

Arnd Uhle

Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisung und Grundgesetz

Dargestellt am Beispiel der Gesetzgebungskompetenz für
das „Recht der Spielhallen“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG



Nomos

© NOMOS Verlagsgesellschaft

Arnd Uhle

Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisung und Grundgesetz

Dargestellt am Beispiel der Gesetzgebungskompetenz für
das „Recht der Spielhallen“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-2083-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-6473-8 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

A.	Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisungen im Grundgesetz	13
I.	Formen verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung	13
II.	Grundgesetzliche Exempel normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen	16
III.	Insbesondere: Der Aufschwung normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen in der Föderalismusreform von 2006	18
IV.	Das „Recht der Spielhallen“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Exponent einer normativ-rezeptiven Kompetenzzuweisung	22
V.	Insbesondere: Die normativ-rezeptive Kompetenzzuweisung für das „Recht der Spielhallen“ in der jüngeren Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte	27
B.	Allgemeine und spezifische Grundsätze der Auslegung normativ- rezeptiver Kompetenzzuweisungen	30
I.	Die Bedeutung allgemeiner Grundsätze der Verfassungsinter- pretation für die Auslegung grundgesetzlicher Kompetenz- bestimmungen	30
II.	Besonderheiten der Interpretation normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen	33
1.	Die Grundsätze für die Auslegung normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen	34
2.	Die Auslegung normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen im Spiegel der Judikatur	39
a)	Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungs- gerichts	39
b)	Die jüngere Rechtsprechung der Landesverfassungs- gerichte	40
III.	Die Auslegung normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen – Ein Problem der „Verfassung nach Gesetz“?	43

C.	Konsequenzen für die Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n.F.	46
I.	Die Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Kompetenzauslegung	46
1.	Folgerungen aus dem Wortlaut des Kompetenzausschlusses	46
2.	Folgerungen aus der Entstehungsgeschichte des Kompetenzausschlusses	47
a)	Die Beratungen in der Föderalismuskommission I	48
b)	Die Realisierung der Kommissionsergebnisse in der Föderalismusreform I	54
c)	Zwischenergebnis	55
3.	Folgerungen aus Sinn und Zweck der Formulierung des Kompetenzausschlusses	56
4.	Folgerungen aus dem systematischen Zusammenhang mit den übrigen Kompetenzausschlüssen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	57
5.	Zwischenergebnis	58
II.	Die spezifische Interpretation normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen und ihre Relevanz für das „Recht der Spielhallen“ – Zur traditionellen normativen Identität des „Rechts der Spielhallen“	59
1.	Die Entwicklung des Geräte- und Aufstellungsrechts zwischen 1933 und 1960 als Hintergrund der Schaffung von § 33 i GewO	60
2.	Die Einführung von § 33 i GewO durch die Novelle der Gewerbeordnung von 1960	65
a)	Die Ersetzung des § 33 d GewO 1933 durch §§ 33 d bis h GewO 1960	65
b)	Die Einfügung eines Spezialtatbestandes für Spielhallen in § 33 i GewO 1960	68
c)	Die bundesverwaltungsgerichtliche Judikatur zu § 33 i GewO	70
3.	Die Rechtsentwicklung zwischen 1960 und 2006	74
4.	Zwischenergebnis: Inhalt und Konturen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	78
III.	Kompetenzerweiterung kraft Sachzusammenhangs?	82
IV.	Zwischenergebnis – Insbesondere zum Umfang der Landeszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“	85

D.	Die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ in der sich seit 2006 entwickelnden Staatspraxis	90
I.	Die Entwicklung in der Rechtsetzung	90
	1. Die bundesrechtliche Entwicklung seit 2006	90
	2. Die landesrechtlichen Entwicklungen seit 2006	94
	a) Mindestabstände und Verbundverbote	97
	b) Beschränkungen der zulässigen Gerätezahl, Vorschriften über die Geräteaufstellung, Verbot der (unentgeltlichen) Abgabe von Speisen und Getränken	100
	c) Weitere Betreiberpflichten: Spiellersperren, v.a. Sperr- dateien, Unterrichtungs- bzw. Sachkundenachweis und Sozialkonzept	102
	d) Verbot der Spielwerbung durch die äußere Gestaltung von Spielhallen	105
	3. Zwischenergebnis: Kompetenzkonflikt im Bundesstaat	106
II.	Die Entwicklung in der Rechtsprechung	107
	1. Insbesondere zur extensiven verwaltungsgerichtlichen Kompetenzinterpretation unter dem Aspekt eines vorgeblich fehlenden „Bedürfnisses für eine bundesweit einheitliche Regelung“	109
	2. Insbesondere zur jüngeren landesverfassungsgerichtlichen Auslegung der Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“	114
	a) Die landesverfassungsgerichtliche Judikatur zu landes- rechtlichen Bestimmungen über Mindestabstände und Verbundverbote	114
	aa) Die Entscheidung des BayVerfGH vom 28. Juni 2013	114
	bb) Das Urteil des StGH BW vom 17. Juni 2014	117
	b) Die landesverfassungsgerichtliche Judikatur zu landesrechtlichen Vorschriften über die Geräteauf- stellung und dem Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken – Der Beschluss des VerfGH Berlin vom 20. Juni 2014	123
	c) Zwischenergebnis – Das tertium comparationis der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur zum „Recht der Spielhallen“	127

E.	Kompetenzrechtliche Qualifikation und kompetenzielle Beurteilung einzelner landesgesetzlicher Maßnahmen zur Eindämmung des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels	128
I.	Grundsätze der kompetenzrechtlichen Qualifikation, insbesondere bei normativ-rezeptiv formulierten Kompetenznormen	128
II.	Kompetenzrechtliche Qualifikation und kompetenzielle Beurteilung der Maßnahmen zur Eindämmung des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels im Einzelnen	131
1.	Mindestabstände und Verbundverbote	131
a)	Kompetenzrechtliche Qualifikation	131
aa)	Mindestabstände und Verbundverbote als „Recht der Spielhallen“?	131
bb)	Mindestabstände und Verbundverbote als Recht des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels?	135
b)	Voraussetzungen und Eintritt der Sperrwirkung für die Länder	141
aa)	Erschöpfende bundesgesetzliche Regelung des Spielerschutzes im Recht des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels	142
aaa)	Grundsätze	142
bbb)	Hier: Erschöpfende Regelung in §§ 33 c ff. GewO und den zugehörigen Bestimmungen der SpielV	145
bb)	Konsequenz der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung: Eintritt der Sperrwirkung	152
aaa)	Die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur zur Bejahung der Sperrwirkung in Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen Landesgesetze	152
bbb)	Umfang der Sperrwirkung	155
ccc)	Rechtsfolge: Ausschluss der Länder von der Rechtsetzung, Nichtigkeit landesrechtlicher Bestimmungen über Mindestabstände und Verbundverbote	156
cc)	Exkurs: Die Erforderlichkeit von Bundesregelungen zur Abwehr abstrakter, mit dem gewerblichen (Geld-) Gewinnspiel verbundener Gefahren	157
aaa)	Grundsätzliche Bedeutung und Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG	158

bbb)	Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“	161
ccc)	Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur „Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“	169
ddd)	Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“	171
eee)	Kein Entfall der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung durch den GlüÄndStV als Form einer selbstkoordinierten Ländergesetzgebung	173
fff)	Zwischenergebnis: Vorliegen der Voraus- setzungen von Art. 72 Abs. 2 GG n.F., keine Relevanz von Art. 125 a Abs. 2 Satz 1 GG	175
c)	Zwischenergebnis	177
2.	Beschränkungen der zulässigen Gerätezahl, Vorschriften über die Geräteaufstellung, Verbot der (unentgeltlichen) Abgabe von Speisen und Getränken	178
a)	Kompetenzrechtliche Qualifikation	178
b)	Voraussetzungen und Eintritt der Sperrwirkung für die Länder	183
aa)	Erschöpfende bundesrechtliche Regelung des Spielerschutzes im Recht des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels	183
bb)	Konsequenz der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur: Eintritt der Sperrwirkung	185
cc)	Exkurs: Die Erforderlichkeit bundesrechtlicher Bestimmungen über die Begrenzung der Geräte- anzahl, die Modalitäten der Geräteaufstellung in Spielhallen und das Verbot der Abgabe alkoh- olischer Getränke	186
c)	Zwischenergebnis	187
3.	Weitere Betreiberpflichten: Sperrdateien, Unterrichts- bzw. Sachkundenachweis und Sozialkonzept	187
a)	Kompetenzrechtliche Qualifikation	187
b)	Voraussetzungen und Eintritt der Sperrwirkung für die Länder	192
aa)	Erschöpfende bundesrechtliche Regelung des Spielerschutzes im Recht des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels	192

bb)	Konsequenz der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur: Eintritt der Sperrwirkung	193
cc)	Exkurs: Die Erforderlichkeit bundesrechtlicher Bestimmungen über Betreiberpflichten, namentlich über Spielersperren, Unterrichts- bzw. Sachkundenachweis und Sozialkonzept	193
c)	Zwischenergebnis	194
4.	Verbot der Spielwerbung durch die äußere Gestaltung von Spielhallen	194
a)	Kompetenzrechtliche Qualifikation	194
b)	Voraussetzungen und Eintritt der Sperrwirkung für die Länder	196
aa)	Erschöpfende bundesrechtliche Regelung des Spielerschutzes im Recht des gewerblichen (Geld-) Gewinnspiels	196
bb)	Konsequenz der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur: Eintritt der Sperrwirkung	197
cc)	Exkurs: Die Erforderlichkeit bundesrechtlicher Bestimmungen über die infrage stehenden Verbote der Spielwerbung	197
c)	Zwischenergebnis	198
F.	Ergebnisse	199
Teil A:	Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisungen im Grundgesetz	199
Teil B:	Allgemeine und spezifische Grundsätze der Auslegung normativ-rezeptiver Kompetenzzuweisungen	200
Teil C:	Konsequenzen für die Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n.F.	202
Teil D:	Die Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“ in der Staatspraxis	208
Teil E:	Kompetenzrechtliche Qualifikation und kompetenzielle Beurteilung einzelner landesgesetzlicher Maßnahmen	210