 132, 158; StGH BW, Urteil vom 17. Juni 2016 - 15/13, 1 VB 15/13 - juris Rn. 325 f.).
- 35 Dass Glücksspiele in ein krankhaftes Suchtverhalten münden können, steht nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung fest. Spielsucht kann zu einer Verschuldung der Betroffenen und zu Folge- und Begleitkriminalität und damit zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Spieler selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <304> - juris Rn. 99). Es ist bekannt, dass das Spielen an Geldautomaten ein besonders hohes Risiko für die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens birgt. Ebenso ist belegt, dass die Anzahl der Spielhallenkonzessionen in Deutschland vor Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages deutlich angestiegen ist (vgl. StGH BW, Urteil vom 17. Juni 2016 - 15/13, 1 VB 15/13 - juris Rn. 329 f.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 138 f., 150). Vor diesem Hintergrund konnten die Landesgesetzgeber im Rahmen ihrer Einschätzungsprärogative bei der Beurteilung einer Bedrohungslage für ein Gemeinschaftsgut zu dem Ergebnis gelangen, dass zusätzliche Maßnahmen im Bereich der Geldautomaten und Spielhallen geboten sind.
- 36 cc) Die Einführung eines Mindestabstands von Spielhallen zu allgemeinbildenden Schulen ist zur Erreichung dieses Zieles grundsätzlich geeignet. Eine Regelung ist schon dann zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Insoweit kommt dem Gesetzgeber unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten ein Einschätzungs- und Prognose-

spielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffene gesetzgeberische Maßnahme sein können (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 - BVerfGE 117, 163 <183> m.w.N.).

- 37 Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass der Erlaubnisvorbehalt und die räumliche Trennung zwischen allgemeinbildenden Schulen und Spielhallen der Spielsuchtbekämpfung dienen können, ist auch nicht offensichtlich fehlsam. Eine unmittelbare räumliche Nähe zwischen dem Hauptaufenthaltsort von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und einem Glücksspielangebot schafft zwangsläufig Anreize, freie Zeiten zwischen und nach den Unterrichtsstunden in Spielhallen zu verbringen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass Kindern und Jugendlichen ohnedies der Aufenthalt in Spielhallen nach § 6 Abs. 1 JuSchG verboten ist. Wie der Senat im Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - (juris Rn. 59) ausgeführt hat, wirkt eine räumliche Trennung dem "Reiz des Verbotenen" entgegen, den eine in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Schule befindliche Spielhalle ausübt. Eine klare räumliche Trennung hilft, Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Glücksspielangebots in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 59 sowie BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 152, 154). Dieser Aspekt verdient nicht zuletzt deswegen besondere Beachtung, weil der Anteil junger Spieler in den letzten Jahren deutlich gewachsen ist und die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen den größten Spieleranteil an Geldspielgeräten darstellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 139; Bunde, in: Anhörung durch den Innenausschuss am 26. April 2012, Protokoll vom 15. Mai 2012, S. 14 und Anlage S. 6).
- 38 dd) Der Gesetzgeber durfte den Erlaubnisvorbehalt des § 24 Abs. 1 GlüStV und die Mindestabstandsregelung des § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG angesichts des ihm zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraums auch als erforderliche Maßnahmen ansehen. Insoweit gilt nichts anderes als für die Abstandsgebote zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nach dem Spielhallenrecht von Berlin, die mit dem Berufs- und Eigentumsrecht

sowie dem Gleichheitsgebot vereinbar sind (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 34 ff.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 119 ff.; zum Abstandsgebot zu Einrichtungen für Minderjährige nach dem rheinland-pfälzischen Spielhallenrecht BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 4.16 - juris Rn. 17 ff. und speziell zur hinreichenden Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit eines auf die Luftlinie bezogenen Mindestabstands in Verbindung mit der Möglichkeit von Ausnahmen oder Abweichungen Rn. 23).

- 39 ee) Schließlich führt auch eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 155 ff.). Die im Rahmen der Revision allein streitige Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV von fünf Jahren ist nicht zu beanstanden. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bereits geklärt, dass ein solcher u.a. auf Mindestabstandsgebote zu Einrichtungen für Minderjährige bezogener Übergangszeitraum mit Blick auf die Notwendigkeit beruflicher Neuorientierung oder betrieblicher Anpassungen sowie schutzwürdiger Investitionen und Dispositionen ausreicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 63 bis 65 und 74 f.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 188 bis 195). Bei der Beurteilung der Angemessenheit der angegriffenen Abstandsregelung ist des Weiteren zu bedenken, dass der Gesetzgeber den Inhabern von Altspielhallenerlaubnissen in Härtefällen mit § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. § 18a Abs. 5 SächsGlüStVAG die Möglichkeit eröffnet hat, für bis zu sechs weitere Jahre eine Befreiung vom Abstandsgebot zu erhalten. Da bei dieser Ermessensentscheidung besondere individuelle Umstände berücksichtigt werden können, ist die Übergangsregelung insgesamt zumutbar.
- 40 b) Mit Art. 14 Abs. 1 GG sind die Abstandsregelungen ebenfalls vereinbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 72 bis 74; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 169).

- 41 c) Die Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV verstößt auch nicht gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot und das rechtsstaatliche Vertrauensschutzprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Wie die Beklagte zutreffend ausführt, liegt in dieser Übergangsregelung keine grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung. Soweit belastende Rechtsfolgen einer Norm - wie hier - erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden ("tatbestandliche Rückanknüpfung"), liegt eine unechte Rückwirkung vor (ebenso StGH BW, Urteil vom 17. Juni 2016 - 15/13, 1 VB 15/13 - juris Rn. 448). Eine solche unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich unzulässig. Sie ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt. (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Juli 2010 - 2 BvL 1/03 u.a. - BVerfGE 127, 31 = juris Rn. 69). Damit ergeben sich aus dem rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbot für den vorliegenden Fall einer unechten Rückwirkung durch tatbestandliche Rückanknüpfung keine weitergehenden Anforderungen als die Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist, die hier gewährt wurde.
- 42 6. Die Anschlussrevision des Beklagten ist gleichfalls unbegründet. Entgegen der teilweise auch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vertretenen Ansicht (OVG Magdeburg, Beschluss vom 8. April 2014 - 1 M 21/14 - juris Rn. 5 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 5. September 2014 - 8 B 1036/14 - juris Rn. 14 ff.) des Beklagten ist bei einem Betreiberwechsel nach dem Stichtag die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV anzuwenden (vgl. OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 8. November 2013 - 7 ME 82/13 - juris Rn. 7 ff. und vom 18. Januar 2017 - 7 ME 3/17 - juris Rn. 6; OVG Münster, Beschluss vom 29. Februar 2016 - 4 A 809/15 - juris Rn. 4 ff.). Denn die Übergangsvorschrift gewährt Vertrauensschutz nicht betreiber-, sondern spielhallenbezogen.

- 43 a) Dafür spricht bereits der Wortlaut des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Das Gesetz nennt als Voraussetzungen für den Bestandsschutz das Bestehen der Spielhalle und das Vorhandensein einer noch mindestens fünf Jahre gültigen gewerberechtlichen Erlaubnis für den Betrieb dieser Spielhalle am gesetzlichen Stichtag des 28. Oktober 2011. Hingegen erwähnt der Wortlaut der Vorschrift die Person des Spielhallenbetreibers nicht. Die Fiktion der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages ist nach dem Normtext ebenfalls nur objektiv auf die für die Spielhalle geltenden Anforderungen bezogen, nicht jedoch auf betreiberbezogene Voraussetzungen. Der Gesetzestext bezieht den Betreiber auch nicht dadurch in die Betrachtung ein, dass er für die am Stichtag vorhandene Erlaubnis nach § 33i GewO einschränkend fordert, deren Geltungsdauer dürfe nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages enden. Denn damit wird nur der Gedanke zum Ausdruck gebracht, dass der durch § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV vermittelte glücksspielrechtliche Bestandsschutz der Spielhalle nicht länger dauern soll als der zum Stichtag konkret absehbare gewerberechtliche Bestandsschutz.
- 44 b) Auch die Entstehungsgeschichte der Norm legt ein rein spielhallenbezogenes Verständnis nahe. Die Entwurfsfassung des Staatsvertrages, die in § 29 Abs. 4 Satz 5 eine vorzeitige Erlaubnispflicht beim Wechsel des Betreibers der Spielhalle vorsah (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 16/4142 S. 20), wurde nicht in die Endfassung des Staatsvertrages übernommen. In den von dem Beklagten zitierten amtlichen Erläuterungen des Staatsvertrages sind auch keine Ausführungen dahingehend zu finden, dass im Falle eines Betreiberwechsels nach dem Stichtag gleichwohl - wie ursprünglich vorgesehen - eine kürzere Übergangsfrist gelten solle (vgl. Bayerischer Landtag, LT-Drs. 16/11995 S. 32).
- 45 c) In systematischer Hinsicht kann man zwar daraus, dass die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO betreiber- und betriebsbezogen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Oktober 1984 - 1 C 21.83 - BVerwGE 70, 180 <184>), folgern, dass auch der glücksspielrechtliche Bestandsschutz betreiber- und betriebsbezogen auszulegen sei. Diese auf den ersten Blick naheliegende Annahme erweist sich bei näherer Betrachtung als keineswegs zwingend. Im Spielhallenrecht kamen und kommen nämlich auch rein betriebsbezogene

Übergangsregelungen vor. Ferner sieht § 29 Abs. 4 GlüStV als Rechtsfolge keine subjektive Erlaubnis oder Erlaubnisfiktion vor.

- 46 Bei der systematischen Auslegung fällt außerdem ins Gewicht, dass die fünfjährige Übergangsfrist als Grundsatz der gesetzlichen Regelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV vorangestellt ist. Die gesetzliche Regeldauer wird nur in Ausnahmefällen nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV verkürzt oder nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV verlängert. Bei der Frage, ob im Falle eines Betreiberwechsels nach dem Stichtag ausnahmsweise eine Verkürzung der fünfjährigen Regeldauer auf die einjährige Übergangszeit erfolgen soll, kommt es damit auch auf den Wortlaut sowie auf den Sinn und Zweck der Ausnahmegvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV an. Diese Bestimmung ist ebenfalls rein spielhallenbezogen formuliert und ihr Zweck wird dahingehend erläutert, dass sie "Vorratserlaubnisse in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage verhindern" soll (vgl. Bayerischer Landtag, LT-Drs. 16/11995 S. 32).
- 47 Das Gesetz geht dabei davon aus, dass mit der Entscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 zum Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrages die beabsichtigte Verschärfung der Spielhallenzulassungsvoraussetzungen publik geworden ist. Es sieht die Gefahr, dass potentielle Spielhallenbetreiber, um den drohenden glücksspielrechtlichen Zulassungsbegrenzungen zu entgehen, noch nach altem Recht gewerberechtliche Spielhallenerlaubnisse beantragen und vor dem Inkrafttreten des Staatsvertrages erhalten könnten. Die Verkürzung der Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV auf ein Jahr dient dazu, solche unerwünschten Mitnahmeeffekte bei bislang nicht bestandsgeschützten Spielhallen zu verhindern (vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 27. April 2016 - 1 A 3/15 - ZfWG 2016, 264 Rn. 55). Um die Eröffnung neuer Spielhallen nach Bekanntwerden der Reformpläne geht es aber nicht, wenn eine schon vor dem Stichtag bestehende und unbefristet erlaubte Spielhalle lediglich den Betreiber wechselt. Daher würde eine Einbeziehung dieser Fälle in den Anwendungsbereich des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nicht dessen beschränkter Zielsetzung entsprechen und dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zu § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV widersprechen.

- 48 d) Auch die teleologische Auslegung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV spricht für ein spielhallenbezogenes Normverständnis. Die Vorschrift dient nicht nur dem Schutz des Vertrauens auf den Fortbestand der Rechtslage, sondern auch dem Schutz der wirtschaftlichen Vertrauensbetätigung. Die Spielhallenbetreiber haben regelmäßig im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage erhebliche wirtschaftliche Dispositionen für die Errichtung und den Betrieb bestehender Spielhallen an einem bestimmten Standort getroffen. Sie haben zumeist Verträge mit Arbeitnehmern, Vermietern von Räumen und Leasinggebern von Spielgeräten geschlossen, die regelmäßig nicht kurzfristig kündbar sind. In einigen Fällen haben sie sogar Spielgeräte und Immobilien gekauft. Damit haben sie erhebliche Investitionen getätigt und ihre wirtschaftliche Existenz auf einen mehrjährigen Spielhallenbetrieb ausgerichtet. Die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV trägt dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage in die Spielhalle getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, Rechnung (vgl. StGH BW, Urteil vom 17. Juni 2014 - 15/13, 1 VB 15/13 - juris Rn. 455 f.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 193). Dieser Investitionsschutz soll bei einem Betreiberwechsel nicht entfallen. Denn die vor dem Stichtag getätigten Investitionen des "Altbetreibers" würden weitgehend entwertet, wenn ein danach erfolgter Betreiberwechsel die Verkürzung des Bestandsschutzes auf ein Jahr zur Folge hätte. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, dass bei Geltung des einjährigen Übergangszeitraums nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV in Fällen des Betreiberwechsels keine Regelung bestünde, mit der Härtefällen wie etwa einer Übergabe der Spielhalle aus gesundheitlichen Gründen oder einem erfallbedingten Wechsel begegnet werden könnte.
- 49 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 15 000 € festgesetzt.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller