

**Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom  
29. September 2016 – Az. 4 K 122/15**

**Tenor**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils beizutreibenden Betrages leistet.

**Tatbestand**

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Aufstellung von Geldspielgeräten in Wettannahmestellen.

Die Klägerin, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, betreibt im Bundesgebiet Wettannahmestellen zur Entgegennahme und Vermittlung von Pferdewetten und weiteren Sportwetten. Für ihre Wettannahmestelle unter der Anschrift Z..., beantragte sie am 15. Januar 2009 bei der Landeshauptstadt Kiel eine Geeignetheitsbestätigung, welche diese mit Bescheid vom 26. September 2013 ablehnte. Nach Urteil des Verwaltungsgericht Schleswig vom 17. November 2014 zur Aufhebung des Bescheids und Verpflichtung zu Neubescheidung lehnte die Landeshauptstadt Kiel den Antrag mit Bescheid vom 29. Dezember 2014 erneut ab. Die Wettannahmestelle der Klägerin sei keine Wettannahmestelle eines konzessionierten Buchmachers nach § 2 RennWettLottG. Weiterhin vermittele die Klägerin in ihrem Betrieb Sportwetten, so dass die Voraussetzungen des mit Wirkung zum 13. Dezember 2014 geänderten § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV nicht vorlägen. Hiergegen erhob die Klägerin erneut Klage zum Verwaltungsgericht Schleswig.

Mit der weiteren am 15. März 2015 beim Verwaltungsgericht Berlin eingegangenen Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verfolgt sie ihr Begehren weiter. Der Feststellungsklage stehe der

Gesichtspunkt der Subsidiarität nicht entgegen, weil sie effektiveren Rechtsschutz gewährleiste als ein einzelnes Leistungsbegehren. Dies gelte vor allem bei einer Vielzahl einzelner potentieller Anfechtungsprozesse. Es bestehe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Ihr Rechtsschutzziel bestehe in der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Aufstellung von Geldspielgeräten in dem Betrieb Z... in K.... Dieses Rechtsschutzziel müsse primär im Wege der Versagungsgegenklage angestrebt werden. Sie werde prüfen müssen, ob sie zusätzlich auch Feststellungsklage gegen die Bundesrepublik erhebe. Sie habe auch ein Feststellungsinteresse. Dieses ergebe sich aus ihren exemplarisch genannten Wettannahmestellen. Ausgangspunkt ihres Rechtsschutzinteresses sei die Tätigkeit als Pferdewettbuchmacherin. Das Unternehmen in der damaligen Firmierung W... besitze bereits seit langem eine entsprechende Erlaubnis und habe sich gezwungen gesehen, bei der Öffnung des Marktes ergänzend Sportwetten anzubieten. Derzeit seien bundesweit etwa vier Fälle streitig, allerdings verfüge sie insgesamt über ca. 40 bis 45 Buchmacherlokale und Sportwettenannahmestellen. Im Übrigen sei der Sportwettenveranstalter, für den sie Sportwetten vermittele, auf Platz 1 des bisherigen Konzessionsverfahrens. Ihr gehe es auch um eine gesicherte Rechtsgrundlage für eine geplante Expansion. Die Pflicht zur Veröffentlichung von Buchmachererlaubnissen im Bundesanzeiger werde von vielen Landesbehörden nicht eingehalten würden. Durch die Auswechslung in der Geschäftsführung sei eine Aktualisierung der für den damaligen Geschäftsführer Herrn L... eingetragenen Erlaubnis erforderlich geworden. Sie verfüge derzeit beispielsweise über gültige Buchmachererlaubnisse aus den Regierungsbezirken Arnsberg und Düsseldorf. Die genaue Zahl der Erlaubnisse nach § 2 RennWettLottG sei schwer anzugeben. Es gebe eine Grunderlaubnis aus Leipzig und die Länder würden hierzu unterschiedlich verfahren. Einige würden neu erteilen und andere würden in einer Art „Rucksackverfahren“ auf der Grunderlaubnis „aufsatteln“. Sie verfüge über alle notwendigen Erlaubnisse für ihre Tätigkeit.

§ 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV verletze sie in ihren Rechten aus Art. 3 und 12 GG. Der durch die Neufassung hinzugekommene Zusatz sei nichtig und im Übrigen müsse die Vorschrift dahingehend ausgelegt werden, dass alle erlaubten bzw. geduldeten Wettannahmestellen für Pferdewetten und für Sportwetten geeignete Aufstellorte für Geldspielgeräte seien. Der verfassungsgemäße Zustand könne allein durch eine Rückkehr zu der alten Fassung der Norm hergestellt werden. Pferdewettannahmestellen und Sportwettannahmestellen würden ungleich behandelt. Das Trennungsgebot des Glücksspielstaatsvertrags sei ungeeignet, um die

Änderung der Spielverordnung zu rechtfertigen. Die ursprüngliche Fassung der Vorschrift müsse in einem zweiten Schritt verfassungskonform interpretiert werden. Dies müsse dazu führen, dass allein die Gleichbehandlung in Gestalt der Zulassung von Automaten in Pferdewettannahmestellen und Sportwettannahmestellen verfassungskonform sei. Die von ihr betriebene Wettannahmestelle sei als solche eines konzessionierten Buchmachers anzusehen. Das formale Fehlen einer Konzession sei allein der Verschleppung des Konzessionierungsverfahrens nach dem Glücksspielstaatsvertrag geschuldet. Sie sehe sich in ihrer Position als Buchmacherin nach dem RennwLottG mit einem kombinierten Sportwettangebot mit erheblichen Widrigkeiten konfrontiert. Ein Antrag auf Erteilung einer Geeignetheitsbestätigung an die Stadt Essen habe diese mit einer Anhörung zu der beabsichtigten Versagung beantwortet. Gegen einen weiteren von der Stadt Essen abgelehnten Antrag habe sie Versagungsgegenklage erhoben. Es liege der vom Bundesverfassungsgericht angenommene Ausnahmefall vor, wonach auf Grundlage des Prinzips der Folgerichtigkeit nur die Ausdehnung der begünstigenden Regelung verfassungsgemäß wäre. Das Schutzniveau werde auf Gesetzesebene durch die §§ 33c Abs. 3 und 33i GewO dahingehend vorbestimmt, dass Geldspielgeräte jedenfalls in Spielhallen und Gaststätten aufgestellt werden dürften. Hieran könne der Ordnungsgeber nichts ändern. Ihre Wettannahmestellen seien auch unabhängig von einer Konzessionierung nach dem RennwLottG als Wettannahmestelle eines konzessionierten Buchmachers nach der alten Fassung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielIV anzusehen. Die Regelung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielIV sei außerdem unionsrechtswidrig. Ausländische Sportwettenveranstalter würden gegenüber inländischen Sportwettenveranstaltern und den mit ihnen kooperierenden Vermittlern benachteiligt. Dies verletze Art. 56 AEUV. Sie vermittele Sportwetten an einen in Malta ansässigen Anbieter. Die sich aus der Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO ergebende faktische Niederlassungspflicht sei unionsrechtswidrig. Sie sehe sich im Duldungsverfahren für Wettvermittlungsstellen für Sportwetten nunmehr auch mit Duldungsaufgaben in Bezug auf Geldspielgeräte konfrontiert.

Die Klägerin beantragt festzustellen,

1. dass sie durch § 1 Abs. 3. Nr. 3 SpielIV, insbesondere durch den in der sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 4. November 2014 erfolgten Zusatz „nach § 2 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes, es sei denn, in der Wettannahmestelle werden

Sportwetten vermittelt", in ihren subjektiven Rechten, nämlich ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG, verletzt wird und

2. dass ihr Recht auf Gleichbehandlung die Änderung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV gebietet und

3. dass im Zuge dieser Änderung der Zusatz „nach § 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes, es sei denn, in der Wettannahmestelle werden Sportwetten vermittelt" nichtig ist und dass nach Feststellung der Nichtigkeit des Zusatzes der verbleibende und gleichzeitig ursprüngliche Passus „Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher", verfassungskonform ist, soweit er dahingehend ausgelegt wird, dass damit die erlaubten Wettannahmestellen der erlaubten Wettanbieter gemeint sind

4. oder hilfsweise zu 3. festzustellen, dass § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV inhaltlich dahingehend zu ändern ist, dass die Annahmestellen aller Sportwettvermittler und Sportwettveranstalter nach RennwLottG und GIüStV als Aufstellorte geeignet sind.

Die Beklagte beantragt

die Klage abzuweisen

Die Klage sei unzulässig. Die Feststellungsklage sei nicht die statthafte Klageart. Die Voraussetzungen für eine Feststellungsklage gegen den Normgeber lägen nicht vor. Die Klage sei im Übrigen unbegründet. § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV sei formell und materiell verfassungsgemäß und verletze die Klägerin insbesondere nicht in ihren Grundrechten aus Art. 3 und 12 GG. Die unterschiedliche Behandlung von Pferdewettannahmestellen und Annahmestellen für Sportwetten stelle keine unzulässige Ungleichbehandlung dar. Konzessionierte Buchmacher und Sportwettenanbieter seien nicht vergleichbar. Die Gewährleistung des Spielerschutzes stelle im Übrigen einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Behandlung dar. Mit der Ergänzung der Spielverordnung sei eine Klarstellung beabsichtigt gewesen. Dies entspreche dem Trennungsgebot nach Art. 21 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags. Auch eine Verletzung des Art. 12 GG komme nicht in Betracht. Es liege keine berufsregelnde Tendenz vor. Das von der Klägerin angesprochene Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig sei vor dem Hintergrund der besonderen Situation des schleswig-holsteinischen Landesrechts ergangen.

Mit Urteil vom 18. Juni 2015 hat das Verwaltungsgericht Schleswig der Klage der Klägerin auf Erteilung einer Geeignetheitsbescheinigung teilweise stattgegeben und die dortige Beklagte zur Neubescheidung verurteilt (VG 12 A 84/15).

Mit Beschluss vom 23. Juni 2016 hat die Kammer den Rechtsstreit dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Streitakte verwiesen, welche vorgelegen hat und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Entscheidungsfindung gewesen ist.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage, über die der Berichterstatter nach Übertragung der Sache als Einzelrichter entscheidet (§ 6 Abs. 1 VwGO), ist nur teilweise zulässig (siehe unter I.). Im Übrigen ist sie unbegründet (siehe unter II.).

Die Klage verfolgt insgesamt zwei unterschiedliche Begehren, die im Wege der objektiven Klagehäufung nach § 44 VwGO miteinander verbunden sind. Die Anträge zu 1. und 2. sind auf dasselbe Klageziel gerichtet und als einheitlicher Gegenstand aufzufassen. Sie betreffen jeweils die begehrte Feststellung einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG durch § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) und der Änderung durch Art. 1 Nr. 1. a) der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 4. November 2014 (BGBl. I S. 1678) – SpielV –. Aus einer solchen Feststellung – wie zu 1. beantragt – würde sich unmittelbar ein allgemeiner Änderungsbedarf ergeben – wie er zu 2. beantragt wird. Der Antrag zu 3. zielt demgegenüber zum einen auf die Feststellung der Nichtigkeit des Satzteils „nach § 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes, es sei denn, in der Wettannahmestelle werden Sportwetten vermittelt“ in § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV. Darüber hinaus soll zum anderen eine bestimmte Auslegung des übrigbleibenden Satzes als allein verfassungskonform festgestellt werden. Die damit begehrte inhaltliche Umgestaltung der Vorschrift im Wege der Feststellungsklage stellt einen gesonderten Gegenstand dar, zu dem auch die in dem Hilfsantrag zu 4. beantragte Feststellung gehört, dass § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV in einem bestimmten Sinn zu ändern sei. Der Hilfsantrag formuliert die unter 3. beantragten Feststellungen lediglich als Änderungsauftrag an den Normgeber um, ohne dass damit ein inhaltlich anderes Klageziel erkennbar wird.

## I.

Hinsichtlich des Antrags zu 3. (siehe unter 1.) sowie des Hilfsantrags zu 4. (siehe unter 2.) ist die Klage unzulässig.

1. Die mit dem Antrag zu 3. begehrten Feststellungen lassen sich im Wege der Feststellungsklage nach § 43 VwGO nicht erreichen. Nach seinem Wortlaut ist der Antrag bereits unstatthaft, soweit damit die Feststellung der (teilweisen) Nichtigkeit des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV beantragt wird. Die Nichtigkeitsfeststellung einer Rechtsnorm kann nach dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 23. August 2007 – BVerwG 7 C 2.07 –, juris, Rn. 20) nicht auf § 43 VwGO gestützt werden, weil dies eine Umgehung des § 47 VwGO ermöglichen würde. Allerdings lässt sich der Antrag trotz anwaltlicher Vertretung im Rahmen des Klagebegehrens dahingehend auslegen (§ 88 VwGO), dass die Klägerin unabhängig von dem zu beschreitenden Weg auf eine inhaltliche Umgestaltung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV durch gerichtliche Feststellung zielt.

In diesem Sinne ist der Antrag zwar grundsätzlich statthaft. Der Erlass oder die Änderung von Rechtsnormen kann unter Umständen mit der Feststellungsklage in Form der so genannten Normerlassklage verfolgt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – BVerwG 9 C 10.07 –, juris, Rn. 13). Allerdings ist diese nur unter engen Voraussetzungen zulässig, um eine ohne ihre Zulassung drohende Beeinträchtigung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG zu verhindern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2006 – 1 BvR 541/02 u.a. –, juris, Rn. 49 ff.). Dies gilt insbesondere in einer – wie hier – Verpflichtungssituation. Bei einer gerügten Verletzung des Gleichheitssatzes bleibt eine zulässigerweise erhobene Verpflichtungsklage möglicherweise trotz gerichtlicher Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG ohne Erfolg, weil die Fachgerichte, soweit sie im Rahmen der ihnen zustehenden Kontroll- und Verwerfungskompetenz über untergesetzliche Normen einen Gleichheitsverstoß feststellen, diesen aufgrund des dem Normgeber zustehenden Gestaltungsspielraums regelmäßig nicht selbst beheben dürfen (BVerfG, a.a.O., Rn. 45).

Die engen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Normerlassklage liegen hinsichtlich des Antrags zu 3. jedoch im vorliegenden Fall nach keiner denkbaren Variante vor, selbst wenn man die Möglichkeit eines Gleichheitsverstoßes durch § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV unterstellt. Soweit die Rechtsauffassung der Klägerin zutreffen würde, dass diesem verfassungskonform allein auf die von ihr geltend gemachte Weise

abgeholfen werden könnte, bestünde kein durch Art. 19 Abs. 4 GG ausgelöster Bedarf für eine atypische Feststellungsklage. Dann könnte die Klägerin ihr Begehren unmittelbar im Wege der Verpflichtungsklage erreichen, wie es nicht zuletzt das Urteil des VG Schleswig (Urteil vom 18. Juni 2015 – VG 12 A 84/15 –, juris, Rn. 52) in dem von der Klägerin eingeleiteten Verfahren um die Geeignetheitsbestätigung für ihre Wettannahmestelle in K... zeigt. Bei einer Reduzierung des Gestaltungsspielraums des Normgebers auf null kann ein Verwaltungsgericht jedenfalls grundsätzlich eine untergesetzliche Norm verwerfen und die begehrte Leistung zusprechen (BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 1996 – BVerwG 3 C 29.96 –, juris, Rn. 37).

Soweit umgekehrt nicht von einer einzigen denkbaren verfassungskonformen Lösung auszugehen wäre, wäre die Klage mit dem Antrag zu 3. erst recht unzulässig. Es würde bereits an einem Feststellungsinteresse bzw. Rechtsschutzbedürfnis dafür fehlen, § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV auf bestimmte Weise inhaltlich umzugestalten. Für eine Feststellung, mit der dem Normgeber ein konkreter Normsetzungsauftrag bei gleichzeitig bestehendem normativem Gestaltungsspielraum erteilt wird, existiert kein berechtigtes Interesse. Der Erlass untergesetzlicher Normen ist nach Art. 80 GG der vollziehenden Gewalt übertragen. Auf deren im Gewaltenteilungsgrundsatz begründeten Entscheidungsfreiheit soll gerichtlich nur in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang eingewirkt werden (BVerwG, Urteil vom 28. November 2007, a.a.O., Rn. 13). Hierzu bedarf es keines inhaltlich bestimmten gerichtlichen Rechtsetzungsauftrags.

Auch aus den Gesichtspunkten einer möglichen Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 56 AEUV ergibt sich keine Zulässigkeit des Antrags zu 3. Auch insofern besteht kein Bedarf für eine Feststellungsklage unmittelbar gegen den Bundesnormgeber. Verletzungen von aus der Berufsfreiheit abgeleiteten Teilhaberechten – wie etwa die Erlaubnis, im eigenen Betrieb wie in anderen Betriebsformen Geldspielgeräte aufstellen zu dürfen – führen, anders als Gleichheitsverstöße, grundsätzlich nicht dazu, dass unmittelbar nur ein Rechtssetzungsspielraum eröffnet wird, der verschiedene Abhilfemöglichkeiten beinhaltet. Vielmehr besteht in einem solchen Fall ein grundrechtlicher Anspruch auf Teilhabe, der gegebenenfalls im Wege der Leistungsklage geltend gemacht werden kann. Für mögliche Verstöße gegen das Recht der Europäischen Union und insbesondere die primärrechtlichen Grundfreiheiten gilt im Ergebnis dasselbe. Grundsätzlich führt ein Verstoß zunächst nur dazu, dass entgegenstehendes nationales Recht im Anwendungsbereich des

Unionsrechts unangewendet bleiben muss. Dies ist nach dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 23. August 2007 – BVerwG 7 C 13.06 –, juris, Rn. 20) schon an sich nicht im Wege der Feststellungsklage feststellbar. Die Feststellung einer gebotenen bestimmten Normänderung scheidet erst recht aus. Soweit eine Verletzung des unionsrechtlichen Grundsatzes der Kohärenz (vgl. EuGH, Urteile vom 8. September 2010 – C-46/08 –, juris, Rn. 62, und vom 12. Juni 2014 – C-156/13 –, juris, Rn. 27 ff.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 – BVerwG 8 C 17.12 –, juris, Rn. 41 f.) geltend gemacht wird, ist die Situation im Übrigen mit derjenigen einer Verletzung des Gleichheitssatzes vergleichbar. Entweder existiert – im theoretischen Ausnahmefall – nur eine denkbare unionsrechtskonforme Lösung, so dass kein Bedarf an einer Feststellungsklage gegen den Bundesnormgeber besteht, oder es existiert ein normgeberischer Gestaltungsspielraum, der zur Unzulässigkeit eines konkreten Rechtssetzungsauftrags durch gerichtliche Feststellung führt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 19 Abs. 4 GG. Rechtsschutzlücken für die Klägerin bestehen auch bei Unzulässigkeit des Antrags zu 3. nicht. Abgesehen von der ihr zustehenden – und von ihr im vorliegenden Fall genutzten – Möglichkeit, Rechtsschutz im Wege der Verpflichtungsklage zu erlangen, kann sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 17. Januar 2006, a.a.O., Rn. 50 ff.) auf allgemeine Feststellung der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ohne konkreten Änderungsauftrag klagen (siehe auch unter II. 1.). Dass sie damit gegebenenfalls zwei Verfahren führen muss, führt nicht zu einer Verletzung des Art 19 Abs. 4 GG. Es ergibt sich vielmehr unmittelbar aus der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde aus dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ausdrücklich fordert, dass neben der Verpflichtungsklage auch Klage auf Feststellung einer Verletzung des Gleichheitssatzes erhoben wird. Damit wird aber umgekehrt das System der Verwaltungsgerichtsordnung nicht generell in Frage gestellt, wonach Feststellungsklagen grundsätzlich subsidiär sind zu Gestaltungs- oder Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 S. 1 VwGO) und es eines berechtigten Interesses für die begehrte Feststellung bedarf (§ 43 Abs. 1 VwGO). Zum einen erkennt dies auch das Bundesverfassungsgericht an (Beschluss vom 17. Januar 2006, a.a.O., Rn. 52), soweit es die Klage auf Feststellung der Verletzung des Gleichheitssatzes nur deshalb nicht für subsidiär hält, weil aufgrund der besonderen Rechtsfolgen einer solchen Verletzung eine Verpflichtungsklage nicht zum Erfolg führen könnte. Zum anderen entspricht es der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 23. August 2007,



a.a.O., Rn. 23), nach der es über den Ausnahmefall der Art. 19 Abs. 4 GG geschuldeten Normenerlassklagen hinausgehend keiner weiteren „atypischen Feststellungsklage“ gegen den Normgeber bedarf. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu weiter aus (Urteil vom 23. August 2007, a.a.O., Rn. 24):

„Der Hinweis der Vorinstanz auf die Vielzahl möglicher Klagen gegen die Bundesländer und deren nachgeordnete Behörden rechtfertigt ihre Verwerfung als unzulässig und den Vorrang einer Klage gegen den Bund als Normgeber ebenfalls nicht. Bloße Erwägungen der Prozessökonomie oder der höheren Effektivität einer "zentralen" Klage reichen hierfür nicht aus. Zu Recht verweist die Revision darauf, dass auch die Entscheidung über eine gegen den Bund gerichtete Feststellungsklage nur "inter-partes"-Wirkung hat und somit die Bundesländer bzw. deren aufsichtsführende und weisungsbefugte Fachministerien nicht bindet. Umgekehrt bindet auch ein gegenüber einem Bundesland ergehendes Feststellungsurteil nicht die weiteren Bundesländer als Normanwender. Es ist letztlich Ausfluss des föderalen Rechtssystems, dass ein Normadressat auch bei einer Vielzahl von Normvollzugsverhältnissen jeweils nach seinen Betroffenheiten um Rechtsschutz im Wege der Feststellungsklage nachsuchen kann und sich auf keine gebündelte Klage gegen den Bund verweisen lassen muss. Im Übrigen ist im Regelfall davon auszugehen, dass eine höchstrichterliche Entscheidung, die gegenüber einem Bundesland ergeht und die nach erfolgter Inzidentprüfung gegebenenfalls Teile einer Verordnung für nichtig oder für nicht anwendbar hält, auch von anderen Normanwendern und gegebenenfalls auch vom Bund als Normgeber zur Kenntnis genommen und respektiert wird.“

Diesen Erwägungen schließt das Gericht sich an. Im Übrigen erscheint es generell sachnäher und im Sinne des Rechtsschutzes effektiver, wenn – wie es in der Verwaltungsgerichtsordnung grundsätzlich vorgesehen ist (§ 52 VwGO) – Klagen von den für die jeweiligen Normanwender, d.h. im Regelfall die zuständigen Landesbehörden, örtlich zuständigen Verwaltungsgerichte entschieden werden. Diese sind mit dem jeweiligen Landesrecht und der Vollzugspraxis besser vertraut, so dass die Gefahr geringer erscheint, dass länderspezifische Sondersituationen übersehen werden, die die rechtliche und praktische Relevanz einer zentralen Entscheidung im Verhältnis zum Bundesnormgeber in Frage stellen können. Die umgekehrte Gefahr widersprechender Entscheidungen ist im föderalen Verwaltungs- und

Gerichtsaufbau dem Grunde nach angelegt. Hierfür steht zur Rechtsvereinheitlichung der Instanzenzug zur Verfügung.

Ob die Klägerin bei einem Vorgehen im Wege der Verpflichtungsklage oder der allgemeinen Feststellungsklage auf Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG jeweils in der Sache Erfolg haben wird, spielt – anders als von ihr angenommene – für den effektiven Rechtsschutz demgegenüber keine Rolle. Art. 19 Abs. 4 garantiert nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 20. Mai 2014 – 2 BvR 2512/13 –, juris, Rn. 13) einerseits formal die Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, und gebietet andererseits auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle. Daraus folgt jedoch kein Anspruch, sich mit einer bestimmten Rechtsansicht durchzusetzen.

2. Der hilfsweise zu dem Antrag zu 3. gestellte Antrag zu 4. ist aus denselben Gründen unzulässig, wie der Hauptantrag (Antrag zu 3.). Er ist auf dasselbe Klageziel gerichtet und stellt lediglich eine Umformulierung bzw. abstraktere Formulierung des Hauptantrags dar.

## II.

Hinsichtlich der mit den Anträgen zu 1. und 2. beantragten Feststellung der Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG ist die Klage demgegenüber zwar als atypische Feststellungsklage zulässig (siehe unter 1.), aber unbegründet (siehe unter 2.).

Die Anträge sind dabei ausdrücklich beschränkt auf eine Feststellung der Verletzung von Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG. Darüber darf das Gericht nach § 88 VwGO nicht hinausgehen. Auch wenn die Klägerin in ihren Schriftsätzen und der mündlichen Verhandlung teilweise mit Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 56 AEUV argumentiert, kann dies angesichts ihrer anwaltlichen Vertretung nicht zu einer Auslegung über das formulierte Klagebegehren hinaus führen. Sie hat die Anträge kurz vor der mündlichen Verhandlung erneut schriftlich eingereicht und in dieser Form durch Inbezugnahme ausdrücklich gestellt.

1. Die nach § 88 VwGO als Einheit anzusehenden Anträge zu 1. und 2. stellen sich als statthafte Normerlassklage dar (siehe unter a)), für die im Ergebnis ein Feststellungsinteresse bzw. eine Klagebefugnis anzunehmen ist (siehe unter b)) Im Übrigen besteht auch ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis (siehe unter c)).

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei einer gerügten Ungleichbehandlung durch eine Rechtsverordnung des Bundes in einer Verpflichtungssituation eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO vor dem Verwaltungsgericht unmittelbar gegen die Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel festzustellen, dass die betreffende Verordnung einen Kläger in seinen subjektiven Rechten, nämlich dem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG, verletzt, statthaft und geboten. Es führt hierzu aus (Beschluss vom 17. Januar 2006, a.a.O., Rn. 50 ff.):

„Diese Überprüfung der Rechtmäßigkeit untergesetzlicher Rechtssätze mit Hilfe der Feststellungsklage ist nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung möglich (vgl. BVerwGE 111, 276 <278 f.>; BSGE 72, 15 <17 ff.>). Die Anerkennung einer solchen Feststellungsklage mit einem derartigen Klageziel stellt keinen Bruch mit dem System des Rechtsschutzes in der Verwaltungsgerichtsordnung dar und führt insbesondere nicht zur Einführung einer der Verwaltungsgerichtsordnung bisher nicht bekannten Klageart. Sie rechtfertigt sich im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG daraus, dass Streitgegenstand die Anwendung der Rechtsnorm auf einen bestimmten Sachverhalt ist, so dass die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Norm lediglich als - wenn auch streitentscheidende - Vorfrage aufgeworfen wird (vgl. BVerwG, a.a.O.). Es handelt sich daher bei einer solchen, auf Feststellung einer Rechtsverletzung gerichteten Klage gegen den Normgeber nicht um eine Umgehung der in § 47 VwGO nur für Landesrechtsverordnungen vorgesehenen prinzipialen Normenkontrolle. § 47 VwGO entfaltet gegenüber der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Rechtsverordnung im Wege der Feststellungsklage keine Sperrwirkung (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 278). Dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes kann nicht entnommen werden, dass außerhalb des § 47 VwGO die Überprüfung von Rechtsetzungsakten ausgeschlossen sein soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1982 - BVerwG 5 C 103.81 -, Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 78).

Auf dieser Grundlage kann im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegenüber dem Normgeber auch die Feststellung begehrt werden, dass das Recht der Kläger auf Gleichbehandlung den Erlass oder die Änderung einer Rechtsverordnung gebiete. Auch bei dieser, das Verpflichtungsinteresse der Kläger berücksichtigenden Variante eines Feststellungsantrags bleibt die Anknüpfung an ein

zugrunde liegendes Rechtsverhältnis zwischen den Parteien erhalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002 - BVerwG 2 C 13.01 -, NVwZ 2002, S. 1505 <1506>).

Der Gesichtspunkt der Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO) steht einem Verweis auf diese Verfahrensart nicht entgegen. Eine Verpflichtungsklage allein kann im vorliegenden Fall nicht zum Erfolg führen, und es droht daher keine Umgehung der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Bestimmungen über Fristen und Vorverfahren (vgl. dazu BVerwGE 111, 276 <279>; BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002, a.a.O.).

Gegenüber den von den Beschwerdeführern im Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten verfolgten Verpflichtungsklagen hat die auf Feststellung des Anspruchs auf Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung gerichtete Klage den Vorteil, den Normgeber als Partei in die Rechtskraftwirkung einzubeziehen, ohne auf seine Entscheidungsfreiheit mehr als in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang einzuwirken (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002, a.a.O.). Dem Umstand der fehlenden Vollstreckbarkeit eines Feststellungsurteils im Vergleich zu einem Leistungsurteil kommt hingegen kein Gewicht zu, weil zum einen ein Leistungsurteil aus den beschriebenen Gründen der Gewaltenteilung in der vorliegenden Konstellation nicht ergehen kann, und zum anderen generell davon auszugehen ist, dass öffentliche Stellen als Beklagte einem Urteil auch ohne Vollstreckungsdruck Folge leisten werden.“

Hieran sieht sich das Gericht gebunden. Der vorliegende Fall entspricht der vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Konstellation. Danach ist ebenfalls von dem Bestehen eines Rechtsverhältnisses auszugehen, unabhängig davon, worin dies im vorliegenden Fall zwischen der Klägerin und dem Bundesverordnungsgeber angesichts des Vollzugs der gerügten Vorschrift der Spielverordnung durch die Landesbehörden bestehen soll.

b) Schließlich ist auch ein Feststellungsinteresse bzw. eine Klagebefugnis der Klägerin anzunehmen. Zwar hat diese sich auf mehrfache Nachfrage des Gerichts – sowohl schriftlich im vorbereitenden Verfahren, als auch in der mündlichen Verhandlung – nicht im Detail dazu eingelassen, über wie viele Wettannahmestellen sie bundesweit verfügt und welche Erlaubnisse sie im Einzelnen genau besitzt. Vielmehr hat die Klägerin hierzu nur vage Angaben gemacht

oder Schätzungen genannt. Dies steht dem Feststellungsinteresse im vorliegenden Fall im Ergebnis jedoch nicht entgegen. Nach den von der Klägerin gemachten – rudimentären – Angaben und den aus öffentlichen Quellen zugänglichen Informationen vermittelt die Klägerin einerseits Sportwetten und besitzt andererseits zumindest für einzelne Annahmestellen auch Erlaubnisse als Buchmacherin nach § 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes – RennWettLottG –. Vor diesem Hintergrund kann ein Interesse auf Feststellung einer Ungleichbehandlung und eines daraus resultierenden Änderungsbedarfs nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Es besteht zumindest die Möglichkeit – nach Maßgaben der nachfolgenden Erwägungen – einer Verletzung in eigenen Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG durch die Regelung in § 1 Abs. 1 SpielV.

Das Feststellungsinteresse bzw. die Klagebefugnis bezieht sich allerdings nur auf diejenigen möglichen Ungleichbehandlungen, welche die Klägerin selbst unmittelbar betreffen. Auch im Verfahren der Feststellungsklage in Form der Normerlassklage ist § 42 Abs. 2 VwGO zur Vermeidung dem Verwaltungsprozess fremder Popularklagen entsprechend anzuwenden (BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – BVerwG 9 C 10.07 –, juris, Rn. 14). Vor diesem Hintergrund kann die Klägerin auf Grundlage der Angaben zu ihren ausgeübten Tätigkeiten zulässigerweise nur geltend machen, als Sportwettenvermittlerin einerseits und als Buchmacherin nach § 2 RennWettLottG mit gleichzeitiger Sportwettenvermittlung andererseits ungleich gegenüber anderen behandelt zu werden.

c) Das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin wird nicht dadurch ausgeschlossen, wenn das nach dem Recht der mehrerer Bundesländer (zum Beispiel § 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg; § 8 Abs. 4 GlüStV-Ausführungsgesetz Berlin, § 5 Abs. 3 S. 2 Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag und § 3 Abs. 5 S. 1 Nr. Erster GlüÄndStV AG Schleswig-Holstein) Annahmestellen für Sportwetten ohnehin nicht an Orten betrieben werden dürfen, an denen Geldspielgeräte aufgestellt sind. Dies betrifft nicht sämtliche Bundesländer, so dass ein möglicher Anwendungsbereich für die begehrte Feststellung verbleibt.

2. Soweit zulässig, ist die Klage unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die beantragte Feststellung (§ 43 Abs. 1 VwGO). Weder durch § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV noch durch die Regelung des § 1 Abs. 1 SpielV insgesamt wird ihr Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt (siehe unter a)). Soweit sie mit Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 56

AEUV argumentiert, führt dies zu keinem anderen Ergebnis (siehe unter b)).

a) Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. zuletzt etwa BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2016 – 1 BvR 3634/13 –, juris, Rn. 16 m.w.N.), alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. 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. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reicht er vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse.

Eine Gleichheitswidrigkeit des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV ergibt sich nach Überzeugung des Gerichts nicht schon daraus, dass der Wortlaut der Norm unschlüssig ist – wie vom Verwaltungsgericht Schleswig (Urteil vom 18. Juni 2015 – VG 12 A 84/15 –, juris, Rn. 37 ff.) angenommen –, weil Pferdewetten auch Sportwetten darstellen. Zwar stellen Pferdewetten unstreitig eine Sonderform des Sportwettens dar (siehe etwa BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris, Rn. 85). Dies schließt jedoch nicht aus, terminologisch zwischen den nach § 2 RennWettLottG erlaubten Pferdewetten und sonstigen Sportwetten zu unterscheiden. Vielmehr entspricht diese Unterscheidung dem Sprachgebrauch des Glücksspielstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 – GlüStV – (siehe § 21 und § 27 GlüStV).

Im Übrigen kann dahinstehen, ob sich eine Ungleichbehandlung nur aus § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV ergeben kann oder nicht vielmehr – wenn überhaupt – aus der Regelung des § 1 Abs. 1 SpielV insgesamt. Bei einer Betrachtung allein des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV käme es – entgegen der Argumentation der Klägerin – ausschließlich auf einen Binnenvergleich zwischen reinen Buchmachern nach § 2 RennWettLottG und solchen mit einer zusätzlichen Tätigkeit als Sportwettenvermittler an. Unabhängig von dem Anknüpfungspunkt scheidet eine Verletzung des Gleichheitssatzes jedoch aus.

Dieses Recht wird für die Klägerin weder in ihrer Tätigkeit als Sportwettenvermittlerin (siehe unter aa)) noch als Buchmacherin nach

§ 2 RennWettLottG mit gleichzeitiger Sportwettenvermittlung (siehe unter bb)) verletzt. Es liegt entweder mangels tauglicher Vergleichsgruppe schon keine rechtlich relevante Ungleichbehandlung vor oder eine solche ist jedenfalls aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.

aa) Soweit die Klägerin (allein) Sportwetten vermittelt, scheidet eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Aufstellung von Geldspielgeräten in ihren Wettannahmestellen im Vergleich zu Buchmachern nach § 2 RennWettLottG, die in ihrem Betrieb ebenfalls Sportwetten vermitteln, ebenso aus wie zu reinen Sportwettenveranstaltern. Beide dürfen nach § 1 Abs. 1 SpielV ebenfalls keine Geldspielgeräte aufstellen.

Im Vergleich zu Gaststätten oder Beherbergungsbetrieben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV sowie zu Spielhallen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 SpielV besteht nach Überzeugung des Gerichts keine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößende Ungleichbehandlung, weil es sich nicht um wesentlich gleiche Sachverhalte handelt. Es ist zwar weithin anerkannt, dass unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial haben und dass Geldspielgeräte nach der Gewerbeordnung im Hinblick auf problematisches oder pathologisches Spielverhalten eine zentrale Rolle spielen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 100). Allerdings besteht diese Gefährlichkeit nicht abstrakt losgelöst vom konkreten Aufstellungsort. Dies ergibt sich schon aus der gesetzlichen Wertung in § 33c Abs. 1 und Abs. 3 GewO, wonach zum einen eine Erlaubnis zum Aufstellen von Geldspielgeräten mit Auflagen zum Aufstellungsort verbunden werden kann und es zum anderen einer Geeignetheitsbestätigung hinsichtlich des konkreten Aufstellungsorts bedarf. Zu diesem Zweck ermächtigt § 33f Abs. 1 Nr. 1 GewO den Verordnungsgeber zum Zweck der Eindämmung des Spieltriebs, zum Schutze der Allgemeinheit und der Spieler sowie im Interesse des Jugendschutzes durch Rechtsverordnung die Aufstellung von Spielgeräten oder die Veranstaltung von Spielen auf bestimmte Gewerbebezweige, Betriebe oder Veranstaltungen zu beschränken. Dies hat er durch § 1 SpielV getan. Die Aufstellorte Gaststätte/Beherbergungsbetrieb, Spielhalle und Annahmestelle eines Sportwettenvermittlers unterscheiden sich jedoch sowohl in tatsächlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die für sie jeweils geltenden rechtlichen Voraussetzungen erheblich. Hinsichtlich der Gaststätten ist die Aufstellung von Geldspielgeräten überhaupt nur zulässig, soweit sie sich als untergeordneter Nebenbetrieb darstellt. Im Übrigen ergeben sich aus § 1 Abs. 2 SpielV eine Reihe von Einschränkungen. Hinsichtlich der Spielhallen existieren umfangreiche Anforderungen zum Spielerschutz in den jeweiligen Spielhallengesetzen.

Außerdem ist dort die Kombination verschiedener Glücksspielangebote untersagt (§ 21 Abs. 2 GlüStV).

Auch Buchmacher nach § 2 RennWettLottG, die gleichzeitig Sportwettenveranstalter sind – soweit dies überhaupt ein künftig rechtlich und praktisch denkbarer Fall werden wird –, stellen gegenüber reinen Sportwettenvermittlern entgegen der Auffassung der Klägerin etwas wesentlich Ungleiches dar. Sportwettenveranstalter dürfen nach § 10a und §§ 4a-4e GlüStV nur mit einer Konzession tätig sein, für deren Erhalt es neben der zahlenmäßigen Beschränkung auf 20 (§ 10a Abs. 3 GlüStV) nach § 4b GlüStV der Erfüllung detaillierter Auswahlkriterien bedarf. Insofern besteht nach Überzeugung des Gerichts durchaus eine Vergleichbarkeit zu den nach § 2 RennWettLottG konzessionierten Buchmachern, nicht aber zu den Sportwettenvermittlern. Diese werden vielmehr aktuell aus Gründen des Unionsrechts nur geduldet (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 9. Juni 2016 – OVG 4 B 860/15 –, juris, Rn. 13). Die nach § 10a Abs. 5 S. 2 i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV erforderlichen Erlaubnisse besitzt die Klägerin offensichtlich zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts nicht. Dass sie diese unter Verstoß gegen des Unionsrechts praktisch nicht erhalten kann (vgl. OVG Münster, a.a.O.), führt demgegenüber nur dazu, dass ihr das Verbot der Vermittlung von Sportwetten derzeit nicht entgegen gehalten werden kann, es sei denn eine Erlaubnis käme aus anderen Gründen nicht in Betracht. Umgekehrt folgt daraus nicht, dass Sportwettenvermittler konzessionierten Anbietern umfassend rechtlich gleichzustellen wären. Ob künftige Erlaubnisse für Sportwettenvermittler inhaltlich den Konzessionen für Buchmacher nach § 2 RennWettLottG oder den Sportwettenveranstaltern nach §§ 4a ff GlüStV entsprechen, ist derzeit überdies nicht erkennbar.

Die fehlende Vergleichbarkeit von Annahmestellen zur Sportwettenvermittlung und reinen Buchmachern – die es nach Auskunft der Klägerin tatsächlich gar nicht mehr gibt – ist aus entsprechenden Gründen bereits vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Beschluss vom 16. Februar 2016 – OVG 1 N 101.13 –, S. 5 des Entscheidungsabdrucks) bestätigt worden.

Selbst wenn man die einzelnen Aufstellungsorte untereinander für vergleichbar hielte, wäre der Ausschluss von Annahmestellen zur Sportwettenvermittlung aus dem Katalog zulässiger Aufstellorte für Geldspielgeräte jedenfalls gerechtfertigt. Mangels Anknüpfung an Differenzierungsmerkmale des Art. 3 Abs. 3 GG oder überhaupt an Personengruppen gilt für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung hinsichtlich der Aufstellung von Geldspielgeräten nach Überzeugung des



Gerichts der Willkürmaßstab. Maßgeblich sind die in § 33f Abs. 1 GewO niedergelegten gesetzlichen Ziele der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs, des Schutzes der Allgemeinheit und der Spieler sowie des Jugendschutzes. Bei deren Verfolgung kommt dem Normgeber – jedenfalls soweit er nicht an persönliche Merkmale einzelner Personen oder Gruppen anknüpft – ein weiterer Spielraum zu. Sachlicher Grund für die Zulassung der Aufstellung von Geldspielgeräten in den Betrieben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SpielV nicht hingegen in Wettannahmestellen der Sportwettenvermittler ist das gesetzliche Ziel der Beschränkung der Aufstellung von Spielgeräten nach § 33f Abs. 1 Nr. 1 GewO. Eine Ausweitung der Aufstellorte um Annahmestellen von Sportwettenvermittlern würde diesem Ziel, an dessen Legitimität als öffentliches Interesse keine Zweifel bestehen, zuwiderlaufen. Umgekehrt zwingt die fehlende Erweiterung auf Annahmestellen von Sportwettenvermittlern oder auf noch andere Ort nicht dazu, die Aufstellung von Geldspielgeräten gänzlich zu verbieten oder weiter zu beschränken.

Der Normgeber durfte zum einen an die vorgefundenen Aufstellorte anknüpfen, an denen bereits seit dem Inkrafttreten der Spielverordnung zum 1. Februar 1980 Geldspielgeräte aufgestellt werden durften. Im damaligen Zeitpunkt bestand kein Anlass, Annahmestellen von Sportwettenvermittlern als Aufstellort zuzulassen. Zum anderen werden jedenfalls die Aufstellorte nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SpielV zumindest implizit bereits gesetzlich durch § 33c Abs. 3 S. 2 GewO und § 33i Abs. 1 GewO vorprägt. Der Ordnungsgeber hat sich vor diesem Hintergrund nach Überzeugung des Gerichts willkürfrei dazu entschlossen die Aufstellung von Geldspielgeräten in § 1 Abs. 1 SpielV auf solche Orte zu beschränken, in denen entweder das Spielen den Hauptzweck bildet und die deshalb bestimmten Zulässigkeitsanforderungen unterliegen oder bei denen die Zulassung einer begrenzten Anzahl von Geldspielgeräten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV) unter Wahrung des Jugendschutzinteresses aus anderen Gründen vertretbar erscheint. Der Annahme, dass Letzteres für Schank- und Speisewirtschaften bejaht werden kann, liegt erkennbar die Erwägung zugrunde, dass derartige Betriebe nicht in erster Linie zur Befriedigung des Unterhaltungsbedürfnisses aufgesucht werden und eine Ausbreitung des Spieltriebs deshalb nicht zu befürchten ist. Dem gesetzlichen Ziel der Beschränkung der Aufstellung und der Eindämmung des Spieltriebs ist der Ordnungsgeber überdies in der Zwischenzeit mit einer schrittweisen Verschärfung der Aufstellbedingungen nachgekommen. Sachlich gerechtfertigt ist nach Überzeugung des Gerichts überdies die Entscheidung, verschiedene Glücksspielformen grundsätzlich zu treffen, wobei die hiervon gemachte Ausnahme für reine Buchmacher nach § 2 RennWettLottG aus Gründen

des Bestandsschutzes sowie der vergleichsweise geringen Anzahl vertretbar erscheint.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Grundsatz der Folgerichtigkeit, unabhängig davon, ob dieser im vorliegenden Fall Anwendung findet. Nach dem Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07 u.a. – juris, Rn. 135) muss der Normgeber, wenn er sich aufgrund des ihm zukommenden Spielraums zu einer bestimmten Einschätzung eines Gefahrenpotenzials entschlossen, auf dieser Grundlage die betroffenen Interessen bewertet und ein Regelungskonzept gewählt hat, diese Entscheidung folgerichtig weiterverfolgen. Gefahreinschätzungen sind nicht schlüssig, wenn identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen wird. Im Fall des § 1 Abs. 1 SpielV ist nicht erkennbar, dass diese Grundsätze verletzt wären. Der Gesetz- und Verordnungsgeber haben sich erkennbar gerade nicht zu einer Gefahreinschätzung entschlossen, wonach von Geldspielgeräten unabhängig von ihrem Aufstellort eine gleichbleibende erhebliche Gefahr ausgeht. Vielmehr geht aus dem Regelungskonzept insgesamt hervor, dass die einzelnen Aufstellorte, die ihrerseits unterschiedlichen Regelungen unterliegen, gesondert zu betrachten sind. Diese Einschätzung ist vom Spielraum des Normgebers unabhängig davon gedeckt, ob die Einzeleinschätzungen für die jeweiligen Aufstellorte für sich genommen rechtspolitisch überzeugen. Dies ist weder eine Frage des Gleichheitssatzes noch des Grundsatzes der Folgerichtigkeit.

bb) Soweit die Klägerin als Buchmacherin nach § 2 RennWettLottG mit gleichzeitiger Vermittlung von Sportwetten tätig ist, wird sie aus den unter aa) genannten Gründen gegenüber Gaststätten und Spielhallen nicht ungleich behandelt, weil es an der Vergleichbarkeit fehlt. Entsprechendes gilt gegenüber Buchmachern nach § 2 RennWettLottG, die gleichzeitig Sportwetten veranstalten. Gegenüber reinen Buchmachern nach § 2 RennWettLottG ist die Vergleichbarkeit zweifelhaft, weil es gerade die Kombination von Spielmöglichkeiten ist, die der Verordnungsgeber ausschließen wollte. Die fehlende Vergleichbarkeit kann sich umgekehrt aber nicht aus der – möglicherweise zu Unrecht ungleich behandelnden – Regelung ergeben. Dies bedarf hier keiner Entscheidung. Jedenfalls ist eine Ungleichbehandlung auch insofern gerechtfertigt. Der Ausschluss von Annahmestellen von Sportwettenvermittlern als Aufstellort verstößt aus den unter aa) ausgeführten Gründen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Gründe erfassen auch diejenigen Buchmacher, die Sportwetten als Zusatzangebot vermitteln. Sie sind dann gerade nicht mehr als Buchmacher im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV tätig, sondern –

zumindest auch – als Sportwettenvermittler. Insofern stellt der Zusatz „es sei denn, in der Wettannahmestelle werden Sportwetten vermittelt“ nach Überzeugung des Gerichts nur eine Klarstellung dar. Der Normgeber war nach Überzeugung des Gerichts aus den vorstehenden Erwägungen nicht gehalten, die Aufstellung von Geldspielgeräten in kombinierten Annahmestellen von Buchmacherin nach § 2 RennWettLottG Sportwettenvermittlern zuzulassen.

b) Die gerügten Verletzungen von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 56 AEUV können die beantragte Feststellung einer Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG schon im Ansatz nicht begründen.

### III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Regelung der vorläufigen Vollstreckbarkeit entspricht § 167 VwGO und den § 708 Nr. 11, § 711 S. 1 ZPO.