

## Staats- und Verfassungsrecht; Verfassungsbeschwerde

### Leitsatz

Das Abstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Spielhallengesetzes (ThürSpielhallenG) gilt nicht für Spielhallen, die sich in einem Gebäude (-komplex) befinden. Dieser Fall wird von der eigenständigen Anforderung des § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSpielhallenG (Verbot von Verbundspielhallen) erfasst. Zur Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

### Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

### Gründe

#### A.

- 1 Die Beschwerdeführer wenden sich gegen Vorschriften des Thüringer Spielhallengesetzes in Verbindung mit dem Thüringer Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011, welche die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen betreffen.

#### I.

- 2 1. Die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2011 in nichtöffentlicher Sitzung einen Entwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Am 15. Dezember 2011 wurde der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag von den Ministerpräsidenten unterzeichnet. Am 20. März 2012 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens in den Landtag ein (LT-Drs. 5/4211), den dieser am 21. Juni 2012 als Gesetz beschloss. Das Gesetz wurde am 21. Juni 2012 ausgefertigt und am 29. Juni 2012 im Gesetzblatt verkündet (GVBl. S. 153 ff.). Es trat am darauf folgenden Tag in Kraft, seine Art. 3 bis 7 am 1. Juli 2012. Das Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens enthält in Art. 1 das Thüringer Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und in Art. 5 das Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz - ThürSpielhallenG -).
- 3 a) Die hier maßgeblichen Vorschriften des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages - Erster GlüÄndStV - lauten:
- 4 „Art. 1
- 5 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland
- 6 (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV -)
- 7 vom 15. Dezember 2011

- 8 Erster Abschnitt
- 9 Allgemeine Vorschriften
- 10 ...
- § 3
- 11 Begriffsbestimmungen
- 12 ...
- 13 (2) Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.
- 14 ...
- 15 (7) Eine Spielhalle ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1, der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBI. I S. 202; zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 14 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 BGBI. I S. 2258) oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient.
- 16 ...
- § 6
- 17 Sozialkonzept
- 18 Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs "Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht" zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.
- 19 ...
- § 25
- 20 Beschränkungen von Spielhallen
- 21 (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

- 22 (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.
- 23 (3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.
- 24 ...
- § 29
- 25 Übergangsregelungen
- 26 ...
- 27 (4) Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrages Anwendung. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder. ...“
- 28 b) Die hier relevanten Vorschriften des Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens lauten:
- 29 „ Art. 1  
Thüringer Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag
- § 1
- 30 Dem am 15. Dezember 2011 in Berlin vom Freistaat Thüringen unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Thüringen wird zugestimmt. Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.
- 31 ...
- 32 Art. 5  
Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz - ThürSpielhallenG -)

## § 1

### 33 Begriff der Spielhalle und ähnliche Unternehmen

34 Eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung dient. Als Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gelten auch Erprobungsgeräte.

## § 2

### 35 Erlaubnis

36 (1) Wer ein Unternehmen nach § 1 betreiben will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis wird auf schriftlichen Antrag, für eine Dauer von nicht mehr als fünf Jahren erteilt. Es kann eine kürzere Frist vorgesehen werden, soweit dies zum Schutz der Jugend vor Gefährdungen, zur Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs, schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830) in der jeweils geltenden Fassung oder einer sonst nicht zumutbaren Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer sonst im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung erforderlich ist. Die Erlaubnis ist schriftlich zu erteilen.

37 (2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung oder der Betrieb des Unternehmens nach § 1 den Anforderungen nach den §§ 3 oder 4 zuwiderlaufen würde.

38 ...

## § 3

### 39 Anforderungen an Spielhallen und ähnliche Unternehmen

40 (1) Unternehmen nach § 1 müssen vorbehaltlich des Absatzes 3 einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Sie dürfen nicht im baulichen Verbund mit einem oder mehreren Unternehmen nach § 1 stehen, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein.

41 ...

42 (3) Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Ziele des § 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 sowie der Lage des Einzelfalls zur Vermeidung unbilliger Härten des Antragsstellers von der Maßgabe nach Absatz 1 Satz 1 abweichen. Ein Abstand von 400 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, der Unternehmen voneinander darf hierbei jedoch nicht unterschritten werden.

43 ...

44 (5) Die Räumlichkeiten eines Unternehmens nach § 1 müssen so gestaltet sein, dass sie geeignet sind, das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern. Insbesondere muss die Aufsicht des Unternehmens nach § 1 von ihrem regelmäßigen Aufenthaltsort aus, auch unter Zuhilfenahme technischer Einrichtungen, alle Spielgeräte einsehen und Spieler beobachten können.

45 ...

46 (8) Als Bezeichnung des Unternehmens nach § 1 ist lediglich das Wort "Spielhalle" zulässig. Dies gilt auch für am Gebäude oder auf dem Grundstück angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge.

#### § 4

47 Anforderungen an die Ausübung des Gewerbes

48 ...

49 (5) Der Betreiber eines Unternehmens nach § 1 ist verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck hat er über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von ihm angebotenen Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit und anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit, das Verbot der Spielteilnahme Minderjähriger und über Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Des Weiteren hat er

50

1. ein Sozialkonzept nach dem aktuellen Stand der suchtwissenschaftlichen Forschung zu entwickeln oder von öffentlich geförderten Suchthilfeeinrichtungen zu übernehmen, laufend zu verbessern, vorzuhalten und umzusetzen, in dem dargelegt wird, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Spiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen,

51

2. die für die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts verantwortlichen Personen zu benennen,

52

3. die Vorgaben des Anhangs "Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht" zum Ersten Glücksspielländerstaatsvertrag zu erfüllen und

53

4. den Nachweis über die Schulung des Personals zu erbringen.

54 Das für Gesundheit zuständige Ministerium prüft die Sozialkonzepte und die vorgelegten Berichte hinsichtlich der Umsetzung der im Satz 3 genannten Maßnahmen. Das für Gesundheit zuständige Ministerium kann eine unabhängige anerkannte Fachstelle der Suchtprävention und Hilfe im Themenfeld Glücksspielsucht mit dieser Prüfung beauftragen.

55 (6) Der Betreiber eines Unternehmens nach § 1 hat den Spielern vor der Spielteilnahme, durch deutlich sichtbaren Aushang, die relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Spielrelevante Informationen sind insbesondere: alle Kosten, die mit der Teilnahme veranlasst sind,

56

1. die Höhe aller Gewinne,

57

2. ob und wo alle Gewinne veröffentlicht werden,

58

3. der Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz (Auszahlungsquote),

59

4. Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten,

60

5. soweit gegeben der Annahmeschluss zur Teilnahme,

61

6. Informationen über den Zufallsmechanismus, der der Generierung der zufallsabhängigen Spielergebnisse zugrunde liegt,

62

7.	ob und wie die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt werden,	63
8.	die Ausschlussfrist bis wann Gewinner Anspruch auf ihren Gewinn erheben müssen,	64
9.	den Namen des Erlaubnisinhabers nach § 2 Abs. 1 sowie seine Kontaktdaten wie Anschrift, E-Mail-Adresse, Telefon,	65
10.	soweit vorhanden, die Handelsregisternummer,	66
11.	wie der Spieler Beschwerden vorbringen kann und	67
12.	das Datum der ausgestellten Erlaubnis nach § 2 Abs. 1.	68
...		
	§ 7	
69	Ordnungswidrigkeiten	
70	(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig	
71		
1.	entgegen § 2 Abs. 1 oder 5 ein Unternehmen nach § 1 ohne Erlaubnis betreibt,	
72	...	

73

8. entgegen § 3 Abs. 8 ein Unternehmen nach § 1 anders als "Spielhalle" bezeichnet,

74 ...

75

11. entgegen § 4 Abs. 5 seiner Verpflichtung nicht oder nicht vollständig nachkommt, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen, insbesondere ein Sozialkonzept zu entwickeln, sein Personal zu schulen, über die Maßnahmen zur Umsetzung des Sozialkonzepts zu berichten und Nachweise über die Schulung des Personals zu erbringen,

76

12. als Betreiber eines Unternehmens nach § 1 oder als dessen Stellvertreter die in § 4 Abs. 6 vorgesehene Aufklärung nicht oder nicht richtig vornimmt,

77 ...

§ 10

78 Übergangsbestimmungen

79 (1) § 33i der Gewerbeordnung ist für Erlaubnisse für Unternehmen nach § 1 letztmalig bis zum Ablauf des 30. Juni 2012 anzuwenden.

80 (2) Für den Betrieb eines Unternehmens nach § 1 ist für Inhaber von Erlaubnissen,

81

1. die vor dem 28. Oktober 2011 nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurden, nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 erforderlich; die zuständige Behörde kann für einen hierüber hinausgehenden Zeitraum von bis zu fünf Jahren von einzelnen Anforderungen der §§ 3 und 4 befreien, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist,

82

2. die nach dem 28. Oktober 2011 bis zum 30. Juni 2012 nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurden, nach dem 30. Juni 2013 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 erforderlich.



- 83 (3) Für Erlaubnisse, die nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurden, können Auflagen und Bedingungen nach dem 30. Juni 2012 entsprechend § 2 Abs. 4 aufgenommen, geändert oder ergänzt werden.
- 84 (4) Im Übrigen finden die Gewerbeordnung und die Spielverordnung in der Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) in der jeweils geltenden Fassung sowie auf diesen Rechtsgrundlagen erlassene Vorschriften weiterhin Anwendung soweit nicht in diesem Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen sind.  
...
- 85 ...  
Art. 8  
Inkrafttreten, Außerkrafttreten
- 86 (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 treten die Artikel 3 bis 7 am 1. Juli 2012 in Kraft.
- 87 (2) Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten nach Absatz 1 Satz 1 tritt Artikel 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Thüringer Glücksspielwesens vom 18. Dezember 2007 (GVBl. S. 243) außer Kraft.“
- 88 2. Die Beschwerdeführer zu 2) und 3) sind alleinige Gesellschafter der Beschwerdeführerin zu 1). Diese betreibt in der W..., ... J..., unter dem Namen „M...“ zwei getrennte Spielhallen (südlicher und nördlicher Teil des Gebäudes).
- 89 a) Am 1. Februar 2011 mieteten die Beschwerdeführer zu 2) und 3) ein ehemaliges Bürogebäude zum Betrieb der hier verfahrensgegenständlichen zwei Spielhallen an.
- 90 Am 30. August 2011 wurde auf den am 10. März 2011 gestellten Bauantrag hin die Baugenehmigung zum Umbau durch die Stadt J... erteilt.
- 91 Die am 1. September 2011 begonnenen Bauarbeiten wurden im November 2011 im Wesentlichen abgeschlossen und verursachten nach Angabe der Beschwerdeführer Baukosten in Höhe von etwa 30.000 Euro.
- 92 Nach Abschluss aller Bau- und Einrichtungsarbeiten beantragten die Beschwerdeführer am 27. Dezember 2011 die Erteilung von Betriebserlaubnissen nach § 33i Abs. 1 Gewerbeordnung (GewO).
- 93 Mit Bescheiden vom 13. Februar 2012 erteilte die Stadt J... den Beschwerdeführern zu 2) und 3) für die nördliche und die südliche Spielhalle jeweils eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i GewO. Mit Bescheid vom 13. Februar 2012 an die Beschwerdeführerin zu 1) bestätigte die Stadt J... die Geeignetheit des Aufstellortes gemäß § 33c Abs. 3 GewO. Daraufhin wurde der bis heute andauernde Spielbetrieb aufgenommen.
- 94 b) Mit Schreiben vom 16. Januar 2013 teilte die Stadt J... der Beschwerdeführerin zu 1) mit, dass ab dem 1. Juli 2013 eine zusätzliche Erlaubnis nach § 2 ThürSpielhallenG erforderlich sei. Daraufhin beantragte der Bevollmächtigte der Beschwerdeführer zu 1), 2) und 3) mit Schreiben vom 5. März 2013 an die Stadt J..., festzustellen, dass für beide Spielhallen die Übergangsfrist nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 ThürSpielhallenG analog gelte, hilfsweise beantragte er die Erteilung von Erlaubnissen für beide Spielhallen (nördlicher und südlicher Teil), wiederum hilfsweise die Erteilung einer einheitlichen Erlaubnis für beide Spielhallen verbunden zu einer Spielhalle.

- 95 Mit Bescheid vom 14. März 2013 lehnte die Stadt J... die Anträge ab. Der Feststellungsantrag sei unbegründet, da den Beschwerdeführern zu 2) und 3) erst im Februar 2012 und damit nach dem Stichtag die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden sei, so dass sie dem Genehmigungserfordernis des § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG unterlägen. Die Spielhallen hielten das Abstandgebot nicht ein und seien nicht genehmigungsfähig; sie verstießen gegen das Verbot, in einer Spielhalle mehr als zwölf Geld- oder Warenspielgeräte aufzustellen (§ 10 Abs. 4 ThürSpielhallenG i. V. m. § 3 Abs. 2 der Spielverordnung - SpielV).
- 96 Der mit Schreiben vom 15. April 2013 durch den Bevollmächtigten der Beschwerdeführer eingelegte Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 1. Juli 2013 zurückgewiesen. Mit Schreiben vom 8. Juli 2013 erhob der Bevollmächtigte der Beschwerdeführer Klage zum Verwaltungsgericht Gera verbunden mit dem Antrag, das Klageverfahren im Hinblick auf die vorgreiflichen Fragen der Verfassungsbeschwerde auszusetzen.
- 97 Mit Urteil vom 5. November 2013 wies das Verwaltungsgericht Gera die Klage ab. Dabei wurden die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen eingehend gewürdigt. Das Verwaltungsgericht hält die Regelungen für verfassungsgemäß. Gegen das Urteil legten die Beschwerdeführer die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung zum Thüringer Obergerverwaltungsgericht ein, über die noch nicht entschieden ist. Das Verfahren ist durch Beschluss vom 17. April 2015 bis zu einer Entscheidung der Verfassungsbeschwerde ausgesetzt.
- 98 Mit Bescheiden vom 17. März 2014 untersagte die Stadt J... den Beschwerdeführern zu 2) und 3) jeweils den weiteren Betrieb der beiden Spielhallen und ordnete die sofortige Vollziehung an. Mit Schriftsatz vom 2. April 2015 erhoben die Beschwerdeführer Widerspruch gegen die Untersagungsbescheide und stellten einen Eilantrag an das Verwaltungsgericht Gera. Dieses lehnte den Antrag mit Beschluss vom 25. April 2014 ab. Das Thüringer Obergerverwaltungsgericht stellte das Beschwerdeverfahren mit Beschluss vom 26. Mai 2015 ein, nachdem die Stadt J... mit Bescheid vom 27. Februar 2015 die Anordnung der sofortigen Vollziehung aufgehoben hatte. Zuvor hatte das Thüringer Obergerverwaltungsgericht einem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs in einem anderen, aber dieselbe Problematik betreffenden Verfahren (3 EO 775/13), stattgegeben. Der Ausgang des Verfahrens sei wegen der verfassungsrechtlichen Fragen offen und die Interessenabwägung falle zu Gunsten des Antragstellers aus. Es komme eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte gegen das Vorliegen von „Mitnahmeabsichten“ bestünden.
- 99 Mit Schreiben vom 23. Juni 2015 teilte die Stadt J... mit, bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens von der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten auf der Grundlage des ThürSpielhallenG absehen zu wollen.

## II.

- 100 1. Mit Schreiben vom 28. Juni 2013, beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eingegangen am 1. Juli 2013, haben die Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben
- 101 „gegen § 3 Abs. 1 und 3; § 3 Abs. 5; § 3 Abs. 8 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 8; § 4 Abs. 5 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 11; § 4 Abs. 6 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 12; § 10 Abs. 1 bis 4 des Thüringer Gesetzes zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz) im nachfolgenden „Spielhallengesetz“ genannt, in Kraft getreten zum 1. Juli 2012, verkündet als Art. 5 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glückspielwesens vom 21. Juni 2012 (GVBl. S. 153, 159 ff.), dieses in Kraft getreten am 30. Juni 2012;
- 102 davon
- 103 - § 3 Abs. 1 und 3 Spielhallengesetz i. V. m. dem Thüringer Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, verkündet als Art. 1 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung an

Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens vom 21. Juni 2012 (GVBl. S. 153), in Kraft getreten am 30. Juni 2012, im nachfolgenden „Zustimmungsgesetz“ genannt; sowie auch i. V. m. § 25 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012, S. 153, 164 ff.), in Kraft getreten am 1. Juli 2012, nachfolgend „Staatsvertrag“ genannt;

- 104 - § 4 Abs. 5 des Spielhallengesetzes auch i. V. m. dem Zustimmungsgesetz sowie mit § 6 des Staatsvertrages;
- 105 - § 10 Abs. 2 Spielhallengesetz auch i. V. m. dem Zustimmungsgesetz sowie mit § 29 Abs. 4 Satz 4 des Staatsvertrages.“
- 106 2. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen Folgendes aus:
- 107 a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig, der Grundsatz der Subsidiarität stehe einer Entscheidung nicht entgegen.
- 108 Das Abwarten des Ausgangs der Verfahren in allen Instanzen sei nicht zumutbar, da es nicht vorstellbar sei, dass Fachgerichte in der Lage seien, den Widerspruch zwischen der Fortgeltung gewerberechtlicher Erlaubnisse einerseits und den zusätzlichen, aber nicht erteilungsfähigen Erlaubnissen nach dem ThürSpielhallenG andererseits sinnvoll aufzulösen. Dieser Widerspruch, der im Gesetz selbst angelegt sei, sei weder durch Auslegung noch durch Analogien von den Fachgerichten aufzulösen. Die Beschwerdeführer würden sich bei Weiterbetrieb ihrer Spielhallen zumindest aus Sicht des Thüringer Spielhallengesetzes wegen unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels nach § 284 des Strafgesetzbuches (StGB) fortlaufend strafbar machen. Dies könne zu einer vollständigen Gewerbeuntersagung führen, da sie - die Beschwerdeführer - als Erlaubnisinhaber auf ein tadelloses Führungszeugnis angewiesen seien. Die Sache sei zudem von allgemeiner Bedeutung im Sinne von § 31 Abs. 3 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG), da sogenannte Mehrfachkonzessionen für den Betrieb mehrerer, nebeneinander liegender Spielhallen der absolute Regelfall seien und sich die im Verfahren aufgeworfenen Fragen spätestens nach dem 30. Juni 2017 für alle Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen in Thüringen stellten. Von allgemeiner Bedeutung sei zudem die Frage, ob die beanstandeten sozial- und verhaltenstherapeutischen Regelungen überhaupt geeignet und erforderlich seien, um Suchtgefahren einzudämmen und ob diese Aufgaben den Spielhallenbetreibern unter Berücksichtigung der Übergangsregelung zumutbar seien. Die allgemeine Bedeutung zeige sich auch darin, dass die Verwaltungsbehörden erhebliche Schwierigkeiten hätten, das Gesetz zu vollziehen. Zum Beispiel sei festzustellen, dass entgegen § 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG in der Realität keine der Spielotheken in Thüringen als „Spielhalle“ bezeichnet werde. Wenn die Mehrfachkonzessionierung in Thüringen gar nicht weit verbreitet sei, wie die Landesregierung im Zuge dieses Verfahrens ermittelt haben wolle, sei nicht verständlich, dass der Gesetzgeber diese mit restriktiven Maßnahmen wie einem Mindestabstand von 500 Metern belege. Die von der Landesregierung herangezogenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Dezember 2012 und vom 22. April 2013 beträfen andere Konstellationen, die mit der hier vorliegenden nicht vergleichbar seien. Die Möglichkeit eines konkreten Normenkontrollverfahrens hebe die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde nicht auf, da es auf der Hand liege, dass die Anzahl begründeter Verfassungsbeschwerden überproportional höher sei als die Anzahl konkreter Normenkontrollverfahren überhaupt. Die Stellung eines Eilantrages beim Thüringer Verfassungsgerichtshof sei nicht erforderlich gewesen, da die Verfassungsbeschwerde Fragen aufwerfe, die sich in einem verfassungsgerichtlichen Eilverfahren nicht erschöpfend klären ließen. Auf eine Dringlichkeit, die nach Ansicht der Landesregierung nicht vorliege, da die Beschwerdeführer sich im Verwaltungsverfahren zu viel Zeit gelassen hätten, komme es hier demnach nicht an. Genauso wenig sei vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz geeignet, grundlegende verfassungsrechtliche Fragen zu klären.
- 109 b) Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde führen die Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, dass sie in ihrem Grundrecht auf freie Berufsausübung (Art. 35 Abs. 1 ThürVerf) verletzt seien.
- 110 Es sei bereits zweifelhaft, ob sich der Gesetzgeber mit dem ThürSpielhallenG innerhalb der von ihm in

Anspruch genommenen Gesetzgebungskompetenz gehalten habe. Nach Art. 125a Abs. 1 Grundgesetz (GG) würden die Vorschriften der Gewerbeordnung über Spielhallen als Bundesrecht fortgelten und könnten durch Landesrecht ersetzt werden. Es liege hier aber keine Ersetzung von Bundesrecht durch Landesrecht vor, da der Gesetzgeber die Weitergeltung der Gewerbeordnung und der Spielverordnung angeordnet habe, insbesondere in § 10 ThürSpielhallenG die unbegrenzte Weiteranwendung von § 33i Gewerbeordnung für Altfälle, da „zusätzliche“ Erlaubnisse nach Landesrecht erforderlich seien.

- 111 Wesentliche Teile der §§ 3 und 4 des ThürSpielhallenG und der betreffenden Normen des Staatsvertrages seien weder geeignet noch erforderlich, um die Entstehung von Glücksspielsucht zu verhindern bzw. bestehende Glücksspielsucht zu erkennen und zu behandeln. Die sogenannte Spielsucht sei als Störung der Impulskontrolle vornehmlich eine Verhaltensstörung und keine körperliche bzw. stoffliche Sucht. Sie werde nicht durch den Kontakt zu Spielgeräten hervorgerufen, sondern der Betroffene verliere die Impulskontrolle durch ein störendes Ereignis (z. B. Trauer, Frust, Wut, Depression), womöglich im Zusammenspiel mit einer genetischen Prädisposition.
- 112 Weiter werde die Verletzung des echten Rückwirkungsverbotes durch die Übergangsbestimmung nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG i. V. m. § 29 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag gerügt.
- 113 Die Gesetzesbegründung sehe Härtefälle nur in den Konstellationen des § 10 Abs. 2 Nr. 1 ThürSpielhallenG vor, für die anderen Übergangsfälle nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG nicht. Die Gesetzesbegründung verneine sogar explizit die Gewährung von Ausnahmeregelungen, da das Vertrauen der dieser Regelung unterfallenden Betreiber nicht schutzwürdig sei. Mit diesem Eingriff werde gleichsam die eigentumsrechtlich geschützte Position der Beschwerdeführer zumindest eine der beiden Spielhallen betreffend entwertet.
- 114 Zudem seien die Beschwerdeführer in ihrem Recht auf Gleichbehandlung verletzt. Es erfolge eine Ungleichbehandlung zwischen den Inhabern einer Erlaubnis vor dem 28. Oktober 2011 und denen nach dem 28. Oktober 2011. Diese sei sachlich nicht geboten. Die Stichtagsregelung solle verhindern, dass künftige Regelungen unterlaufen würden. Damit sollten jedoch nicht Investitionen entwertet werden, die zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen gewesen seien. Angesichts der „Vorlaufzeiten“ bei Investitionsvorhaben sei die Stichtagsregelung nur dann verhältnismäßig, wenn der Gesetzgeber Regelungen zur Vermeidung unbilliger Härten in § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG vorgesehen hätte.
- 115 Selbst wenn der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 geeignet sei, das schutzwürdige Vertrauen der Beschwerdeführer in den Fortbestand der Rechtslage zu zerstören, werde hier gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.
- 116 3. Die anhörungsberechtigte Landesregierung führt im Wesentlichen Folgendes aus:
- 117 a) Die Verfassungsbeschwerde sei bereits unzulässig, da ihr der allgemeine Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde entgegenstehe. Zunächst habe der Ausgang des Klageverfahrens gegen den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 abgewartet werden müssen. Zudem sei für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde das (erfolglose) Begehren vorläufigen Rechtsschutzes beim Verwaltungsgericht zu fordern. Den Beschwerdeführern sei es möglich und zumutbar, im Verwaltungsrechtsweg den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO mit der Feststellung zu beantragen, dass sie die beiden Spielhallen bis zum 30. Juni 2017 - hilfsweise bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens - ohne Erlaubnis gemäß § 2 Abs. 1 ThürSpielhallenG weiter betreiben dürften, hilfsweise, dass jeweils die Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 ThürSpielhallenG für die Spielhalle „M...“ im südlichen Gebäudeteil und für die Spielhalle „M...“ im nördlichen Gebäudeteil vorläufig zu erteilen sei, höchst hilfsweise, eine vorläufige Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 ThürSpielhallenG für beide Spielhallen „M...“. Das Verwaltungsgericht sei selbst bei Annahme der Verfassungswidrigkeit von Teilen des Thüringer Spielhallengesetzes nicht gehindert, auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren.

- 118 Ein Zuwarten bis zum rechtskräftigen Abschluss des Erlaubnisverfahrens sei den Beschwerdeführern auch zumutbar. Insbesondere hätte die Gefahr einer Strafbarkeit nach § 284 StGB mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zeitnah geklärt werden können.
- 119 Eine allgemeine Bedeutung der Angelegenheit i. S. v. § 31 Abs. 3 ThürVerfGHG liege nicht vor. Mehrfachkonzessionen seien nicht die „absolute Regel“ in Thüringen. Dies ergebe sich aus einer Umfrage unter den zuständigen Behörden. Von allgemeiner Bedeutung sei auch nicht, ob sozial- und verhaltenstherapeutische Aufgaben den Spielhallenbetreibern unter Berücksichtigung der Übergangsregelungen zumutbar seien. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits entschieden, dass es sich bei der Verhinderung der Glücksspielsucht und der wirksamen Suchtbekämpfung um besonders wichtige Gemeinwohlziele handele.
- 120 Im Übrigen sei die allgemeine Bedeutung der Sache bei der Abwägung für und gegen eine sofortige Sachentscheidung nur einer von mehreren zu berücksichtigenden Gesichtspunkten.
- 121 Weiter spreche das bisherige Verhalten der Beschwerdeführer gegen eine sofortige Sachentscheidung. Anstatt das verwaltungsgerichtliche Verfahren, insbesondere ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, zügig zu betreiben, hätten sie beim Verwaltungsgericht Gera im Rahmen des Hauptsacheverfahrens einen eventuell verzögernden Aussetzungsantrag gestellt. Außerdem hätten die Beschwerdeführer vom Inkrafttreten des ThürSpielhallenG am 1. Juli 2012 bis März 2013 nichts unternommen.
- 122 b) Die Verfassungsbeschwerde sei unbegründet. Sollten einzelne Regelungen des Thüringer Spielhallengesetzes in Grundrechte der Beschwerdeführer eingreifen, sei dies jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 123 Soweit die Regelung des Spielhallengesetzes in den Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf) eingreife, sei dies eine verfassungsmäßige Konkretisierung des Gesetzesvorbehaltes des Art. 35 ThürVerf.
- 124 Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Thüringen folge aus Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG. Der bisherige Regelungsgehalt des § 33i GewO sei nunmehr von der Landeskompetenz erfasst.
- 125 Die Vorschriften genügten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und widersprächen auch nicht dem Rechtsstaatsprinzip. Die betreffenden Bestimmungen dienten wichtigen „Gemeinwohlbelangen“, nämlich der Bekämpfung der Spielsucht der Besucher von Spielhallen und der Vorbeugung gegen die Spielsucht bei Kindern und Jugendlichen.
- 126 Auch das Rechtsstaatsprinzip des Art. 44 Abs. 1 ThürVerf sei nicht verletzt. Es handele sich hier um eine gesetzliche Regelung mit unechter Rückwirkung, die dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung trage. Es sei seit dem 28. Oktober 2011 mit einer Änderung der Rechtslage zu rechnen gewesen.
- 127 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 2 Abs. 1 ThürVerf sei nicht verletzt. Die Stichtagsregelung führe zwar zu einer Ungleichbehandlung. Der Gesetzgeber habe aber den ihm zukommenden Spielraum zur Festlegung eines Stichtages unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes sachgerecht genutzt. Der Beschluss der Ministerpräsidenten vom 28. Oktober 2011 sei ein sachgerechter Anknüpfungspunkt. Dass die Übergangsregelungen an den Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO anknüpften und nicht an die Anmietung des Objektes oder den Tag der Beantragung der gewerberechtlichen Erlaubnis, sei ebenfalls nicht zu beanstanden.
- 128 4. Der Thüringer Landtag hat von seinem Äußerungsrecht keinen Gebrauch gemacht.

## B.

- 129 Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig und daher zu verwerfen. Soweit die Beschwerdeführer sich gegen die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 ThürSpielhallenG - Abstandsgebot - wenden, fehlt es an einer Betroffenheit der Beschwerdeführer (s.u. I.). Hinsichtlich der Regelung des § 3 Abs. 8 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 8 ThürSpielhallenG - Pflicht zur Bezeichnung als „Spielhalle“ - genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Substantiierungserfordernis des § 32 ThürVerfGHG (s.u. II.). Im Übrigen steht ihr der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde entgegen (s.u. III.).

### I.

- 130 Soweit sich die Beschwerdeführer gegen das Abstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 ThürSpielhallenG wenden, sind sie nicht beschwerdebefugt. Es fehlt an einer Betroffenheit der Beschwerdeführer durch die angegriffene Regelung, da das Abstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürSpielhallenG auf die Beschwerdeführer nicht anwendbar ist.
- 131 Die Beschwerdeführer haben nicht vorgetragen, dass sich in einem Abstand von 500 m außerhalb der von ihnen für den Betrieb der beiden Spielhallen „M...“ genutzten Liegenschaft „W...“ in J... weitere Spielhallen befinden. Vielmehr haben sie in der Verfassungsbeschwerdeschrift ausgeführt, dass jede ihrer Spielhallen für sich genehmigungsfähig wäre, so dass nicht davon auszugehen ist, dass sich innerhalb eines Radius von 500 m eine weitere Spielhalle befindet.
- 132 Das Abstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürSpielhallenG greift jedoch nicht ein, wenn sich, wie hier, in einem Gebäudekomplex mehrere Spielhallen befinden. Ein solcher Fall wird vielmehr allein von dem Verbundverbot des § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSpielhallenG erfasst. Bei dem Abstandsgebot und dem Verbot von Verbundspielhallen handelt es sich um zwei getrennte Anforderungen. Würde das Abstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 auch auf Spielhallen in einem Gebäude Anwendung finden, wäre § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSpielhallenG überflüssig. Auch der Sinn und Zweck des § 3 Abs. 1 ThürSpielhallenG spricht für zwei unabhängig voneinander bestehende Regelungen. Mit diesen Anforderungen soll nämlich eine Ballung von Spielhallen verhindert werden. Dies ist effektiv aber nur gewährleistet, wenn zum einen zwischen unterschiedlichen Spielhallen ein gewisser Abstand vorgeschrieben wird, zum anderen aber diese Abstandsregelung auch nicht dadurch unterlaufen werden kann, dass mehrere Spielhallen in einem einheitlichen Gebäude (-Komplex) betrieben werden (so auch Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 - 1 VB 15/13 -, juris, Rn. 292).

### II.

- 133 Hinsichtlich der Regelung des § 3 Abs. 8 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 8 ThürSpielhallenG -Pflicht zur Bezeichnung als „Spielhalle“ - genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Substantiierungserfordernis aus § 32 ThürVerfGHG.
- 134 Nach § 32 ThürVerfGHG sind in der Begründung der Verfassungsbeschwerde das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen. Der Beschwerdeführer muss die Grundrechtsverletzung substantiiert und schlüssig vortragen. Dabei hat er auch darzulegen, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll (vgl. zum Bundesrecht: *Bethge* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/u.a., § 90 BVerfGG Rn. 124a, m. w. N.; stRspr des BVerfG, vgl. statt vieler z.B.: BVerfG, Beschluss vom 29. September 1998 - 2 BvR 1790/94 -, BVerfGE 99, 84, 87; stRspr. des ThürVerfGH, vgl. statt vieler: ThürVerfGH, Beschluss vom 30. Januar 2010 - VerfGH 28/06 -, ThürVBl. 2011, 58). Hierzu ist der Sachverhalt so vorzutragen, dass sich aus ihm die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ergibt.
- 135 Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift genügen diesen Anforderungen nicht. Dass die Beschwerdeführer von einer Verletzung ihres Grundrechts auf freie Berufsausübung aus Art. 35 Abs. 1

ThürVerf durch § 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG ausgehen, wird explizit in der Beschwerdeschrift nicht dargelegt. Dies lässt sich lediglich daraus entnehmen, dass die Beschwerdeführer - einleitend vor den detaillierten Ausführungen zur Begründetheit ihrer Verfassungsbeschwerde bezogen auf jede einzelne Regelung - in einem Obersatz behaupten, durch sämtliche angegriffenen Regelungen des ThürSpielhallenG in ihren Grundrechten auf freie Berufsausübung aus Art. 35 Abs. 1 ThürVerf verletzt zu sein, und im weiteren auch den Inhalt des § 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG wiedergeben. Während hinsichtlich der anderen angegriffenen Regelungen im Folgenden näher dargelegt wird, worin diese Grundrechtsverletzung konkret bestehen soll, enthält die Beschwerdeschrift hinsichtlich der Regelung des § 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG lediglich Ausführungen dazu, dass dieser gegen § 12, § 14 des Bürgerlichen Gesetzbuches und gegen § 18 Abs. 1, § 19 des Handelsgesetzbuches verstoße. Inwieweit die Verpflichtung zur Benennung als Spielhalle überhaupt den Schutzbereich des Art. 35 Abs. 1 ThürVerf berührt, ob es sich dabei um eine Berufsausübungs- oder eine Berufswahlregelung handelt und inwieweit hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit Bedenken bestehen, wird nicht ansatzweise angesprochen. Somit beschränkt sich die Darlegung der Beschwerdeführer hinsichtlich des § 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG auf eine pauschale Behauptung einer Verletzung des Art. 35 Abs. 1 ThürVerf.

### III.

- 136 Hinsichtlich der übrigen angegriffenen Regelungen des ThürSpielhallenG ist die Verfassungsbeschwerde wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip unzulässig.
- 137 1. Ein unmittelbarer fachgerichtlicher Rechtsweg i. S. d. § 31 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG gegen landesgesetzliche Vorschriften besteht nicht.
- 138 2. Die Verfassungsbeschwerde genügt dem in § 31 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht, da über die Klage der Beschwerdeführer gegen den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 fachgerichtlich noch nicht abschließend entschieden wurde, eine fachgerichtliche Vorprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht jedoch erforderlich ist.
- 139 a) Der Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet den Beschwerdeführer über das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs im engeren Sinne hinaus, alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzungen zu erwirken. Dazu gehört auch die Herbeiführung eines Vollzugsaktes, gegen den der Beschwerdeführer sodann Rechtsschutz in Anspruch nimmt, um die für verfassungswidrig gehaltene Norm einer inzidenten fachgerichtlichen Kontrolle zuzuführen. Sinn und Zweck dieser mit der Anrufung der Fachgerichte verbundenen umfassenden Vorprüfung ist, dass dem Verfassungsgerichtshof ein in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet und ihm die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Fachgerichte vermittelt werden sollen, und zwar unabhängig davon, ob das Gesetz einen Auslegungs- und Entscheidungsspielraum offen hält oder nicht (so z. B. BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 1. Kammer des 2. Senats vom 16.05.2002 - 2 BvR 1145/01 -, juris, m. w. N.). Damit soll erreicht werden, dass der Verfassungsgerichtshof nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen trifft. Der Grundsatz der Subsidiarität entfaltet sich auch im Fall der Rechtssatzverfassungsbeschwerde, um die notwendige vorherige Klärung der tatsächlichen und einfachrechtlichen Fragen durch die allgemein zuständigen Gerichte zu sichern (st. Rspr. des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, vgl. Beschlüsse vom 14. Dezember 2011 - VerfGH 41/09 -, und vom 28. September 2010 - VerfGH 27/09; st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur vergleichbaren Situation auf Bundesebene entwickelt seit BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1951 - 1 BvR 41/51 -, BVerfGE 1, 12 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1988 - 1 BvR 1561/82 -, BVerfGE 77, 381, 401).
- 140 b) Eine solche inzidente fachgerichtliche Kontrolle wird vorliegend durch das Verfahren der Beschwerdeführer gegen den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 ermöglicht.
- 141 Die Beschwerdeführer verfolgen in dem Berufungsverfahren vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht ihren Hauptantrag auf Feststellung, dass beide Spielhallen erst nach dem 30. Juni 2017 einer Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 ThürSpielhallenG bedürfen. Für den Fall der Abweisung

des Hauptantrags beantragen sie hilfsweise, die Erlaubnisse nach § 2 Abs.1 ThürSpielhallenG für beide Spielhallen „M...“ (nördlicher und südlicher Teil) zu erteilen, sowie, höchst hilfsweise für den Fall der Abweisung des Hilfsantrags, eine einheitliche Erlaubnis für die Spielhalle „M...“ bestehend aus dem früheren nördlichen und dem südlichen Teil mit insgesamt 24 Glücksspielgeräten zu erteilen. Das Thüringer Oberverwaltungsgericht wird sich daher sowohl mit der Erlaubnispflicht nach § 10 Abs. 1 bis 4 ThürSpielhallenG als auch mit den Voraussetzungen der Erlaubniserteilung auseinander zu setzen haben.

- 142 c) Die Durchführung des fachgerichtlichen Verfahrens vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht ist hier erforderlich und geboten. Insbesondere beschränkt sich eine Vorprüfung durch das Thüringer Oberverwaltungsgericht nicht etwa auf allein verfassungsrechtliche Fragen, sondern ermöglicht entsprechend dem Sinn und Zweck des Subsidiaritätsprinzips die hier noch erforderliche Klärung rechtlicher und tatsächlicher Vorfragen.
- 143 aa) Gegenstand des Hauptantrags vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht ist die Frage, ob und wie die Übergangsregelung des § 10 Abs. 1 bis 4 ThürSpielhallenG auf die Beschwerdeführer anzuwenden ist.
- 144 Dieser Hauptantrag wird jedenfalls dann erfolgreich sein, wenn das Oberverwaltungsgericht die Übergangsregelung für verfassungswidrig erachten, diese Frage dem Thüringer Verfassungsgerichtshof gemäß § 45 ThürVerfGHG zur Entscheidung vorlegen und der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelung bejahen würde.
- 145 Allerdings ist der Weg über die Vorlage an den Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht die einzige Möglichkeit, mit dem Hauptantrag durchzudringen. Der Hauptantrag kann nämlich auch dann zum Erfolg führen, wenn das Thüringer Oberverwaltungsgericht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung der Übergangsregelung eine Erlaubnisbedürftigkeit vor dem 1. Juli 2017 verneint. Dass es hier grundsätzlich die Möglichkeit und auch die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung erkenne, hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht bereits in einem Parallelverfahren ausdrücklich ausgeführt (Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 08.04.2015 - 3 EO 775/13 -, juris, Rn. 7). Dort hat es eine verfassungskonforme Auslegung der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV, der dem hier einschlägigen § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG entspricht, dergestalt in Betracht gezogen, dass § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV mit Blick auf seine *ratio legis* - insbesondere die Vermeidung von Mitnahmeeffekten für die Übergangszeit - nur dann zur Anwendung kommen solle, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für eine entsprechende Absicht der Spielhallenbetreiber vorliegen. Dies könne z. B. zu verneinen sein, wenn der Spielhallenbetreiber nachweislich bereits vor dem Stichtag nicht unerhebliche wirtschaftliche Investitionen getätigt, etwa indem er bereits zuvor mit der baulichen Errichtung begonnen habe. Denkbar sei auch ein Verständnis des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV dahingehend, dass bei Erfüllung seiner tatbestandlichen Voraussetzungen eine gesetzliche Vermutung für die Absicht, im Übergangszeitraum noch Mitnahmeeffekte zu erzielen, bestehe, die jedoch im Einzelfall widerlegbar sei. Schließlich könne der Nachweis zuvor getätigter Investitionen eventuell auch als ein Umstand betrachtet werden, der im Rahmen des vor Erlass einer Schließungsverfügung auszuübenden Ermessens zwingend zugunsten eines Spielhallenbetreibers zu berücksichtigen sei (Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 08.04.2015 - 3 EO 775/13 -, juris, Rn. 7).
- 146 Nimmt das Thüringer Oberverwaltungsgericht eine verfassungskonforme Auslegung vor, beschränkt sich sein Prüfungsumfang und -maßstab nicht mehr auf verfassungsrechtliche Fragen. Darüber hinaus ergibt sich in diesem Fall auch in tatsächlicher Hinsicht weiterer Klärungsbedarf über das Vorliegen bzw. Fehlen konkreter Anhaltspunkte für eine Mitnahmeabsicht der hiesigen Beschwerdeführer, so dass hinsichtlich der Übergangsregelung das Bedürfnis einer fachgerichtlichen Vorprüfung zu bejahen ist.
- 147 Da von der Anwendbarkeit der Übergangsregelung abhängt, ob die Anforderungen der hier verfahrensgegenständlichen § 3 Abs. 1, Abs. 3; Abs. 5; Abs. 8 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 8; § 4 Abs. 5 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 11; § 4 Abs. 6 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 12 ThürSpielhallenG von den Beschwerdeführern zu erfüllen sind, führt die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde hinsichtlich der Übergangsregelung des § 10 Abs. 1 bis Abs. 4 ThürSpielhallenG zwangsläufig zur Subsidiarität der



Verfassungsbeschwerde auch hinsichtlich der übrigen Regelungen.

- 148 bb) Darüber hinaus besteht gerade im Hinblick auf die konkreten Erlaubnisvoraussetzungen der § 3 Abs. 5, § 4 Abs. 5 und Abs. 6 ThürSpielhallenG ein weiterer Klärungsbedarf in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, der die Durchführung des fachgerichtlichen Verfahrens erfordert:
- 149 Nach § 3 Abs. 5 ThürSpielhallenG müssen die Räumlichkeiten so gestaltet sein, dass sie geeignet sind, das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern. Was hierunter konkret zu verstehen ist, wird durch die Vorschrift nicht näher ausgeführt und ergibt sich auch nicht aus den Vollzugshinweisen zum Thüringer Spielhallengesetz. Soweit § 3 Abs. 5 Satz 2 ThürSpielhallenG fordert, dass die Aufsicht des Spielhallenunternehmens alle Spielgeräte einsehen und die Spieler beobachten können muss, handelt es sich hierbei lediglich um die Mindestanforderung („*insbesondere*“), nicht jedoch etwa um eine abschließende Konkretisierung der „geeigneten“ räumlichen Gestaltung.
- 150 § 4 Abs. 5 Satz 1 ThürSpielhallenG verpflichtet den Spielhallenbetreiber, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck werden ihm in § 4 Abs. 5 Satz 2 ThürSpielhallenG diverse Aufklärungspflichten auferlegt, ohne dass diese im Hinblick auf den konkreten Inhalt, den Umfang oder die Art der Aufklärung bestimmt werden. Auch die unter § 4 Abs. 5 Satz 3 ThürSpielhallenG normierte Pflicht zur Entwicklung und Umsetzung eines Sozialkonzepts ist auslegungsbedürftig.
- 151 Die nach § 4 Abs. 6 Satz 1 ThürSpielhallenG den Spielhallenbetreiber treffenden Informationspflichten hinsichtlich der „spielrelevanten Informationen“ sind ebenfalls unbestimmt. § 4 Abs. 6 Satz 2 ThürSpielhallenG enthält wiederum nur eine beispielhafte Aufzählung, die ausweislich des Gesetzeswortlauts („*insbesondere*“) gerade nicht abschließend sein soll. Überdies ist in tatsächlicher Hinsicht zu klären, inwieweit die Informationspflichten seitens des Spielhallenbetreibers überhaupt erfüllt werden können bzw. deren Erfüllung zur Umsetzung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist. Hieran bestehen aufgrund der Gesetzesbegründung erhebliche Zweifel, da die Landesregierung dort selbst befindet, dass nicht alle Elemente der Aufklärung, wie sie in § 7 GlüÄndStV vorgesehen sind, auf den Betrieb einer Spielhalle passen (Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung „Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens“ vom 20. März 2012, Drucksache 5/4211, S. 68).
- 152 d) Der im Hinblick auf den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 eröffnete Rechtsweg ist noch nicht erschöpft, insbesondere ist das Berufungsverfahren vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht noch nicht abgeschlossen. Daran ändert auch der Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 17. April 2015 nichts, mit dem das Verfahren über die Klage der Beschwerdeführer gegen den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 im Hinblick auf die hiesige Verfassungsbeschwerde nach § 94 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ausgesetzt wurde.
- 153 aa) Das Verfahren vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht ist noch nicht beendet, eine die Instanz abschließende Entscheidung liegt noch nicht vor. Der Rechtsweg ist daher noch nicht erschöpft.
- 154 bb) Der faktische Stillstand des Verfahrens vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht aufgrund des Aussetzungsbeschlusses kommt einer Rechtswegerschöpfung nicht gleich. Der Aussetzungsbeschluss hat für die Frage der (Un-) Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde keine Bedeutung. Demgegenüber führt die Verwerfung der Verfassungsbeschwerde als unzulässig dazu, dass die Voraussetzungen der Aussetzung entfallen und das Verfahren vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht fortzuführen ist.
- 155 Eine Aussetzung ist zwar nach Rechtsprechung und Literatur grundsätzlich auch im Hinblick auf eine anhängige Verfassungsbeschwerde als Bezugsverfahren möglich (vgl. z.B. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. September 2006 - OVG 5 L 37.06 -, juris; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 08. Oktober 2003 - 2 BvR 1309/03 -, juris, Rn. 13; *Rudisile* in: Schoch/Schneider/Bier, § 94 VwGO, 2009, Rn. 51, m. w. N.; *Gärditz*, VwGO, § 94 VwGO, 2013, Rn. 11 f., m. w. N.), für das jeweilige Bezugsverfahren jedoch unerheblich. Der Grundsatz der

Subsidiarität würde ausgehöhlt, wenn die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde von dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten - hier: dem Nichtbetreiben des fachgerichtlichen Verfahrens - oder einer Ermessensentscheidung der Fachgerichte - hier: der Aussetzung nach § 94 VwGO (analog) - abhinge bzw. durch diese beeinflussbar wäre.

- 156 Auch Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes sprechen gegen eine derartige Auswirkung einer Verfahrensaussetzung auf die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Es würde der Zielsetzung, dem Verfassungsgerichtshof ein in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial zu unterbreiten und ihm die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Fachgerichte zu vermitteln, widersprechen, wenn sich die Fachgerichte einer Stellungnahme durch schlichte Aussetzung entziehen könnten (so Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 10. November 2008 - 1 S 59/08 -, juris, Rn. 11).
- 157 Hinzukommt, dass die Erschöpfung des Rechtsweges nicht nur Prozessvoraussetzung ist, sondern das Subsidiaritätsprinzip zugleich eine grundsätzliche Aussage über das Verhältnis der Fachgerichte zum Bundesverfassungsgericht bzw. zu den Verfassungsgerichtshöfen der Länder enthält. Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung obliegt zunächst den Instanzgerichten die Aufgabe, die Grundrechte zu wahren und durchzusetzen (vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1978 - 1 BvR 475/78 -, BVerfGE 49, 252 ff.; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 3. Mai 1999 - P.St. 1296 -, juris, Rn. 39; vgl. auch Schwan, Der Thüringer Verfassungsgerichtshof als „außerplanmäßige Revisionsinstanz“, ThürVBl. 2012, 121 ff.). Hierin kommt die Bedeutung zum Ausdruck, welche die Verfassung der rechtsprechenden Gewalt für die Einhaltung verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen beimisst. Dem Gebot der Erschöpfung des Rechtsweges entspricht aber die Pflicht der Gerichte, etwaige im Instanzenzug erkennbare Grundrechtsverstöße selbst zu beseitigen (BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1978 - 1 BvR 475/78 -, BVerfGE 49, 252, 258). Dieser grundsätzlichen Kompetenzverteilung und damit einhergehenden Zuständigkeit, aber auch Pflicht der Fachgerichte zum Rechtsschutz auch bei Verfassungsverstößen würde es widersprechen, wenn die Fachgerichte ein Verfahren mit Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde aussetzen könnten.
- 158 3. Auch die Voraussetzungen für eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs nach der - im Rahmen des Subsidiaritätsgrundsatzes sinngemäß anwendbaren - Vorschrift des § 31 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG sind nicht erfüllt.
- 159 Die Ausnahmenvorschrift des § 31 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG wird entsprechend auch auf den allgemeineren Grundsatz der Subsidiarität angewendet. Von der Pflicht zur Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs kann der Verfassungsgerichtshof demnach ausnahmsweise absehen, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Darüber hinaus ist die Beschreitung eines fachgerichtlichen Rechtswegs dann nicht geboten, wenn dies für den Beschwerdeführer aus sonstigen Gründen unzumutbar ist. Dem Verfassungsgerichtshof steht ein Ermessen darüber zu, ob er eine Vorabentscheidung trifft. Das Interesse an einer fachgerichtlichen Vorklärung hat dabei besonderes Gewicht, wenn sich das Gericht durch das Beschreiten des Rechtswegs noch eine Aufklärung entscheidungserheblicher Tatsachen oder die Klärung einfachrechtlicher Fragen verspricht (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1985 - 2 BvR 1167/84, 2 BvR 1185/84, 2 BvR 1636/84, 2 BvR 308/85, 2 BvQ 18/84 -, BVerfGE 71, 305, 349; BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992 - 1 BvR 1028/91 -, BVerfGE 86, 382, 388; BVerfG, Beschluss vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91 -, BVerfGE 91, 294, 306; *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 586).
- 160 Gemessen an diesen Grundsätzen ist eine Vorabentscheidung nicht geboten. Das Interesse an einer fachgerichtlichen Vorklärung überwiegt das Interesse der Beschwerdeführer an einer sofortigen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.
- 161 a) Die Beschwerdeführer erleiden keinen schweren und unabwendbaren Nachteil durch die zeitliche Verzögerung bei Beschreiten des Verwaltungsgerichtsweges.

- 162 Das Vorliegen eines schweren und unabwendbaren Nachteils bemisst sich an den jeweiligen Umständen des Einzelfalls. Der Nachteil muss jedoch gerade in der zeitlichen Verzögerung durch den Verweis auf den Rechtsweg liegen. Voraussetzung ist also ein besonders intensiver Grundrechtseingriff, dem fachgerichtlich nicht abgeholfen werden kann und der bei zeitlicher Verzögerung zu irreparablen Schäden führen könnte (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 28. Juni 2004 - 2 BvR 1379/01 -, juris, Rn. 32 f.).
- 163 So verhält es sich hier nicht. Die Beschwerdeführer haben schnell einstweiligen Rechtsschutz gegen den Bescheid der Stadt J... vom 14. März 2013 erlangen können. Mit Bescheid vom 27. Februar 2015 hat die Stadt J... auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung ihrer Untersagungsbescheide vom 17. März 2014 aufgehoben.
- 164 b) Die Verweisung auf die vorherige Durchführung eines fachgerichtlichen Rechtsschutzverfahrens ist auch zumutbar. Eine ordnungsrechtliche oder strafrechtliche Ahndung des Spielhallenbetriebs durch die Beschwerdeführer ist derzeit nicht zu befürchten.
- 165 aa) Zwar kann aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität nicht verlangt werden, dass ein Betroffener vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldrechtliche Rechtsnorm verstößt und dann erst im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend macht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 - 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 -, BVerfGE 81, 70, 82 f.; *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 589); bestehen jedoch Zweifel über die Auslegung der ordnungswidrigkeitenrechtlich in Bezug genommenen verwaltungsrechtlichen Vorschriften und droht bis zum Abschluss eines zu deren Klärung angestregten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht die Einleitung eines Bußgeldverfahrens durch die zuständige Verwaltungsbehörde, so bleibt die Durchführung eines fachgerichtlichen Rechtsschutzverfahrens im Hinblick auf die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde geboten (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des 1. Senats vom 19. Juni 2007 - 1 BvR 1290/05 - juris, Rn. 52 f.).
- 166 bb) So liegt der Fall hier. Es steht zwar im Raum, dass die Beschwerdeführer zu 2) und 3) gegen einen Ordnungswidrigkeitentatbestand des ThürSpielhallenG verstoßen könnten; jedoch hat die Stadt J..., die nach § 8 ThürSpielhallenG auch für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach dem ThürSpielhallenG zuständig ist, mit Schreiben vom 23. Juni 2015 zugesichert, bis zum Abschluss des Verfahrens von der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten auf Grundlage des ThürSpielhallenG abzusehen, soweit diese im Zusammenhang mit der streitgegenständlichen Erlaubnispflicht stehen. Auch die Aufhebung der sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung mit Bescheid vom 27. Februar 2015 spricht gegen die Annahme, dass das Risiko einer ordnungsrechtlichen Verfolgung besteht.
- 167 cc) Auch für eine tatsächlich drohende strafrechtliche Verfolgung wegen Verstoßes gegen § 284 des Strafgesetzbuchs (StGB) sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.
- 168 Es erscheint schon nicht gesichert, ob der objektive Tatbestand des § 284 StGB überhaupt verwirklicht ist. Dieser setzt voraus, dass die Beschwerdeführer „ohne behördliche Erlaubnis“ ein öffentliches Glücksspiel veranstalten bzw. die Einrichtungen hierzu bereitstellen. Eine behördliche Erlaubnis der Beschwerdeführer liegt mit der nach § 33i GewO am 13. Februar 2012 erteilten Erlaubnis jedoch vor. Fraglich ist allein, ob daneben eine zusätzliche Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 ThürSpielhallenG erforderlich ist. Ob aber das Fehlen einer zusätzlichen Erlaubnis bereits für eine Strafbarkeit ausreicht, ist unklar.
- 169 Selbst wenn man den Tatbestand des § 284 StGB für verwirklicht hielte, wäre eine strafrechtliche Verfolgung nicht zu befürchten, da die Ordnungswidrigkeitentatbestände des ThürSpielhallenG - bzw. die für die Rechtslage vor dem GlüÄndStV geltenden Regelungen der §§ 33c bis 33i, 60a, 144, 145 GewO i. V. m. der Spielverordnung (vgl. z.B.: Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 62. Aufl. 2015, § 284 StGB, Rn. 12) - als *lex specialis* dem § 284 StGB vorgehen. Zwar bestimmt § 21 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), dass nur das Strafgesetz angewandt wird, wenn eine Handlung gleichzeitig Straftat und Ordnungswidrigkeit ist. Diese Subsidiarität der Ordnungswidrigkeiten gegenüber den Straftatbeständen greift jedoch dort nicht, wo die Vorschriften

zueinander im Verhältnis der Spezialität stehen, wenn sie also bis auf ein zusätzliches Merkmal - hier: Betrieb einer Spielhalle - identisch sind. Macht das Gesetz durch den bis auf ein besonderes Merkmal gleichen Regelungsgehalt deutlich, dass es die Sonderform nur als Ordnungswidrigkeit ansieht, so geht diese vor (vgl. z. B. für das Verhältnis von § 292 StGB zu § 39 Abs. 1 Nr. 3 BJagdG: Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 05. April 1990 - RReg 2 St 299/89 -, juris, Rn. 20 ff. m. w. N.). Für den Vorrang als *lex specialis* und damit verbunden die Unanwendbarkeit des § 284 StGB spricht, dass in § 144 Abs. 1 Nr. 1d) GewO ausdrücklich u.a. der Betrieb einer Spielhalle genannt wird, der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit demnach bei ansonsten gleichem Regelungsgehalt hinsichtlich der Anwendbarkeit u. a. auf Spielhallen beschränkt wird.

- 170 Außerdem geht auch die Stadt J... ausweislich ihres Schreibens vom 23. Juni 2015 davon aus, dass allenfalls der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach § 7 ThürSpielhallenG erfüllt sein könnte. Eine Strafbarkeit nach § 284 StGB zieht sie anscheinend nicht in Betracht, da sie andernfalls nach § 41 Abs. 1 OWiG verpflichtet wäre, das Verfahren zur strafrechtlichen Verfolgung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden abzugeben, was aber bisher gerade noch nicht geschehen ist.
- 171 In der Praxis ist nicht damit zu rechnen, dass die Strafverfolgungsbehörden unter solchen Umständen irgendwelche Maßnahmen gegen die Beschwerdeführer ergreifen würden; vielmehr dürfte in einem solchen Fall ein ggfs. bereits eingeleitetes Ermittlungsverfahren bis zur Klärung der Frage der Erlaubnisbedürftigkeit und -fähigkeit der Spielhallen ausgesetzt werden.
- 172 c) Es bestehen auch Zweifel an einer allgemeinen Bedeutung der Verfassungsbeschwerde aufgrund der nur geringen Anzahl vergleichbarer Fälle, für die eine Entscheidung der vorliegenden Verfassungsbeschwerde Rechtsklarheit schaffen könnte. Nach Auskunft des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 29. Juni 2015 sind beim Thüringer Landesverwaltungsamt derzeit lediglich zwei Widerspruchsverfahren anhängig, bei den Thüringer Verwaltungsgerichten sind es neben einem weiteren Klageverfahren der hiesigen Beschwerdeführer lediglich fünf weitere.
- 173 d) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Verfassungsbeschwerde eine allgemeine Bedeutung im Sinne des § 31 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG zukommt, da selbst in diesem Fall eine Vorabentscheidung durch den Verfassungsgerichtshof vorliegend nicht geboten ist.
- 174 Auch im Falle einer allgemeinen Bedeutung einer Verfassungsbeschwerde hat dies nicht zwingend eine Vorabentscheidung durch den Verfassungsgerichtshof zur Folge. Vielmehr stellt diese nur einen der bei der Abwägung der für und wider eine sofortige Sachentscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu beachtenden Gesichtspunkte dar (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992 - 1 BvR 1028/91 -, BVerfGE 86, 382, 388). Die Abwägung der widerstreitenden Argumente spricht vorliegend jedoch nicht für eine Vorabentscheidung.
- 175 Bei dieser Abwägung ist nämlich insbesondere zu berücksichtigen, dass in der Regel von einem Beschreiten des Rechtswegs dann nicht abgesehen werden kann, wenn - wie hier - eine vorherige Klärung der tatsächlichen und einfachrechtlichen Fragen durch die allgemein zuständigen Gerichte notwendig ist (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 1986 - 1 BvR 1384/85, 1 BvR 30/86 -, BVerfGE 72, 39, 43 f.).

### C.

- 176 Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen werden nicht erstattet, § 29 ThürVerfGHG.
- 177 Die Entscheidung ist nach dem Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz nicht rechtsmittelfähig.
- 178 Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.