

Hufen • Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Friedhelm Hufen

# Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen



**Nomos**

Prof. Dr. Friedhelm Hufen

# Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8329-7325-4

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung geht auf ein Rechtsgutachten zurück, das der Verfasser im November 2011 für die Verlags- und Messegesellschaft mbH des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie (VDAI) erstattet hat. Gegenstand ist die verfassungsrechtliche Prüfung der im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und in einigen Landesgesetzen vorgesehenen oder bereits in Kraft getretenen Maßnahmen zur Eindämmung des gewerblichen Gewinnspiels an Geldspielgeräten. Mit diesen reagieren die Bundesländer auf den von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs ausgehenden Druck zur partiellen Lockerung des Sportwettenmonopols. Die Aufforderung zur konsequenten und konsistenten Ausrichtung der Maßnahmen am Ziel der „Bekämpfung der Spielsucht“ wird von ihnen kaum verhohlen benutzt, um die Zukunft des Monopols auch gegen die Konkurrenz anderer Formen des Glücks- und Gewinnspiels zu sichern. Betroffen von diesen Maßnahmen wären in Deutschland neben Millionen von in ihrer übergroßen Mehrheit völlig ungefährdet spielenden Kunden und zahlreichen Gastwirten unmittelbar etwa 6.000 vor allem mittelständische Unternehmen in den Bereichen Herstellung, Großhandel und Aufstellung von Geld-Gewinnspielgeräten, die derzeit über 70.000 qualifizierte Arbeitsplätze bereitstellen.

Offenbar wenig bedacht wurden bis jetzt aber auch die verfassungsrechtlichen Probleme, die mit den kumulativ wirkenden Maßnahmen verbunden sind. So ist bereits fraglich, in welchem Umfang den Bundesländern aus der Zuordnung des „Rechts der Spielhallen“ seit der Föderalismusreform I eine Regelungskompetenz für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel zugewachsen ist. Inhaltlich gefährdet das Gesamtkonzept nicht nur die berufliche Existenz der Betroffenen; die Maßnahmen greifen auch entschädigungslos in größtenteils durch bestandskräftige gewerberechtliche Erlaubnisse und Baugenehmigungen gesicherte Eigentumsrechte ein. Deshalb ist zu fragen, ob die vorgesehenen Übergangsregeln und –fristen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird es auch darum gehen, ob – wie immer wieder behauptet – gerade das Spielen an Geld-Gewinnspielgeräten besondere Gefahren pathologischen Verhaltens hervorruft und ob Verbote nicht im Gegenteil zu viel bedenklicherem Ausweichen in unkontrollierbare Bereiche des Spielens im Internet oder in die Illegalität führen.

Die Betroffenen und der Verfasser hoffen, dass die Ergebnisse der Untersuchung dazu beitragen, die vorgesehenen Maßnahmen gleichsam in letzter Minute auf den Prüfstand des Verfassungsrechts zu stellen und langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Berlin/Mainz, im Januar 2012

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Gegenstand der Untersuchung, Sachverhalt, Problemstellung	11
I. Gegenstand	11
II. Sachverhalt	11
1. Allgemeine Entwicklung	11
2. Regelungsvorschläge und bereits in Kraft getretene Maßnahmen	12
a. Bundesrecht: Spielverordnung (SpielV)	12
b. Entwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV - Stand 28.10.2011)	13
c. Länderebene	14
aa. Berlin	14
bb. Bremen	15
cc. Hessen	15
d. Kommunale Ebene: Sperrzeiten und Erhöhung der Vergnügungssteuer	16
3. Folgen und Betroffene	17
III. Verfassungsrechtliche Problemstellung	17
1. Die Maßnahmen im allgemeinen	17
2. Mehrebenenproblematik und kumulative Grundrechtseingriffe	19
3. Besondere Probleme der Rückwirkung und des Vertrauensschutzes	19
IV. Ziele, Thematische Eingrenzung	20
V. Aufbau der Untersuchung	21
B. Das Gesamtkonzept „Eindämmung des Glücksspiels“	22
I. Prüfungsmaßstab Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	22
1. Schutzbereich	22
a. Sachlich	22
b. Personell	23
2. Eingriffe	23
a. Gezieltes Zurückdrängen: Mehr als bloße Berufsausübungsregel	23
	7

b. Mittelbare Eingriffe	24
c. Kumulative Eingriffe	24
3. Rechtfertigung von Eingriffen	26
a. Gesetzesvorbehalt	26
b. Gesetzgebungskompetenz	26
aa. Änderung durch die Föderalismusreform	26
bb. Abgrenzung zum Bauplanungsrecht	29
cc. Kompetenz kraft Sachzusammenhangs?	29
dd. Kompetenz aus Polizei- und Sicherheitsrecht?	30
ee. Bundesrechtlich begründete Erlaubnisse durch Länder nicht relativierbar	31
ff. Abweichen einzelner Länder von einem Staatsvertrag	31
c. Bestimmtheit	32
d. Verhältnismäßigkeit	32
aa. Ziel: Überragend wichtiges Gemeinschaftsgut	33
bb. Eignung	37
cc. Erforderlichkeit	43
dd. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne - Zumutbarkeit	45
ee. Folgerichtigkeit – Kohärenz der Regelungen	46
4. Teilergebnis	48
II. Eigentum (Art. 14 GG)	48
C. Die Einbeziehung von bereits im Bereich des gewerblichen Geld- Gewinnspiels tätigen Grundrechtsinhabern	50
I. Prüfungsmaßstab Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	50
1. Schutzbereich	50
2. Eingriff: Übergangsfrist als Aufschub einer negativen Berufszugangsregelung	51
a. Allgemeines	51
b. Eingriffe in die Rechte von bereits im Beruf befindlichen Grundrechtsinhabern (Rückwirkungsproblem)	52
3. Besondere Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen in die bereits legal wahrgenommene Berufstätigkeit	53
a. „Echte“ und „unechte“ Rückwirkung – tatbestandliche Rückanknüpfung	54
b. Berechtigtes und unberechtigtes Vertrauen in den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung - begünstigende und belastende Regelungen	56
c. Unterscheidung von Rechtspositionen und Chancen	57

d. Berufsausübung und Berufswahl	58
4. Übergangsregelung als Aufgabe „praktischer Konkordanz“	60
a. Allgemeine Grundsätze	60
b. Konkret: Gemeinwohlbelange und Gemeinwohlinteressen im Hinblick auf das Inkrafttreten von Regelungen gegen das gewerbliche Geld-Gewinnspiel	62
c. Schwere des Eingriffs aus der Sicht der Betroffenen	63
5. Teilergebnis	65
II. Prüfungsmaßstab Eigentum (Art. 14 GG)	66
1. Schutzbereich	66
2. Eingriff	68
3. Rechtfertigung des Eingriffs und notwendige Entschädigungsregelung	70
4. Hilfsweise: Unzumutbare Inhaltsbestimmung	71
D. Einzelregelungen und Regelungsvorschläge	73
I. Vorschläge im 1. GlüÄndStV	73
1. Erfassung von Gaststätten (§ 2 Abs. 4)	73
2. Pflicht zur Entwicklung von Sozialkonzepten (§ 6)	74
3. Aufklärungspflichten über Auszahlungsquoten und Wahrscheinlichkeiten von Gewinn und Verlust (§ 7 Abs. 1)	75
4. Verbot der Vermittlung von Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet (§ 21 Abs. 2)	75
5. Zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht für öffentliche Glücksspiele (§ 24 i.V.m. § 4 Abs. 1)	77
6. Zusätzliche Erlaubnispflichten für Errichtung und Betrieb einer Spielhalle (§ 24 Abs. 1)	78
7. Mindestabstand von Spielhallen / Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1)	79
8. Kein baulicher Verbund mit weiteren Spielhallen (§ 25 Abs. 2)	80
9. Ermächtigung für die Länder, die Zahl der Genehmigungen für Spielhallen in einer Gemeinde zu begrenzen (§ 25 Abs. 3)	82
10. Werbeverbote (§ 5 Abs. 2), Gestaltungsregeln für Spielhallen (§ 26 Abs. 1)	83
11. Festsetzung von Sperrzeiten für Spielhallen durch die Länder, die 3 Stunden nicht unterschreiten dürfen (§ 26 Abs. 2)	84

12. Zeitlich auf ein Jahr begrenzte Fiktion der Vereinbarkeit mit §§ 24, 25 für Spielhallen, für die nach dem 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO, erteilt wurde (§ 29 Abs. 4 S. 3)	84
13. Verfall bestehender Erlaubnisse gem. § 33 i GewO nach 5 Jahren (§ 29 Abs. 4 S. 2)	86
14. Härtefallregelung als Ermessensnorm (§ 29 Abs. 4 S. 4 und 5)	88
II. Regelungen und Regelungsvorschläge auf Länderebene	88
Vorbemerkung	88
1. Berlin	89
a. Übergangsregelung	89
b. Sachkundenachweise	89
c. Sperrzeiten	90
d. Zahlenmäßige Begrenzung und Abstand der Geräte	91
2. Bremen	92
3. Hessen	92
a. Entwurf des Innenministeriums	92
aa. Übergangsfrist	92
bb. Wegfall des Bestandsschutzes bei Inhaberwechsel (§ 15 Abs. 1 S. 3)	93
b. Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	93
aa. Zusätzliche Erlaubnispflicht für den Betrieb einer Spielhalle (§ 3 Abs. 1)	93
bb. Beschränkung der Anzahl von Spielhallen	94
cc. Zahlenmäßige Begrenzung von Geräten	94
dd. Mindestabstand von bestimmten Einrichtungen	95
ee. Erlaubnisgebühr	95
ff. Äußeres Erscheinungsbild und Bezeichnung	95
gg. Unvererblichkeit und Unübertragbarkeit der Erlaubnis	96
hh. Gebot der Videoüberwachung der Eingänge, Kassenräume und Spielräume, einwöchige Vorratsdatenspeicherung (§ 10)	97
IV. Ebene der Kommunen	97
1. Vergnügungssteuer	97
2. Sperrzeiten	98
Zusammenfassung der Ergebnisse	99
Literatur	105



## Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der Schutzbereich der Berufsfreiheit umfasst grundsätzlich das Recht, Geld-Gewinnspielgeräte vorbehaltlich gesetzlicher Regelungen zu jeder Zeit, an jedem Ort, in jeder Anzahl gewerblich herzustellen, zu vertreiben, aufzustellen und benutzen zu lassen. Einschränkungen dieses Rechts sind begründungsbedürftige Eingriffe in die Berufsfreiheit.
2. Maßnahmen, die der gezielten Eindämmung eines Berufes dienen und gerade in ihrer Kumulation zur Existenzgefährdung der Grundrechtsinhaber führen, können nicht isoliert und als gewöhnliche Berufsausübungsregeln oder subjektive Berufszulassungsregeln betrachtet werden. Ihrer Zielsetzung und ihrem Gewicht für die Adressaten nach handelt es sich vielmehr um objektive Berufszulassungsschranken, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nur zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig sind. Das gilt auch für Standortbeschränkungen, Abstandsgebote, Verbote von Mehrfachkonzessionen und Höchstzahlen von Geräten.
3. Der Kompetenztitel „Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n.F. umfasst nur die räumlichen Aspekte, nicht aber die Regelung der (u.a.) in Spielhallen ausgeübten Berufe, der technischen Voraussetzungen von Geld-Gewinnspielgeräten und des gewerblichen Geld-Gewinnspiels insgesamt. Das materielle Recht des gewerblichen Geld-Gewinnspiels einschließlich der bestehenden Konzessionen ist vielmehr weiterhin in §§ 33c-i GewO und der auf der Basis von § 33 f GewO erlassenen Spielverordnung (SpielV) geregelt und verdrängt entgegenstehendes Landesrecht.
4. Soweit eine Regelungskompetenz der Länder besteht und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit einen Staatsvertrag nahelegen, gefährden widersprüchliche und überlappende Regelungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene die verfassungsrechtlich gebotene Kohärenz und Bestimmtheit.
5. Das Eindämmungskonzept des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (1. GlüÄndStV) und die vorliegenden Gesetze und Gesetzentwürfe einiger Bundesländer werfen im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit gravierende verfassungsrechtliche Bedenken auf. Fragwürdig ist bereits, ob es wirklich ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel ist, erwachsene Menschen vor möglichen Gefahren des Geld-Gewinnspiels zu bewahren. Im Hinblick auf die Eignung der Maßnahmen ist die Kausalität der bekämpften Formen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für pathologisches Spielverhalten keineswegs erwie-

sen. Mildere Mittel zur Beeinflussung des Spielerverhaltens, zum Schutz Minderjähriger und zur Steuerung städtebaulich unerwünschter Entwicklungen sind in Gestalt der SpielV, des Jugendschutzrechts, des Bauplanungsrechts (BauGB und BauNVO) und anderer Regelungen längst vorhanden. In den Überlegungen und Regelungen des 1. GlüÄndStV und der Landesgesetze sind sie aber weder hinreichend erwogen noch berücksichtigt worden. In ihrer kumulativen Wirkung sind die vorgeschlagenen Regeln unzumutbar und führen zu gravierenden Nebenfolgen. Sie benachteiligen das gewerbliche Geld-Gewinnspiel gegenüber Spielbanken, Lotterien und Sportwetten und widersprechen dem Gebot der Folgerichtigkeit und Kohärenz. Gerade letzteres lässt die Vermutung zur Gewissheit werden, dass letztlich fiskalische Interessen die Maßnahmen bestimmen.

6. Übergangsregelungen, die es bereits im Beruf befindlichen Grundrechtsinhabern ermöglichen, den Beruf weiter auszuüben, stellen nur dann einen Ausgleich dieses besonders schweren Eingriffs dar, wenn sie für die erfasste Gruppe unbefristet sind. Enthält ein Gesetz eine Übergangsfrist, nach deren Ablauf die belastende Berufsregelung ganz oder teilweise gilt, dann handelt es sich nicht um eine Begünstigung, sondern lediglich um einen Aufschub eines schwerwiegenden Eingriffs in die Berufswahlfreiheit. Eine Übergangsfrist schiebt den Grundrechtseingriff nur auf, hebt ihn aber nicht auf.
7. Im Hinblick auf den notwendigen Vertrauensschutz sind die gängigen Formeln von „echter“ und „unechter“ Rückwirkung, Begünstigung und Belastung, schützenswertem Freiheitsgebrauch und weniger schützenswerten Erwartungen und Chancen, Berufsausübungsregelung und Berufswahl wenig hilfreich; sie überdecken vielmehr den schwerwiegenden Eingriff in die bestehende Berufstätigkeit. Notwendig ist die konkrete Zuordnung privater und öffentlicher Belange und Rechte nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz.
8. Grundsätzlich muss die Berufstätigkeit von bereits aktiven Grundrechtsinhabern auf Dauer gesichert bleiben. Für die Berechnung einer Übergangsfrist können die Amortisierung der eingesetzten Investitionen, die Abschreibung von Gebäuden, Geräten und Einrichtungen sowie die Dauer der Mietverträge und der Beschäftigungsverhältnisse Anhaltspunkte bieten.
9. Die in der Öffentlichkeit angeführten Gründe für die Eindämmung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels fordern kein sofortiges oder allenfalls um 5 Jahre aufgeschobenes Inkrafttreten von praktisch berufsbeendenden Maßnahmen. Im Vergleich dazu sind die Folgen der Eingriffe aus der Sicht der Betroffenen wesentlich schwerer wiegend.
10. Unabhängig von der Anerkennung eines „eingerrichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs“ steht fest, dass das Unternehmen in der Gesamtheit seiner vermögenswerten Rechte durch Art. 14 GG geschützt ist.

11. Bestandskräftige Erlaubnisse nach §§ 33c-i GewO sind wirksame Verwaltungsakte, die nur unter den Voraussetzungen von § 49 VwVfG gegen Entschädigung widerrufen werden können. Als durch eigene Leistung erworbenes, geldwertes und als solches im Rechtsverkehr anerkanntes Vermögen sind sie nicht nur wirtschaftliche Chance, sondern geschütztes Eigentum i.S. von Art. 14 GG. Dasselbe gilt für bestandskräftige Baugenehmigungen, die im Hinblick auf Bau oder Nutzung von Spielhallen erteilt wurden.
12. Eine gesetzliche Entziehung und Befristung der Erlaubnisse nach §§ 33 c ff. GewO stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Enteignung dar. Es handelt sich hier nicht nur um eine Nutzungsregelung, sondern um einen Eingriff in die Substanz des Eigentums, dessen eigentliches Ziel die Vermögensverschiebung zugunsten staatlicher Monopole und staatlich geförderter und „abgeschöpfter“ Konzessionäre ist. Eine Entziehung oder substantielle Beschränkung durch Gesetz ist als Legalenteignung nur möglich, wenn das Gesetz selbst verfassungsgemäß, zur Verwirklichung eines wichtigen Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Außerdem muß das Gesetz nach Art. 14 Abs. 3 GG eine Entschädigungsregelung enthalten.
13. Ein pauschales Erlöschen eigentumsgeschützter Erlaubnisse nach nur 5 Jahren wäre offensichtlich unverhältnismäßig. Entsprechende Regelungen wären auch schon wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 3 GG nichtig, weil notwendige Entschädigungs- sowie hinreichend bestimmte Härtefallregelungen fehlen.
14. Selbst dann, wenn die ergriffenen Maßnahmen nicht als Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG einzuordnen wären, stellten sie unverhältnismäßige gesetzliche Ausprägungen der Sozialpflicht des Eigentums dar („ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen“). Als solche wären sie nur verhältnismäßig, wenn den Betroffenen eine angemessene Entschädigung garantiert wird.
15. Ein Verbot der Vermittlung von Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befinden (§ 21 Abs. 2 1. GlüÄndStV), wäre unverhältnismäßig und folglich verfassungswidrig. Schon damit entfällt auch die Verfassungsmäßigkeit einer Entziehung bestehender Erlaubnisse, wenn diese nicht mit § 21 Abs. 2 1. GlüÄndStV übereinstimmen.
16. Die zusätzliche Erlaubnispflicht für öffentliche Glücksspiele (§ 4 Abs. 1 1. GlüÄndStV) kann bei verfassungskonformer Auslegung nicht für solche Geld-Gewinnspiele gelten, die bereits durch §§ 33 c und d GewO sowie die SpielV erfasst sind. Andernfalls wäre sie formell verfassungswidrig. Sie wäre auch inhaltlich inkonsequent und unverhältnismäßig.
17. Die zusätzliche Erlaubnispflicht für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle (§ 24 Abs. 1 1. GlüÄndStV) ist gleichfalls verfassungswidrig, weil sie über die Regelungskompetenz nach Art. 70 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

hinausgeht und gegen die Gebote der Bestimmtheit, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit verstoßen würde.

18. Abstandsgebote zwischen Spielhallen und andere Standortbeschränkungen sind kompetenziell dem Bauplanungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG - „Bodennutzung“) zuzuordnen, das durch den Bund im Baugesetzbuch (BauGB) und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) abschließend geregelt ist. Inhaltlich wäre ein solches Gebot in den diskutierten Größenordnungen von 250 m und mehr ungeeignet zur Erreichung legitimer Gemeinwohlziele und unzumutbar.
19. Auch das Verbot des Betriebes einer Spielhalle im baulichen Verbund mit einer bestehenden Spielhalle (§ 25 Abs. 2 1. GlüÄndStV) wäre ohne angemessene Ausnahme-, Übergangs- und Entschädigungsregelungen verfassungswidrig.
20. Gegenüber der Möglichkeit der Länder, die Zahl der Genehmigungen für Spielhallen in einer Gemeinde zu begrenzen (§ 25 Abs. 3 1. GlüÄndStV), bestehen bereits kompetenzrechtliche Bedenken. Die Norm würde überdies gegen das Gebot der Bestimmtheit und Kohärenz, sowie als objektive Zulassungsschranke gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und damit gegen Art. 12 GG verstoßen.
21. Auch die vorgesehenen Werbeverbote (§ 5 Abs. 2 1. GlüÄndStV) und die Gestaltungsregeln für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 1. GlüÄndStV) sind kompetenzrechtlich bedenklich, inhaltlich zu unbestimmt und unverhältnismäßig.
22. Die im Entwurf zum 1. GlüÄndStV vorgesehene Unwirksamkeit von Erlaubnissen gemäß § 33 i GewO, die nach dem 28.10.2011 erteilt wurden und den Beschränkungen der §§ 24 und 25 1. GlüÄndStV nicht entsprechen (§ 29 Abs. 4 S. 3 1. GlüÄndStV), verstößt sowohl gegen Art. 12 GG als auch gegen Art. 14 GG und wäre verfassungswidrig. Hinzukommt, dass eine Baugenehmigung den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz bereits konkretisiert und damit ein zusätzlicher verfassungswidriger Eigentumseingriff vorliegt, wenn vor dem Stichtag eine Baugenehmigung für das Vorhaben erteilt wurde, aber noch keine gewerberechtliche Erlaubnis gem. § 33 i GewO existiert.
23. Die vorgesehene Unwirksamkeit von Erlaubnissen gem. § 33 i GewO nach 5 Jahren (§ 29 Abs. 4 S. 2 1. GlüÄndStV) verstößt sowohl gegen Art. 12 GG als auch gegen Art. 14 GG und wäre verfassungswidrig. Das gilt grundsätzlich auch für die in § 29 Abs. 4 Satz 4 und 5 des 1. GlüÄndStV enthaltenen „Befreiungsregelungen“. Diese sind bei weitem zu unbestimmt, um insbesondere den „eindämmungswilligen“ Landesgesetzgebern und Landesbehörden zuverlässige Grenzen zu setzen. Liegen wirklich „unbillige Härten“ vor, dann folgt schon daraus ein verfassungsrechtlich begründeter Bestandsschutz, der es ausschließt, der hier angesprochenen Landesverwaltung noch einen Ermessensspielraum einzuräumen.

24. Entsprechendes gilt für die inhaltsgleichen oder ähnlichen Regelungen und Regelungsvorschläge der Bundesländer.
25. § 5 Abs. 1 Spielhallengesetz Berlin (SpielhG Bln), der in Anpassung an das Automatenspiel in Spielbanken eine Sperrzeit für Spielhallen von 03:00 bis 11:00 Uhr vorsieht, verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), weil sie mit Spielbanken und Spielhallen zwei völlig unterschiedliche Gegenstände gleich behandelt. Das gilt umso mehr, als in Spielbanken das klassische „große“ Spiel bis 06:00 Uhr geöffnet ist. Für bereits bestehende Spielhallen ist die Regelung vor allem deshalb unzumutbar, weil bei einer sofortigen Geltung der Sperrzeiten bestandskräftige Erlaubnisse in ihrer Substanz um praktisch ein Drittel entwertet werden. Ein Drittel des Personals müsste – mit entsprechenden arbeitsrechtlichen Konsequenzen - entlassen werden.
26. § 8 Abs. 3 SpielhG Bln, nach dem auch bei einer für 5 weitere Jahre bestehenden Erlaubnis die Zahl der Geräte innerhalb von 24 Kalendermonaten auf tatsächlich nur ein Geld- oder Warenspielgerät je 12 qm (Einzelaufstellung), die Gesamtzahl von 12 auf 8 Geräte zurückgeführt werden muss (§ 4 Abs. 2 SpielhG Bln), überschreitet die Gesetzgebungskompetenz des Landes und ist auch inhaltlich als unverhältnismäßige Sozialbindung des Eigentums verfassungswidrig. Ist der Betrieb mit der neuen Höchstzahl nicht mehr wirtschaftlich zu führen, dann ist auch das Eigentum am Unternehmen als Ganzes betroffen.
27. Verwaltungsgebühren müssen dem Äquivalenzprinzip folgen und angemessene Gegenleistung für den Verwaltungsaufwand sein. Die Erhebung einer „Abschreckungsgebühr“ mit dem Ziel der Eindämmung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, wie dies im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen für ein Hessisches Spielhallengesetz vorgesehen ist, ist unzulässig. Eine Ausrichtung der Gebühr für eine Spielhallenerlaubnis an derjenigen für eine Spielbank ist grob unverhältnismäßig und gleichheitswidrig.
28. Die Vergnügungssteuer muss im Kern der Erzielung kommunaler Einnahmen dienen und darf keine erdrosselnde oder einen Wirtschaftszweig gezielt eindämmende Wirkung haben. Das exakt ist aber der Fall, wenn Kommunen sie erhöhen, um gewerbliches Geld-Gewinnspiel wirtschaftlich unattraktiv zu machen.