

**Frederic Stephan**

# Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz bei Politik- änderungen

Atomausstieg und Reform im Spielhallenrecht





*Band 24*

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht



*Frederic Stephan*

# **Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz bei Politikänderungen**

Atomausstieg und Reform im Spielhallenrecht

*Frederic Stephan* wurde 1990 in Döbeln (Sachsen) geboren. Er studierte von 2009 bis 2014 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) Rechtswissenschaft. Derzeit (2015) arbeitet er bei Prof. Dr. Winfried Kluth als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der MLU.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

CXXVIII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015

Umschlaggestaltung: pixzicato GmbH Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-127-4

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	7
A. Einführung . . . . .	9
B. Verfassungsrechtliche Maßgaben . . . . .	12
I. Der Vertrauensschutz im Gesamtgefüge des Grundgesetzes . . .	12
1. Die Bedeutung des Vertrauensschutzes . . . . .	12
2. Der Vertrauensschutz und die Grenzen rückwirkender Gesetze . . . . .	13
II. Der Schutz durch die Eigentumsgarantie . . . . .	15
1. Schutzbereich . . . . .	15
a) Die aufgrund der Genehmigung getätigten Investitionen . . . . .	17
b) Die Genehmigung als solche . . . . .	18
c) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb . . . . .	20
2. Eingriff . . . . .	21
a) Die Unterscheidung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung . . . . .	22
b) Zweck der Enteignung . . . . .	23
c) Ist ein Güterbeschaffungsvorgang notwendig? . . . . .	24
aa) Bedeutung der Fragestellung . . . . .	24
bb) Stellungnahme . . . . .	25
d) Entzug des Eigentums . . . . .	28
aa) Atomausstieg . . . . .	31
bb) Spielhallenrecht . . . . .	31
e) Reformgesetzgebung . . . . .	32
aa) Atomausstieg . . . . .	34
bb) Spielhallenrecht . . . . .	35
f) Konsequenzen . . . . .	35
3. Die Grenzen der Inhaltsbestimmung . . . . .	36
a) Allgemeine Regelungsschranken . . . . .	36
b) Insbesondere: Der Grundsatz des Vertrauensschutzes . . . . .	37
aa) Kriterien zur Ermittlung des Vertrauensschutzes . . . . .	38

bb) Verfassungsrechtliche Anforderungen an Übergangs- und Entschädigungsregelungen . . . . .	41
(1) Übergangsregelungen und Härtefallklauseln . . . . .	42
(2) Finanzielle Entschädigungen . . . . .	44
c) Bewertung der Neuregelung des Spielhallenrechts im Lichte des Vertrauensschutzes . . . . .	47
aa) Die Übergangsregelung von fünf Jahren, § 29 IV 2 GlüStV . . . . .	48
bb) Die Übergangsregelung von einem Jahr, § 29 IV 3 GlüStV . . . . .	49
d) Zwischenbilanz . . . . .	51
 III. Der Schutz der beruflichen Betätigung . . . . .	 52
1. Eingriff in den Schutzbereich . . . . .	52
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen . . . . .	53
3. Der Vertrauensschutz im Einzelnen . . . . .	53
a) Vertrauensschutz im Bereich der Berufsfreiheit . . . . .	54
b) Der verfassungsrechtlicher Maßstab für rückwirkende Gesetze . . . . .	55
4. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie . . . . .	55
 C. Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	 59
 D. Schlussbetrachtung . . . . .	 63
 Literaturverzeichnis . . . . .	 65



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BK	Berliner Kommentar
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzgl.	bezüglich
dens.	denselben
ders.	derselbe
EinlALR	Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht
f.	folgend
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
Fortgef.	Fortgeführt
FS	Festschrift
GR	Grundrechte
h.M.	herrschende Meinung
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.E.	im Ergebnis
i.Ü.	im Übrigen
krit.	kritisch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung

u.a.	unter anderem
umstr.	umstritten(e)
Urt.	Urteil
u.U.	unter Umständen
S.	Seite
sog.	sogenannte
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Urt.	Urteil
v.	vom
vgl.	vergleiche
VR	Verfassungsrecht
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
zust.	zustimmend

## A. Einführung

Schon 1978 formulierte *M. Kloepfer*: „Die Gesetzesinflation galoppiert“.<sup>1</sup> Der Satz trifft wohl heute mehr denn je zu. Der Staat steht unter ständigem Reformdruck. Dabei steht das Bemühen des Staates um eine effiziente und schnelle Umgestaltung des Rechts in einem Spannungsverhältnis zum Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand der Rechtslage.<sup>2</sup>

Die aktuellen Reformen im Atomrecht und im Recht der Spielhallen<sup>3</sup> geben Anlass, über dieses Spannungsverhältnis nachzudenken. Gemeinsam ist beiden Fällen, dass eine Genehmigung die gewerbliche Betätigung voraussetzt. Im Vertrauen auf den Bestand der Rechtslage stellen die erteilten Genehmigungen für Gewerbetreibende die Grundlage für Investitionen dar, die erst durch eine längere wirtschaftliche Tätigkeit amortisiert werden können. Die Investitionen sind für die Unternehmer nicht selten existenznotwendig.<sup>4</sup> Im Wirtschaftsleben wirken sich deshalb politische Kurswechsel besonders dramatisch aus; vor allem dann, wenn die Geltungsdauer der schon erteilten Genehmigungen verkürzt oder entzogen wird. Bei derartigen Reformen kollidiert also das Änderungsinteresse des Gesetzgebers mit dem im Rechtsstaat und in den Grundrechten verankerten Vertrauensschutz.<sup>5</sup>

Aber nicht nur das: Die Problemlage erhält auch dadurch eine besondere Brisanz, weil die getätigten Investitionen infolge der auslaufenden Genehmigungen nicht selten zu einer „Totalentwertung“ führen. So verwundert es nicht, dass etwa die Betreiber der Atomkraftwerke gegen die 13. AtG-Novelle (2011)<sup>6</sup> Verfassungs-

---

1 *Kloepfer*, DÖV 1978, 225.

2 *Maurer*, in: HStR IV, § 79 Rn. 1f.; *Rensmann*, JZ 1999, 168; vgl. auch *Roßnagel*, Demokratische Politik und Vertrauensschutz, S. 106ff.

3 Allgemeiner Überblick über die Reformen im Spielhallenrecht bei *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918 (2921ff.); *Schneider*, Bestandsschutz im Rechtsstaat, S. 166ff.; *Wohlfarth*, LKRZ 2012, 81ff. Zum Atomausstieg: *Posser*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, VR BT II, § 52 Rn. 2ff.; *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025ff.

4 *Schneider*, GewArch 2011, 457 (460).

5 *Rensmann*, JZ 1999, 168.

6 Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.07.2011, BGBl. I S. 1704.

beschwerde erhoben haben.<sup>7</sup> Nicht anders stellt sich die Situation für Spielhallenbetreiber dar. Im vergangenen Jahr wurden die Verwaltungs- und Landesverfassungsgerichte regelrecht mit Klagen überflutet.<sup>8</sup> In beiden Fällen stellt sich also die Frage, in welchem Zusammenhang der Vertrauensschutz zur Eigentumsdogmatik steht.

Nach verwaltungsrechtlichen Grundlagen verlieren bestandskräftige Verwaltungsakte durch eine Änderung der Rechtslage nicht automatisch ihre Wirksamkeit.<sup>9</sup> Vielmehr werden begünstigende Verwaltungsakte – sofern keine spezielleren Regelungen bestehen – nach § 49 II Nr. 3–5 VwVfG widerrufen. Der Widerruf hat dann regelmäßig die Entschädigung des erlittenen Vermögensnachteils zur Folge (§ 49 VI VwVfG).<sup>10</sup> Diesen Weg ist man aber sowohl im Atom- als auch im Spielhallenrecht nicht gegangen. Im Atomrecht *erlischt* die Atomgenehmigung nach § 7 Ia AtG mit der Erzeugung der in der Anlage 3 Spalte 2 aufgeführten Reststrommenge und spätestens nach den jeweiligen Restlaufzeiten. Es handelt sich hierbei um einen spezialgesetzlich geregelten Fall des Erlöschens eines Verwaltungsaktes durch einen Rechtsakt.<sup>11</sup> Anders sieht die Situation wiederum im Spielhallenrecht aus. Die nach § 33i GewO erteilten Genehmigungen bleiben zwar nach Ablauf des in § 29 IV GlüStV bestimmten Zeitraums wirksam, allerdings treten spätestens danach die neuen Erlaubnispflichten des Glücksspielstaatsvertrages nach §§ 24, 25 GlüStV hinzu. Das hat zur Folge, dass eine bereits erteilte Genehmigung nach § 33i GewO nicht mehr zur Legalisierung des Spielhallenbetriebs genügt.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund kann man begrifflich von einer zulassungsmodifizierenden Wirkung sprechen.<sup>13</sup>

Von der dogmatischen Konstruktion abgesehen, führen beide Reformen zur selben Konsequenz: Der Gewerbebetrieb kann nach einer gewissen Übergangszeit

7 *Jahn*, Kernkraftbetreiber fordern 15 Milliarden Euro vom Staat, FAZ v. 12.06.2012, abrufbar im Internet: <http://www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/verfassungsklage-gegen-atomausstieg-kernkraftbetreiber-fordern-15-milliarden-euro-vom-staat-11783254.html> (Stand: 27.05.2015). Die von RWE, E.on und Vattenfall erhobene Verfassungsbeschwerde wurde inzwischen mit einer abstrakten Normenkontrolle verbunden und ist beim BVerfG anhängig: Az. 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12 u.a.

8 Vgl. nur BWStGH, Urt. v. 17.06.2014, 1 VB 15/13; BayVerfGH, NVwZ 2014, 141; OVG Hamburg, Beschl. v. 24.06.2014 – 4 Bs 279/13; VGH München NVwZ 2014, 795; VG Regensburg, Urt. v. 09.01.2014 – RN 5 K 13.1217.

9 *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 43 Rn. 42; *Schemmer*, in: BeckOK-VwVfG, § 43 Rn. 53.

10 Der Widerruf von Atomgenehmigungen ist in § 17 II–V AtG spezialgesetzlich geregelt. Dabei hat der Widerruf ebenso wie nach dem VwVfG die Entschädigung des Genehmigungsinhaber zur Folge, § 18 AtG.

11 Vgl. dazu *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, VR I, § 52 Rn. 14.

12 BWStGH, Urt. v. 17.06.2014 – 1 VB 15/13, Juris Rn. 430; a.A. *Ehlers/Pieroth*, GewArch 2013, 457, die davon ausgehen, dass die früher erteilten Genehmigungen „ex lege außer Kraft treten“.

13 Zum Begriff: *Attendor*, NVwZ 2011, 327.

nicht mehr bzw. nur noch beschränkt fortgeführt werden. Ziel der Studie ist es deshalb, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen derartiger Neuregelungen aufzuzeigen. Dabei soll der verfassungsrechtliche Schutz von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Genehmigungen vorrangig anhand des grundrechtlichen Kontextes erarbeitet werden. Neben der Berufsfreiheit ist vor allem die Eigentums-  
garantie von Bedeutung.<sup>14</sup> Dort soll untersucht werden, welchen Einfluss die Eigentumsdogmatik auf den Umfang des Vertrauensschutzes hat. Exemplarisch sollen die genannten Reformen anhand der hier entwickelten Maßstäbe bewertet werden. Zuletzt sollen Rechtsschutzmöglichkeiten aufgezeigt werden.

---

14 Auch der Gleichheitssatz gem. Art. 3 I GG ist ein relevanter Maßstab. Auf diesen möchte ich im Folgenden nicht eingehen, vgl. aber etwa *Schneider*, Bestandsschutz im Rechtsstaat, S. 201ff.



Die Funktionsfähigkeit und Innovationsbereitschaft der Wirtschaft hängt wesentlich von der Verlässlichkeit und Kontinuität der Wirtschaftsordnung, insbesondere ihres gesetzlichen Rahmens ab. Der Bürger hat ein elementares Interesse daran, dass seine Erwartungen und Dispositionen nicht durch kurzfristig erlassene oder gar rückwirkende Gesetze durchkreuzt werden. In jüngerer Zeit haben aber Bundes- und Landesgesetzgeber wichtige Bereiche des Öffentlichen Wirtschaftsrechts grundsätzlich neu ausgerichtet. So wurden beispielsweise die im Oktober 2010 verlängerten Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke im Juli 2011 wieder „aufgehoben“. Im selben Jahr haben die Länder den neuen Glücksspielstaatsvertrag unterschrieben und unter anderem den Betrieb von gewerblichen Spielhallen strenger Regeln unterworfen. In beiden Fällen wurde in unbefristet erteilte Genehmigungen eingegriffen, um eine grundsätzliche politische Neuausrichtung zu ermöglichen. Diese Genehmigungen sind jedoch die Grundlage für umfangreiche Investitionen, die nur durch eine längere unternehmeri-

sche Betätigung amortisiert werden können. Politikwechsel stehen deshalb im Widerspruch zu den Interessen der betroffenen Unternehmer, die auf die Verlässlichkeit der einmal getroffenen staatlichen Entscheidungen vertrauen durften und ihr Handeln nach diesen Entscheidungen ausgerichtet haben.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Studie mit der verfassungsrechtlichen Problematik auseinander, inwieweit ein durch das Grundgesetz gewählter Vertrauensschutz Reformgesetzen Grenzen zu setzen vermag. Dabei wird der Vertrauensschutz in der Eigentumsgarantie und in der Berufsfreiheit verortet. Gleichzeitig wird gezeigt, dass der Entzug einer Genehmigung eine Enteignung sein kann. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Enteignung und insbesondere mit der Frage, ob dieser einen „Güterbeschaffungsvorgang“ voraussetzt. Anschließend wird sowohl der beschleunigte Ausstieg aus der Kernenergie als auch die Reform im Spielhallenrecht im Lichte des grundrechtlichen Vertrauensschutzes bewertet.

