

Urteil Az. OVG 1 B 5.13*

OVG Berlin-Brandenburg

11. Juni 2015

Tenor

- 1 Soweit die Klägerin ihre Berufung zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt. Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.
- 2 Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- 3 Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.
- 4 Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 5 Die Beteiligten streiten um die Anwendbarkeit verschiedener Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallenge-setz Berlin - SpielhG Bln) vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 233), des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011, dem der Beklagte mit Gesetz vom 19. Juni 2012 (GVBl. S. 193) zugestimmt hat (GlüStV), sowie des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes des Landes Berlin in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2012 (GVBl. S. 238, AGGlüStV Bln).
- 6 Die Klägerin betreibt in Berlin mehrere Spielhallen, u.a. sieben Spielhallen in dem nicht in ihrem Eigentum stehenden Gebäudekomplex K... in 1... Berlin. Die Spielhallen weisen eine Größe von 146,39 m, 146,18 m, 146,72 m, 150,77 m, 122,61 m, 146,21 m und 147,54 m auf. Für sie verfügt die Klägerin über im Jahr 2008 vom Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin erteilte gültige unbefristete Spielhallenerlaubnisse. In sechs dieser Spielhallen betrieb die Klägerin ursprünglich jeweils zwölf Geldspielgeräte, in einer Spielhalle zehn

*<http://openjur.de/u/829805.html> (= openJur 2015, 11769)

solcher Geräte.

- 7 Mit Schreiben vom 30. Juni 2011 wies das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin die Klägerin auf das Inkrafttreten des SpielhG Bln hin und machte sie auf die hierdurch geschaffenen neuen gesetzlichen Bestimmungen aufmerksam.
- 8 Mit ihrer am 27. Juli 2011 erhobenen Klage hat die Klägerin die Feststellung erstrebt, dass sie bestimmte Maßgaben des SpielhG Bln - die dort enthaltene neue Erlaubnisordnung mit einem Verbot von Mehrfachkomplexen (im Folgenden: Verbundverbot) und Abstandsgeboten, eine Verpflichtung zur Reduzierung der Spielgeräte und eine Beschränkung der Zulässigkeit weiterer Spiele sowie Vorgaben zur Art und Weise der Aufstellung der Geräte, eine neue Sperrzeitregelung, Werberestriktionen, Bestimmungen über die Abgabe von Speisen und Getränken, zur erforderlichen Anwesenheit einer Aufsichtsperson, zur Einlasskontrolle und zur Selbstsperre von Spielern sowie Verhaltenspflichten -, und des GlüStV - eine weitere neue Erlaubnisordnung, Werberestriktionen sowie bestimmte Verhaltenspflichten - nicht zu beachten braucht und insbesondere, dass die ihr nach §33i GewO erteilten Spielhallenerlaubnisse nicht - wie vom SpielhG Bln vorgesehen - mit Ablauf des 31. Juli 2016 erlöschen.
- 9 Zur Begründung ihrer Klage hat die Klägerin u.a. auf die in Berlin betriebenen Spielbanken mit fünf Dependancen hingewiesen, in denen insgesamt 824 Geldspielautomaten in Form von so genannten Slot-Maschinen („einarmige Banditen“) aufgestellt seien. Sie hat hierzu vorgetragen, dieses Glücksspiel unterläge keinen vergleichbaren Restriktionen, wie das von ihr betriebene gewerbliche Spiel. Zudem sei die Zahl der in Berlin betriebenen Geldspielgeräte nach Angaben des Berliner Senats seit Mitte der 1990er Jahre zurückgegangen. Ende 2010 etwa seien in Berlin in Spielhallen nur 4.783 Geldspielgeräte aufgestellt gewesen. Im Jahre 2008 habe es 302 Spielhallenerlaubnisse für 239 Standorte gegeben und im Februar 2011 497 Spielhallenbetriebe an 362 Standorten. Dagegen habe sich die Zahl der - unter Suchtaspekten besonders kritischen - Slot-Maschinen in Berliner Spielbanken seit 1993 von 198 auf die genannte Zahl vervierfacht.
- 10 Weiter hat sie vorgetragen, in manchen Stadtgebieten, beispielsweise in der H... in B..., gebe es eine große Anzahl von Betrieben mit Spielangeboten, die über keine Spielhallenerlaubnisse verfügten. Überwiegend handele es sich hierbei um Gaststätten, die zum großen Teil den Anschein einer Spielhalle erweckten. In einigen Bezirken seien die derzeit betriebenen Spielhallen zudem derart gelegen, dass unter Beachtung der durch das SpielhG Bln vorgesehenen Abstandsgebote - und im Zusammenspiel mit bauplanungsrechtlichen Hindernissen - ein künftiger Betrieb von Spielhallen in Berlin faktisch nicht mehr möglich sei.
- 11 Die Klägerin hat die Auffassung vertreten, die Regelungen des SpielhG Bln seien bereits wegen Verstoßes gegen die Richtlinie 98/34/EG nicht anwendbar. Denn danach seien Entwürfe technischer Vorschriften - wozu die Bestimmungen des

SpielhG Bln gehörten - zunächst bei der Europäischen Kommission zu notifizieren. Daran habe es jedoch gefehlt.

- 12 Die von ihr beanstandeten Regelungen könnten ihr gegenüber zudem deswegen keine Anwendung finden, weil sie verfassungswidrig seien.
- 13 Das Land habe sie unter Verletzung seiner Gesetzgebungskompetenz erlassen. Die durch Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG übertragene Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“ erfasse nämlich nur die (örtlich radizierte) Ordnung der Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§33c bis 33g GewO. Aus dem Gesetzgebungsverfahren sei zu schließen, dass den Ländern allein der Bereich des §33i GewO - als „regional radiziert“, also mit Regionalbezug versehen - übertragen worden sei. Das gewerbliche Recht der Geldgewinnspiele und Geldspielgeräte sei in der Vergangenheit zudem stets getrennt von den Spielhallen betrachtet worden und der verfassungsändernde Gesetzgeber habe sich an der bisherigen Gesetzeslage orientieren wollen. Es sei insoweit nicht von einem faktisch-deskriptiven Kompetenztitel auszugehen, der sich auf einen zu regelnden Lebenssachverhalt beziehe. Vielmehr liege ein normativ-rezeptiver Titel vor, bei dem an einen vorgefundenen Normbereich - hier: §33i GewO - angeknüpft werde.
- 14 Die zulässige Anzahl von Geldspielgeräten in Spielhallen sei bisher vom Bundesverordnungsgeber in §3 Abs. 2 SpielV auf der Grundlage des in den §§33f Abs. 1, 33c und 33e GewO normierten Spielgewerberechts geregelt worden. Insoweit fehle dem Land die für §4 Abs. 2 Satz 1 SpielhG Bln in Anspruch genommene Ersetzungsbefugnis. Gleiches gelte für die Regelung des §6 Abs. 1 SpielhG, wonach bei (entgeltlicher) Abgabe von Speisen und Getränken nur drei Geldspielgeräte aufgestellt werden dürften und die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken untersagt sei.
- 15 Dem Landesgesetzgeber fehle auch die Kompetenz, das Erlöschen der nach §33i GewO erteilten Erlaubnisse zu regeln. Auch insoweit handele es sich nämlich um einen Regelungsbereich, den der Bund durch die Spielverordnung besetzt habe. Denn durch die Erlöschensregelung sollten im Zusammenwirken mit der neuen Erlaubnisvoraussetzung eines Mindestabstands Mehrfachkomplexe und dichte Ansammlungen von Spielhallen verhindert werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung des Versagungsmerkmals der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes in §33i GewO sei die Berücksichtigung benachbarter Spielhallen jedoch unzulässig, so dass die Regelungen zur zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten im Rahmen des Spielgewerberechts und nicht der Spielhallenerlaubnis hätte geregelt werden müssen. Davon habe der Landesgesetzgeber nicht abweichen dürfen.
- 16 Auch die Abstandsregelungen seien kompetenzwidrig. Zwar dürfe der Landesgesetzgeber neue Erlaubnisvoraussetzungen einführen oder auf eine Erlaubnis ganz verzichten, müsse aber die dem Bund verbliebene Gesetzgebungskompetenz des

gewerblichen Spielrechts (§§33c ff. GewO) respektieren. Eine Abstandsregelung für Spielhallen falle zudem in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Bodenrecht.

- 17 Auch die weiteren neuen Beschränkungen seien kompetenzwidrig erlassen worden. Bei der Zutrittsbeschränkung für Minderjährige in §6 Abs. 4 SpielhG etwa sei übersehen worden, dass der Bund jugendschutzrechtliche Aspekte des Betriebs von Geldspielgeräten abschließend in §§3 Abs. 1 Satz 2 SpielV, 6 JuSchG geregelt habe.
- 18 Die Regelungsmaterie des Glücksspielstaatsvertrages falle ebenfalls nicht in die Länderkompetenz, weil sie zum gewerblichen Spielrecht gehöre und nicht unter das den Ländern allein zugewiesene Spielhallenbetriebsrecht im Sinne des §33i GewO falle. Jedenfalls dürften die Länder nicht in die konzeptionellen Grundentscheidungen des Bundes eingreifen.
- 19 Die in Rede stehenden Bestimmungen seien zudem materiell verfassungswidrig.
- 20 Sie verstießen gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.
- 21 Bei der Erlöschensregelung handele es sich um eine Berufswahlregelung. Sie nehme einem Spielhallenbetreiber die Möglichkeit, seinen ausgeübten Beruf zukünftig fortzuführen. Es liege insoweit eine objektive Berufswahlregelung vor, weil die gesetzliche Befristung nicht an subjektive Merkmale anknüpfe. So verhalte es sich im Übrigen auch bei den Abstandsregelungen nach §2 SpielhG und §24 GlüStV in der Situation der Neubeantragung. Es erscheine ausgeschlossen oder jedenfalls höchst ungewiss, ob für bestehende Standorte eine neue Erlaubnis erteilt werde, da einer solchen regelmäßig eine Abstandsregelung entgegenstehen werde.
- 22 Die Bestimmungen des SpielhG Bln - im Übrigen Berufsausübungsregelungen - seien allesamt zur Bekämpfung der suchtbezogenen Gefahren des gewerblichen Automatenspiels nicht geeignet. Ein Nutzen des Verbots von Mehrfachkomplexen und Abstandsregelungen sei nicht belegt. Es sei auch nicht bewiesen, dass sich etwa die Reduzierung der Anzahl der Spielgeräte in einer Anlage oder der Abstand zwischen Spielhallen positiv auf pathologisches Spielverhalten auswirke. Vielmehr würden durch die Abstandsregelungen Spielhallen künftig auch in Gegenden eröffnet, in denen es solche bislang nicht gegeben habe. Damit werde dort ein Anreiz zum Betreten geschaffen. Zudem blieben u.a. Gaststätten mit Spielautomaten innerhalb der Mindestabstände erhalten, so dass ein Spieler nach Verlassen einer Spielhalle nicht auf andere Gedanken kommen könne. Bezogen auf solche Gaststätten liege ein strukturelles Vollzugsdefizit vor, weil die zuständigen Behörden hiergegen nicht konsequent vorgehen. Dies spreche wegen der zu erwartenden Verlagerung gegen die Geeignetheit der getroffenen Regelungen und mache auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes

ein gesetzgeberisches Gesamtkonzept erforderlich. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz konsequenter Zweckverfolgung bzw. das aus dem Gleichheitssatz folgende Gebot der konsistenten Gestaltung der Rechtsordnung sei insoweit verletzt. Der Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers sei überschritten. Die Bekämpfung der Spielsucht taue zudem nicht als Rechtfertigungsgrund, weil unter den Begriff der Spielhalle auch solche Einrichtungen fielen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit betrieben würden.

- 23 Das Erlöschen sämtlicher Spielhallenerlaubnisse sei auch nicht erforderlich, weil es möglich gewesen und milder gewesen wäre, die Erlaubnisse, die die Voraussetzungen des SpielhG erfüllten, bestehen zu lassen. So regele es im Übrigen auch §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV.
- 24 Das Gesetz greife ferner unverhältnismäßig im engeren Sinne in die Berufsfreiheit ein. Der Eingriff wiege schwer. Dies folge schon daraus, dass eine nach §33i GewO erteilte Erlaubnis selbst dann erlösche, wenn die Voraussetzungen für eine Erteilung nach dem Spielhallengesetz erfüllt seien. Außerdem würden gesamte Bezirke aufgrund der Abstandsregelung zur „Sperrzone“.
- 25 Die Unverhältnismäßigkeit folge auch aus der unterlassenen Bevorzugung der Erlaubnisinhaber gegenüber Neuantragstellern. Es sei unverhältnismäßig, dass es wegen der Abstandsregelung praktisch keine Chance auf die Neuerteilung einer Erlaubnis gebe, und ungeregt sei, welcher Bewerber bei konkurrierenden Bewerbungen den Zuschlag erhalte. Maßstab für die Eindämmung der mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine konsequente Ausrichtung der Maßnahmen. Daran fehle es. Die Übergangsfrist von fünf Jahren rechtfertige keine andere Entscheidung.
- 26 Die Übergangsfrist von zwei Jahren für die Reduzierung der aufstellbaren Geräte sei unangemessen kurz. Ein besonderer Vertrauensschutz für die Klägerin ergebe sich insoweit daraus, dass die zulässige Geräteanzahl in Spielhallen zuletzt gelockert worden sei.
- 27 Die Verfassungswidrigkeit der zentralen Regelungen zum Erlöschen der Spielhallenerlaubnisse und (insbesondere) der Höchstzahl von Geräten müsse zur Gesamtnichtigkeit des Regelwerks führen, da anderenfalls nur Bruchstücke übrig blieben.
- 28 Die Sperrzeitregelung verstoße gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Ein sachlicher Grund für unterschiedliche Sperrzeitregelungen für Spielhallen und Gaststätten mit Gewinnspielgeräten sei nicht ersichtlich.
- 29 Die Maßgaben der Erlaubniserteilung seien zudem zum Teil unbestimmt. So sei etwa nicht klar, unter welchen Voraussetzungen die Behörde von der Solvorschrift eines 500-m-Abstands zu anderen Spielhallen abweichen dürfe. Auch

das Merkmal der „räumlichen Nähe“ zu Kinder- und Jugendeinrichtungen im Sinne des §2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG sei unbestimmt. Ferner sei die Maßgabe, die Erlaubnis sei „insbesondere“ zu versagen, wenn die nachfolgenden Versagungsgründe des §2 Abs. 3 SpielhG vorlägen, unbestimmt, wenn damit nicht lediglich die Berücksichtigung der Abstandsregelung gemeint sein solle.

- 30 Die Werberestriktionen seien ebenfalls unbestimmt, weil nicht erkennbar sei, wann eine Werbung Aufforderungscharakter habe. Die Neuregelung sei zudem unverhältnismäßig, weil sie als nachträgliche Auflage gemäß §33i GewO unzulässig gewesen wäre und ohne Übergangsfrist gelte. Mit der Anpassung an die durch den Glücksspielstaatsvertrag den Spielbanken auferlegten Werbebeschränkungen würden die Anforderungen an die Monopolrechtfertigung auf das gewerbliche Spielrecht übertragen. Da das Berliner Landesrecht keine für Spielbanken vergleichbaren Werberestriktionen kenne, liege auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG im Sinne des Grundsatzes konsequenter Zweckverfolgung vor. Zudem seien (Werbe-)Beschränkungen für Spielhallen wegen Verstoßes gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot unzulässig, solange der Staat im Rahmen seiner Monopolstellung anreizende und ermunternde Werbung (im Internet) betreibe.
- 31 Schließlich sei die Regelung des §6 Abs. 6 Satz 2 SpielhG Bln, wonach bei einer Selbstsperrung zum Zwecke der Kontrolle des freiwilligen Ausschlusses die zur Identifizierung der betreffenden Personen erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben und für die Dauer der Sperrung gespeichert und im Rahmen der Eingangskontrolle verwendet werden dürften, wegen Verstoßes gegen das Recht der informationellen Selbstbestimmung verfassungswidrig, weil die gesetzlich einzuhaltenden Maßgaben für verfahrensmäßige und organisatorische Vorkehrungen nicht erfüllt seien, insbesondere sei nicht geregelt, welche Daten gespeichert werden dürften.
- 32 Die durch §29 Abs. 4 GlüStV i.V.m. §15 Abs. 5 AGGlüStV Bln bis zum 31. Juli 2016 fingierte Vereinbarkeit der Bestandsspielhallen mit dem GlüStV führe dazu, dass sie ab diesem Zeitpunkt neben der gewerblichen auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis benötige. Es sei unklar, wie der Beklagte deren Erteilung organisatorisch sicherstellen wolle. Die Parallelität zwischen glücksspiel- und gewerblicher Erlaubnis offenbare eine Überregulierung.
- 33 Es liege eine erdrosselnde Wirkung der neuen Bestimmungen vor, zumal sämtliche staatlich veranlassten Belastungen in ihrer kumulativen Wirkung zu betrachten seien. Einzubeziehen seien daher alle Einschränkungen durch das SpielhG Bln, durch das glücksspielrechtliche Regelungsregime des GlüStV sowie durch die Erhöhung der Vergnügungssteuer auf 20%. Hinzu kämen das Erfordernis einer Aufstellerlaubnis nach §33c Abs. 1 GewO, der Geeignetheitsbestätigung nach §33c Abs. 3 GewO und der Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften.
- 34 Die Erlöschensregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG sei weiter wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Sie entziehe die Erlaub-

nisse und die durch sie vermittelten Rechtspositionen. Es handele sich um eine entschädigungslose Enteignung. Die ihr erteilten Spielhallenerlaubnisse und der auf deren Grundlage errichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb seien Gegenstand der Eigentumsgarantie. Entsprechend habe sie im Vertrauen auf die unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnisse einen großen Geldbetrag in den Betrieb der Spielhallen (Räumlichkeiten, Spielgeräte, Personal) investiert. Die Auflösung des Zuordnungsverhältnisses könne nur gemäß Art. 14 Abs. 3 GG gegen Entschädigung erfolgen. Eines Beschaffungsvorgangs bedürfe es für die Annahme einer Enteignung nicht. Eine Neuordnung des Rechtsgebiets liege nicht vor. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sei wegen der besonders schwerwiegenden und in die Substanz des Eigentums eingreifenden Belastung ausgeschlossen. Selbst wenn man bei der Erlöschenregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgehen wolle, sei diese nicht verhältnismäßig. Auch insoweit bedürfe es einer Entschädigungsregelung durch Gesetz, an der es hier fehle.

- 35 Die Bestimmung zur Reduzierung der zulässigen Anzahl von Spielgeräten sei ebenfalls mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar.
- 36 Die Klägerin hat beantragt,
- 37 1. festzustellen, dass die ihr am 4. November 2008 vom Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf unter dem Aktenzeichen WiOrd Al erteilten Erlaubnisse gem. §33i Abs. 1 der Gewerbeordnung (GewO) für den Betrieb der Spielhallen
- 38 - „Multi I „Wallstreet“- „Multi II „Gamble World“- „Multi III „Funpark“- „Multi IV „Pool Factory“- „Multi V „Money Club“- „Multi VI „Garne City“- „Multi VII „Big Cash“
- 39 nicht gem. §8 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin - SpielhG) vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 223) mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit verlieren,
- 40 2. a) festzustellen, dass sie auch ohne weitere Erlaubnisse nach §2 Abs. 1 Satz 1 SpielhG und/oder nach §4 Abs. 1 GlüStV und/oder nach §24 Abs. 1 GlüStV berechtigt ist, die in Ziff. 1 genannten Spielhallen zu betreiben,
- 41 b) hilfsweise: festzustellen, dass die zuständige Behörde des beklagten Landes
- 42 (1) die Erteilung der Erlaubnis nach §2 Abs. 1 S. 1 SpielhG nicht wegen Nichteinhaltung der Anforderungen gem. §2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG und/oder in Anwendung des Versagungsgrundes nach §2 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG und dass sie
- 43 (2) die Erteilung der Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV nicht in Anwendung der Versagungsgründe nach §24 Abs. 2 S. 1 GlüStV und/oder nach §15 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV wegen Nichteinhaltung der in §4 Abs. 3, §5 Abs. 1 bis 3, §6, §7, §24

Abs. 2, §25 GlüStV i.V.m. §15 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV i.V.m. §2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG und/oder in §26 GlüStV i.V.m. §15 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. §4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG genannten Anforderungen und/oder wegen Nichteinhaltung der Anforderungen gem. §25 Abs. 1 S. 1 GlüStV und/oder gem. §25 Abs. 2 GlüStV, jeweils i.V.m. §15 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV i.V.m. §2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG, ablehnen darf,

- 44 3. festzustellen, dass sie nicht verpflichtet ist, in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Zahl der Geräte und Spiele gem. §8 Abs. 3 SpielhG innerhalb von 24 Monaten auf das nach §4 Abs. 2 und Abs. 3 SpielhG höchstzulässige Maß zu reduzieren,
- 45 4. festzustellen, dass sie berechtigt ist, in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Geräte auch in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten aufzustellen,
- 46 5. festzustellen, dass sie berechtigt ist, die in Ziff. 1 genannten Spielhallen auch in der Zeit von 3.00 Uhr bis 5.00 Uhr und in der Zeit von 6.00 Uhr bis 11.00 Uhr zu betreiben, soweit nicht das feiertägliche Spielverbot gem. §5 Abs. 2 SpielhG eingreift,
- 47 6. festzustellen, dass sie nicht gem. §4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, es zu unterlassen, das äußere Erscheinungsbild der in Ziff. 1 genannten Spielhallen mit Werbemitteln zu gestalten, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht, und dass sie auch nicht verpflichtet ist, die weiteren, in §§5, 26 Abs. 1 GlüStV vorgesehenen Werbebeschränkungen zu beachten,
- 48 7. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG verpflichtet ist, bei Verabreichung von Speisen und Getränken in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Anzahl der Geld- oder Warenspielgeräte in diesen Spielhallen auf höchstens drei zu reduzieren,
- 49 8. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, es zu unterlassen, Speisen und Getränke unentgeltlich abzugeben,
- 50 9. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 2 SpielhG während der Öffnungszeiten sicherstellen muss, dass in jeder der in Ziff. 1 genannten Spielhallen mindestens eine Aufsichtsperson dauerhaft anwesend ist,
- 51 10. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, durch Eingangskontrolle in Verbindung mit der Vorlage des Personalausweises oder anderer Dokumente die Identität der Personen, die Zutritt zu einer Spielhalle begehren, zu kontrollieren,
- 52 11. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG verpflichtet ist, Personen für die Dauer von mindestens einem Jahr vom Spiel auszuschließen, die dies ihr gegenüber oder gegenüber dem mit der Aufsicht betrauten Personal

verlangen,

- 53 12. festzustellen, dass sie nicht gem. §6 Abs. 7 SpielhG verpflichtet ist, Handlungen oder das Schaffen von Bedingungen zu unterlassen, die geeignet sind, zum übermäßigen Verweilen zu verleiten,
- 54 13. festzustellen, dass sie nicht verpflichtet ist, die in §6 und §7 GlüStV geregelten Pflichten der Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen zu beachten.
- 55 Der Beklagte hat beantragt,
- 56 die Klage abzuweisen.
- 57 Zur Begründung seines Klageabweisungsantrags hat er ausgeführt, der Antrag zu 2a) sei unzulässig, soweit er sich auf eine Erlaubnispflicht nach neuem Recht vor Ablauf des 31. Juli 2016 beziehe. Hierfür fehle das Feststellungsinteresse. Das Erfordernis einer Erlaubnis nach §2 SpielhG bis zum Erlöschen der nach §33i GewO erteilten Erlaubnis sei zu keinem Zeitpunkt behauptet worden.
- 58 Eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für die streitigen Regelungen sei gegeben. Die Ausnahme des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sei weit auszulegen. Auch wenn man von einer lokal radizierten Gesetzgebungskompetenz ausgehe, besitze das Land die Kompetenz zum Erlass der streitigen Regelungen. Denn hiervon seien alle Bereiche erfasst, die der Spielhalle ihr ortsbezogenes Gepräge gäben bzw. die an den Betrieb der Spielhalle einschließlich ihrer räumlichen Gegebenheiten anknüpften. Die hier in Rede stehenden Bestimmungen gehörten hierzu. Die Klägerin verenge den Umfang der Kompetenznorm unzulässig auf den durch §33i GewO bestimmten Regelungsbereich und führe letztlich zu einer Versteinerung dieser Vorschrift, nunmehr auf Landesebene.
- 59 Die fraglichen Normen seien auch materiell verfassungskonform. Ein unzulässiger Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht gegeben.
- 60 §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit. Denn das Erfordernis, nach dem Erlöschen der Erlaubnisse auf eine Neubeantragung angewiesen zu sein, beeinträchtige die Klägerin lediglich in ihrer Berufsausübungsfreiheit. Maßstab sei nicht das Gepräge der (eine Berufszugangsregelung bildenden) Erlaubnisvorschrift, sondern vielmehr sei der Verlust der Erlaubnis angesichts der Neuerteilungsmöglichkeit eine reine Ausübungsregelung, wie es für das Erlöschen gewerberechtlicher Erlaubnisse gemäß §49 Abs. 2 GewO anerkannt sei. Dieser Eingriff sei nicht unverhältnismäßig.
- 61 Auch die Abstandsregelungen seien durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Zur Bekämpfung der Spielsucht sowie zur Beförderung des Jugendschutzes seien die Bestimmungen geeignet. Durch den Abstand zwischen

den Spielhallen werde eine Spielpause hergestellt. Durch die Verringerung des sofort verfügbaren weiteren Angebots lasse sich nach der Literatur eine erhebliche Wirkung bei der Bekämpfung der Spielsucht erreichen. Da die Maßnahme den Zweck nur fördern müsse, komme es unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit der Abstandsregelung für Spielhallen nicht auf das Fortbestehen von Gaststätten an, in denen weiter Geldspielgeräte betrieben werden dürften. Das Abstandsgebot sei auch im Hinblick auf den Jugendschutz geeignet, weil durch die Verringerung von Spielhallen in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen diese weniger als bisher mit diesem Marktsegment in Kontakt kämen. So könne der Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an ein verbreitetes, stets verfügbares Angebot von Spielhallen frühzeitig entgegengewirkt werden. Die Regelung sei erforderlich, weil ein milderer gleich wirksames Mittel in Ansehung des Prognosespielraums des Gesetzgebers nicht ersichtlich sei. Die Regelung sei auch angemessen. Es lägen sogar die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung objektiver Berufszulassungsvoraussetzungen vor. Zudem räume das Gesetz die Möglichkeit ein, unbillige Härten durch Abweichungen von den Abstandsregelungen zu vermeiden.

- 62 Für eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG fehle es bereits an einem gegenwärtigen Eingriff. Denn bis zum Erlöschen der erteilten Erlaubnisse sei die Klägerin von der Einhaltung der Abstandsregelung gerade dispensiert. Betroffen sei überdies allein die Berufsausübungsfreiheit. Durch die Abstandsregelungen sollten lediglich örtliche Konzentrationen aufgelöst werden, eine generelle Unterbindung des Betriebs von Spielhallen sei nicht beabsichtigt. Der Verweis auf Spielhallen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit betrieben würden, gehe fehl. Denn aufgrund einer Stellungnahme der EU-Kommission, die die Einbeziehung dieser Spielhallen als einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit ansehe, hätten die Länder in europarechtkonformer Auslegung angeordnet, diese Einrichtungen nicht mehr als Spielhallen i.S.d. §33i GewO bzw. §1 SpielhG Bln anzusehen.
- 63 Strukturelle Defizite bei der Bekämpfung der Spielsucht, wie sie von der Klägerin eingewendet würden, seien im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole von Bedeutung, nicht jedoch für das gewerbliche Glücksspiel. In diesem Sinne sei dieser Aspekt vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der gewerblichen Spielvermittlung für Lotterien nicht geprüft worden. Ausweichbewegungen von Nutzern von Spielhallen zu Gaststätten dürften angesichts des unterschiedlichen Gepräges beider Örtlichkeiten sehr unwahrscheinlich sein und seien zudem wissenschaftlich bislang nicht belegt. Dass Gaststätten der Abstandsregelung nicht unterworfen seien, sei dem wegen der Verabreichung von Speisen und Getränken unterschiedlichen Gepräges geschuldet.
- 64 Auch der Vergleich mit Spielbanken gehe fehl, da es in Berlin nur wenige Spielbanken mit wenigen Standorten gebe, während es im Jahre 2011 im Land Berlin eine Vielzahl von Spielhallenstandorten gegeben habe.

- 65 Die Beschränkung der Höchstzahl von Geräten bei der Verabreichung von Speisen und Getränken in §6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln diene nach der Gesetzesbegründung dazu, die Verweildauer der Spielerinnen und Spieler zu verkürzen und zu unterbrechen. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei durch die damit bezweckte Bekämpfung der Spielsucht gedeckt. Gleiches gelte für das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken in §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln.
- 66 Die Anordnung der dauerhaften Anwesenheit einer Aufsichtsperson nach §6 Abs. 2 SpielhG Bln diene nach der Gesetzesbegründung u.a. dazu, dass jederzeit Streit zwischen Spielenden geschlichtet und unmittelbar Einfluss auf problematisches Spielverhalten genommen werden könne. Sie sei auch das datenschutzrechtlich mildere Mittel zu einer lückenlosen Videoüberwachung. Damit sei der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit gerechtfertigt. Die Zutrittsbeschränkung des §6 Abs. 4 SpielhG Bln verletze nicht Art. 12 Abs. 1 GG. Als Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei sie zur Durchsetzung des Jugendschutzes gedeckt. Die Kontrolle diene als Identitätskontrolle zudem dem Abgleich mit der Liste der freiwillig gesperrten Spieler. Die Ausschlusspflicht für freiwillig gesperrte Spieler gemäß §6 Abs. 6 SpielhG Bln sei verfassungskonform. Ein Verstoß der Speicherungsregelung des §6 Abs. 6 Satz 2 SpielhG Bln gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei nicht ersichtlich, da die betroffenen Spieler ihre für die Selbstsperre erforderlichen Daten freiwillig herausgäben.
- 67 Die Abstandsregelungen verstießen auch nicht gegen das Bestimmtheitsgebot. Die Normierung einer Soll-Vorschrift sei für sich genommen unproblematisch, weil eine Bindung an die Regel bestehe, soweit kein atypischer Fall vorliege, der sich seiner Natur nach einer Konkretisierung in der Norm entziehe. Der Begriff der „räumlichen Nähe“ werde vielfach in Rechtsnormen verwendet, ohne dass sie bislang für unbestimmt gehalten worden seien. Durch das Ziel, Spielanreize für Kinder und Jugendliche zu vermeiden, lasse sich dieser unbestimmte Rechtsbegriff auslegen. Dabei komme es auf die Einzelumstände des räumlichen Umfeldes an, z.B. die Zugangswege zu den dort genannten Einrichtungen.
- 68 Die Werbebeschränkungen verstießen ebenfalls nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Denn die Auslegungsbedürftigkeit allein begründe einen solchen Verstoß nicht. Erst wenn der Inhalt einer Vorschrift mit anerkannten Auslegungsregeln nicht mehr zu konkretisieren sei, liege ein Verstoß vor.
- 69 Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG wegen der unterschiedlichen Sperrzeiten für Spielhallen und Gaststätten bestehe nicht. Denn Gaststätten zeichneten sich angesichts ihres Schwerpunkts bei der Verabreichung von Speisen und Getränken und der damit einhergehenden Beschränkung auf drei Spielgeräte durch ein wesentlich anderes Gepräge aus, das auch eine andere Einschätzung der Spielsuchtgefahren und damit eine andere Sperrzeitregelung rechtfertige.

- 70 Die Befristungsregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln stehe auch im Einklang mit Art. 14 GG. Die öffentlich-rechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle falle nicht in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit. Der Eigentumsschutz sei auch im Hinblick auf das Institut des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht betroffen. Denn von einem solchen Schutz wäre nicht die öffentlich-rechtliche Erlaubnis, sondern nur der auf dieser Grundlage errichtete Betrieb geschützt. Die Regelungen in §4 Abs. 2 SpielhG Bln zur Höchstzahl von Geldspielgeräten und zum Abstand zwischen den Geräten griffen schon nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG ein.
- 71 Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages betreffen den glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt und seien formell verfassungsgemäß. Dies folge bereits aus der inhaltlichen Übereinstimmung mit den entsprechenden Regelungen des SpielhG Bln. Dass in den Materialien zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag das „gewerbliche Automatenpiel“ erwähnt werde, führe nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit, weil es für die Frage der Gesetzgebungskompetenz auf den objektiven Gehalt der jeweiligen Vorschrift und nicht auf den Willen des Gesetzgebers ankomme.
- 72 Auch an der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages bestünden keine Zweifel. Die Bestimmungen der §§4 und 24 GlüStV betreffen dieselbe glücksspielrechtliche Erlaubnis, wobei §4 den allgemeinen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt regelt und §24 dies auf Spielhallen konkretisiert. Daraus erkläre sich auch die in §4 GlüStV allgemein gehaltene Formulierung von „Veranstaltung und Vermittlung“ im Gegensatz auf die speziell auf Spielhallen bezogene Verwendung des „Betriebs und der Errichtung“.
- 73 Soweit nach §24 Abs. 2 GlüStV die Erlaubnis zu versagen sei, wenn sie den Zielen des §1 GlüStV zuwiderlaufe, sei dies mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar. So habe es bereits das Bundesverfassungsgericht für die entsprechende Bezugnahme im GlüStV a.F. gesehen. Die Rüge der Unbestimmtheit der Abstandsregelung in §25 GlüStV sei fernliegend, weil diese Vorgabe durch §15 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV Bln mittels eines Verweises auf §2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG Bln konkretisiert werde. Erfasst würden alle Spielhallen, wobei darunter nicht Spielhallen fielen, die ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit anböten. Die Regelung sei auch nicht unverhältnismäßig. Inhaltlich stimme sie mit der Abstandsregelung des SpielhG Bln überein. Ein glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt, der ein einheitliches Mindestanforderungs- und Regelungsniveau für alle Bundesländer gewährleisten solle, sei dem vom Europäischen Gerichtshof statuierten europarechtlichen und glücksspielartübergreifenden Kohärenzgebot geschuldet. Angesichts der inhaltlichen Überschneidungen sei eine eigenständige Grundrechtsbelastung nicht ersichtlich. Gleichermaßen verhalte es sich mit den von der Klägerin einbezogenen Werbebeschränkungen und den Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sozialplanes sowie zur Durchführung von Aufklärungsmaßnahmen.

74 Mit aufgrund mündlicher Verhandlung vom 9. Februar 2013 ergangenem und am 1. März 2013 verkündetem Urteil, der Klägerin zugestellt am 19. März 2013, hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hierfür hat es ausgeführt, in Bezug auf die Anträge zu 2a), 3) teilweise, 6 Alt. 2) und 12) sei die Klage mangels Feststellungsinteresses bzw. wegen Subsidiarität unzulässig, weil sich eine Verpflichtung zum aktuellen Besitz einer weiteren Erlaubnis nach dem SpielhG Bln oder dem GlüStV den maßgeblichen Vorschriften nicht entnehmen ließe, die Klägerin kein anderes Spiel betreibe und es der Klägerin zumutbar sei, sich gegen möglicherweise in der Zukunft gegen sie gerichtete Verwaltungsakte, mit denen ihr die Einhaltung der gerügten - nicht bußgeldbewehrten Vorschriften - aufgegeben werden sollte, im Wege der Anfechtungsklage zu wehren. Im Übrigen sei die Klage unbegründet. Ein Verstoß gegen die europarechtliche Notifizierungspflicht liege nicht vor. Ein etwaiger Verstoß würde bereits nur zur Unanwendbarkeit der notifizierungspflichtigen Vorschrift, nicht aber des ganzen Gesetzes führen. Im Übrigen sei das SpielhG Bln nicht zu notifizieren gewesen. Denn das SpielhG Bln sei nicht „in einem Mitgliedstaat oder einem großen Teil dieses Staates verbindlich“. Der Glücksspielstaatsvertrag sei notifiziert worden, so dass diesbezüglich eine unionsrechtliche Unanwendbarkeit ausscheide, und das Ausführungsgesetz enthalte insoweit keine Änderung des Glücksspielstaatsvertrags. SpielhG Bln und GlüStV nebst Ausführungsgesetz seien auch nicht kompetenzwidrig zustande gekommen. Sämtliche von der Klägerin gerügten Bestimmungen fielen unter das den Ländern nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugewiesene „Recht der Spielhallen“. Dem Wortlaut lasse sich eine Beschränkung auf die Maßgaben der Spielhallenbetriebserlaubnis nicht entnehmen. Die zugewiesene Kompetenz sei nicht mit dem „Recht der Spielhallenerlaubnisse“ bezeichnet worden. Auch die Entstehungsgeschichte, die Systematik und der Sinn und Zweck der Norm deuteten nicht auf ein Verständnis, dass der Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ inhaltlich auf den Regelungsbereich des §33i GewO im Sinne eines Spielhallenerlaubnisrechts begrenzt sei. Die Kammer habe auch nicht die Überzeugung gewinnen können, dass die von der Klägerin beanstandeten Regelungen des SpielhG Bln oder des GlüStV nebst Ausführungsgesetz wegen Verletzung von Grundrechten der Klägerin gegen die Verfassung verstießen. Das Abstandserfordernis sei nicht verfassungswidrig. Es sei hinreichend bestimmt und verstoße als Berufsausübungsregelung nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht gegeben. Denn in Anbetracht des unterschiedlichen Schwerpunkts der Gewerbetätigkeit, die bei den Spielhallen wie derjenigen der Klägerin in einem vielfältigen Angebot von Geldspielgeräten liege, bei Gaststätten jedoch in der Verabreichung von Speisen und Getränken, lägen keine wesentlich gleichen Sachverhalte vor, die gleichartige Abstandsregelungen gebieten könnten. Aus dem bloßen Umstand, dass gesetzliche Vorschriften umgangen werden könnten und die Aufstellung von Geldspielgeräten als tatsächlicher Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit in Räumen erfolgen könnte, die nur vorgeblich dem Betrieb einer erlaubnisfreien Gaststätte dienen, könne die Klägerin nichts für die Verfassungswidrigkeit der Abstandsregelung herleiten. Auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es handele sich um eine mit Art. 12 Abs.

1 GG vereinbare Berufsausübungsregelung. Gleiches gelte für die Verpflichtung, die Höchstzahl der in einer Spielhalle aufgestellten Geräte innerhalb von 24 Monaten nach dem Inkrafttreten des Spielhallengesetzes (§8 Abs. 3 SpielhG) auf ein Geldspielgerät je zwölf Quadratmeter Grundfläche, höchstens acht Geräte, zu reduzieren. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG mit Blick auf die Automaten-säle der Spielbank sei insoweit nicht gegeben. Auch die Bestimmungen zur Sperzeit, zur Werbung, zur Abgabe von Speisen und Getränken, zur Anwesenheit einer Aufsichtsperson, zur Eingangskontrolle, zur Sperrung von Spielern, zur glückspielrechtlichen Erlaubnispflicht und den der Klägerin glückspielrechtlich auferlegten Pflichten seien verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Erlöschensregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln verstoße auch nicht gegen den durch Art. 14 GG gewährleisteten Schutz des Eigentums. Eine gewerbliche Erlaubnis sei schon kein von Art. 14 GG geschütztes Eigentum. Unabhängig davon liege jedenfalls keine Enteignung, sondern allenfalls eine - vor dem Hintergrund der Übergangsregelung - nicht zu beanstandende Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Hinsichtlich der Klageanträge zu 1), 3), 4), 7) und 8) hat das Verwaltungsgericht die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

- 75 Zur Begründung der insoweit von der Klägerin am 18. März 2013 eingelegten Berufung führt diese - nach entsprechender Verlängerung der Berufungsbegründungsfrist - mit am 14. Juni 2013 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz aus, das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts sei fehlerhaft und zu ändern. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei das SpielhG Bln mangels Notifizierung unanwendbar. Zu Unrecht habe das Verwaltungsgericht zudem eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin bejaht. Die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ ermächtige nicht zum Erlass der „Begrenzungsregelungen in §§4 Abs. 2 S. 1 u. S. 3, Abs. 3, 6 Abs. 1 S. 1 SpielhG“, des Verbots unentgeltlicher Abgabe von Speisen und Getränken und der „Verbotsregelungen in §2 Abs. 1 S. 2 bis 4 SpielhG (i.V.m. §§1 S. 2, 8 Abs. 1 S. 1 SpielhG)“. Es handele sich um gewerbliches Spielrecht, weil es um die Abwehr von Gefahren des Automatenspiels gehe. Das gelte auch für „§2 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG“. Im Übrigen sei das „neue Landesspielhallenrecht auch wegen konzeptioneller Inkonformität kompetenz- und deshalb verfassungswidrig“. Es sei insbesondere mit dem bundesrechtlichen Leitprinzip der Gewerbefreiheit unvereinbar. Die „landesrechtliche Erlaubnisordnung (SpielhG und AGGlüStV)“ verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Verbundverbot und Abstandsgebote hätten verbotsgleiche Wirkung; es liege ein repressiver Verbotscharakter mit objektiver Berufswahlbeschränkung vor. Die Erlaubnisvoraussetzungen seien unbestimmt; es fehle zudem in verfassungswidriger Weise eine gesetzliche Regelung über die Auswahl konkurrierender Standorte. Der Berliner Gesetzgeber habe seine Rechtssetzungsmacht zu fiskalischen und wettbewerblichen Zwecken missbraucht. Verbundverbot und Abstandsregelungen seien zudem nicht geeignet, erforderlich und angemessen im engeren Sinne, um die Bevölkerung vor einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs zu schützen. Jedenfalls in ihrer Gesamtheit führten die Regelungen des SpielhG Bln und des GlüStV zu unzumutbaren Belastungen. Die Erlöschensregelung und „das dann in Kraft tre-

tende Verbot des Weiterbetriebs der insgesamt 7 Spielhallen“ verletze Art. 14 Abs. 1 GG. Die durch die Gewerbeerlaubnisse vermittelte Rechtsposition genieße eigentumsrechtlichen Schutz. Es liege eine verfassungswidrige Enteignung, jedenfalls aber eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Insbesondere sei die Übergangsregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln nicht ausreichend; insoweit hätte es einer Ausgleichsentschädigung bedurft. Auch die Reduzierungsverpflichtung greife unzulässig in die Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG ein, da eine wirtschaftliche Betriebsführung nicht mehr möglich sei. Die Nutzungsmöglichkeit der Spielgeräte werde unzumutbar beschränkt. Zudem liege eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber Spielbanken vor. Das Verfahren müsse deshalb nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden.

- 76 Auf Antrag der Klägerin hat der Senat die Berufung mit Beschluss vom 30. Oktober 2014, der Klägerin zugestellt am 31. Oktober 2014, auch insoweit zugelassen, wie das Verwaltungsgericht keinen Zulassungsgrund bejaht hatte. Zur Begründung der hierauf bezogenen Berufung führt die Klägerin mit am 28. November 2014 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz aus, Verbundverbot und Abstandsgebote stünden in einem notwendigen Zusammenhang „mit den spezialpolizeilichen Vorschriften des Geräte- und Aufstellungsrechts“. Die streitgegenständlichen Bestimmungen verletzten Art. 12 Abs. 1 GG; sie wirkten als objektive Berufswahlstrafen. Ihnen liege keine belastbare Datengrundlage zugrunde. Die Annahme des jahrelang untätig gebliebenen Gesetzgebers, dass ein Spieler aufgrund des Abstandsgebots das Spiel abbreche, sei realitätsfern; es komme zu einem regulativen Ungleichgewicht zu Spielbanken. Durch die vorangegangenen Liberalisierungsbestrebungen im Bereich des Automatenspiels sei es zu einem besonderen Vertrauensschutz gekommen. Die Investitionen würden sich nicht amortisieren können. Jedenfalls eine Gesamtschau aller Belastungen, denen Spielhallen unterlägen, müsse zur Annahme der Verfassungswidrigkeit der additiven Grundrechtsbeeinträchtigungen führen. Art. 14 Abs. 1 und 3 GG seien ebenfalls verletzt. Die neuen Erlaubnisregelungen seien inkohärent und inadäquat. Die Verschärfung der Sperrzeit sei unverhältnismäßig und verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da für Gaststätten eine andere Sperrzeit gelte. Auch die Werbebeschränkungen seien nicht gerechtfertigt. Im Übrigen verstoße das SpielhG Bln gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens, weil es über die bindenden Vorgaben des GlüStV hinausgehe.
- 77 Die Klägerin beantragt,
- 78 das am 1. März 2013 verkündete Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zu ändern und
- 79 1. festzustellen, dass die Klägerin im Hinblick auf die ihr im November 2008 erteilten Gewerbeerlaubnisse gem. §33i GewO nach dem 31. Juli 2016 weiterhin berechtigt ist, die Spielhallen

- 80 - Multi I „Wallstreet“- Multi II „Gamble World“- Multi III „Funpark“- Multi IV „Pool Factory“- Multi V „Money Club“- Multi VI „Game City“- Multi VII „Big Cash“
- 81 im Gebäudekomplex K... ohne landesrechtliche Erlaubnisse nach dem Spielhallengesetz Berlin vom 20. Mai 2011 (GVBl. 223) oder nach dem Zweiten Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 19. Juni 2012 (GVBl. 238) oder nach dem Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 19. Juni 2012 (GVBl. 193) weiter zu betreiben,
- 82 2. festzustellen, dass die Klägerin entgegen der in §4 Abs. 2 SpielhG und in §4 Abs. 3 SpielhG vorgesehenen Begrenzung berechtigt ist, in den in Ziff. 1 bezeichneten Spielhallen bei Einhaltung der weiteren, in der Spielverordnung vorgesehenen Voraussetzungen jeweils bis zu zwölf Geld- oder Warenspielgeräte aufzustellen und bis zu drei andere Spiele zu veranstalten,
- 83 3. festzustellen, dass die Klägerin in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen entgegen §6 Abs. 1 S. 1 SpielhG auch dann Speisen und nicht-alkoholische Getränke verabreichen darf, wenn in einer Spielhalle vier oder mehr Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt sind,
- 84 4. festzustellen, dass die Klägerin in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen entgegen §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Speisen und Getränke unentgeltlich abgeben darf,
- 85 5. festzustellen, dass die Klägerin entgegen §5 Abs. 1 SpielhG berechtigt ist, die in Ziff. 1 genannten Spielhallen auch in der Zeit von 3.00 Uhr bis 5.00 Uhr und in der Zeit von 6.00 Uhr bis 11.00 Uhr zu betreiben, soweit nicht das feiertägliche Spielverbot gern. §5 Abs. 2 SpielhG eingreift,
- 86 6. festzustellen, dass die Klägerin nicht verpflichtet ist, die in §4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG und in §26 Abs. 1 des Glücksspieländerungsstaatsvertrags vorgesehenen Werbebeschränkungen einzuhalten,
- 87 7. festzustellen, dass die Klägerin nicht gemäß §6 Abs. 2 SpielhG während der Öffnungszeiten sicherstellen muss, dass in jeder der in Ziff. 1 genannten Spielhallen mindestens eine Aufsichtsperson dauerhaft anwesend ist,
- 88 8. festzustellen, dass die Klägerin abgesehen von Zweifelsfällen im Hinblick auf die Einhaltung der Altersgrenze (siehe §§2 Abs. 2 S. 2, 6 Abs. 1 JSchG) nicht gemäß §6 Abs. 4 S. 2 SpielhG verpflichtet ist, durch Eingangskontrolle und Prüfung des Personalausweises oder anderer Dokumente die Identität und/oder das Alter der Personen, die Zutritt zu einer Spielhalle begehren, zu kontrollieren,
- 89 9. festzustellen, dass die Klägerin nicht gemäß §6 Abs. 6 S. 1 SpielhG verpflichtet ist, Personen für die Dauer von mindestens einem Jahr vom Spiel auszuschließen, die dies ihr gegenüber oder gegenüber dem mit der Aufsicht betrauten Personal

verlangen,

- 90 10. festzustellen, dass die Klägerin nicht verpflichtet ist, die in §6 und §7 GlüStV geregelten Pflichten der Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen zu beachten.
- 91 Die Klägerin beantragt,
- 92 die Berufung zurückzuweisen.
- 93 Sie ist der Meinung, es habe keine Verpflichtung bestanden, die angegriffenen Regelungen zu notifizieren; denn jedenfalls sei eine wesentliche Beeinflussung der Vermarktung von Automaten nicht feststellbar. Die streitigen Bestimmungen des SpielhG Bln seien nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik und Sinn und Zweck von der Gesetzgebungskompetenz „Recht der Spielhallen“ getragen. Sie enthielten keinen Eingriff in die Eigentumsfreiheit, wären aber jedenfalls als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung auch in diesem Fall gerechtfertigt. Auch in ihrer Gesamtschau enthielten sie keine unzumutbaren additiven Grundrechtseingriffe. Die gesetzlichen Regelungen seien nicht inkonsistent; eine finanzielle Ausgleichspflichtigkeit bestehe nicht. Sie verletzen auch nicht die Berufsfreiheit der Klägerin oder Art. 3 Abs. 1 GG.
- 94 Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung diverse Beweisanträge gestellt. Wegen der Einzelheiten hierzu wird auf das Sitzungsprotokoll sowie den Schriftsatz der Klägerin vom 6. Mai 2015 (Bl. 1510 bis 1519 der Streitakte) verwiesen. Diese Beweisanträge hat der Senat mit in der mündlichen Verhandlung verkündetem und begründetem Beschluss abgelehnt.
- 95 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den vom Beklagten vorgelegten Vorgang ergänzend Bezug genommen.

Gründe

- 96 Soweit die Klägerin trotz zunächst vollen Umfangs zugelassener und eingelegter Berufung mit ihrem Berufungsantrag hinter ihrem erstinstanzlich gestellten Antrag zurückgeblieben ist (Fallenlassen der ursprünglichen Anträge zu 4. und 12., der ursprünglichen Hilfsanträge zu 2b., sowie teilweise des ursprünglichen Antrags zu 10. - jetzt Antrag zu 8. -), hat sie ihre Berufung konkludent zurückgenommen. Insoweit war das Berufungsverfahren einzustellen (vgl. §125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §92 Abs. 3 Satz 1 VwGO).
- 97 Die im Übrigen zulässige Berufung hat keinen Erfolg. Die Klage ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts zwar vollumfänglich zulässig (dazu unter I.),

aber unbegründet (dazu unter II.).

- 98 I. Die Feststellungsklage der Klägerin ist auch insoweit zulässig, wie sie mit ihrem ursprünglichen Antrag zu 2a) - jetzt Teil des Berufungsantrags zu 1) - die Feststellung begehrt (hat), dass sie „ohne weitere Erlaubnisse nach §2 Abs. 1 Satz 1 SpielhG und/oder nach §4 Abs. 1 GlüStV und/oder nach §24 Abs. 1 GlüStV ... berechtigt ist“, ihre Spielhallen zu betreiben. Der Senat folgt nicht der Auffassung des Verwaltungsgerichts, der Klägerin fehle insoweit das nach §43 Abs. 1 VwGO für die Zulässigkeit einer Feststellungsklage erforderliche berechnete Interesse an einer solchen Feststellung, weil sie gegenwärtig keiner weiteren Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz oder dem (Ausführungsgesetz zum) Glücksspielstaatsvertrag bedürfe. Dieser Annahme des Verwaltungsgerichts liegt ein unzutreffendes Verständnis des fraglichen Klageantrags zugrunde. Denn die Klägerin war erkennbar nicht der Auffassung, bereits gegenwärtig derartige Erlaubnisse besitzen zu müssen, und wollte dementsprechend auch keine hierauf gerichtete gerichtliche Feststellung erwirken. Ihr Klageantrag zu 2a) war vielmehr im Lichte des Antrags zu 1) auszulegen. Danach begehrte sie die Feststellung, ihre Spielhallen auf der Grundlage der ihr gemäß §33i GewO erteilten Erlaubnisse zeitlich unbefristet weiterbetreiben zu dürfen, ohne insoweit neuen Erlaubnisvorbehalten unterworfen zu sein. Das rechtliche Interesse an einer solchen Feststellung ist aus demselben Grunde zu bejahen, wie das Feststellungsinteresse bezüglich des ursprünglichen Klageantrags zu 1). Denn ein Abwarten bis zur Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung ist der Klägerin insoweit nicht zumutbar.
- 99 Auch für die vom Verwaltungsgericht mit der Begründung für unzulässig gehaltenen Anträge zu 3. Alt. 2 - jetzt Antrag zu 2. Alt. 2 - und 6. Alt. 2, die Klägerin betreibe keine anderen Spiele im Sinne dieser Vorschriften und es sei ihr zuzumuten, sich gegen möglicherweise in der Zukunft gegen sie gerichtete Verwaltungsakte zur Wehr zu setzen, mit denen ihr die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Werberestriktionen aufgegeben werden sollten, ist ein Feststellungsinteresse i.S.v. §43 Abs. 1 VwGO zu bejahen. Unter einem berechtigten Interesse im Sinne von §43 Abs. 1 VwGO ist jedes nach Lage des Falles schutzwürdige Interesse zu verstehen, gleichgültig, ob es rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art ist. Vorliegend ist jedenfalls ein wirtschaftliches Feststellungsinteresse gegeben, weil die Klägerin Dispositionssicherheit (vgl. hierzu Pietzcker in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 27. EL Oktober 2014, Rn. 34 zu §43) erstrebt und ihr wirtschaftliches Verhalten daran ausrichten möchte, welche Betriebmöglichkeiten ihr zukünftig (noch) offen stehen.
- 100 II. Die Klage ist aber unbegründet. Die von der Klägerin begehrten Feststellungen können nicht getroffen werden. Die Normen, welche die bisherigen Rechte der Klägerin beschneiden bzw. ihr die beanstandeten Verpflichtungen auferlegen, sind nicht wegen ihrer Verfassungswidrigkeit unanwendbar (dazu unter 1.). Eine Verfahrensaussetzung zwecks Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG scheidet insoweit aus. Eine Unanwendbarkeit der Vorschriften folgt auch nicht aus einer unterlassenen Notifizierung (dazu unter

2.) gemäß der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 (ABl. L 204, S. 37), geändert durch Richtlinie 98/48/EG der Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. L 217, S. 18) und durch Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363, S. 81; im Folgenden RL 98/34/EG).

- 101 971. Der Senat konnte nicht die nach Art. 100 Abs. 1 GG erforderliche Überzeugung gewinnen, dass die in Rede stehenden Bestimmungen des SpielhG Bln, des GlüStV und des AGGlüStV Bln verfassungswidrig sind und aus diesem Grunde keine Anwendung auf die Klägerin finden können.
- 102 a. Das gilt zunächst, soweit die Klägerin für sämtliche von ihr gerügten Regelungen (§8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, §2 Abs. 1 Sätze 2, 3 und 4 SpielhG Bln, §§24, 25 Abs. 1, Abs. 2 GlüStV, §15 AGGlüStV, §4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SpielhG Bln, §6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln, §5 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, §4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln, §26 Abs. 1 GlüStV, §6 Abs. 2 SpielhG Bln, §6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG Bln, §6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG Bln, §§6 und 7 GlüStV) die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin in Abrede stellt.
- 103 aa. Diesem Einwand kann - soweit es um die Bestimmungen des SpielhG Bln geht - schon mit Blick auf den Beschluss des Verfassungsgerichtshofs Berlin vom 20. Juni 2014 (- VerfGH 96/13 -, juris) und die Vorschrift des §30 Abs. 1 VerfGHG nicht gefolgt werden. Nach §30 Abs. 1 VerfGHG binden die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes Berlin. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ist ein Gericht des Landes Berlin in diesem Sinne und der Verfassungsgerichtshof Berlin hat mit besagtem Beschluss zu dem von der Klägerin im Verfahren erster Instanz noch (im Berufungsverfahren allerdings nicht mehr) beanstandeten §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG Bln - nach dieser Bestimmung sind die Geld- oder Warenspielgeräte einzeln in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante - sowie zu dem streitgegenständlichen Verbot der Abgabe von Speisen und Getränken ausdrücklich festgestellt, dass der Landesgesetzgeber zum Erlass dieser Bestimmungen zuständig gewesen sei (so auch KG Berlin, Beschluss vom 2. Juli 2013 - 3 Ws [B] 622/12 u.a. -, juris, Rn. 6). In dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs heißt es hierzu wie folgt (a.a.O., Rn. 46 ff.):
- 104 ... Dem Landesgesetzgeber kommt nach Art. 70 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Kompetenz zum Erlass der §§4 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG und der zugehörigen Bußgeldvorschriften in §7 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 9 SpielhG zu.
- 105 ... Der Verfassungsgerichtshof ist befugt, die Gesetzgebungsbefugnis des Landes

nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu überprüfen (Beschluss vom 14. Mai 2014 - VerfGH 151/11 - Rn. 127, und Urteile vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 - Rn. 34 ff., und 13. Mai 2013 - VerfGH 32/12 - Rn. 58 f., jeweils m. w. N.).

- 106 ... Die Zuständigkeit des Landes Berlin zum Erlass der beanstandeten Regelungen ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist das Recht der Spielhallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergegangen (vgl. Art. 1 Nr. 7 Buchst. a, gg des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BG-Bl. I S. 2034). Zum Recht der Spielhallen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zählen auch die hier mittelbar angegriffenen Normen des Spielhallengesetzes.
- 107 Ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Föderalismusreform sollte eine weitere Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen, „dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden“ (BT-Drs. 16/813, S. 9). Die Ausgliederung der Kompetenzen für das Spielhallenrecht aus dem Recht der Wirtschaft soll die Landesgesetzgebung im regionalen Bereich stärken, ohne die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraums durch eine zunehmende Rechtszersplitterung zu gefährden (VG Berlin, Urteil vom 1. März 2013 - VG 4 K 336.12 -, juris Rn. 122; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Juni 2013 - Vf. 10-VII-12 u. a. -, juris Rn. 79; Ennuschat in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, §33i Rn. 3; Pieroth/Lammers, GewArch 2012, 1 <4>). Allerdings war zwischen Bund und Ländern der genaue Umfang der Übertragung umstritten. Der Vorschlag der Länder, ihnen das Gewerberecht in Gänze zu übertragen, konnte sich nicht durchsetzen. Die weiteren Bemühungen richteten sich darauf, Regelungsbereiche zu identifizieren, bei denen ein lokaler Bezug gegeben ist (sog. lokale Radizierung, siehe Schneider, GewArch 2009, 265 <267 f.>). Während zunächst auch die Übertragung der Kompetenz für die Regelungsgegenstände der §§33c bis h GewO diskutiert wurde, enthielt der endgültige Kompromiss nur das ‚Recht der Spielhallen‘. Die Automatenwirtschaft sollte in Bezug auf die Herstellung und Aufstellung der Spielgeräte nicht unterschiedlichen Rechtsregeln in den einzelnen Bundesländern unterliegen (Schneider, a. a. O., S. 269).
- 108 Den Ländern wurde danach die Gesetzgebungskompetenz für alle Normen übertragen, die den Betrieb der Spielhalle einschließlich der räumlichen Gegebenheiten vor Ort betreffen. Dies entspricht dem begrenzten räumlichen Geltungsbereich der personen- und ortsgebundenen Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO und der unmittelbar damit verknüpften untergesetzlichen Regelungen (zur Ortsgebundenheit: Nr. 3.1.4 des Musterentwurfes der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§33c, 33d, 33i und 60a Abs. 2 und Abs. 3 der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung - SpielVwV Musterentwurf -, abgedruckt in Landmann/Rohmer, GewO, Band 2, Stand: August 2007 unter Nr. 226). Demgegenüber verbleibt dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Zuständigkeit für die Regelung der Beschaffenheit der Spielgeräte als solche (Ennuschat, a. a.

O., Rn. 4). Einheitliche bundesgesetzliche Regelungen bleiben für die technischen Modalitäten erforderlich, um Spielgeräte bundesweit unter gleichen Bedingungen vertreiben und aufstellen zu können.

- 109 ... Die Regelungen zur Einzelaufstellung einschließlich des Abstands und der Notwendigkeit von Sichtblenden zwischen den einzelnen Geräten nach §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, die von §3 Abs. 2 Satz 2 der fortgeltenden bundesrechtlichen Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) abweicht, ist von der Landesgesetzgebungskompetenz erfasst (vgl. aber StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 - 1 VB 15/13 -, Urteilsabdruck S. 81 ff. <83>). Sie bezieht sich auf die räumliche Ausgestaltung vor Ort und nicht auf die technische Beschaffenheit der Spielgeräte. §3 Abs. 2 Satz 2 SpielV ist inhaltlich allein auf §33i GewO bezogen. Das macht auch Nr. 3.1.2 SpielVwV Musterentwurf, der die Anforderungen an die Sichtblenden konkretisiert, deutlich. Für eine bundeseinheitliche Regelung besteht kein Bedarf (siehe auch VG Berlin, a. a. O., Rn. 131). Eine solche ist gemäß §§33c bis e GewO nur notwendig, um einheitliche technische Anforderungen an Spielgeräte zu gewährleisten. Die Regelung des Abstands der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, zählt hierzu nicht.
- 110 Soweit der Beschwerdeführer auf die geringeren Anforderungen der SpielV verweist, behalten diese nach Art. 125a GG Gültigkeit, solange und soweit einzelne Bundesländer von ihrer Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen keinen Gebrauch machen. Der Berliner Gesetzgeber war jedoch zu der in §9 Abs. 1 SpielhG ausdrücklich vorgenommenen Ersetzung von §3 Abs. 2 SpielV nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG befugt (vgl. Urteil vom 11. April 2014, a. a. O. Rn. 38; a. A. Degenhart, DVBl 2014, 416 <423 >, jeweils m. w. N.). Insofern kann offen bleiben, ob die Änderungen des Spielhallengesetzes letztlich eine aus der Sicht des Bundesrechts vollständige Ablösung der bundesrechtlichen Vorschriften zum Recht der Spielhallen enthalten oder nur eine - hier unbedenklich zulässige - Teilersetzung im Sinne einer eigenverantwortlichen und abgrenzbaren Teilbereichsregelung (vgl. Urteil vom 11. April 2014, a. a. O., Rn. 39 ff.).
- 111 ... Auch für §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG kommt dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz zu (siehe auch VG Berlin, a. a. O., Rn. 133; a. A. Degenhart, a. a. O.), denn die Vorschrift regelt den von §33i GewO erfassten Betrieb des Unternehmens und nicht die technische Beschaffenheit der Spielgeräte. §6 Abs. 1 SpielhG soll zudem den Anreiz reduzieren, sich übermäßig lang in der Spielhalle aufzuhalten (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, Abghs-Drs. 16/4027, S. 15). Die Norm bezweckt damit die Suchtprävention; sie ersetzt den Versagungsgrund nach §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO und ist damit von der Landeskompetenz erfasst.“
- 112 Hieran ist der Senat gemäß §30 Abs. 1 VerfGHG gebunden. Der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ist die tragende Feststellung zu entnehmen, dass die

dort überprüften Regelungen insoweit verfassungsgemäß seien, als der Berliner Landesgesetzgeber für ihren Erlass zuständig gewesen sei. Hierzu hat der Senat in dem von der Antragstellerin angestregten vorläufigen Rechtsschutzverfahren mit Beschluss vom 29. Oktober 2014 (- OVG 1 S 30.13 -, juris Rn. 31) näher ausgeführt:

113

Diesbezüglich nimmt, wie vorzitiert wiedergegeben, der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin für sich die Befugnis in Anspruch, die Gesetzgebungsbefugnis des Landes nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu überprüfen (VerfGH Berlin, a.a.O., Rdn. 47 m.w.N.), wobei Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab die Landesverfassung bleibe, soweit diese vorsehe, dass die Landesstaatsgewalt die grundgesetzliche Kompetenzordnung zu wahren habe (s. im Einzelnen VerfGH Berlin, Beschluss vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 -, Juris, Rdn. 34 ff.). Dass der Landesgesetzgeber die grundgesetzliche Kompetenzordnung gewahrt habe, hat der Verfassungsgerichtshof Berlin in Bezug auf §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG bejaht. Diese Feststellung nimmt an der Bindungswirkung des §30 Abs. 1 VerfGHG teil. Von dieser werden auch die tragenden Gründe der verfassungsgerichtlichen Entscheidung umfasst (vgl. zu §31 BVerfGG: BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1, 14, 37; ständ. Rspr., s. etwa Beschluss vom 12. November 1997 - 1 BvR 479/92 und 307/94 -, BVerfGE 96, 375, 404). Die in den Gründen enthaltene Feststellung, wonach der Landesgesetzgeber im gegebenen Fall die grundgesetzliche Kompetenzordnung, hier hinsichtlich des Rechts der Spielhallen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 Abs. 1 GG, gewahrt habe, war entscheidungstragend, weil anderenfalls die Verfassungsbeschwerde gegen die Verurteilung in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des Spielhallengesetzes Berlin - u.a. gegen §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG - nicht hätte zurückgewiesen werden dürfen, sondern hätte Erfolg haben müssen.“

114 Die von der Klägerin gegen die Bindungswirkung geltend gemachten Bedenken rechtfertigen keine andere Entscheidung. Im Beschluss des Senats vom 29. Oktober 2014 (a.a.O., Rn. 32) heißt es hierzu:

115

Die Bindungswirkung greift ein, ohne dass der Gesetzgeber ihren Adressaten - hier dem beschließenden Senat - eine inhaltliche Prüfungsbefugnis zuerkannt hätte. Gleiches gilt, soweit die Antragstellerin geltend macht, der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin habe mit seiner Auslegung der Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 Abs. 1 GG gegen Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts und damit gegen die in §31 BVerfGG geregelte Bindungswirkung verstoßen und sei zudem von dem Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (1 VB 15/13, Juris...) abgewichen, so dass er zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG verpflichtet gewesen sei; auch in dieser Hinsicht kommt den Adressaten der Bindungswirkung aus §30 Abs. 1 VerfGHG eine Prüfungskompetenz nicht zu. Die Antragstellerin

beschränkt sich in ihrem Antrag insoweit allein darauf, die vorgenannten Verstöße darzulegen, macht aber nicht deutlich, wie diese die gesetzlich geregelte Bindungswirkung außer Kraft setzen können. Dass die Kompetenzfrage, wie die Antragstellerin im Kern geltend macht, letztverbindlich auf Bundesebene entschieden werden mag, ändert nichts daran, dass der beschließende Senat, der einem Gericht des Landes Berlin angehört, die Bindungswirkung des §30 Abs. 1 VerfGHG zu beachten hat. Unerheblich ist schließlich auch, dass der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes vom 20. Juni 2014 im Wege der Verfassungsbeschwerde zur Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht gestellt werden soll. Solange der Beschluss des Landesverfassungsgerichts in der Welt ist, greift die Bindungswirkung des §30 Abs. 1 VerfGHG; dass auch insoweit dem Gesetz etwas anderes zu entnehmen wäre, macht die Antragstellerin nicht geltend und vermag der Senat auch sonst nicht zu erkennen.“

- 116 Hieran hält der Senat nach abschließender Prüfung fest. Der weitere in der mündlichen Verhandlung geäußerte Einwand der Klägerin, eine Bindungswirkung könne dann nicht eingreifen, wenn von einem Landesverfassungsgericht - wie hier - ausschließlich Bestimmungen des Grundgesetzes ausgelegt worden seien, rechtfertigt keine andere Entscheidung. Die Klägerin verkennt, dass der Verfassungsgerichtshof Berlin mit der Prüfung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes der Rüge einer Verletzung der Verfassung von Berlin - in Form eines Kompetenzmangels - nachgeht (vgl. VerfGH Bln, Urteil vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 -, juris Rn. 34), was der Senat im Übrigen bereits in seinem Beschluss vom 29. Oktober 2014 ausgeführt hat. Insoweit sind die vorliegend einschlägigen Erwägungen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Berlin vom 20. Juni 2014 von der Bindungswirkung umfasst. Denn der Beschluss betrifft insoweit die Auslegung und Anwendung der Verfassung von Berlin (vgl. zum Umfang der Bindungswirkung auch z.B. StGH Hessen, Beschluss vom 10. Oktober 2012 - P.St. 2358 -, juris Rn. 54 f.).
- 117 Die Bindungswirkung aus §30 Abs. 1 VerfGHG erstreckt sich insoweit auch auf die vorliegend im Streit stehenden Bestimmungen der §§2 Abs. 1 Sätze 2, 3 und 4, 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3, 5 Abs. 1 Satz 1, 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 4 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, die nicht unmittelbar Gegenstand der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Berlin waren. Die Adressaten der Bindungswirkung sind nämlich gehalten, auch in Wiederholungs- oder Parallelfällen nach den vom Verfassungsgerichtshof vorgegebenen verfassungsrechtlichen Maßgaben zu entscheiden (vgl. zu §31 BVerfGG Heusch in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, Rn. 68 zu §31). Ein Parallel- oder Wiederholungsfall ist anzunehmen, wenn ein im Wesentlichen gleich gelagerter Sachverhalt auf der Grundlage der bindenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine abweichende verfassungsrechtliche Bewertung rechtfertigt (vgl. Heusch, a.a.O., unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 22. November 2001 - 2 BvE 6/99 -, BVerfGE 104, 151 [197]). So liegt es hier, weil sich die verfassungsrechtliche Beurteilung des Einzelaufstellungsgebots in §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG und des Verbots der unentgeltlichen Abgabe von

Speisen und Getränken (§6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln) in Bezug auf die Kompetenzfrage nicht wesentlich von derjenigen der (übrigen) streitgegenständlichen Bestimmungen des SpielhG Bln unterscheidet. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 20. Juni 2014 maßgeblich darauf abgestellt, dass ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Föderalismusreform eine weitere Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen sollte, dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden sollten (VerfGH Bln, a.a.O., Rn. 49, unter Hinweis auf BT-Drs. 16/813, S. 9). Er hat hieraus geschlussfolgert, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für alle Normen übertragen sei, die den Betrieb der Spielhalle einschließlich der räumlichen Gegebenheiten vor Ort betreffen (VerfGH, a.a.O., Rn. 50). Demgegenüber seien in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers verblieben die Regelungen über die (technische) Beschaffenheit der Spielgeräte als solche. Die vorliegend in Rede stehenden Bestimmungen beziehen sich indes alle im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin auf den Betrieb der Spielhalle oder die örtlichen Gegebenheiten vor Ort. Sie betreffen nicht die technische Beschaffenheit der Spielgeräte, so dass die verfassungsrechtliche bzw. kompetenzrechtliche Bewertung für sie nicht anders ausfallen kann als diejenige für die Bestimmung zur Einzelaufstellung und das Verbot der Abgabe von Speisen und Getränken.

- 118 bb. Auch unabhängig von einer Bindung an den Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 20. Juni 2014 sieht der Senat - aufgrund eigener richterlicher Einschätzung - die Ausführungen der Klägerin zu einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin in Bezug auf die genannten Bestimmungen des SpielhG Bln nicht für durchgreifend an. Gleiches gilt für die beanstandeten Vorschriften des GlüStV und des AGGlüStV Bln. Auch aus diesem Grunde fehlt es an einer für den Erfolg der Klage notwendigen Überzeugung des Senats von der Verfassungswidrigkeit der genannten Bestimmungen.
- 119 Gegen die inmitten stehenden Bestimmungen bestehen mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Erlöschensregelung für alte Spielhallenerlaubnisse, das Verbundverbot, die Abstandsgebote, der glückspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt für Spielhallen (§8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, §2 Abs. 1 Sätze 2, 3 und 4 SpielhG Bln, §§24, 25 Abs. 1, Abs. 2 GlüStV, §15 AGGlüStV [Antrag zu 1]), die Verpflichtung zur Reduzierung der maximal aufzustellenden Geräte in Spielhallen auf acht, die Begrenzung auf höchstens ein anderes Spiel (§4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SpielhG Bln [Antrag zu 2]), die Beschränkung der Gerätezahl bei entgeltlicher Abgabe von Speisen und Getränken (§6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 3]), das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken (§6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln [Antrag zu 4]), die Regelung der Sperrzeit (§5 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 5]), die Werbebeschränkungen (§4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln, §26 Abs. 1 GlüStV [Antrag zu 6]), die Verpflichtung zur Anwesenheit einer Aufsichtsperson (§6 Abs. 2 SpielhG Bln [Antrag zu 7]), das Gebot der Einlasskontrolle (§6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG Bln [Antrag zu 8]), die Verpflich-

tung zur Spielersperre auf Wunsch (§6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 9]), und die Verpflichtung zur Aufstellung eines Sozialkonzeptes sowie die Aufklärungspflicht (§6 und 7 GlüStV [Antrag zu 10]) fallen alle unter das „Recht der Spielhallen“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (ebenso im Ergebnis zum Verbundverbot VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4. April 2014 - 6 S 1795/13 -, juris Rn. 7; zum Verbundverbot, zum Abstandsgebot, zur Einlasskontrolle, zu Übergangsregelungen StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 - 1 VB 15/13 -, juris Rn. 309 ff., Rn. 351 ff., Rn. 391 ff., Rn. 433; zum Verbundverbot, zum glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt und zum Abstandsgebot Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. Juni 2013 - Vf. 10-VII-12 -, juris Rn. 79 ff.; zu den Abstandsgeboten OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 26. August 2014 - 6 A 10098/14 -, juris Rn. 19; zum Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken VerfGH Bln, Beschluss vom 20. Juni 2014 - 96/13 -, juris Rn. 48 ff.; zur Pflicht zur Reduzierung von Geldspielgeräten Beschluss des Senats vom 29. Oktober 2014 - OVG 1 S 30.13 -, juris Rn. 22 ff.), da sie jeweils den Betrieb der Spielhalle einschließlich der räumlichen Gegebenheiten vor Ort betreffen.

- 120 Hierauf kommt es für das Eingreifen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG maßgeblich an (in diesem Sinne wohl auch z.B. Dietlein, ZfWG 2008, 77 ff.; Pagenkopf, NJW 2012, 2918 [2922]; Guckelberger, GewArch 2011, 177 [179]). Der in der Literatur vertretenen Gegenansicht, der sich die Klägerin angeschlossen hat, wonach der Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ als auf den Regelungsbereich des §33i GewO beschränkt verstanden werden müsse (so z.B. Lammers, GewArch 2015, 54 [59 ff.]; Degenhart, DVBl. 2014, 416 ff.; Schneider, GewArch 2013, 137 ff.), kann nicht gefolgt werden. Dies folgt aus einer Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte sowie nach Sinn und Zweck.
- 121 Zu Recht hat bereits das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass bei der Überarbeitung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform dem Wortlaut nach nicht nur das „Recht der Spielhallenerlaubnis“ aus dem „Recht der Wirtschaft“ ausgenommen worden ist. Vielmehr ist den Ländern insoweit - umfassender - die Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Spielhallen“ übertragen worden. Insoweit spricht bereits vom Sprachverständnis her nichts dafür, dass der fragliche Kompetenztitel „normativ-rezeptiv“ dahingehend verstanden werden müsse, hiermit sei nur der (vormals) unter §33i GewO fallende Regelungsbereich gemeint. Systematisch handelt es sich bei der in Rede stehenden Einschränkung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zudem um eine „Rückausnahme“, die die Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG wieder herstellt, was ebenfalls gegen das von der Klägerin gewünschte enge Verständnis der Verfassungsnorm spricht. Historie und Sinn und Zweck der Bestimmung bestätigen das Auslegungsergebnis: Nach den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 16/813, S. 9) sollte eine Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen, „dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden“. Bestimmungen, die - wie die vorliegend umstrittenen Normen - Anforderun-

gen an den Betrieb von Spielhallen einschließlich ihrer räumlichen Gegebenheiten stellen, gehören hierzu. Weder ist es der Klägerin insoweit gelungen, die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung hierfür aufzuzeigen, noch ist Derartiges im Übrigen ersichtlich. Seinem Sinn und Zweck nach schließlich will die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine neu konturierte, klare föderale Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Recht der Wirtschaft erzielen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, NVwZ 2015, 582 [583, Rn. 37]), wobei auch dies vorliegend nur den Schluss zulässt, dass zum „Recht der Spielhallen“ alle Normen gerechnet werden müssen, die sich mit dem Betrieb von Spielhallen und ihren örtlichen Gegebenheiten befassen. Denn hierdurch werden Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich ergäben, wenn man der Auffassung der Klägerin folgte, vermieden.

- 122 Dem Beweis Antrag zu Nr. 11 aus dem Schriftsatz der Klägerin vom 6. Mai 2015 musste danach nicht stattgegeben werden. Die Behauptung der Klägerin, dass bei den Vorüberlegungen zur Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in den zuständigen Gremien der Föderalismusreform die Regelungsbereiche „Gewinnspiele und Gewinnspielgeräte“ sowie „Spielhallen“ unterschieden und getrennt voneinander behandelt worden seien und den Ländern in der Folge nur das „Recht der Spielhallen“ übertragen worden sei, kann nämlich als wahr unterstellt werden, ohne dass hieraus das von der Klägerin für richtig gehaltene Auslegungsergebnis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG folgte. Vielmehr ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch in Ansehung des von der Klägerin behaupteten Verfahrensablaufs im oben beschriebenen Sinn auszulegen.
- 123 cc. Mit den Einwendungen der Klägerin gegen das aufgezeigte Verständnis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat sich der Senat bereits in dem das Hauptsacheverfahren begleitenden vorläufigen Rechtsschutzverfahren - dieses beschränkte sich allerdings auf die in §4 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §6 Abs. 3 SpielhG Bln geregelte Verpflichtung der Spielhallenbetreiber, die Anzahl der Spielgeräte auf das in §4 Abs. 2 Satz 1 SpielhG Bln genannte Höchstmaß zu reduzieren, sowie auf das Gebot der Einzelaufstellung nach §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG Bln - befasst. Er hat hierzu mit Beschluss vom 29. Oktober 2014 (a.a.O., Rn. 53 ff.) ausgeführt:
- 124 über gibt das Vorbringen der Antragstellerin keinen Anlass, dem Verwaltungsgericht - jedenfalls im Ergebnis - nicht folgen zu können; die Annahme, dass §§4 Abs. 2, 8 Abs. 3 SpielhG (mit §9 Abs. 1 SpielhG) aufgrund Kompetenzverstoßes verfassungswidrig seien, teilt der Senat danach nicht. Dies ergibt sich aus folgenden wesentlichen Erwägungen:
- 125 . . . Die Antragstellerin macht zunächst geltend, das Verwaltungsgericht verkenne die verfassungsrechtliche Ausgangssituation: Für die kompetenzmäßige Abgrenzung, in der die fragliche Materie dem einen oder anderen Kompetenzbereich zuzuweisen sei, komme es auf den Normzweck des ermächtigenden Parlamentsgesetzes an; die Materie sei dabei entweder faktisch-deskriptiv durch Benen-

nung der zu regelnden Lebenssachverhalte oder normativ-rezeptiv durch Aufnahme eines vorgefundenen Normbereichs als zu regelnde Materie der Kompetenznorm zuzuordnen. Habe der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche gleichsam nachvollziehend benannt, so sei davon auszugehen, dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimme; deswegen sei vorliegend davon auszugehen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Materie normativ-rezeptiv so, wie sie bisher in §33i GewO geregelt gewesen sei, den Ländern übertragen habe.

- 126 Dieser von der Antragstellerin vorgenommenen Eingrenzung des Kompetenztitels „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 Abs. 1 GG auf den Normbereich des §33i GewO, die insbesondere die im Land Berlin gem. §§4 Abs. 2 Sätze 1 und 3, §9 Abs. 1 SpielhG ersetzte Höchstzahlregelung und die Bestimmung über die Gruppenaufstellung in §3 Abs. 2 SpielVO offensichtlich nicht erfassen soll, vermag der Senat nicht zu folgen. Die Regelungen zu den Spielhallen, die der Gesetzgeber der Föderalismusreform vorgefunden hat, stellen keine in sich geschlossene Materie dar, so dass schon der Ansatz einer ‚normativ-rezeptiven‘ Übernahme nicht zwingend sein muss. Jedenfalls vermag der Senat der Antragstellerin nicht zu folgen, soweit sie von einer Rezeption (lediglich) der Materie, ‚soweit sie bisher in §33i GewO geregelt gewesen‘ sei, ausgeht (wie der Senat im Ansatz auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 7. Januar 2014 - 7 ME 90/13 -, Juris, Rdn. 20). Das Verwaltungsgericht hat... zu Recht ausgeführt, selbst bei einer normativ-rezeptiven Anknüpfung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG - die das Gericht entgegen dem Vorwurf der Antragstellerin übrigens also erwogen hat - sei noch nicht entschieden, dass sich die Anknüpfung im Regelungsbereich des §33i GewO erschöpfe. So liegt es auch aus Sicht des Senats. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber die normativ ausgeformte Materie des ‚Rechts der Spielhallen‘ hat aufgreifen wollen, lässt sich nicht überzeugend erklären, warum dann ausgerechnet §3 Abs. 2 SpielVO, der sich seinem Wortlaut nach - worauf der Antragsgegner zu Recht hinweist - ausschließlich mit Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen befasst (‚In Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen darf ...‘), also eine spezielle Regelung zu Spielhallen darstellt, nicht zu den Regelungen gehören soll, die der verfassungsändernde Gesetzgeber (mit) im Blick hatte. Dem entspricht offensichtlich auch die Haltung der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bodo Ramelow, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE vom 22. September 2006 auf die Frage, welche Bundesgesetze und anderen Rechtsvorschriften durch die Übertragung des Rechts der Spielhallen in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder künftig entfielen; die Antwort der Bundesregierung lautete, dass von der Kompetenzverlagerung u.a. §33i der Gewerbeordnung und auch einige Bestimmungen der Spielverordnung betroffen seien (Bundestags-Drucks. 16/2691, S. 3), was sich zuvörderst nur auf §3 Abs. 2 SpielVO bezogen haben kann (s. auch Ennuschat/Brugger, ZfWG 2006, 292, 293).

- 127 Berücksichtigt man ferner die Motivationslage des Gesetzgebers der Föderal-

ismusreform, erscheint die Sicht der Antragstellerin, wonach die in §3 Abs. 2 SpielVO enthaltenen Bestimmungen über die in Spielhallen zulässige Geräteanzahl und die Frage ihrer Gruppen- oder Einzelaufstellung nicht zum ‚Recht der Spielhallen‘ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 Abs. 1 GG gehören sollen, noch weniger erklärlich. Nach den Motiven des Gesetzgebers der Föderalismusreform sollte im Sinne einer effektiven bundesstaatlichen Ordnung eine Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen, dass ‚Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden‘ (Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucks. 16/813 vom 7. März 2006, S. 7 ff., 9; s. dazu VerfGH Berlin, wie oben zitiert, Juris, Rdn. 49; VG Berlin, wie oben zitiert, Juris, Rdn. 122). Bei den in §3 Abs. 2 SpielVO geregelten Gegenständen der zulässigen Automatenhöchstzahl und den Maßgaben zur (Gruppen- bzw. Einzel-) Aufstellung der Spielgeräte handelt es sich freilich um eine solche Materie mit besonderem Regionalbezug, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordert. Die Bestimmungen betreffen, wie der Senat vorstehend bereits festgestellt hat, in erster Linie die räumliche Ausgestaltung der Spielhalle; warum die zulässige Automatenanzahl je Spielhalle und die Anordnung der Geräte in jedem Bundesland gleich geregelt werden müsste, ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil spricht viel dafür, dass sich die Situation in den Stadtstaaten von derjenigen in den Flächenstaaten hinsichtlich des Suchtgefährdungspotentials deutlich unterscheidet, weil in den Flächenstaaten - wie der Antragsgegner ausführt - die suchgefährliche Konzentration von Spielhallen mit ihren Spielgeräten auf engem Raum nicht so virulent sei wie in den Stadtstaaten, bei denen es daher ein gesteigertes suchpräventives Bedürfnis gebe, die Spielgeräte in den Spielhallen und damit auch deren spezifisches Suchtrisiko zu reduzieren. Dass der Entstehung von Glücksspielsucht im Bereich des Automatenspiels gerade durch eine Einschränkung des Angebots an Geldspielgeräten entgegengewirkt werden kann, dürfte dabei unzweifelhaft sein; je weniger Geldspielgeräte in einer Spielhalle aufgestellt sind, desto geringer sind auch die Anreize für den Spieler (BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O., GewArch 1987, 194, 195). Dementsprechend hat der Gesetzgeber des Spielhallengesetzes unter Hervorhebung der in Berlin seit dem Jahre 2009 signifikant angestiegenen Zahl von Spielhallenerlaubnissen, der Zahl der in diesen Spielhallen angebotenen Geldspielgeräte und der hohen Anzahl von in Berlin lebenden Menschen mit riskantem bzw. pathologischem Spielverhalten, den damit verbundenen Gefahren der Glücksspielsucht und den negativen Einflüssen auf das Stadtbild u.a. in der stärkeren Einschränkung des Angebots an Geldspielgeräten eine wirksame Maßnahme gesehen, der eingangs genannten Entwicklung in Berlin entgegenzuwirken (s. Abgeordnetenhaus-Drucks. 16/4027 vom 4. April 2011, S. 1 f.). Warum nach alledem der Gesetzgeber der Föderalismusreform mit dem Titel ‚Recht der Spielhallen‘ ausgerechnet die Regelungsgegenstände des §3 Abs. 2 SpielVO, die - wie ausgeführt - schon vom Wortlaut her ausschließlich Spielhallen betreffen und zudem inhaltlich den besonderen Regionalbezug aufweisen, der Maßstab für die Verlagerung von Materien auf die Länder sein sollte, nicht mit hat erfassen sollen, lässt sich nicht überzeugend vermitteln und vermag auch

die Antragstellerin nicht überzeugend zu erklären.

- 128 ... Soweit die Antragstellerin dafür unter Hinweis auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 28. Mai 1963 - BVerwG I C 39.61 -, Buchholz 451.20 §33f GewO Nr. 1; Urteil vom 5. März 1968 - BVerwG I C 21.67 -, BVerwGE 29, 173, 174; Beschluss vom 8. Mai 1985 - 1 B 34/85 -, Juris, Rdn. 3; Urteil vom 24. April 1990 - 1 C 54/88 -, Juris, Rdn. 23) und des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 27. März 1987 - 1 BvR 850/86, 1 BvR 1167/86, 1 BvR 1428/86 -, GewArch 1987, 194) im Wesentlichen geltend macht, §3 Abs. 2 SpielVO beruhe nicht auf §33i GewO, sondern auf §33f Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §33c GewO, sei deswegen also keine spielhallenbetriebsbezogene, sondern eine die Geräteaufstellung betreffende bzw. gerätebezogene Bestimmung und daher vom ‚Recht der Spielhallen‘ nicht erfasst, kann dem nicht gefolgt werden. Eine solche Sicht widerspricht schon dem Wortlaut des nämlichen Kompetenztitels, indem eine ausschließlich Spielhallen betreffende Regelung nicht zu dem ‚Recht der Spielhallen‘ zählen soll. Vor allem aber misst die Antragstellerin dem Umstand nicht genügend Gewicht bei, dass die von ihr zitierte Rechtsprechung auf einer veralteten Fassung des §33f GewO beruht und deswegen überholt ist. Der Bundesgesetzgeber hat die Verordnungsermächtigung des §33f GewO - also auch den Abs. 1 Nr. 1, wonach u.a. die Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte begrenzt werden kann - im Jahre 1994 ausdrücklich auf den die Spielhallenerlaubnis regelnden §33i GewO erweitert (Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften vom 23. November 1994, BGBl. I S. 3475, 3477), nachdem - so heißt es in der Begründung des maßgeblichen Regierungsentwurfs - das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 9. Oktober 1984 (- 1 C 21/83 -, BVerwGE 70, 180, Juris, Rdn. 16 a.E.) Zweifel an dem entsprechenden Anwendungsbereich der Verordnungsermächtigung geäußert hatte (Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu dem genannten Gesetz vom 4. Oktober 1993, Bundestags-Drucks. 12/5826, S. 17). Damit hat der seinerzeitige Gesetzgeber klargestellt, dass die genannte Verordnungsermächtigung auch zur Durchführung des §33i GewO gelten sollte. Es spricht vieles dafür, dass er dabei auch und gerade den hier interessierenden §3 SpielVO (seinerzeit in der Fassung vom 28. November 1979) im Blick gehabt hat. Denn die Zweifel an dem Anwendungsbereich der Verordnungsermächtigung nach §33f GewO, die der damalige Gesetzgeber hat ausräumen wollen, waren gerade deswegen entstanden, weil das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 9. Oktober 1984 Schlussfolgerungen für den zu entscheidenden Fall aus eben §3 SpielVO für nicht zulässig erachtet hatte (BVerwG, a.a.O., Juris, Rdn. 16 a.E.).
- 129 Mit dieser Gesetzesänderung ist die von der Antragstellerin zitierte Rechtsprechung der Bundesgerichte zu §33f Abs. 1 Nr. 1 GewO und den vormaligen normativen - notwendig noch auf §33c GewO bezogenen - Vorstellungen dieser Gerichte zu der Verordnungsermächtigung überholt bzw. dürfte dieser Rechtsprechung zumindest in Bezug auf den hier interessierenden Charakter des §3 Abs. 2 SpielVO - wie es bei dem Verwaltungsgericht zutreffend heißt - kein großes

Gewicht mehr zukommen. Auch auf die Ausführungen der Antragstellerin zur historischen Entwicklung der Gewerbetätigkeit der Automatenaufsteller seit den 30-iger Jahren des vorigen Jahrhunderts und zur Genese der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung kann es deswegen nicht entscheidend ankommen. Dies stellt - anders als die Antragstellerin meint - auch keinen Verstoß gegen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar, derzufolge bei der Interpretation einer Kompetenznorm in besonderer Weise auf Tradition und Entwicklung bzw. die Entstehungsgeschichte des vorgefundenen Normbereichs abzustellen sei (s. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 -, BVerfGE 109, 190, 213). Denn zu der in den Blick zu nehmenden Entwicklung und Entstehungsgeschichte des §33f GewO gehört auch die im Jahre 1994 erfolgte Einfügung des §33i GewO in die Verordnungsermächtigung bzw. der Umstand, dass auch diese Klarstellung zu dem normativen Befund gehört, den der Gesetzgeber der Föderalismusreform 2006 vorgefunden hat.

- 130 ... Soweit die Antragstellerin offensichtlich gleichwohl - selbst in Ansehung der im Jahre 1994 erfolgten Klarstellung durch den Gesetzgeber - nachhaltig an einem historisch-normativ zu prägenden Verständnis des §3 Abs. 2 SpielVO als einer gerätebezogenen Bestimmung festhält, vermag sie dies auch im Weiteren nicht überzeugend zu begründen. Soweit sie die gesetzgeberische Klarstellung aus dem Jahre 1994 in der Antragschrift zunächst überhaupt nur in einer Fußnote erwähnt (N. 77, S. 30 der Antragschrift vom 8. April 2013) und meint, von der (danach) ‚neuen Ermächtigung für Durchführungsverordnungen zu §33i GewO‘ sei allerdings ‚niemals Gebrauch gemacht‘ worden, geht ein solches Verständnis schon im Ansatz fehl. Der Gesetzgeber hat im Jahre 1994 keine neue Verordnungsermächtigung geschaffen, sondern schlicht klargestellt, dass die (bisherige) Verordnungsermächtigung auch zur Durchführung des §33i GewO vorgesehen ist. Soweit die Antragstellerin die gesetzgeberische Klarstellung im Weiteren deswegen für unerheblich hält, weil es sozusagen nicht sein könne, ‚dass eine Verordnungsregelung, die stets - und mit ausdrücklicher Billigung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung - zur Durchführung der gesetzlichen Regelung des Rechts der Automatenaufstellung erlassen worden ist, heute plötzlich die Durchführung des Rechts der Spielhallen betreffen soll‘ (Schriftsatz vom 16. Juli 2013, S. 3), trägt sie damit dem Willen des Gesetzgebers des Jahres 1994 nicht hinreichend Rechnung; dieser hat gerade klarstellen wollen, dass die Verordnungsregelung auch die Durchführung des die Spielhallen und ähnliche Unternehmen regelnden §33i GewO betreffen sollte. Soweit die Antragstellerin eine fehlende Relevanz der geschilderten gesetzgeberischen Klarstellung weiter damit belegen möchte, dass ‚Regelungen zur Begrenzung der Automatenaufstellung‘ nicht ‚spielstättenspezifisch das Recht der Spielhallen, sondern mit umfassendem, betriebsübergreifendem Ansatz die Aufstellung von Gewinnspielgeräten betreffen‘ (Schriftsatz der Antragstellerin vom 13. Juni 2013, S. 10), wiederholt sie damit lediglich, wie sie ‚Regelungen zur Begrenzung der Automatenaufstellung‘ verstanden wissen will, begründet aber nicht überzeugend, warum §3 Abs. 2 SpielVO eine ‚Regelung zur Begrenzung der Automatenaufstellung‘ in diesem Sinne sein soll; sie ist es auch nicht, denn es handelt sich bei

ihr um eine ausschließlich Spielhallen betreffende Norm, auf die es also nicht zutrifft, dass sie einen ‚umfassenden, betriebsübergreifenden Ansatz‘ hätte.

- 131 Soweit die Antragstellerin ferner wohl geltend machen möchte, die Zuordnung des §3 Abs. 2 SpielVO zum Recht der Automatenaufstellung (§33c ff. GewO) folge aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur kompetenzmäßigen Zuordnung von Teilregelungen, wonach ‚im Überschneidungsbereich von Bundes- und Landeskompetenzen einzelne Teilregelungen eines umfassenden Regelungsbereiches ‚nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden‘ dürfen‘ (Antragsschrift, S. 17), vermag der Senat ihr auch darin nicht zu folgen. Kommt nach dieser Rechtsprechung die Zugehörigkeit von Teilregelungen zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so sei aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt hätten. Dabei falle insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden sei. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprächen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 - 1 BvF 1/91 -, BVerfGE 97, 228, 251 f.). In diesem Sinne möchte die Antragstellerin das Recht der Automatenaufstellung unter Berücksichtigung insbesondere seiner langen Entstehungsgeschichte wohl als Gesamtregelung verstehen und §3 Abs. 2 SpielVO, möglicherweise sogar §33i GewO, für Teilregelungen halten, die zum Kompetenzbereich der so verstandenen Gesamtregelung ‚Recht der Automatenaufstellung‘ gehören sollen. Diese Auslegung - ebenso wie diejenige, die hier interessierenden Regelungsbereiche als ‚Annexbefugnis‘ zur ‚Abwehr der mit der Geräteaufstellung verbundenen Gefahren‘ (Schriftsatz der Antragstellerin vom 22. August 2014, S. 8) dem Recht der Automatenaufstellung zuzuweisen - würde indes dazu führen, dem Kompetenztitel ‚Recht der Spielhallen‘ gegenüber dem Regelungsbereich der Automatenaufstellung jede Eigenständigkeit abzuspüren und ihn nahezu bedeutungslos werden zu lassen; dies wäre mit dem Willen des Gesetzgebers der Föderalismusreform unvereinbar, die Landesgesetzgeber durch die weitere Zuweisung von Kompetenzen - hier der des ‚Rechts der Spielhallen‘ - zu stärken (vgl. Bundestags-Drucks. 16/813, S. 9). Dem dürfte es eher entsprechen, hier von zwei jeweils eigenständigen Gesamtregelungen auszugehen, nämlich dem in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG verbliebenen - im Kern die Regelungen über die technische Beschaffenheit der Spielgeräte treffenden - Recht der Automatenaufstellung einerseits und dem in die Kompetenz des Landesgesetzgebers übergegangenen - die Regelungen über die räumliche Ausgestaltung vor Ort betreffenden - Recht der Spielhallen andererseits (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 20. Juni 2014 - VerfGH 96/13 -, Juris, Rdn. 51), wobei §3 Abs. 2 SpielVO seinerseits aus den bereits angeführten Gründen §33i GewO zuzuordnen ist (vgl. auch Ziff. 3.1.2. des Musterentwurfs des Bund-Länder-Ausschusses ‚Gewerberecht‘ zu einer Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§33c, 33d, 33i und 60a Abs. 2 und 3 der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung - SpielVwV -, abgedruckt in: Landmann/Rohmer, GewO, Bd. II, Stand März 2014, Nr. 226, wonach §3 Abs. 2

SpielVO ebenfalls der Bestimmung des unter Ziff. 3 angeführten §33i GewO zugeordnet wird).

- 132 Soweit die Antragstellerin im Übrigen meint, es sei bei Ermittlung der maßgeblichen Regelungen des Rechts der Spielhallen ohnehin nicht auf §3 Abs. 2 SpielVO abzustellen (‘für die kompetenzmäßige Zuordnung ohne Belang’, S. 25 der Antragschrift), weil es für die kompetenzmäßige Zuordnung nicht auf die untergesetzliche Verordnungsregelung als solche, sondern auf das ermächtigende Parlamentsgesetz ankomme, und dieses - hier §33f Abs. 1 Nr. 1 GewO - seinem Zweck nach auf die Durchführung des die Aufstellung von Automaten regelnden §33c GewO beschränkt sei, trägt dies schon dem Umstand nicht Rechnung, dass §3 Abs. 2 SpielVO zu dem hier ausdrücklich nach §9 Abs. 1 SpielhG, Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG im Land Berlin ersetzten Bundesrecht gehört. Schon deswegen ist im hier interessierenden Zusammenhang auch und gerade §3 Abs. 2 SpielVO in den Blick zu nehmen. Aber selbst wenn nur auf die Verordnungsermächtigung des §33f GewO abzustellen wäre, würde dies vorliegend zu keinem anderen Ergebnis führen, denn es würde das oben zu §3 Abs. 2 SpielVO Ausgeführte entsprechend gelten; auch insoweit berücksichtigt die Antragstellerin die im Jahre 1994 erfolgte Einfügung des §33i GewO in die Verordnungsermächtigung nicht in hinreichender Weise. Mit dieser Einfügung hat der Gesetzgeber - vor der Föderalismusreform, mit der die hier diskutierte Verfassungsänderung vonstatten gegangen ist - eindeutig klargestellt, dass Gegenstand (und damit auch Zweck) der Verordnungsermächtigung, die sich in ihrem Abs. 1 Nr. 1 mit der Begrenzung der Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte befasst, auch die Durchführung des §33i GewO ist. Dem entspricht es im Übrigen, dass die Verordnungsermächtigung des §33f GewO in Abs. 1 Nr. 1 von der Begrenzung der ‚jeweils in einem Betrieb‘ aufgestellten Spielgeräte spricht, was den (auch) betriebsbezogenen Charakter der Norm unterstreicht. Die Ansicht der Antragstellerin, (auch) die Verordnungsermächtigung betreffe allein die Automatenaufstellung i.S.v. §33c ff. GewO, ist deswegen verfehlt.
- 133 Soweit die Antragstellerin schließlich für ihre Sicht geltend macht, der Bund sei auf der Grundlage von §33f i.V.m. §33c ff. GewO weiterhin befugt, den §3 Abs. 2 SpielVO betreffende Bestimmungen zu treffen, stellt dies lediglich eine Fortführung ihrer - wie ausgeführt, nicht überzeugenden - Argumentation dar, §3 Abs. 2 SpielVO beruhe auf §33f i.V.m. §33c ff. GewO. Soweit die Antragstellerin dazu mit ihrem Schriftsatz vom 16. Oktober 2014 ausführt, der Bund sei mit der 6. Novelle der Spielverordnung nunmehr auch entsprechend tätig geworden, indem er ‚bestätigt‘ habe, dass in Spielhallen weiterhin 12 Spielgeräte aufgestellt werden dürften, muss dies ggf. weiterer Aufklärung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben, zumal sich dem von der Antragstellerin hergerichteten Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zu einer Evaluierung der Novelle der Spielverordnung vom 6. Dezember 2010 Äußerungen entnehmen lassen, die auf eine entsprechende Motivationslage des Verordnungsgebers schließen lassen könnten (s. S. 66). Dass die Anzahl der höchstzulässigen Geräte in Spielhallen wohl unverändert geblieben ist, wie die Antragstellerin gel-

tend macht, dürfte freilich - bruchlos mit der Auffassung des Verwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin - seinen Grund eher darin finden, dass die (insoweit geringeren) Anforderungen der Spielverordnung nach Art. 125a GG Gültigkeit behalten, solange und soweit einzelne Bundesländer von ihrer Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen keinen Gebrauch machen (vgl. VerfGH, Beschluss vom 20. Juni 2014, a.a.O., Juris, Rdn. 52).

- 134 ... Soweit sich die Antragstellerin für ihre Ansicht schließlich auf Präjudizien aus der baden-württembergischen Gerichtsbarkeit berufen möchte, vermag auch das den Senat nicht von einer Verfassungswidrigkeit der §§4 Abs. 2, 8 Abs. 3 SpielhG wegen fehlender Kompetenz des Landesgesetzgebers zu überzeugen. Die in der Antragschrift wörtlich wiedergegebene Passage aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. Dezember 2009 (- 6 S 1110/07 -, Juris, Rdn. 45) ist für den vorliegenden Fall kaum aussagekräftig. Thema dieser Entscheidung war die Vereinbarkeit des (früheren) Sportwettmonopols in Baden-Württemberg mit Verfassungsrecht und mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Gerade eine Passage der äußerst umfangreichen Entscheidung befasst sich - vor dem Hintergrund eines etwaigen Gleichheitsverstößes durch das Land Baden-Württemberg im Umgang mit dem Automatenspiel - mit der Frage, inwieweit das Land zum Erlass entsprechender Regelungen überhaupt zuständig sei. Insoweit hat der Verwaltungsgerichtshof klargestellt, dass - was auch das Verwaltungsgericht für sich genommen zutreffend nicht in Abrede gestellt hat - das Recht der Spielautomaten (das Aufstellen, die Zulassung und der Betrieb von Spielautomaten nach §33c ff. GewO) auch nach der Föderalismusreform I weiterhin in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes falle. Soweit der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang auch angemerkt hat, dass das Recht der Spielhallen demgegenüber nur die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle umfasse, die (bisher) in §33i GewO geregelt sei, dürfte dies eher als (verkürzte) Abgrenzung zu dem beim Bund verbliebenen Bereich der §§33c ff. GewO gemeint gewesen sein als eine allgemeingültige Feststellung, der verlässliche Lösungsansätze für die hier geführte Diskussion in Sonderheit für das Land Berlin entnommen werden könnten. Unabhängig davon ist die präjudizielle Aussagekraft des von der Antragstellerin herangezogenen Urteils ohnehin deswegen von nur geringem Wert, weil es durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Juni 2011 (- 8 C 4/10 -, Juris) aufgehoben worden ist.
- 135 Auch dem Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (- 1 VB 15/13 -, Juris) vermag der Senat letztlich nichts zu entnehmen, was zwingend auf eine Verfassungswidrigkeit der §§4 Abs. 2, 8 Abs. 3 SpielhG schließen lassen würde. Anders als der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat sich der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg nicht zu den hier inmitten stehenden Bestimmungen des Berliner Landesrechts geäußert. Zuzugeben ist der Antragstellerin allerdings, dass der Staatsgerichtshof - ähnlich wie der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg - angeführt hat, mit dem Begriff ‚Recht der Spielhallen‘ werde ‚nur auf den Regelungsbereich des bisherigen §33i GewO Bezug genommen, nicht aber auf §33c ff. GewO‘

(a.a.O., Juris, Rdn. 311). Auch dies lässt sich freilich eher als (verkürzte) Abgrenzung zu dem in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers verbliebenen Bereich der §§33c ff. GewO verstehen als eine Aussage dahin, dass nur diejenigen spielhallenbezogenen Materien bzw. Teile davon in die Kompetenz des Landesgesetzgebers übergehen sollten, die bisher allein in §33i GewO geregelt waren. Dafür spricht auch, dass auch der Staatsgerichtshof im Übrigen hervorgehoben hat, dass nach den Motiven des seinerzeitigen Gesetzgebers gerade diejenigen Materien in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt werden sollten, die einen besonderen Regionalbezug aufwiesen, also ‚lokal radiziert‘ seien (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, a.a.O., Juris, Rdn. 311). So liegt es, wie ausgeführt, bei den hier interessierenden Themen.“

- 136 Gründe, die eine hiervon abweichende Entscheidung im Hauptsacheverfahren rechtfertigen könnten, sind dem umfangreichen Vorbringen der Klägerin nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht ersichtlich:
- 137 Eine „Doppelzuständigkeit“ für denselben Regelungsbereich gibt es danach nicht, da zwischen der Reglementierung des gewerblichen Spielrechts und der Regelung des Rechts der Spielhallen zu unterscheiden ist und eine solche Unterscheidung durch Anknüpfung an den Regelungsgegenstand (Spielgeräte oder Spielhalle) unproblematisch möglich ist.
- 138 Mit den Abstandsgeboten hat der Landesgesetzgeber auch nicht die Kompetenzordnung deshalb missachtet, weil er insoweit Materien geregelt hätte, die in Wahrheit dem „Bodenrecht“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG unterfallen (vgl. Bay. VerfGH, a.a.O., Rn. 82; StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 317 ff.; vgl. ferner OVG Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 20). Denn der Berliner Gesetzgeber hat insoweit eine ausschließlich ordnungsrechtliche Zielsetzung verfolgt. Es ging ihm darum, den Gefahren der Glücksspielsucht zu begegnen (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 1), nicht jedoch darum, die Beziehung des Menschen zum Grund und Boden zu regeln und insoweit konkurrierende Bodennutzungen zum Ausgleich zu bringen.
- 139 Der Hinweis der Klägerin auf die Bundeskompetenz für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), die auch den Jugendschutz umfasse, geht in diesem Zusammenhang ebenfalls fehl. Entscheidend ist vorliegend allein, dass mit den in Rede stehenden Vorschriften das Ziel verfolgt worden ist, den Betrieb von Spielhallen und ihre örtliche Ausgestaltung zu reglementieren; dass insoweit - daneben - auch dem Jugendschutz Rechnung getragen worden ist, rechtfertigt nicht die Annahme, der Gesetzgeber habe eine dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge unterfallende Regelung getroffen (vgl. zum Glücksspielstaatsvertrag: BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, GewArch 2009, 26 [27, Rn. 28]).
- 140 Auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Oktober 1984 (- BVerwG 1 C 21.83 -, BVerwGE 70, 180 [181 ff.]) zum räumlichen Betriebsbegriff

kann die Klägerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des §33i GewO auf §2 SpielhG Bln, in dessen Rahmen Verbundspielhallen unzulässig sind, durchschlagen soll.

- 141 Ebenso wenig ist ein Grund zu erkennen, weshalb die streitgegenständlichen Bestimmungen nicht zum „Recht der Spielhallen“ gehören sollen, soweit sie auf die Bekämpfung lediglich abstrakter Suchtgefahren abzielen. Entscheidend dafür, ob eine Norm unter den Kompetenztitel für das „Recht der Spielhallen“ fällt, ist nach dem oben wiedergegeben Auslegungsergebnis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, ob sie den Betrieb der Spielhalle einschließlich der räumlichen Gegebenheiten vor Ort reglementiert, was bei den vorliegend inmitten stehenden Bestimmungen unabhängig von der Art der jeweils zu bekämpfenden Gefahr der Fall ist.
- 142 In Spielhallen der vorliegend in Rede stehenden Art müssen nach der vom Beklagten für erforderlich gehaltenen europarechtskonformen Auslegung Geld- oder Warenspielgeräte (und nicht ausschließlich Unterhaltungsspielgeräte) aufgestellt sein. Angesichts dessen gehen (Spielsucht-)Gefahren, die von den Geräten ausgehen, zwangsläufig auch von den Spielhallen aus, die diese Geräte der Öffentlichkeit zugänglich machen. Soweit die Klägerin insoweit aus der Ursache der Gefahr etwas zu ihren Gunsten herleiten will, geht dies schon aus diesem Grunde fehl. Ihr Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, BVerfGE 132, 1 ff.) - danach umfasst die Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr als Annex die Befugnis, Regelungen zur Abwehr solcher Gefahren zu treffen, die gerade aus dem Luftverkehr herrühren - rechtfertigt insoweit keine andere Entscheidung. Dies gilt umso mehr - worauf der Senat schon in dem vorläufigen Rechtsschutzverfahren der Klägerin hingewiesen hat -, als vorliegend keine Annexkompetenz in Rede steht.
- 143 Dass die Spielverordnung zwischenzeitlich novelliert (vgl. BGBl. I 2014, S. 1678) und §3 Abs. 2 SpielV hierbei nicht gestrichen worden ist, lässt keine andere Sichtweise zu. Insoweit kann auf Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG und die hierauf bezogenen Ausführungen des Senats im vorläufigen Rechtsschutzverfahren verwiesen werden.
- 144 Auch die vorliegend in Rede stehenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des hierzu erlassenen Ausführungsgesetzes des Landes Berlin entsprechen danach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Weil sie im hier interessierenden Rahmen den Betrieb von Spielhallen und deren örtliche Gegebenheiten reglementieren, handelt es sich auch insoweit um „Recht der Spielhallen“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (vgl. zudem zur auch im Übrigen zu bejahenden Landeskompetenz hinsichtlich der Materien des Glücksspielstaatsvertrages: BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 25).
- 145 b. Die von der Klägerin beanstandeten Bestimmungen entfalten ihr gegenüber

auch nicht deswegen keine Wirkung, weil sie materiell verfassungswidrig wären. Der Senat vermag sich auch dieser Auffassung der Klägerin nicht anzuschließen.

- 146 aa. Das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG findet auf die Klägerin als deutsche juristische Person des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG Anwendung. Eine Verletzung dieser Verfassungsnorm durch die in Rede stehenden Normen des SpielhG Bln, des GlüStV und des AGGlüStV Bln liegt aber nicht zur Überzeugung des Senats vor.
- 147 Das Recht der Klägerin, ihre selbständige berufliche Tätigkeit als Betreiberin von Spielhallen an den von ihr hierfür ausgesuchten Orten frei von staatlicher Beeinflussung auszuüben, fällt zwar in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG. Denn Art. 12 Abs. 1 GG enthält ein einheitliches Grundrecht, welches die Freiheit sichert, jede Tätigkeit, für die sich ein Grundrechtsträger geeignet glaubt, als Beruf zu ergreifen und zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen (vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Rn. 1f. zu Art. 12). Es schützt als einheitliches Grundrecht neben der Berufswahl (die Entscheidung, einen bestimmten Beruf zu ergreifen) die freie Berufsausübung, d.h. die gesamte berufliche Tätigkeit, insbesondere Form, Mittel und Umfang sowie gegenständliche Ausgestaltung der Betätigung (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 10 zu Art. 12). Auch die Wahl des Ortes der beruflichen Tätigkeit fällt hierunter. Unter Beruf ist hierbei jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197 [212]). Der gewerbliche Betrieb von Spielhallen gehört hierzu.
- 148 144bb. Die zwischen den Beteiligten umstrittenen Bestimmungen des SpielhG Bln, des GlüStV sowie des AGGlüStV Bln greifen auch in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG ein, da sie eine berufsregelnde Tendenz haben, eine Regelung des Berufs des Spielhallenbetreibers vom Gesetzgeber hiermit sogar intendiert war.
- 149 cc. Die Eingriffe sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Dies ist der Fall, wenn die - kompetenzgemäß erlassene - eingreifende Norm durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, a.a.O., S. 213). Hierbei sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z.B. Entscheidung vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377 [405 ff.]) drei Stufen zu unterscheiden: Am freiesten ist der Gesetzgeber, wenn er reine Berufsausübungsregelungen trifft; diese können durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 45). Subjektive Berufswahlbeschränkungen, d.h. Bestimmungen, die die Berufswahl

aufgrund persönlicher Eigenschaften und Fähigkeiten beeinträchtigen, sind zum Schutze überragender Gemeinwohlziele zulässig (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 46). Objektive Berufswahlbeschränkungen, die den Zugang zum Beruf anhand objektiver Kriterien reglementieren, die weder mit den Eigenschaften des Betroffenen in Zusammenhang stehen, noch von ihm beeinflusst werden können, unterliegen demgegenüber den höchsten Anforderungen: Sie sind „nur zulässig, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchst wahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten sind“ (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 408; Beschluss vom 19. Juli 2000, a.a.O., S. 214). Danach sind die vorliegend im Streit stehenden Bestimmungen nicht zu beanstanden.

- 150 (1) Das Verbundverbot des §2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG, die Abstandsgebote des §2 Abs. 1 Sätze 2 und 3 SpielhG und die ihrem Wirksamwerden dienende Regelung zum Erlöschen der bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits erteilten Spielhallenerlaubnisse nebst Übergangsregelung (§8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 1]) stellen keine objektiven Berufswahlbeschränkungen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar. Denn sie machen es Unternehmen wie der Klägerin nicht aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss haben, unmöglich, den Beruf des Spielhallenbetreibers auszuüben. Eine „Bedürfnisprüfung“ findet auch zukünftig nicht statt. Vielmehr können auch nach dem Inkrafttreten des SpielhG Bln und dem Erlöschen der nach §33i GewO erteilten Alterlaubnisse in Berlin noch Spielhallen betrieben werden, sofern sie den Vorgaben des Gesetzes genügen. Dem „Leitprinzip der Gewerbefreiheit“ ist insoweit hinreichend Rechnung getragen.
- 151 Es ist auch nicht ersichtlich, dass gerade die Klägerin insoweit keine Möglichkeit mehr haben wird, eine Spielhalle in Berlin zu betreiben. Derartige behauptet sie selber nicht. Vielmehr legt sie insoweit lediglich dar - unzutreffender Weise allerdings davon ausgehend, dass §2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG Bln mit dem Begriff der „räumlichen Nähe“ stets einen Mindestabstand von 200 Metern zu Jugend- und Kindereinrichtungen erfordere -, dass einzelne Bezirke zu „Sperrzonen“ für Spielhallen würden. Dass dies nicht zutrifft, folgt indes bereits unmittelbar aus ihrer eigenen Argumentation, da danach der Grund für die Unzulässigkeit von Spielhallen vor allem in der Anwesenheit einer anderen Spielhalle liegen soll. Dies setzt indes voraus, dass auch in den von ihr benannten „Sperrzonen“ Spielhallen existieren und insoweit allenfalls Neuansiedelungen ausgeschlossen sein werden. Dabei erscheint es sogar in den von der Klägerin genannten Berliner Stadtbezirken nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Klägerin den Zuschlag unter mehreren Bewerbern erhalten wird. Gründe, warum gerade die von ihr offenbar beabsichtigten Erlaubnisansträge zugunsten von Mitbewerbern abgelehnt werden sollten, sind ihrem Vorbringen nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht zu erkennen. Davon abgesehen kann die Klägerin - wie andere Spielhallenbetreiber auch - auf bisher nicht so eng wie die Innenstadtbereiche mit Spielhallen bestückte Teile des Stadtgebietes ausweichen, sofern dies dort baurechtlich zulässig ist. Vor diesem Hintergrund sind die genannten Eingriffe als bloße Regelungen der Berufsausübung zu qualifizieren (ebenso: Bay. VerfGH,

a.a.O., Rn. 100; StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 323, 359).

- 152 Gleiches gilt für den glückspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für Spielhallen in §§24, 25 Abs. 1, Abs. 2 GlüStV, §15 AGGlüStV. Auch hierbei handelt es sich um eine bloße Berufsausübungsregelung, weil die in §1 GlüStV genannten Anforderungen nicht auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten, erworbene Abschlüsse oder erbrachte Leistungen der Betroffenen abstellen (vgl. hierzu Jarass, a.a.O., Rn. 35; ebenso im Ergebnis Bay. VerfGH, a.a.O., Rn. 100).
- 153 (a) Als Berufsausübungsregelungen sind die Vorschriften gerechtfertigt, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls getragen werden und insoweit verhältnismäßig sind (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 45). Das ist vorliegend der Fall.
- 154 Mit den Bestimmungen zum Erlöschen der alten Spielhallenerlaubnisse, dem Verbundverbot, den Abstandgeboten und dem glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Spielhallen in Berlin - nach der vom Beklagten für erforderlich gehaltenen europarechtskonformen Auslegung allerdings nur solche, in denen nicht ausschließlich Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt sind - in einer Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize zu ihrem Besuch ausgehen, der Betrieb im Sinne der Bekämpfung der Spielsucht ausgestaltet ist und der bestehende Jugend- und Spielerschutz verbessert wird (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 9). Außerdem soll Entscheidungen aus der Rechtsprechung Rechnung getragen werden, wonach in der Vergangenheit in Bezug auf das staatliche Glücksspielmonopol eine inkonsequente (a.a.O., S. 9 f.) bzw. inkohärente (vgl. Erläuterungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag, S. 2 und S. 41 bis 43) Verfolgung des Ziels der Suchtbekämpfung vorgelegen habe. Insoweit sollte nunmehr - flächendeckend und damit auch für bestehende Spielhallen - gegen Mehrfachkonzessionen an einem Standort vorgegangen werden, weil diese aufgrund des massiven Angebots an Geldgewinngeräten in engem Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten; durch die Abstandsgebote sollte den Spielern die Möglichkeit gegeben werden, nach dem Verlassen einer Spielhalle „auf andere Gedanken“ zu kommen und das Spiel abzubrechen; ferner sollte einem Gewöhnungseffekt für Kinder und Jugendliche durch ein verbreitetes Angebot von Spielhallen begegnet werden (a.a.O. und AH-Drs. 16/4027, S. 11 und 12).
- 155 Zusammengefasst sollen die von der Klägerin beanstandeten Bestimmungen des SpielhG Bln, des GlüStV und des AGGlüStV Bln danach der Suchtbekämpfung und -prävention sowie dem Jugendschutz dienen. Insoweit verfolgt der Gesetzgeber mit ihnen überragend wichtige Gemeinwohlziele, die sogar objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 28; vgl. ferner Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276 [304]). Nach dem Stand der Forschung steht nämlich fest, dass Glücksspiele zu krankhaftem Suchtverhalten führen können. Dabei spielen bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Automaten, die nach der bisherigen Regelung nach

der Gewerbeordnung betrieben werden durften (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 305). Auch wenn - dem Vorbringen der Klägerin folgend - nur ein geringer Teil der Teilnehmer am gewerblichen Glücksspiel spielsüchtig sein sollte und die überwiegende Mehrheit der Spieler insoweit lediglich Unterhaltungs- und Erholungszwecken nachgeht, durfte der Berliner Gesetzgeber angesichts dessen von einem nicht unerheblichen Suchtpotential ausgehen und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass für eine präventive Normierung nehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O.). Sind danach aber sogar die Vor-aussetzungen für eine Beschränkung der Berufswahl erfüllt, so sind erst recht auch die weniger strengen Erfordernisse für Beschränkungen der hier lediglich tangierten Freiheit der Berufsausübung durch die angegriffenen Vorschriften gegeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 28).

- 156 Entgegen der Annahme der Klägerin fehlt den fraglichen Bestimmungen in Bezug auf die verfolgten gesetzgeberischen Ziele nicht die Eignung. Denn sie leisten einen Beitrag zu deren Erreichung. Wird der Gesetzgeber - wie vorliegend - zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Dem Gesetzgeber steht insbesondere in Bezug auf die Bewertung und die Auswahl der für das beabsichtigte Regelungsvorhaben in Erwägung zu ziehenden Maßnahmen ein weiter Bereich des Ermessens zu, das sich auch auf die Einschätzung der späteren Wirkungen der gesetzlichen Normierung erstreckt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, a.a.O., S. 218). Dieser Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2005 - 1 BvR 2576/04 -, BVerfGE 117, 163 [189]). Ein solcher Fall ist hier nicht gegeben.
- 157 Es kann offen bleiben, ob die Richtigkeit der Annahme des Gesetzgebers, dass durch eine Reduzierung der Anzahl und der Dichte von Spielhallen Spielanreize zurückgeführt werden, wodurch Spielsüchtige vom Spielen abgehalten werden können und einem Gewöhnungseffekt für Kinder und Jugendliche entgegengewirkt werden kann, nicht sogar auf der Hand liegt (so BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O., zur Reduzierung der Geräteanzahl). Jedenfalls fehlt es an Anhaltspunkten für eine offensichtliche Fehlsamkeit dieser Annahme. Hierfür reicht es nicht aus, dass die Klägerin das Vorliegen von Belegen dafür in Abrede stellt, dass sich etwa der Abstand zwischen Spielhallen positiv auf pathologisches Spielverhalten auswirken wird. Unerheblich ist diesbezüglich auch, ob - wie die Klägerin behauptet - die Abstandsregelungen zur Folge haben werden, dass sich Spielhallen zukünftig in bisher diesbezüglich unerschlossenen Gebieten Berlins ansiedeln werden, so dass nur eine Verlagerung der zu bekämpfenden Gefahren erfolgt. Denn hieraus folgt nicht, dass die Annahme des Gesetzgebers, die angeordneten Abstände zwischen den Spielhallen könnten zur

Aufgabe des Spiels führen, offensichtlich fehlsam wäre. Der Hinweis der Klägerin, durch das Verlassen der Spielhalle habe der Spieler seinen Spielaufgabewillen bereits bekundet, geht insoweit schon mit Blick auf die Verpflichtung der Spielhallenbetreiber aus §6 Abs. 5 Satz 3 SpielhG Bln fehl. Abgesehen davon trägt die Klägerin selbst vor, die Vielzahl unterschiedlicher Spielgeräte sei wesentlich für die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihres Unternehmens, weshalb u.a. der Betrieb von Mehrfachkomplexen erforderlich sei. Insoweit erscheint es widersprüchlich, wenn sie gleichwohl einen - möglicherweise durch die Suche nach einem anderen Spielgerät bedingten - Spielhallenwechsel durch einen Spieler für ausgeschlossen erachtet.

- 158 Gegen die Eignung der Erlöschensregelung, der Abstandsgebote, des Verbundverbots und des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts kann ferner nicht das Vorliegen eines „strukturellen Vollzugsdefizits“ mit Blick auf die Zunahme von erlaubnisfreien Gaststätten eingewandt werden, in denen jeweils bis zu drei Geldspielgeräte aufgestellt sind, wobei diese den Betätigungsschwerpunkt des Betriebes bilden. Auch nach dem Vorbringen der Klägerin handelt es sich hierbei nämlich um nicht genehmigte Spielhallen, gegen die gewerberechtlich vorzugehen ist, mithin um gesetzlich unzulässige Formen des gewerblichen Glücksspiels. Die Eignung einer Regelung zur Bekämpfung von Suchtgefahren entfällt jedoch schon von vornherein nicht deswegen, weil illegale Formen des Glücksspiels nicht vollständig unterbunden werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 308). Hinzu kommt, dass - soweit die Klägerin diesbezüglich die Untätigkeit der Ordnungsbehörden rügt - lediglich ein bloßes Defizit im Vollzug des einfachen Rechts in Rede steht und sich hierin kein - für die Frage der Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung - allein maßgebliches normatives Regelungsdefizit (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 310) ausdrückt. Die vom Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 -, BVerfGE 84, 239 [275 ff.]) für eine Fallgestaltung im Steuerrecht entwickelte Figur des strukturellen Vollzugshindernisses kann insoweit nicht auf das Spielhallenrecht übertragen werden.
- 159 Die Geeignetheit der Abstandsregelung des §2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG wird auch nicht durch den Vortrag der Klägerin durchgreifend in Frage gestellt, dass in Berlin mehr Geldspielgeräte in erlaubnisfreien Gaststätten usw. aufgestellt seien als in Spielhallen. Denn dies ändert nichts daran, dass eine Reduzierung der Dichte von Spielhallen nach der nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers einen Beitrag zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Suchtbekämpfung und -prävention leistet.
- 160 Dem Beweisantrag der Klägerin Nr. 2 aus ihrem Schriftsatz vom 6. Mai 2015 zu den „Gewinnspielgeräte(n) in Berlin“ - dem es im Übrigen auch an Substanz fehlte, weil ihm nicht entnommen werden konnte, was mit den behaupteten Zahlen belegt werden sollte - musste in diesem Zusammenhang nicht stattgegeben werden. Denn auf die genaue Anzahl der in den verschiedenen Betrieben aufgestellten Geräte kommt es für die Beurteilung der Eignung der gesetzlichen Regelung

- wie ausgeführt - nicht an.

- 161 Auch mit ihren Beweisanträgen zu 4a. bis 4f. und 6 aus dem besagten Schriftsatz - zur Abwanderung von Spielgästen in sog. „Café-Casinos“ und zur Situation in der H... - vermochte die Klägerin nicht durchzudringen: Die insoweit behaupteten Tatsachen konnten als wahr unterstellt werden, ohne dass sich hieraus etwas zugunsten der Klägerin ergäbe. Durch eine große Anzahl von und das etwaige Nichtvorgehen der Ordnungsbehörden gegen sog. „Café-Casinos“ wird nämlich die Eignung des SpielhG Bln zur Bekämpfung der Spielsucht nicht in Frage gestellt.
- 162 Die Beweisanträge der Klägerin aus der mündlichen Verhandlung dazu, dass „die Erhöhung der Anzahl von Gewinnspielgeräten und/oder deren Verfügbarkeit nicht zu einer Erhöhung des Suchtgefährdungspotentials“ führe und „es keinen Zusammenhang von Angebotsstrukturen für gewerbliches Gewinnspiel und/oder Glücksspielen und Suchtgefährdungspotentialen“ gebe, waren ebenfalls abzulehnen. Auch die insoweit aufgestellten Behauptungen sind unerheblich, da der Gesetzgeber von einem gegenteiligen Ursachenzusammenhang ausgegangen ist und dies durfte. Denn seine Annahmen waren nicht offensichtlich fehlsam und entsprachen im Übrigen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O.).
- 163 Durchgreifende Zweifel an der Geeignetheit des Verbundverbots und der Abstandsregelung des §2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG Bln sind auch nicht in dem Vorbringen der Klägerin begründet, die Abstände zwischen den Spielhallen könnten wegen der vielen Gaststätten, in denen Geldspielautomaten aufgestellt seien, keine Wirkung entfalten. Denn es sind keine verlässlichen Erkenntnisse dafür ersichtlich, dass entsprechende Ausweichbewegungen der Spieler erfolgen werden. Dem Verwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass sich angesichts des unterschiedlichen Gepräges von Gaststätten, deren Schwerpunkt in der Verabreichung von Speisen und Getränken liegt, die besondere Anziehungskraft von Spielhallen jedoch im vielfältigen Spielangebot gründet (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 1991 - BVerwG 1 B 174.90 -, juris Rn. 5), eine derartige allgemeine Verhaltensweise nicht aufdrängt.
- 164 Soweit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine nationale Regelung, welche die Dienstleistungsfreiheit durch Schaffung oder Erhaltung eines Monopols einschränkt, nur dann als zur Zielerreichung geeignet angesehen werden kann, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, das verfolgte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-316/07 - „Markus Stoß“, juris Rn.98), rechtfertigt auch dies vorliegend keine andere Entscheidung. Das sog. „Kohärenzgebot“ kann vorliegend schon deshalb keine Auswirkung auf die rechtliche Beurteilung der streitigen Normen haben, weil erstens mangels eines grenzüberschreitenden Sachverhalts die Dienstleistungsfreiheit nicht tangiert ist und zweitens auch die Geeignetheit einer Monopolregelung nicht in Frage steht. Unabhängig hier-

von verstoßen die inmitten stehenden Vorschriften des SpielhG Bln sowie die für Spielhallen geltenden Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV Bln aber auch inhaltlich nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Die zu überprüfenden Regelungen werden nicht durch das Vorgehen in anderen Glücksspielsektoren in einer Weise konterkariert, dass ihre Geeignetheit zur Erreichung der verfolgten Ziele in Frage gestellt würde. Vielmehr sollte durch die vorliegend in Rede stehende strengere Reglementierung des gewerblichen Glücksspiels gerade den Anforderungen an eine systematische und kohärente Normierung des gesamten Glücksspielbereichs Rechnung getragen werden. Dafür, dass die erwähnten Gaststätten durch die zuständigen Ordnungsbehörden in einer dem Gesetzgeber zuzurechnenden Weise billigend geduldet werden, ist dem Vorbringen der Klägerin nichts zu entnehmen und auch im Übrigen nichts ersichtlich.

- 165 Auch die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelung kann nicht in Abrede gestellt werden. Infolge der dem Gesetzgeber auch insoweit zustehenden Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr der Gefahren durch Glücksspiel für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, a.a.O.). Hierfür ist vorliegend nichts ersichtlich.
- 166 Das gilt auch für das vollständige Erlöschen der Alterlaubnisse. Ein Bestehenlassen von Alterlaubnissen, soweit sie den neuen Vorgaben entsprechen, wäre nämlich mit einem erhöhten Prüfungs- und Vollzugsaufwand für die Ordnungsbehörden verbunden und daher nicht gleichermaßen geeignet, die beabsichtigte Neuordnung durchzusetzen. Denn insoweit wären die Behörden bezirkübergreifend verpflichtet, ihrerseits alle bestehenden Spielhallen in den Blick zu nehmen und sie daraufhin zu überprüfen, ob sie insbesondere dem Verbundverbot und den Abstandsgeboten genügen. Bei der getroffenen gesetzlichen Regelung obliegt es demgegenüber den Spielhallenbetreibern für die Erteilung einer Erlaubnis nach neuem Recht Sorge zu tragen.
- 167 Die Regelungen sind schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist.
- 168 Der in §24 Abs. 1 und 2 GlüStV, §15 AGGlüStV Bln verankerte Erlaubnisvorbehalt steht in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der Klägerin. Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Gemeinwohlinteressen, vor allem die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht mit ihren bedenklichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Betroffenen, sind derart gewichtig, dass sie die mit einem Erlaubnisvorbehalt verbun-

denen Beschränkungen für Glücksspielveranstalter zu rechtfertigen vermögen (vgl. hierzu bereits BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., S. 29, Rn. 52 zum GlüStV a.F.). Für eine Überregulierung ist angesichts der Bestimmung des §15 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV Bln, wonach die Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV unter Vermeidung von Widersprüchen zusammen mit der Erlaubnis nach dem SpielhG Bln erteilt werden soll, nichts zu erkennen.

- 169 Das Verbundverbot und die Abstandsgebote sind ebenfalls verhältnismäßig im engeren Sinne. Die hohe Bedeutung der Allgemeininteressen - insbesondere in Gestalt der Bekämpfung der Spielsucht - hat zur Folge, dass die von der Klägerin beanstandeten Grundrechtsbeschränkungen den bewirkten Zuwachs an Rechtsgüterschutz nicht überwiegen und mithin nicht unangemessen sind. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln und §29 Abs. 4 Satz 2, Satz 4 GlüStV i.V.m. §15 Abs. 5 Satz 1 AGGlüStV Bln die Klägerin als Inhaberin von nach §33i GewO erteilten gültigen Erlaubnissen bis zum 31. Juli 2016 von den in Rede stehenden Bestimmungen freistellt, Spielhallenbetreiber zudem die Möglichkeit haben, auf unattraktivere Standorte im Berliner Stadtgebiet auszuweichen und §2 Abs. 1 SpielhG Bln in seinen Sätzen 3, 4 („soll“) und 5 (i.V.m. §25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV und §15 Abs. 3 AGGlüStV Bln) Ausnahmen zulässt, über die etwaige mit Art. 12 GG unvereinbare Ergebnisse vermieden werden können (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 12). Weshalb ein etwaiges Erlöschen von Baugenehmigungen ein anderes Ergebnis der Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Folge haben sollte, ist dem Vorbringen der Klägerin nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht ersichtlich.
- 170 Dass die gesetzliche Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht konsequent und konsistent der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 309 ff.), kann ebenfalls nicht festgestellt werden. Angesichts dessen kann offen bleiben, ob das angesprochene Konsequenz- und Konsistenzanfordernis nur für die Rechtfertigung von Monopolen gilt oder allgemein im Rahmen der Angemessenheit einer grundrechtsbeschränkenden Regelung Anwendung findet. Die in Rede stehenden Bestimmungen sind nämlich konsequent und konsistent am Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft und Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtet. Das Konsequenz- und Konsistenzanfordernis bezieht sich - anders als das europarechtliche Kohärenzgebot, welches das Glücksspiel insgesamt in den Blick nimmt - nur auf den konkret geregelten Bereich des Glücksspiels (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 -, NVwZ 2009, 1221 [1223]; vgl. ferner Diesbach/Ahlhaus, ZUM 2011, 129 [132f.]), vorliegend also auf die Reglementierung von Spielhallen. Die inmitten stehenden Vorschriften gelten indes für alle Spielhallen in Berlin gleichermaßen, so dass für eine inkonsequente Ausgestaltung nichts ersichtlich ist. Davon abgesehen läge in Bezug auf die von der Klägerin beanstandeten illegalen „Gaststätten-Spielhallen“ auch kein Regelungs-, sondern allenfalls ein Vollzugsdefizit vor, welches keine andere Entscheidung rechtfertigen könnte.

171 Im Übrigen hat der VerfGH Berlin (a.a.O., Rn. 61 f.) zu dieser Problematik bezogen auf das Gebot der Einzelaufstellung in §4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG Bln ausgeführt:

172

Ebenso wenig fehlt es an konsequenter und konsistenter Zweckverfolgung. Hat sich der Gesetzgeber aufgrund des ihm zukommenden Spielraums zu einer bestimmten Einschätzung des Gefahrenpotenzials entschlossen, auf dieser Grundlage die betroffenen Interessen bewertet und ein Regelungskonzept gewählt, so muss er diese Entscheidung auch folgerichtig weiterverfolgen. Gefahreinschätzungen sind nicht schlüssig, wenn identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen wird (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u. a. -, BVerfGE 121, 317 <362 f.> = juris Rn. 135 m. w. N.). Auch wenn keine objektive Berufswahlregelung in Rede steht (vgl. VG Berlin, Urteil vom 1. März 2013, a. a. O., Rn. 153), ist dennoch angesichts des nicht unerheblichen Eingriffs in die Berufsfreiheit auch für Berufsausübungsregeln zunächst insofern eine konsequente und konsistente Ausgestaltung der Regelungen zur Verfolgung des präventiven Ziels der Suchtbekämpfung zu verlangen; mit den ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten dürfen nicht fiskalische Interessen des Staates verfolgt werden.

173 Ein Verstoß gegen das Gebot konsequenter Suchtbekämpfung kann hier nicht festgestellt werden. Zwar trifft es zu, dass das Erfordernis der Einzelaufstellung und des Sichtschutzes zwischen den Geräten (§4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG) weder für Spielbanken noch für Gaststätten gilt. In Gaststätten ist weiter die Aufstellung von bis zu drei Geräten ohne Trennwände zulässig, was auch unter dem Gesichtspunkt eines ungenügenden Spielerschutzes kritisiert wird (Dyckmans, Sucht 2011, 289 <290 und 292>). Aber gerade vor diesem Hintergrund strebt auf Bundesebene der Ordnungsgeber an, die Gerätehöchstzahl in Gaststätten zu verringern (siehe dazu Art. 5 des Entwurfs der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 23. Mai 2013, BR-Drs. 437/13 und den nachfolgenden Beschluss des Bundesrates vom 5. Juli 2013, BR-Drs. 437/13 (B)). Eine nur schrittweise Fortentwicklung der verschiedenen Regelsysteme zur Eindämmung der Spielsucht ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Berliner Spielhallengesetz ist vielmehr auch Ausdruck des Bestrebens, das Regelungssystem des Automaten- und Glücksspielrechts konsistent auszugestalten, um dem kritisierten Nachholbedarf an Suchtprävention beim gewerblichen Automaten-spiel zu begegnen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 305 = juris Rn. 100; Dyckmans, Sucht 2011, 289 <290>). Das Gebot konsequenter und konsistenter Verfolgung des Ziels, Gefahren abzuwenden, verwehrt dem Gesetzgeber nicht, eine Angleichung des Rechts schrittweise unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung zu verwirklichen und dabei die Wirksamkeit einzelner Instrumente zur Eindämmung von Gefahren zu erproben; den Gesetzgeber trifft allerdings auch insoweit die Pflicht, die weitere Entwicklung umso sorgfältiger im Auge zu behalten und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen (vgl. Beschluss vom 15. Januar 2014, a. a. O.).

- 174 Auch soweit für Automaten in Spielbanken weniger strenge Anforderungen insbesondere an die Geräteaufstellung sowie hinsichtlich der zulässigen Gewinn- und Verlustsummen gelten, ist die konsequente und kohärente Zweckverfolgung noch nicht in Frage gestellt. Zum einen ist die Zahl der Spielbanken in Berlin zahlenmäßig begrenzt. Zum anderen und vor allem ist das Automatenpiel in Spielbanken geringeren Regulierungen unterworfen, aber der Zugang deutlich stärker beschränkt (Dyckmans, a. a. O., S. 290). So sind die Sperrvorschriften zum Spielerschutz erheblich strenger als für Spielhallen. Für Spielbanken gilt das bundesweite Sperrsystem gemäß §8 und §23 des Glücksspielstaatsvertrags (vom 15. Dezember 2011; §§3, 7 Abs. 1 Nr. 5 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung vom 20. Juli 2012, GVBl. S. 238). Danach ist sowohl die Selbstsperre als auch die Fremdsperre möglich, wobei das Personal in Spielbanken zur Sperrung von spielsuchtgefährdeten, überschuldeten oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommenden Personen und solchen, die unverhältnismäßige Einsätze riskieren, verpflichtet ist; die Mindestdauer der Sperre beträgt ein Jahr. Demgegenüber kennt das Spielhallengesetz Berlin in §6 Abs. 5 Satz 3 nur den Ausschluss vom Spiel und sieht eine längerfristige, aber nur für die einzelne Spielhalle wirksame Sperre ausschließlich auf Verlangen des Spielers selbst vor (§6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG). Außerdem findet in Spielbanken eine visuelle Überwachung nach §10a des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (vom 8. Februar 1999, GVBl. S. 70, eingefügt durch Art. 1 Nr. 6 des Dritten Änderungsgesetzes vom 3. März 2010, GVBl. S. 70) statt.“
- 175 Diese Ausführungen gelten für die hier in Rede stehenden Bestimmungen entsprechend. Vor diesem Hintergrund kommt es auf die Behauptungen der Klägerin in Bezug auf den von ihr angestellten „Vergleich der Glücksspielautomaten in Spielbanken mit den Gewinnspielgeräten in Spielhallen“ und auf ihre Behauptungen zur „Nichtbeachtung der Empfehlungen des Fachbeirats Glücksspielsucht . . . für eine suchtpräventive Regulierung von Spielbanken, Werbung für Spielbanken“ nicht an, weshalb auch den Beweisanträgen zu 3. und 7a. bis 7c. aus ihrem Schriftsatz vom 6. Mai 2015 nicht nachgekommen werden musste.
- 176 (b) Verbundverbot, Abstandsgebote, Erlöschensregelung und glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt sind auch insoweit mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, als Regelungen, die in dieses Grundrecht eingreifen, im Übrigen verfassungsgemäß sein müssen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 - 1 BvL 21/11 -, BVerfGE 130, 131 [142]):
- 177 Die Bestimmung des §24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV mit seiner Bezugnahme auf die Ziele des §1 GlüStV ist hinreichend bestimmt. Aus der Zielsetzung des Staatsvertrags, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschriften mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Urteil vom 23. März 2006, a.a.O.) sowie den Materialien zum Staatsvertrag lassen sich Zweck und Inhalt ausreichend ermitteln und objektive Kriterien gewinnen, die eine willkürliche Handhabung

durch die Behörden und Gerichte ausschließen. Dass hierbei eine Auslegung der verwendeten Begrifflichkeiten zu erfolgen hat, steht einer hinreichenden Bestimmtheit der genannten Vorschriften nicht entgegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., S. 27, Rn. 26). Angesichts dessen entsprechen auch die Bestimmungen des §2 Abs. 1 Sätze 2, 3 und 4 SpielhG Bln (Verbundverbot und Abstandsgebote) den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit und Justitiabilität. Es lässt sich unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes jedenfalls durch Auslegung ermitteln, was unter dem Begriff der „räumlichen Nähe“ zu verstehen ist. Gleiches gilt für den Begriff „Spielhallenstandort“, soweit diesbezüglich überhaupt Unklarheiten bestehen sollten und sich sein Sinngehalt nicht ohne Weiteres erklärt. Der Rechtsprechung zu anderen „Soll-Bestimmungen“ (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 22. November 2005 - BVerwG 1 C 18.04 -, BVerwGE 124, 326 [331]) schließlich kann entnommen werden, dass diese in der Regel eingehalten werden müssen und nur bei Vorliegen von atypischen Umständen nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden ist, wobei auch grundrechtliche Positionen zu berücksichtigen sind. Dies ist auf die „Soll-Bestimmungen“ des SpielhG Bln zu übertragen.

- 178 §2 SpielhG kann auch nicht deshalb als zu unbestimmt angesehen werden, weil in Abs. 3 Satz 1 das Wort „insbesondere“ verwendet wird. Eine Auslegung der Norm ergibt insoweit nämlich, dass hiermit nur auf die sonstigen Versagungsgründe - etwa das Verbundverbot und die Abstandsgebote des Abs. 1 - hingewiesen, der Charakter der Spielhallenerlaubnis als präventives „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 10) jedoch nicht in Frage gestellt werden sollte.
- 179 Auch eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Eine Gruppe von Normadressaten darf gegenüber einer anderen Gruppe von Normadressaten nur dann unterschiedlich behandelt werden, wenn zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2015 - 1 BvR 2880/11 -, juris Rn. 38 f.).
- 180 Danach kann vorliegend eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG, insbesondere durch das Verbundverbot und die Abstandsgebote, nicht festgestellt werden. Im Verhältnis zu Gaststätten, die Geldspielautomaten aufstellen dürfen, fehlt es bereits an einem vergleichbaren Sachverhalt. Denn bei solchen Gaststätten liegt der Schwerpunkt der Gewerbetätigkeit in der Verabreichung von Speisen und Getränken, bei Spielhallen wie derjenigen der Klägerin demgegenüber in einem vielfältigen Angebot von Geldspielgeräten. Aus dem bloßen Umstand, dass gesetzliche Vorschriften umgangen werden können und die Aufstellung von Geldspielgeräten als tatsächlicher Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit in

Räumen erfolgen mag, die nur vorgeblich dem Betrieb einer erlaubnisfreien Gaststätte dienen, kann die Klägerin nichts für die Verfassungswidrigkeit der Abstandsregelungen und des Verbundverbots herleiten. Auch in Bezug auf die Spielbank Berlin fehlt es an einem vergleichbaren Sachverhalt. Denn diese hat in Berlin nur wenige Außenstellen, demgegenüber gibt es in Berlin mehrere hundert Spielhallen. Zudem wird dem Ziel der Suchtbekämpfung im Bereich der Spielbank über eine strengere Zugangsreglementierung Rechnung getragen. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

- 181 Auch eine Verletzung des Grundsatzes „bundesfreundlichen Verhaltens“ ist nicht gegeben. Eine (unzulässige) Abweichung von Vorgaben des GlüStV durch das SpielhG Bln liegt insoweit nicht vor. Denn der - im Übrigen später in Kraft getretene - GlüStV trifft Regelungen nur in Bezug auf die glücksspielrechtliche Erlaubnis; Anforderungen, die in den Normen des SpielhG Bln bezogen auf die Spielhallenerlaubnis über Vorgaben aus dem GlüStV hinausgehen, sind insoweit mit Blick auf einen im Staatsvertrag zum Ausdruck kommenden Willen der Gesamtheit der Bundesländer von vornherein unerheblich. Und bezogen auf die Übergangsregelungen schöpft die Bestimmung des §15 AGGlüStV Bln lediglich die Ermächtigung des §29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV aus, wonach hierzu das Nähere in den Ausführungsbestimmungen der Länder zu regeln ist.
- 182 Auch mit Blick auf den rechtstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG) erweisen sich die in Rede stehenden Vorschriften als verfassungsrechtlich unbedenklich. Mit ihrem Einwand, als Inhaberin von unbefristeten Spielhallenerlaubnissen, die ihr im Jahr 2008 erteilt worden seien, habe sie darauf vertrauen dürfen, ihre Spielhallen auf unabsehbare Zeit betreiben zu dürfen, zumal ein Widerruf der Spielhallenerlaubnisse nur gegen Entschädigung zulässig gewesen wäre, vermag die Klägerin im Ergebnis nicht durchzudringen.
- 183 Gestaltet der Gesetzgeber - wie vorliegend der Berliner Gesetzgeber - ein Rechtsgebiet um, so kann er auch auf bereits ins Werk gesetzte Rechte einwirken. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z.B. Beschluss vom 3. Dezember 1997 - 2 BvR 882/97 -, BVerfGE 97, 67 [78 f.]) werden hierfür zwei Fallgruppen unterschieden: die echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rückfolgen) und die unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung). Während Erstere grundsätzlich unzulässig und nur ausnahmsweise gerechtfertigt ist, bestehen gegen Letztere grundsätzlich keine Bedenken. Der Gesetzgeber muss insoweit allerdings dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes Rechnung tragen und die Interessen der Allgemeinheit mit dem berechtigten Vertrauen des Einzelnen abwägen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 1993 - 1 BvR 1509, 1648/91 -, BVerfGE 88, 384 [406 f.]).
- 184 Danach bestehen vorliegend gegen das in Rede stehende Außerkrafttreten der „alten“ Spielhallenerlaubnisse - in Verbindung mit dem für neue Spielhallenerlaubnisse eingeführten Verbundverbot und den Abstandsgeboten sowie gegen das zusätzliche Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Genehmigung - keine

durchgreifenden Bedenken. Es liegt der Fall einer unechten Rückwirkung vor, weil die belastenden Rechtsfolgen der hier in Rede stehenden Normen für die erteilten Alterlaubnisse erst nach dem Inkrafttreten des SpielhG Bln und des GlüStV eintreten.

- 185 Dem berechtigten Vertrauen der Klägerin darauf, ihre Spielhallen ohne Beeinträchtigungen oder zusätzliche Erlaubnisse weiter betreiben zu können, ist durch die Bestimmungen des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln und §15 Abs. 5 Satz 1 AGGlüStV Bln hinreichend Rechnung getragen worden. Denn danach ist die Klägerin nach dem Inkrafttreten des SpielhG Bln noch für fünf Jahre von den neuen Belastungen freigestellt worden. Dass insoweit auch §15 Abs. 5 Satz 1 AGGlüStV Bln an den Ablauf des 31. Juli 2016 anknüpft, ist unbedenklich, da Spielhallenbetreiber wie die Klägerin ab dem Inkrafttreten des SpielhG Bln ohnehin mit dem Erlöschen ihrer Alterlaubnisse rechnen mussten, auf den Fortbestand der Betriebsmöglichkeit ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis mithin nicht berechtigterweise vertrauen durften.
- 186 Mit der danach eingeräumten Übergangsfrist von grundsätzlich fünf Jahren ist Spielhallenbetreibern wie der Klägerin auch ausreichend Zeit gegeben worden, ihren Geschäftsbetrieb an die neuen Gegebenheiten anzupassen und sich ggf. um Ausweichstandorte zu kümmern (vgl. zur Angemessenheit einer Fünfjahresfrist: StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 455 f.; Bay. VerfGH, a.a.O., Rn. 96). Einer fünfzehnjährigen Frist bedurfte es mit Blick auf die vom Gesetzgeber verfolgten überwiegend wichtigen Gemeinwohlbelange des Spieler- und Jugendschutzes nicht (vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O.), zumal Einrichtungsgegenstände von zu schließenden Spielhallen an anderen Orten verwendet werden können und atypischen Härten im Einzelfall im Rahmen der Härteregeleungen der Sätze 3 bis 5 des §2 Abs. 1 SpielhG Bln (i.V.m. §15 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV Bln) Rechnung getragen werden kann; eine Vollamortisation getätigter Investitionen musste der Gesetzgeber nicht ermöglichen (vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 438). Auch darauf, welche Übergangsfristen (andere) Normgeber in anderen Fällen gewählt haben, kommt es nicht an.
- 187 Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, detaillierte Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, um eine nach Ablauf der Übergangsfristen ggf. auftretende Konkurrenzsituation zwischen mehreren Bewerbern um eine Erlaubnis zu regeln, besteht ebenfalls nicht. Auch ohne ausdrückliche Regelung versteht es sich nämlich von selbst, dass die Verwaltungsbehörden eine Auswahlentscheidung nach sachlich gerechtfertigten Gründen unter Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Positionen zu treffen haben; auch in diesem Zusammenhang werden die Ausnahmeregelungen zu beachten sein (vgl. Bay. VerfGH, a.a.O., Rn. 89). Vor diesem Hintergrund musste auch den Beweisanträgen der Klägerin zu 9a. und 9b. aus ihrem Schriftsatz vom 6. Mai 2015 nicht stattgegeben werden. Denn auf die unter Beweis gestellten Tatsachen zur „Festlegung von Auswahlkriterien für Standortkonkurrenzen“ kommt es für die Entscheidung nicht an.

- 188 Frühzeitige Erlaubnisanträge mit Blick auf die Planungsinteressen von Altbetreibern sind im Berliner Landesrecht auch nicht durch Gesetz ausgeschlossen worden (vgl. hierzu StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 379 ff.). Der Senat geht davon aus, dass derartige Anträge von den zuständigen Behörden in einer den Interessen der Spielhallenbetreiber hinreichend Rechnung tragenden Weise rechtzeitig vor dem Mitte 2016 wirksam werdenden Erlöschen der Alterlaubnisse beschieden werden und den Spielhallenbetreibern insoweit alsbald Dispositionssicherheit gewährt wird.
- 189 (2) Auch die Bestimmungen zur Reduzierung der maximal aufzustellenden Geräte in Spielhallen und zur Begrenzung auf höchstens ein anderes Spiel (§4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SpielhG Bln [Antrag zu 2]) sind nicht wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG auf die Klägerin unanwendbar. Es handelt sich hierbei um Berufsausübungsregelungen, die den Zweck der Suchtprävention und der Reduzierung von Anreizen zu übermäßigem Spielen verfolgen (AH-Drs. 16/4027, S. 14). Die in Rede stehenden Bestimmungen sind unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ebenfalls verhältnismäßig und im Übrigen verfassungskonform (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O.; vgl. ferner VG Hamburg, a.a.O., Rn. 80 ff. und 97 ff.). Unerheblich ist, ob andere Spiele, „die gem. §33d GewO erlaubt werden und in einer Spielhalle veranstaltet werden, . . . unter dem Aspekt der Suchtprävention unbedenklich“ sind. Dem hierauf bezogenen Beweisantrag zu 1. der Klägerin aus ihrem Schriftsatz vom 6. Mai 2015 brauchte aus diesem Grunde nicht nachgegangen werden. Denn der Gesetzgeber hat insoweit in unbedenklicher Weise nach Maßgabe der ihm zustehenden Einschätzungsprärogative darauf abgestellt, dass durch die Zulassung solcher Spiele jedenfalls „übermäßige Anreize zum überlangen Verweilen“ in Spielhallen geschaffen werden würden (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 14).
- 190 Dem Einwand der Klägerin, eine wirtschaftliche Betriebsführung sei nach einer Reduzierung der aufgestellten Geräte auf höchstens acht nicht mehr möglich, ist entgegenzuhalten, dass die Geld- oder Warenspielgeräte durch andere Geräte - etwa Unterhaltungsspielgeräte - ersetzt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O.) und insoweit weitere Umsätze generiert werden können.
- 191 Mangels eines vergleichbaren Sachverhalts (vgl. hierzu die obigen Ausführungen) begegnen die inmitten stehenden Regelungen auch keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG und die Rechtslage bei der Spielbank in Berlin.
- 192 Dass die Übergangsregelung des §8 Abs. 3 SpielhG Bln unzureichend wäre, kann angesichts des mit §4 Abs. 2 und 3 SpielhG Bln verfolgten Ziels des Schutzes eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts nicht festgestellt werden. Insoweit kann zur Vermeidung von Wiederholungen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Der Hinweis der Klägerin darauf, dass die Abschreibungsfrist für Spielautomaten vier Jahre betrage, rechtfertigt keine andere Entscheidung, da der Gesetzgeber keine Vollamortisation ermöglichen muss, vorrangig bere-

its abgeschriebene Geräte entfernt und nicht abgeschriebene Geräte im Übrigen auch anderweitig - etwa durch Verkauf - verwertet werden können. Aus dem Umstand, dass die Aufstellbedingungen durch den Bundesverordnungsgeber zuvor gelockert worden waren, folgt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, dass eine längere Übergangsfrist hätte gewährt werden müssen. Denn Gründe, die die Annahme rechtfertigen würden, Spielhallenbetreiber hätten insoweit darauf vertrauen dürfen, dass es hierbei bleibe und die Vorgaben nicht wieder verschärft würden, sind dem Vorbringen der Klägerin nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht ersichtlich.

- 193 (3) Auch bei den von der Klägerin beanstandeten Werberestriktionen (§4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln, §26 Abs. 1 GlüStV [Antrag zu 6])) handelt es sich um Berufsausübungsregelungen. Sie sollen verhindern, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhallen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter ausgeht (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 13). Potentielle Spieler sollen nicht durch das Anpreisen von Geldgewinnen zum Spielen verleitet werden. Auch auf diese Weise soll dem Entstehen von Spielsucht vorgebeugt werden. Die Vorschriften leisten einen Beitrag zur Erreichung dieses Zweckes, sind erforderlich, verhältnismäßig im engeren Sinne (vgl. hierzu bereits BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., S. 28, Rn. 39) und im Übrigen verfassungsgemäß. Eine inkonsequente Regelung mit Blick auf die Normierung der Werbung anderer Glücksspielbereiche kann nicht festgestellt werden. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden, die in vorliegendem Zusammenhang entsprechend gelten.
- 194 Gegen die Werberestriktionen bestehen auch keine rechtlichen Bedenken im Hinblick auf ihre Bestimmtheit. Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 14. Oktober 2008, a.a.O., S. 27, Rn. 26) hat die Werberestriktionen des GlüStV 2008 (Verbot der „auffordernden, anreizenden oder ermunternden“ Werbung sowie der Internetwerbung in §5 Abs. 2 Satz 1 bzw. Abs. 3 GlüStV a.F.) als mit den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit und Justitiabilität vereinbar gehalten. Für die hier in Rede stehenden Bestimmungen gilt nichts anderes.
- 195 Schon mangels vergleichbaren Sachverhalts (vgl. hierzu die obigen Ausführungen) begegnen die inmitten stehenden Regelungen auch keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG und eine abweichende Ausgestaltung der Rechtslage bei der Spielbank Berlin oder anderen Glücksspielen.
- 196 Eine Übergangsregelung war nicht erforderlich. Gründe, die die Annahme rechtfertigen könnten, die Klägerin habe berechtigterweise darauf vertrauen dürfen, in den Werbemöglichkeiten für ihre Spielhallen nicht beschränkt zu werden, sind dem Vorbringen der Klägerin nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht ersichtlich.
- 197 (4) Die Regelung des §6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG Bln (Antrag zu 9) - danach sind für die Dauer von mindestens einem Jahr Personen vom Spiel auszuschließen, die dies gegenüber der Inhaberin oder dem Inhaber der Erlaubnis nach §2 Ab-

satz 1 SpielhG Bln oder dem mit der Aufsicht betrauten Personal verlangen - stellt sich ebenfalls als verfassungskonforme Berufsausübungsregelung dar. Sie soll dem Spieler die Möglichkeit einer Selbstsperrung geben (AH-Drs. 16/4027, S. 16) und auf diese Weise einen Beitrag zur Bekämpfung der Spielsucht leisten. Auch diesbezüglich sind Gründe, die die Annahme rechtfertigen könnten, die Bestimmung sei unverhältnismäßig oder sonst verfassungswidrig nicht ersichtlich. Der Hinweis der Klägerin darauf, dass Spieler in andere Spielhallen, insbesondere im Land Brandenburg, ausweichen könnten, stellt die Geeignetheit der Norm schon wegen der insoweit zu beachtenden Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers - für eine offensichtlich fehlerhafte Einschätzung ist insoweit nichts zu erkennen - nicht in Frage.

- 198 Auch im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Spieler aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken gegen die Norm, da sich der betroffene Spieler insoweit jeweils mit der Speicherung seiner Daten einverstanden erklärt. Eine der bedenklichen rechtlichen Ausgestaltung in Baden-Württemberg vergleichbare Regelung (vgl. hierzu StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 403 ff.) hat der Berliner Gesetzgeber nicht gewählt.
- 199 (5) Bezogen auf die verhältnismäßige und im Übrigen verfassungsgemäße Verpflichtung der Spielhallenbetreiber zur Eingangskontrolle (§6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG Bln [Antrag zu 8]) - sie stellt sich als den Zwecken des Jugend- und Spielerschutzes dienliche verhältnismäßige Berufsausübungsregelung dar (vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 398) - kann die von der Klägerin mit ihrer Klage begehrte Feststellung ebenfalls nicht getroffen werden. Zwar sind beide Beteiligte zu Recht darüber einig, dass eine Eingangskontrolle nur abhängig von einem hierzu gegebenen Anlass im Einzelfall durchgeführt werden muss (vgl. hierzu auch StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 401: bei einem anderen Verständnis der Norm wäre diese „schikanös und nicht erforderlich“). Die begehrte Feststellung, „dass die Klägerin abgesehen von Zweifelsfällen im Hinblick auf Einhaltung der Altersgrenze . . . nicht . . . verpflichtet ist, durch Eingangskontrolle und Prüfung des Personalausweises oder anderer Dokumente Identität und/oder Alter der Personen, die Zutritt zu einer Spielhalle begehren, zu kontrollieren“ (Hervorhebungen nicht im Original), kann gleichwohl nicht getroffen werden. Denn die von der Klägerin in ihren Antrag aufgenommene Einschränkung in Bezug auf die Einhaltung der Altersgrenze genügt nicht. Eine Einlasskontrolle ist nämlich anlassbezogen nicht nur dann erforderlich, wenn Grund zur Annahme besteht, dass eine Person noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat, sondern auch dann, wenn eine Person nach §6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG Bln gesperrt sein kann. Nur wenn das Nichtvorliegen auch dieser Voraussetzung bereits ohne Personalienkontrolle feststeht (etwa weil eine Person ersichtlich älter als 18 Jahre alt ist und der Aufsichtsperson die gesperrten Personen alle persönlich bekannt sind), kann hierauf verzichtet werden.
- 200 (6) Auch bezogen auf die Regelungen zur Begrenzung der Gerätezahl bei ent-

geltlicher Abgabe von Speisen und Getränken (§6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 3]), zum Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken (§6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln [Antrag zu 4]), zur Sperrzeit (§5 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln [Antrag zu 5]), zur verpflichtenden Anwesenheit einer Aufsichtsperson (§6 Abs. 2 SpielhG Bln [Antrag zu 7]), zum Anfertigen eines Sozialkonzepts und zur Aufklärungspflicht (§§6 und 7 GlüStV [Antrag zu 10]) bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG. Zum Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken hat der VerfGH Berlin (a.a.O., Rn. 64) für den Senat bindend (§30 Abs. 1 VerfGHG) ausgeführt:

201

Schließlich stellt auch die Regelung des §6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG zum Verbot unentgeltlicher Abgabe von Speisen und Getränken ein geeignetes Mittel der Suchtprävention dar. . . Dem Gesetzgeber geht es darum, den Spieltrieb einzudämmen, indem die Ausstattung von Spielhallen, die den Spieler zum Verbleib anreizen können, abgebaut wird. (Abghs-Drs. 16/4027, S. 15). Dieses Ziel wird mit dem genannten Verbot gefördert. Dem Gesetzgeber kommt auch insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Hierzu zählt auch das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Getränken. Ein nur auf Speisen bezogenes Verbot, wie es der Beschwerdeführer für ausreichend hält, wäre nicht in gleicher Weise geeignet. Aus den bereits genannten Gründen verstößt dieses Verbot im Hinblick auf die Rechtslage in Gaststätten gegenwärtig auch nicht gegen die Anforderungen konsequenter und konsistenter Zweckverfolgung.“

202

Dem ist auch unbeschadet der vorerwähnten Bindungswirkung nichts hinzuzufügen. Angesichts dessen sind - mit entsprechender Begründung - auch die Bestimmungen der §§5 Abs. 1 Satz 1, 6 Abs. 1 Satz 1, 6 Abs. 2 SpielhG und der §§6 und 7 GlüStV als verhältnismäßige und im Übrigen verfassungsgemäße Berufsausübungsregelungen zu qualifizieren.

203

Dabei greift insbesondere auch der die Sperrzeit betreffende Hinweis der Klägerin auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht durch. Mit Blick auf den unterschiedlichen Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit liegen insoweit keine vergleichbaren Sachverhalte vor, die dazu zwingen, Spielhallen und Gaststätten im Hinblick auf die Sperrzeit gleich zu behandeln. Die Umgehung der für Spielhallen geltenden Sperrzeitregelungen durch den Betrieb von illegalen sog. „Café-Casinos“ rechtfertigt keine andere Entscheidung.

204

Auch eine unzulässige willkürliche Gleichbehandlung der Spielhallen mit der Spielbank in Berlin ist nicht gegeben. Die Sperrzeit ist aus Gründen der „Prävention von Spielsucht“ verlängert worden, um eine zwangsweise Ruhezeit der oder des Spielenden auszulösen und Anreize zum Weiterspielen zu hemmen (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 14). Der Hinweis des Gesetzgebers darauf, dass die neue Sperrzeit derjenigen entspricht (AH-Drs. 16/4027, S. 15), die für Spielbanken in Berlin gilt, rechtfertigt angesichts dieser Begründung nicht die Annahme, es

liege insoweit eine willkürliche Gleichbehandlung vor.

- 205 (7) Eine Gesamtschau der Spielhallen betreffenden Beschränkungen einschließlich solcher, die sich nicht aus dem SpielhG Bln bzw. dem GlüStV ergeben (z.B. Vergnügungssteuer, bauplanungsrechtliche Einschränkungen), rechtfertigt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht die Annahme, es liege ein unzulässiger kumulativer Eingriff in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG vor. Angesichts der hohen Bedeutung des geschützten Rechtsguts halten die Eingriffe auch insoweit der geforderten strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung statt (vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 325). Dass Spielhallen in Berlin aufgrund der gesetzlichen Restriktionen künftig nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können, kann in diesem Zusammenhang nicht festgestellt werden. Maßgeblich für eine unzulässige „Erdrosselung eines Berufszweiges“ ist die Regelwirkung, nicht die singuläre Auswirkung einer Norm in Sonderkonstellationen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1984 - 1 BvL 18/82 u.a. -, BVerfGE 68, 155 [173]). Auch nach den Angaben der Klägerin waren kausal für die Schließung einiger ihrer Spielhallen vorliegend jedoch im Wesentlichen nicht die durch die Neuregelung(en) erhöhten Kosten, sondern die Konkurrenz in Gestalt der sog. „Café-Casinos“. Derartige illegale, nur bestimmte Bezirke betreffende und damit singuläre Auswüchse müssen insoweit jedoch bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der getroffenen gesetzlichen Regelung außer Betracht bleiben. Im Übrigen ist von der Klägerin weder dargetan worden noch sonst ersichtlich, dass Spielhallen auch in den (unattraktiveren) Außenbereichen von Berlin, wo es deutlich weniger Konkurrenz geben wird, nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Das Zahlenmaterial der Klägerin zeigt Derartiges nicht auf, da es sich ausschließlich auf in der City-West gelegene Spielhallen der Klägerin bezieht.
- 206 Angesichts dessen brauchte auch den die „Erdrosselung des Spielhallengewerbes in Berlin“ betreffenden Beweisanträgen der Klägerin zu 5a. bis 5d. aus ihrem Schriftsatz vom 6. Mai 2015 nicht gefolgt zu werden. Der Antrag zu 5a. war unerheblich, weil die Behauptungen der Klägerin zur Verschärfung der Konkurrenzsituation in der L... und am K... für sich genommen keine Erdrosselung des Berufszweiges belegen und im Übrigen nach eigenem Vortrag der Klägerin auf illegale Angebote zurückzuführen sind, die nicht im SpielhG Bln im Sinne eines Regelungsdefizits angelegt sind. Der Beweisantrag zu 5b. ist unerheblich, da Mehrfachspielhallen zukünftig in Berlin auch rechtlich unmöglich sein werden. Die Beweisanträge zu 5c. und 5d. schließlich, wonach sich aus den von der Klägerin vorgelegten Zahlen eine Erdrosselung des Berufszweiges ergeben soll, sind unsubstantiiert und aus diesem Grunde unbeachtlich. Es handelt sich um Behauptungen, die die Klägerin „ins Blaue hinein“ aufgestellt hat, bzw. um Ausforschungsbeweisanträge, weil nicht dargelegt wurde oder sonst erkennbar ist, warum die Daten der Klägerin für jeden anderen - etwa auch kleinere - Spielhallenbetreiber unter den zukünftig geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen gelten sollen; zudem sind die fraglichen Behauptungen der Klägerin widersprüchlich, weil sie nach ihren eigenen Angaben in der mündlichen Verhandlung selbst davon ausgeht, dass bei Vollzug des SpielhG Bln immerhin noch 20 % oder

120 Betriebe fortbestehen werden. Die Klägerin erachtet hierbei den Betrieb von Spielhallen offensichtlich auch zukünftig für wirtschaftlich sinnvoll, weil sie erkennbar zu den Betreibern von derartig fortbestehenden Spielhallen gehören möchte.

- 207 Angesichts dessen ist auch der - im Übrigen spekulative (die Senatsverwaltung kann die Anzahl der verbleibenden Spielhallen nicht sicher voraussagen) Beweisanspruch zu 8a. aus dem Schriftsatz der Klägerin vom 6. Mai 2015 unerheblich, weil die Behauptung der Klägerin für eine gleichsamerdrosselung des Berufszweiges nichts hergibt. Die Behauptungen aus den Beweisansprüchen zu 8b. bis 8d. des genannten Schriftsatzes zur Anzahl und zur Lage von Spielhallenstandorten in bestimmten Berliner Bezirken können insoweit als wahr unterstellt werden und waren aus diesem Grunde abzulehnen, weil sich hieraus keine Erdrosselung des Berufszweiges ergibt und nicht ausgeführt wird, warum nicht auf andere konkrete Standorte ausgewichen werden könnte. Abzulehnen waren auch die Ansprüche zu 8f. und 8g. und 10., da auch die insoweit aufgestellten Behauptungen unerheblich sind: Aus der Zahl der seit Inkrafttreten des SpielhG Bln erteilten Spielhallenerlaubnisse bzw. dem Rückgang der Spielhallen seither lässt sich nichts für eine Erdrosselung des Berufszweiges herleiten. Es handelt sich nämlich um bloße Folgen des Umstandes, dass der Altbestand an Spielhallen noch existiert.
- 208 dd. Die Erlöschensregelung des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln - im Zusammenwirken mit dem Verbundverbot, den Abstandsgeboten und dem glückspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt - und die Pflicht zur Gerätereduzierung verletzen die Klägerin auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.
- 209 Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wird das Eigentum gewährleistet. Hiermit soll dem Grundrechtsträger - hierzu gehören gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen des Privatrechts wie die Klägerin - ermöglicht werden, einen Freiraum im vermögensrechtlichen Raum zu bewahren, wobei als eigentumsfähige Position grundsätzlich jedes vom Gesetzgeber gewährte konkrete vermögenswerte Recht einzustufen ist (vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Rn. 1 und 7 zu Art. 14). Im Verhältnis zu Art. 12 Abs. 1 GG gilt hierbei: Art. 12 Abs. 1 GG schützt den Erwerb, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG das Erworbenere (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O.).
- 210 Öffentlich rechtliche Positionen, wie sie vorliegend mit den der Klägerin erteilten Erlaubnissen nach §33i GewO in Rede stehen, werden nur dann von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt, wenn sie dem einzelnen eine Rechtsposition verschaffen, der derjenigen des Eigentümers entspricht, was grundsätzlich voraussetzt, dass sie dem Betroffenen nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts zugeordnet sind und auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 11 m.w.N.). Staatliche Genehmigungen sind insoweit mangels eigener Leistung grundsätzlich nicht geschützt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni

2009 - 1 BvR 198/08 -, NVwZ 2009, 1426 [1428]; Ausnahme: Wasserrechte, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 1 BvR 27/09 -, juris Rn. 62; offen: immissionsschutzrechtliche Genehmigung, vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2010 - 1 BvR 1627/09 -, NVwZ 2010, 771 [772, Rn. 29]). Im Vertrauen auf eine Genehmigung vorgenommene Investitionen werden jedoch dann gegen eine nachträgliche Entwertung geschützt, wenn der Unternehmer aufgrund der einfachgesetzlichen Rechtslage auf den Fortbestand der Genehmigung vertrauen durfte (vgl. Jarass, a.a.O., Rn. 13).

- 211 Ob der - hier möglicherweise tangierte - eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb von Art. 14 GG erfasst wird, ist vom Bundesverfassungsgericht bisher offen gelassen worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558, 1428/91 -, BVerfGE 105, 252 [278]; ebenso BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2003 - BVerwG 6 C 17.02 -, BVerwGE 118, 226 [241]; bejaht hingegen vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof, a.a.O., Rn. 114; ebenso Jarass, a.a.O., Rn. 10 zu Art. 14) und braucht auch vorliegend nicht entschieden zu werden.
- 212 Soweit nämlich die Pflicht zur Reduzierung der in den Spielhallen aufstellbaren Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Rede steht, ist bereits ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu verneinen, da es insoweit lediglich um die eigentumsrechtlich nicht geschützte Beeinträchtigung von Chancen und Erwerbsmöglichkeiten geht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987, a.a.O.). Und bezogen auf die Erlöschensregelung nebst den sie flankierenden Bestimmungen (Verbundverbot, Abstandsgebote, glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt) wäre ein - unterstellter - Eigentumseingriff (vgl. hierzu Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. Juni 2013, a.a.O.; vgl. aber auch BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, S. 26, Rn. 10, wonach beim Verbot der bis dahin zulässigen gewerblichen Internetvermittlung von Lotterierprodukten die Eigentumsgarantie „nicht heranzuziehen“ ist) jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Denn eine mangels Entschädigungsregelung verfassungswidrige Enteignung kann in den fraglichen Bestimmungen nicht gesehen werden; vielmehr wäre insoweit lediglich von einer - verhältnismäßigen und im Übrigen verfassungsgemäßen - Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auszugehen.
- 213 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z.B. Beschluss vom 10. Oktober 1997 - 1 BvR 310/84 -, NJW 1998, 367) ist die Enteignung auf die Entziehung konkreter Rechtspositionen gerichtet, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind. Vorschriften im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (Inhalts- und Schrankenbestimmungen) bestimmen demgegenüber generell und abstrakt, wie weit eine geschützte Rechtsposition (künftig) überhaupt reicht. Danach liegt in den fraglichen Bestimmungen des SpielhG Bln, des GlüStV und des AGGlüStV Bln allenfalls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Denn die Normen regeln generell und abstrakt, welche Rechte (potentiellen) Betreibern von Spielhallen zukünftig zustehen sollen, und bestimmen damit - sofern die hier in Rede stehenden Positionen überhaupt unter Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG fallen sollten - den Umfang des geschützten Eigentumsrechts

im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Berliner Gesetzgeber hat insoweit hinreichend zum Ausdruck gebracht, dass es ihm um eine umfassende Neuregelung des Rechts der Spielhallen im Rahmen der ihm durch die Föderalismusreform übertragenen Gesetzgebungskompetenz gegangen ist (vgl. AH-Drs. 16/4027, S. 1 und 10).

- 214 Auf die umfangreichen Ausführungen der Beteiligten dazu, ob eine Enteignung zusätzlich voraussetzt, dass es um die hoheitliche Beschaffung eines Gutes zum Zwecke der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gehen muss (in diesem Sinne freilich BVerfG, Beschluss vom 15. April 2009 - 1 BvR 3478/08 -, juris Rn. 15; Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 2153/08 -, juris Rn. 27), kommt es insoweit nicht an. Unerheblich für die Abgrenzung ist in diesem Zusammenhang auch, ob die in Rede stehende Regelung im Einzelfall die Eigentümersbefugnisse über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus einschränkt. Denn eine verfassungswidrige Inhaltsbestimmung stellt nicht zugleich einen „enteignenden Eingriff“ im verfassungsrechtlichen Sinne dar und kann wegen des unterschiedlichen Charakters von Inhaltsbestimmung und Enteignung auch nicht in einen solchen umgedeutet werden (BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1997, a.a.O., S. 367 f.).
- 215 Die danach hier allenfalls vorliegende Inhalts- und Schrankenbestimmung wäre auch als verhältnismäßig und im Übrigen verfassungsgemäß anzusehen (vgl. hierzu Jarass, a.a.O., Rn. 52). Insoweit kann auf die obigen Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG, insbesondere zur Verhältnismäßigkeit und zur Überleitungsvorschrift des §8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bln, verwiesen werden. Eine Entschädigungspflicht musste der Gesetzgeber danach vorliegend nicht normieren.
- 216 2. Die vorliegend umstrittenen Bestimmungen sind - unabhängig davon, dass der Brandenburger Gesetzgeber sein Spielhallengesetz hat notifizieren lassen - auch nicht wegen eines Verstoßes gegen die Informationspflicht nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 HS 1 RL 98/34/EG unanwendbar. Nach der genannten Bestimmung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, sofern es sich nicht um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt.
- 217 a. Die Vorschriften des SpielhG Bln stellen keine technischen Vorschriften in diesem Sinne dar. Sie fallen nicht unter die „erste Kategorie der technischen Vorschriften“ (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012 - C-213/11 u.a. - „Fortuna“, juris Rn. 28), d.h. unter den Begriff der „technischen Spezifikation“ (vgl. Art. 1 Nr. 3 der Richtlinie 98/34/EG), weil sie sich nicht auf das Erzeugnis - die Geldspielgeräte - als solches beziehen und insoweit kein vorgeschriebenes Merkmal für dieses Erzeugnis festlegen. Sie bilden auch kein „Verbot von Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses im Sinne von Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie“ und fallen deshalb nicht unter die dritte Kategorie. Denn sie gehen in ihrer Tragweite nicht klar über eine Begrenzung bestimmter möglicher Verwendungen des in Rede stehenden Erzeugnisses hinaus (vgl. Eu-

GH, a.a.O., Rn. 31).

- 218 Sie sind schließlich auch nicht als „sonstige Vorschrift“ i.S.v. Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 98/34/EG („zweite Kategorie“) einzustufen. Dies setzte nämlich voraus - was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 37) -, dass es sich bei ihnen um Normen handelt, die die Zusammensetzung, die Art oder die Vermarktung des betreffenden Erzeugnisses wesentlich beeinflussen können (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 35). Daran fehlt es hier bezogen auf die Bestimmungen des SpielhG Bln. Zwar erscheint es möglich, dass diese Normen die Vermarktung von Glücksspielautomaten beeinträchtigen. Eine „wesentliche Beeinträchtigung“ ist aber nicht zu erkennen. Eine Begrenzung der Höchstzahl der Spielhallen sieht das SpielhG Bln insoweit nicht vor. Es erscheint insoweit nicht zwingend, dass mit dem uneingeschränkten Inkrafttreten der Bestimmungen des SpielhG Bln eine deutliche Verringerung der in Berlin aufgestellten Geldspielgeräte einhergehen wird, weil zumindest ein Teil der Betreiber von zukünftig in zentraler Lage unzulässigen Spielhallen auf Außenbereiche Berlins ausweichen werden - hiervon geht die Klägerin selbst aus, wenn sie von einer „Verlagerung“ der Problematik spricht. Davon abgesehen können Geldspielgeräte weiterhin an anderen Orten in Berlin wie etwa in Gaststätten aufgestellt werden. Schließlich beschränkt sich das SpielhG Bln in seinen Auswirkungen mit dem Land Berlin auch nur auf einen kleinen Teil der Bundesrepublik Deutschland. Auch aus diesem Grunde kann von einer „wesentlichen Beeinträchtigung“ der Vermarktung von Geldspielgeräten nicht ausgegangen werden (ebenso im Ergebnis zu den Spielhallengesetzen des Saarlands und Hamburgs: VG des Saarlandes, Urteil vom 12. Dezember 2014 - 1 K 354/13 -, juris Rn. 53 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 17 K 2429/13 -, juris Rn. 142 ff.).
- 219 b. Eine Unanwendbarkeit mangels Notifizierung ist auch für die streitgegenständlichen Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV Bln nicht anzunehmen. Denn der GlüStV ist notifiziert worden und die Vorschriften des AGGlüStV Bln bedurften keiner Notifizierung. Soweit in letzterem Gesetz nämlich Vorschriften des SpielhG Bln in Bezug genommen worden sind, folgt dies unmittelbar aus dem Umstand, dass das SpielhG Bln seinerseits keine notifizierungspflichtigen Vorschriften enthält. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.
- 220 Die Kostenentscheidung folgt aus den §§154 Abs. 2, 155 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §167 Satz 1 VwGO i.V.m. §709 Satz 1 ZPO.
- 221 Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage der Verfassungsmäßigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften des SpielhG Bln zuzulassen (§132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).