

Abschrift



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

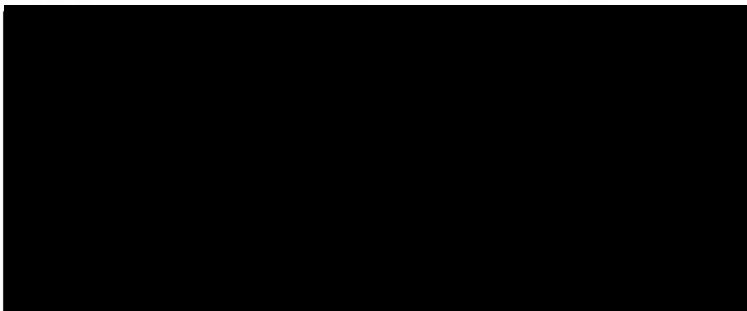
BVerwG 8 C 4.16
OVG 6 A 10788/14

Verkündet
am 16. Dezember 2016
Hardtmann
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



Klägerin, Berufungsklägerin
und Revisionsklägerin,



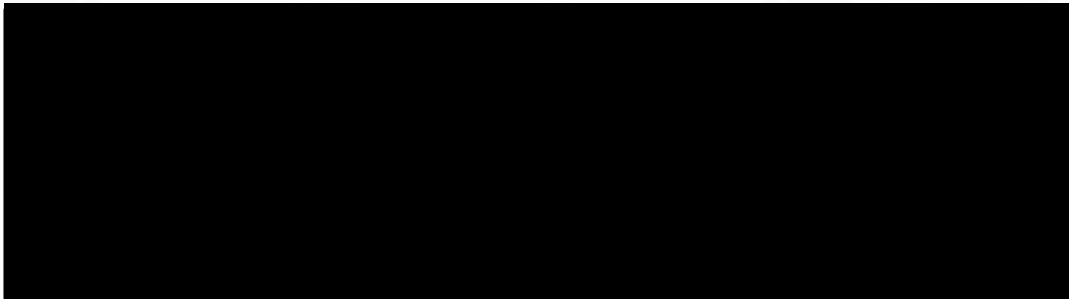
g e g e n



Beklagte, Berufungsbeklagte
und Revisionsbeklagte,



Beigeladener:



Beteiligter:

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
Bundesallee 216 - 218, 10719 Berlin,

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. und 16. Dezember 2016
durch den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Christ,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, Hoock,
Dr. Rublack und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit
Ausnahme der Kosten des Beigeladenen, die nicht erstat-
tungsfähig sind.



G r ü n d e

I

- 1 Die Klägerin begehrt die Wiedererteilung einer Erlaubnis für die von ihr seit 2012 [REDACTED] betriebene Spielhalle.

- 2 Für diese war ihr am 31. Mai 2012 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden. In den betreffenden Räumlichkeiten hatte zuvor ein anderes Unternehmen eine Spielhalle betrieben. Nach einem Brand im Jahr 2010 hatte es für diese jedoch eine Vergnügungsteuerabmeldung und zum 15. April 2012 eine gewerberechtliche Abmeldung vorgenommen. Nach Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes Rheinland-Pfalz (LGlüG RP) und des geänderten Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) am 1. Juli 2012 beantragte die Klägerin die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nach neuem Recht. Unter Hinweis auf zwei nahegelegene, überwiegend von Minderjährigen besuchte Einrichtungen - das "[REDACTED] Jugenddorf [REDACTED] e.V." in ca. 330 Meter Entfernung und das "Haus der Jugend [REDACTED] e.V." in ca. 400 Meter Entfernung zur Spielhalle - versagte der Beigeladene mit Schreiben vom 3. Juli 2013 die Zustimmung zur Erteilung einer Erlaubnis. Daraufhin lehnte die Beklagte die Erlaubnis zum Weiterbetrieb der Spielhalle ab dem 1. Juli 2013 mit Bescheid vom 22. Juli 2013 ab. Eine Ausnahme vom Erfordernis eines Mindestabstandes von 500 Metern zu einer überwiegend von Minderjährigen besuchten Einrichtung könne wegen der besonderen Suchtgefährdung Minderjähriger nicht erteilt werden. Die Klägerin legte hiergegen Widerspruch ein. Sie hat am 4. September 2013 Klage erhoben, die zunächst auf eine Feststellung gerichtet war, dass die ihr bereits erteilte gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 15 Abs. 3 LGlüG RP einschließe. Mit Urteil vom 20. Mai 2014 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

- 3 Mit ihrer Berufung hiergegen hat die Klägerin hilfsweise zu ihrem Feststellungsbegehren die Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die streitgegenständliche Spielhalle beantragt. Mit Urteil vom 10. März 2015 hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung zurückgewiesen.

Das Feststellungsbegehren sei unbegründet, weil die einjährige Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV für die der Klägerin am 31. Mai 2012 erteilte gewerberechtliche Erlaubnis am 30. Juni 2013 abgelaufen sei. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Neuerteilung einer die glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 15 Abs. 3 LGlüG RP i.V.m. § 24 Abs. 1 GlüStV zugleich umfassenden Erlaubnis nach § 33i GewO, weil die Spielhalle jedenfalls im Hinblick auf das von Jugendlichen im Alter von 11 bis 23 Jahren besuchte "Haus der Jugend" den nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP geforderten Mindestabstand von 500 Metern nicht einhalte. Diese Abstandsbestimmung sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Entscheidung der Beigeladenen, dass der Erteilung einer Ausnahme zugunsten der Klägerin im Hinblick auf die Gefährdung Jugendlicher nicht zugestimmt werden könne, sei ermessensfehlerfrei und trage dem gesetzlichen Ziel des Jugendschutzes Rechnung. Sie werde durch die Ergebnisse einer Studie über problematisches Glücksspiel bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz gestützt.

- 4 Zur Begründung ihrer vom Senat im Umfang des Hilfsbegehrens der Klägerin auf Verpflichtung der Beklagten zur Erlaubniserteilung zugelassenen Revision macht diese im Wesentlichen geltend, die Länder seien zum Erlass einer Mindestabstandsvorschrift für Spielhallen nicht befugt. Eine solche Befugnis folge nicht aus dem Gesetzgebungskompetenztitel der Länder für das "Recht der Spielhallen" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, der normativ-rezeptiv entsprechend dem Regelungsgehalt des bisherigen § 33i GewO auszulegen sei. Mindestabstandsregelungen unterfielen vielmehr dem Kompetenztitel des Bundes für das Gewerberecht, von dem dieser abschließend Gebrauch gemacht habe. Außerdem entfalteten die bundesplanungsrechtlichen Regelungen zur Zulässigkeit von Spielhallen Sperrwirkung gegenüber Abstandsregelungen der Länder. Das Abstandsgebot im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige verletze die Klägerin auch materiell in ihrer Berufsfreiheit. Ein alternativer Standort stehe für die Spielhalle im Gemeindegebiet der Beklagten nicht zur Verfügung. Die Abstandsvorschrift sei weder zur Suchtbekämpfung geeignet noch neben der Möglichkeit von Auflagen zur Erlaubnis erforderlich oder zumutbar. Sie diene in Wahrheit dem fiskalischen Ziel des Schutzes des Spielangebots in Spielbanken. Der geforderte Abstand sei willkürlich bemessen und ohne erkennbaren

Grund doppelt so groß wie für Wettvermittlungsstellen in Rheinland-Pfalz. Darüber hinaus sei es mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht vereinbar, dass sich die Kriterien für die Erteilung einer Ausnahme vom Abstandsgebot nicht der gesetzlichen Vorschrift des § 11 Abs. 1 Satz 2 LGlüG RP entnehmen ließen.

5 Die Erteilung einer Erlaubnis sei vorliegend auch aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten, weil die Klägerin erhebliche Investitionen getätigt habe. Die einjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV für nach dem 28. Oktober 2011 erteilte Erlaubnisse sei unverhältnismäßig kurz. Darüber hinaus verletze die Abstandsvorschrift das Grundrecht der Klägerin auf Eigentum sowie das Gebot der Gleichbehandlung von Spielhallen im Verhältnis zu Spielbanken und Gaststätten. Sie sei mit der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit und dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot für Regelungen im Glücksspielbereich unvereinbar. Für Lottoannahmestellen, Sportwettvermittlungsstellen und Spielbanken in Rheinland-Pfalz gälten ohne hinreichenden Grund weniger strenge Anforderungen.

6 Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 10. März 2015 und des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 20. Mai 2014 zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 22. Juli 2013 die glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag i.V.m. § 11 Landesglücksspielgesetz zu erteilen.

7 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigt das Berufungsurteil. Die Mindestabstandsregelung sei der Ländergesetzgebungskompetenz für das "Recht der Spielhallen" aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnen. Sie schränke die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin, die noch weitere Spielhallen betreibe, in verhältnismäßiger Weise zugunsten

des Schutzes Jugendlicher ein. Wann von der Abstandsregelung eine Ausnahme erteilt werden könne, lasse sich anhand des Verweises auf die Ziele des § 1 GlüStV, auf die Verhältnisse im Umfeld des Standortes und die Lage des Einzelfalls mit hinreichender Bestimmtheit aus § 11 Abs. 1 LGlüG RP ableiten.

- 9 Die Beigeladene stellt keinen Antrag und tritt dem Standpunkt der Beklagten bei. Die Regelungsbefugnis der Länder für das "Recht der Spielhallen" gehe über das Normprogramm des § 33i GewO hinaus und ermögliche auch den Erlass von Abstandsregelungen zum Spieler- und Jugendschutz. Angesichts der hohen Bedeutung der Suchtbekämpfung und des hohen Suchtpotenzials des Automatenspiels habe der Landesgesetzgeber seinen Beurteilungsspielraum mit Erlass des § 11 Abs. 1 Nr. 4 LGlüG RP nicht überschritten. Die Regelung sei verfassungskonform.
- 10 Der Vertreter des Bundesinteresses hält die Länder zur Regelung von Mindestabständen zu Einrichtungen, die von Minderjährigen besucht werden, befugt. Solche Regelungen seien zwar mangels unmittelbaren Bezuges zur Räumlichkeit von Spielhallen nicht dem "Recht der Spielhallen" zuzuordnen. Jedoch habe der Bund insoweit jedenfalls von seiner Kompetenz zur Regelung der "öffentlichen Fürsorge" und des "Rechts der Wirtschaft" keinen Gebrauch gemacht. Die Abstandsregelung des Landes stelle eine verhältnismäßige Berufsausübungsregelung dar.
- II
- 11 Die zulässige Revision bleibt ohne Erfolg. Das angegriffene Urteil verletzt nicht revisibles Recht.
- 12 1. Die im Revisionsverfahren allein streitgegenständliche Verpflichtungsklage ist zulässig. Das Berufungsgericht hat die erstmalige Einführung dieses Klagebehrens im Berufungsverfahren zutreffend als nach § 91 Abs. 2 VwGO zulässige Klageänderung angesehen.

- 13 2. Das Berufungsgericht hat die Berufung, soweit sie Gegenstand des Revisionsverfahrens ist, zu Recht zurückgewiesen. Es hat entschieden, dass die Klägerin für den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle seit dem 1. Juli 2013 einer neuen Erlaubnis nach § 33i GewO bedarf, die aufgrund der in § 15 Abs. 3 Satz 2 des Landesgesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz - LGlüG RP) vom 22. Juni 2012 (GVBl. S. 166, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 2015, GVBl. S. 190) geregelten Konzentrationswirkung die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV umfasst. Insoweit ist das Berufungsurteil rechtskräftig geworden, weil der Senat die Revision gegen die Ablehnung des Feststellungsbegehrens, dass die zum Betrieb der Spielhalle am 31. Mai 2012 erteilte Erlaubnis noch bis zum 30. Juni 2017 Wirkung entfaltet, nicht zugelassen hat. Das Berufungsgericht hat weiter entschieden, dass der Klägerin kein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zusteht. Insoweit hat der Senat die Revision zugelassen.
- 14 Die Zurückweisung der Berufung hinsichtlich des Verpflichtungsbegehrens der Klägerin verletzt kein Bundesrecht. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 33i GewO, § 15 Abs. 3 Satz 2 LGlüG RP i.V.m. § 24 Abs. 1 GlüStV für die streitgegenständliche Spielhalle. Nach den für die revisionsgerichtliche Überprüfung bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) hält die Spielhalle den nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV erforderlichen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht ein. Das Berufungsgericht hat festgestellt, dass das von Jugendlichen im Alter von 11 bis 23 Jahren zur aktiven Freizeitgestaltung besuchte "Haus der Jugend" den gesetzlichen Mindestabstand unterschreitet. Die Klägerin hat weder gegen die Feststellung des Abstandes zwischen der Spielhalle und dem "Haus der Jugend" noch gegen die Feststellung von dessen überwiegender Nutzung durch Minderjährige Verfahrensrügen erhoben.

- 15 Die der Erteilung einer Erlaubnis entgegenstehende Mindestabstandsregelung in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 LGlüG RP verletzt nicht Verfassungsrecht (a) und ist auch im Hinblick auf Unionsrecht anwendbar (b).
- 16 a) aa) Das Land Rheinland-Pfalz war zum Erlass der Mindestabstandsregelung im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige als Erteilungsvoraussetzung für eine Spielhallenerlaubnis befugt. Zur Begründung nimmt der Senat Bezug auf die nachfolgend wiedergegebenen Ausführungen in seinem Urteil vom selben Tage zum Parallelverfahren BVerwG 8 C 6.15, die sich mit gleichgerichteten Rügen der dortigen Klägerin befassen:

"Der ausdrückliche und ausschließliche Länderkompetenztitel (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 13) in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das 'Recht der Spielhallen' ermächtigt die Länder zur Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebes einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld. Dies ergibt die Auslegung des Kompetenztitels nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik sowie Sinn und Zweck (vgl. allg. BVerfGE, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <273 f.>).

aa) Der Wortlaut des Kompetenztitels 'Recht der Spielhallen' ist weit und erfasst über die Voraussetzungen der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis hinaus alle Gesichtspunkte des mit der Räumlichkeit einer Spielhalle verbundenen Betriebes. Insbesondere beschränkt er sich nicht auf den Regelungsgehalt des bisherigen § 33i GewO. Regelungen dagegen, die sich unabhängig vom Aufstellungsort Spielhalle produktbezogen mit der Gestaltung, Zulassung, Aufstellung und Überprüfung von Spielgeräten befassen, sind dem 'Recht der Spielhallen' wegen des im Wortlaut angelegten räumlichen Bezuges dieser Materie nicht zuzuordnen.

Auch die Entstehungsgeschichte des im Zuge der Föderalismusreform zugunsten der Länder umgestalteten Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG spricht dafür, dass das 'Recht der Spielhallen' alle Aspekte der Erlaubnis und des Betriebes von Spielhallen umfasst. Insbesondere lassen sich weder den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), mit dem die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG verabschiedet wurde, noch den Materialien der 2003 ein-

gesetzten 'Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung' (Föderalismuskommission I), an deren Ergebnisse das verfassungsändernde Gesetz anknüpfte, Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass mit ihm lediglich der Regelungsbereich der bisherigen Rechtsgrundlage für eine Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO normativ rezipiert und die Gesetzgebungsbefugnis der Länder hierauf beschränkt werden sollte.

Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen im Jahre 2006 ging auf die Initiative der Länder zurück, die bundesstaatliche Ordnung kritisch zu überprüfen und den Ländern wieder mehr Kompetenzen zu verschaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <264>). In der Föderalismuskommission I konnte allerdings zwischen Bund und Ländern kein Konsens darüber hergestellt werden, welche Materien aus dem Kompetenztitel des 'Rechts der Wirtschaft' in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf die Länder verlagert werden sollten. Einigkeit bestand lediglich darüber, dass den Ländern Materien übertragen werden sollten, die einen regionalen Bezug aufwiesen und nicht zur Wahrung des einheitlichen Wirtschaftsraums in der Bundeskompetenz verbleiben mussten (vgl. Ergebnisvermerk der 6. Sitzung der Projektgruppe 5 'Regionale Themen' am 29. September 2004, S. 2; Stenografischer Bericht der 9. Sitzung der Kommission am 14. Oktober 2004, S. 231; alle auch nachfolgend genannten Dokumente der Föderalismuskommission I in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1-2005, Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 2005, CD-ROM). Eine Übertragung der Materie der 'Spielhallen' auf die Länder schlugen erstmals die beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission I in ihren abschließenden Darstellungen und ihrem Vorentwurf eines Beschlussvorschlages vor (vgl. Sprechzettel der Vorsitzenden zur Erweiterten Obleuterunde am 26. November 2004, S. 4 und am 3. Dezember 2004, S. 3; Vorentwurf vom 13. Dezember 2004 für einen Vorschlag der Vorsitzenden, S. 4). Die Reichweite der dort aufgeführten Materie 'Spielhallen' wurde darin nicht erläutert. Die vorhergehenden Arbeitsdokumente der Föderalismuskommission I enthielten weder einen Vorschlag zur Übertragung der späteren Ländermaterie 'Recht der Spielhallen' noch Hinweise für deren Eingrenzung. Das gilt auch für die von der Klägerin und von Teilen der Literatur als Beleg für eine enge Auslegung in Bezug genommene Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 28. September 2004 zur 'Gewerbeordnung und Handwerksordnung' (PAU-5/0020), in der 'Spielhallen

(§ 33i)' erwähnt sind (vgl. ebd. S. 4). Die Stellungnahme des Bundesministeriums sollte auf Bitten der Länder klären, ob der Bund ein Bedürfnis, grundlegende Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigung weiterhin bundesgesetzlich zu regeln, für alle Bereiche der Gewerbeordnung sah (vgl. ebd. S. 2), nachdem das Ministerium zuvor die Position der Länder zur Übertragung des gesamten Gewerberechts auf sie umfassend zurückgewiesen hatte (vgl. BMWa, Stellungnahme für die Bereiche u.a. Handwerksrecht und allgemeines Gewerberecht zu:
^Konkretisierung der Länderposition zum 'Recht der Wirtschaft' <Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG> <PAU-3/0002>^, PAU-3/0007 = PAU-5/0006 S. 3 f.). Das Ministerium schlug in der Stellungnahme nicht vor, die Regelung von Spielhallen den Ländern zu übertragen, sondern listete den bestehenden Inhalt der Gewerbeordnung auf. Dem jeweiligen einfachgesetzlichen Regelungsbereich der Vorschriften der §§ 30 bis 38 GewO wurde jeweils in Klammern deren Paragrafenbezeichnung hinzugesetzt, also beispielsweise 'Gewinnspiele und Geldspielgeräte (...) (§§ 33c bis h), Spielhallen (§ 33i), Pfandleiher (§ 34)'. Diese Bestimmungen, so die Stellungnahme, würden zum Teil ergänzt durch ausführliche Verordnungen mit Detailregelungen. Bei einzelnen dieser Bereiche komme eine Verlagerung der Kompetenz auf die Länderebene in Betracht, soweit ein lokaler Bezug vorhanden sei. Allerdings sei den Ländern in diesen Bereichen bereits nach geltendem Recht die materielle Ausgestaltung überlassen (PAU-5/0020 S. 4). Welche Bereiche sich konkret für eine Verlagerung der Kompetenz auf die Länder eigneten, führte das Ministerium nicht aus. In der zuständigen Projektgruppe 5 'Regionale Themen' war zu diesem Zeitpunkt außerdem offen, ob eine etwaige Zuständigkeitsverlagerung auf die Länder einfachgesetzlich oder verfassungsrechtlich erfolgen solle (vgl. den Bericht in der 7. Sitzung der Arbeitsgruppe 'Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte' der Föderalismuskommission I, Protokollvermerk vom 6. Oktober 2004 S. 22 f.). Jedenfalls sollte die Verteilung der Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts dem Ansatz der 'örtlichen Radizierung' folgen (vgl. den Ergebnisvermerk der 6. Sitzung der Projektgruppe 5 'Regionale Themen' am 29. September 2004 S. 2). Zur Verabschiedung eines Ergebnisses der Föderalismuskommission kam es nicht mehr, nachdem die Vorsitzenden deren Arbeit für gescheitert erklärten (vgl. Stenografischer Bericht der 11. Sitzung vom 17. Dezember 2004 S. 279 ff.).

Die Entstehungsgeschichte des - mit dem Entwurf für das verfassungsändernde Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wieder aufgegriffenen - Vorentwurfs ei-

nes Vorschlages der Vorsitzenden der Föderalismuskommission I bietet daher für die Auslegung des heutigen Kompetenztitels des 'Rechts der Spielhallen' keine konkrete Substanz. Sie spricht aber dagegen, dass den Ländern im Bereich des Gewerberechts kleinteilig Gesetzgebungsbefugnisse nach Maßgabe der bestehenden Regelungen in der Gewerbeordnung übertragen werden sollten. Hierfür hätte die in der Föderalismuskommission I ebenfalls erwogene Schaffung einfachgesetzlicher Öffnungsklauseln zugunsten der Länder genügt. Vielmehr wurden unter Sichtung der Gewerbeordnung Sachverhalte von vorrangig regionaler Bedeutung gesucht, die von den Ländern deshalb ohne Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftsraums selbständig gestaltet werden konnten. Dazu gehörte nach dem Vorentwurf der Vorsitzenden der Föderalismuskommission I die Regelung von Spielhallen, nicht dagegen die Regelung von Gewinnspielen und Geldspielgeräten, die zuvor in der Auflistung des Inhalts der Gewerbeordnung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ebenso aufgeführt waren. Der infolge der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 erarbeitete Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (BT-Drs. 16/813) griff den letzten Sachstand der Föderalismuskommission I aus dem Vorsitzendenentwurf ausdrücklich auf (vgl. ebd. S. 3, 7 und 13). Die verabschiedete Endfassung entspricht dem Gesetzesentwurf.

Der Auffassung, der Zuweisungsgehalt des 'Rechts der Spielhallen' in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG müsse normativ-rezeptiv nach dem Regelungsbereich des § 33i GewO bestimmt werden (vgl. z.B. Schneider, GewArch 2009, 269 <270>; Uhle, Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisung und Grundgesetz, 2015, 46 ff.), kann auch aus anderen Gründen nicht gefolgt werden. Von einer normativen Rezeption geht das Bundesverfassungsgericht aus, wenn der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie nachvollziehend benannt hat, so dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel unter dem Gesichtspunkt des Traditionellen und Herkömmlichen den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimmt (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <218> und Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 Rn. 29). Sie ist bislang allenfalls für bereits vor-konstitutionell ausgeformte, umfangreiche Rechtsmaterien anerkannt worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12 - BVerfGE 134, 33 <55 ff.> und Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 für das Strafrecht). Für eine restriktive Anwendung der Rechtsfigur spricht, dass sie

das Rangverhältnis zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht umkehrt und den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schwächt, wenn sie die überkommene einfachgesetzliche Ausgestaltung für seine verfassungsrechtliche Regelungskompetenz für maßgeblich hält (vgl. dazu Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 35, 39; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 70 Rn. 49).

Die normative Rezeption eines als einheitliches Regelungswerk konzipierten Normenkomplexes (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 34, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <218>) in einem verfassungsrechtlichen Kompetenztitel soll eine gewisse Kontinuität der Gesetzgebung in langjährig entwickelten Rechtsgebieten über Verfassungsänderungen hinweg gewährleisten. Sie setzt einen von anderen Regelungsbereichen abgrenzbaren und langjährig gefestigten einfachgesetzlichen Normbestand voraus, der prägende Wirkung für eine Kompetenzmaterie entwickeln kann. Daran fehlt es hier. Die ordnungs- und gewerberechtlichen Anforderungen an Spielhallen wurden bis zur Schaffung der Kompetenzmaterie der Länder im Jahr 2006 immer wieder grundlegend geändert (vgl. eingehend m.w.N. zur Regelungsgeschichte Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO Stand 2016, vor § 33c Rn. 1 ff.; Hahn, in: Friauf, GewO Stand 2016, vor § 33c Rn. 4 ff.) und waren mit Anforderungen an Aufsteller von Geräten und Veranstalter anderer Spiele verschränkt (vgl. nur § 33i Abs. 2 i.V.m. § 33c Abs. 2, § 33d Abs. 3 GewO, § 3a i.V.m. § 3 SpielV). 1933 wurde die gewerbsmäßige Aufstellung mechanischer Spiele und Spieleinrichtungen mit Gewinnmöglichkeit an öffentlichen Orten genehmigungspflichtig (RGBl. 1933 I S. 1080). Durch Verordnung wurde 1953 erstmals die Aufstellung von Geldspielgeräten in geschlossenen Räumen - und damit auch der Betrieb einer Spielhalle - zugelassen (BGBl. 1953 I S. 935). 1960 wurden in der Gewerbeordnung der Erlaubnisvorbehalt für den gewerbsmäßigen Betrieb einer Spielhalle und, hiervon getrennt, eine Aufstellenerlaubnis und eine Bauartzulassung für Spielgeräte eingeführt (BGBl. 1960 I S. 61, ber. S. 92). 1979 wurde die Aufstellenerlaubnis in eine orts- und geräteübergreifende personenbezogene Erlaubnis umgewandelt (BGBl. 1979 I S. 149). Dies bedingte eine stärkere Inpflichtnahme des Betreibers einer Spielhalle für die Einhaltung der Anforderungen an die Aufstellung der Geräte im konkreten Betrieb. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in den Änderungen der 1962 erlassenen Spielverordnung (SpielV). Deren gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 33f GewO erlaubte zum Zeitpunkt der Föderalismusreform I den Erlass von Ver-

ordnungsbestimmungen zur Durchführung von gerätebezogenen wie auch von aufstellerbezogenen und von spielhallenbetreiberbezogenen Regelungen der Gewerbeordnung (Fassung vom 25. November 2003, BGBl. I S. 2304). Entsprechend enthielt die Spielverordnung spielhallenbezogene Regelungen, die sich teilweise an die Aufsteller von Spielgeräten, teilweise aber auch an die Veranstalter von Spielen und an die Betreiber von Spielhallen richteten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2, § 3 Abs. 2 und 3, §§ 3a und 4 SpielV i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1985, BGBl. I S. 2245, geändert durch Verordnung vom 24. April 2003, BGBl. I S. 547 und durch die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 17. Dezember 2005, BGBl. I S. 3495).

Im Übrigen wäre selbst bei einer normativ-rezeptiven Auslegung des 'Rechts der Spielhallen' in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu berücksichtigen, dass die bundesrechtlichen Regelungen zu Spielhallen 2006 über erlaubnisbezogene Anforderungen hinausgingen. Sie umfassten neben orts- und betriebsbezogenen Anforderungen auch Pflichten des Spielhallenbetreibers zur Einhaltung von Höchstzahlen für Geräte und andere Spiele, Aufsichtsverpflichtungen und Sicherungsmaßnahmen zugunsten von Minderjährigen sowie die Verpflichtung, die Aufstellung von Geräten nur bei Einhaltung der aufstellungsbezogenen rechtlichen Anforderungen zuzulassen (vgl. § 33c Abs. 3 Satz 3, § 33f Abs. 1 Nr. 1 und 4 GewO i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2, § 3 Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 2 und 3, §§ 3a, 4 SpielV).

Der systematische Zusammenhang der Länderkompetenz für das 'Recht der Spielhallen' in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG spricht ebenfalls dafür, den Ländern die Regelungsbefugnis für sämtliche erlaubnis- und betriebsbezogenen Aspekte des Spiels in Spielhallen zuzuordnen. Die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG von der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ausgenommenen, ausschließlich den Ländern zugeordneten Materien des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen sowie der Messen, Ausstellungen und Märkte betreffen durchweg Gewerbeaktivitäten mit Bezug zu einer räumlich-betrieblich abgegrenzten Einrichtung oder Veranstaltung vor Ort. Sie alle weisen damit den von der Föderalismuskommission I geforderten regionalen Bezug auf. Damit hat der Gesetzgeber in Anknüpfung an die oben genannten Überlegungen in der Föderalismuskommission I aus dem 'Recht der Wirtschaft' Bereiche identifiziert, die in erster Linie auf regionale Sachverhalte bezogen sind und deshalb typischerweise ohne Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftsraums von den Ländern eigenständig gestaltet werden können. Mit ihnen hat der

Verfassungsgeber in Kauf genommen, dass sich bundesweit tätige Unternehmen wie Einzelhandels- und Restaurantketten, Beschicker von Märkten und Messen ebenso wie Vertreiber und Aufsteller von Spielgeräten auf unterschiedliche Regelungen der Länder in diesen Materien einzustellen haben. Regelungsgegenstände ohne räumlich-betrieblichen Bezug wie das 'Recht der Spielgeräte' und der ortsübergreifenden Zulassung ihrer Aufstellung, die bei einer länderspezifischen Ausgestaltung etwa die Handelbarkeit des Produkts beeinträchtigen könnten, fallen dagegen aus der Systematik dieser ausschließlichen Ländermaterien heraus und sind der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das 'Recht der Wirtschaft (Gewerbe)' zuzuordnen.

Diese Auslegung entspricht schließlich auch dem Sinn und Zweck der Kompetenznorm. Mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber eine neu konturierte und klare föderale Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Recht der Wirtschaft erzielen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <277>). Deutlicher voneinander abgegrenzte Verantwortlichkeiten sollten die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern und die Landesgesetzgeber durch Zuweisung neuer Materien mit Regionalbezug, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, gestärkt werden (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 7, 9). Schon die Föderalismuskommission I verfolgte das Ziel, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten und die Länderebene zu stärken (vgl. Positionspapier der Ministerpräsidenten zur Föderalismusreform, Kommissionsdrucksache 0045 S. 1; in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1-2005). Die Anknüpfung der Kompetenzverlagerung auf die Länder an einen überwiegenden regionalen Bezug der Materie bedeutet daher nicht, dass jede einzelne Regelung durch einen besonderen Bedarf für landes- oder ortsspezifische Differenzierungen zum Erlass von Regelungen gedeckt sein muss. Ein solcher Vorbehalt würde die Neuzuweisung von Kompetenzen an die Länder ohne Rückhalt in der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wesentlich einschränken und neue Unsicherheiten in der Abgrenzung der Kompetenzverteilung schaffen, die mit der Verfassungsänderung vermieden werden sollten.

bb) Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG können die Länder im Bereich der ihnen durch Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Materien das als Bundesrecht fortgeltende Recht durch Landesrecht ersetzen. Mit den von der

Klägerin angegriffenen Regelungen des Spielhallengesetzes Berlin, des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Ausführungsgesetzes des Landes Berlin hierzu hat das Land Berlin von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Sie lassen sich dem Kompetenztitel für das 'Recht der Spielhallen' auch zuordnen.

Für die Zuordnung gesetzlicher Regelungen zu einer verfassungsrechtlichen Kompetenznorm sind ihr Gegenstand und Gesamtzusammenhang im jeweiligen Gesetz maßgeblich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006 - 1 BvL 4/00 - BVerfGE 116, 202 <216>; Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07, 402, 906/08 - BVerfGE 121, 317 <348>; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Bd. 2 Art. 70 Rn. 55). ... Die erstmals eingeführten Mindestabstände zu ... sonstigen Einrichtungen ... regeln ihr (der Spielhallen) räumliches Verhältnis zu sonstigen Einrichtungen, deren Nutzer der Gesetzgeber als schutzwürdig ansieht. Sie betreffen die räumlichen Bezüge einer Spielhalle in ihrem Umfeld und damit einen Regelungsgegenstand, der nicht zwingend bundeseinheitlich zu regeln ist und im Hinblick auf die jeweilige soziale Bevölkerungsstruktur und Dichte des Spielangebots regionale Bezüge aufweist. Für die Zuordnung zur Kompetenzmaterie 'Recht der Spielhallen' ist nicht maßgeblich, ob diese Regelungen an eine abstrakte oder an eine konkrete Gefahr anknüpfen.

Mindestabstandsregelungen für Spielhallen sind nicht der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das 'Bodenrecht' zuzuordnen. Dazu gehören Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben und die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu ihm regeln (BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - BVerfGE 3, 407 <424>; BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 - 4 C 8.06 - BVerwGE 129, 318 <320>). Die Vorschriften über den Mindestabstand zwischen Spielhallen sowie zu anderen Einrichtungen regeln nicht den Ausgleich verschiedener Nutzungsinteressen an Grund und Boden oder die Wahrung des Gebietscharakters des Umfeldes einer Spielhalle, sondern den Spielerschutz und den Schutz von Minderjährigen vor der Entstehung von Spielsucht (vgl. auch Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 - 15/13, 1 VB 15/13 - ESVGH 65, 58; juris Rn. 319).

Regelungen des Mindestabstandes von Spielhallen zu Einrichtungen, die überwiegend von Kindern oder Jugendlichen besucht werden, sind auch nicht der Materie der 'öffentliche Fürsorge' nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungs-

kompetenz besitzt. Zwar erfasst sie auch Regelungen des Jugendschutzes (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1971 - 2 BvL 10/70 - BVerfGE 31, 113 <117>; BVerwG, Urteil vom 12. Januar 1966 - 5 C 104.63 - BVerwGE 23, 112 <113>). Der Schwerpunkt des Mindestabstandsgebotes zu Einrichtungen für Minderjährige liegt aber auf der spielerisch schützenden Ausgestaltung der räumlichen Bezüge der Spielhalle. Der Jugendschutz stellt dabei einen Annex zum Schutz vor Spielsucht bei Zulassung der Spielhalle als einer Gefahrenquelle dar. Im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen für die Regulierung des Glücksspiels dürfen die Länder auch Aspekte des Jugendschutzes mit regeln. Selbst bei Zuordnung des Mindestabstandes zu Einrichtungen für Minderjährige zum Kompetenztitel des Bundes für die 'öffentliche Fürsorge' bliebe den Ländern nach Art. 72 Abs. 1 GG Raum für die hier in Rede stehenden Regelungen zum Schutz im Vorfeld des Betretens von Spielhallen, da der Bund mit der Regelung des Zugangsverbots für Minderjährige in § 6 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1666) von seiner Befugnis für jugendschützende Regelungen im Hinblick auf Spielhallen nicht abschließend Gebrauch gemacht hat."

- 17 bb) Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlÜG RP normierte Erteilungsvoraussetzung des Mindestabstandes zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden, ist materiell mit der Berufsfreiheit der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Sie greift in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin ein. Insoweit wird Bezug genommen auf die Ausführungen des Senats im Parallelverfahren BVerwG 8 C 6.15 zu den gleichgerichteten Rügen der dortigen Klägerin:

"Ein Eingriff in die Berufsfreiheit erfordert eine kompetenzgemäß erlassene gesetzliche Grundlage, die durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet (stRspr; vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. Januar 2016 - 1 BvL 6/13 - NJW 2016, 700 <701> m.w.N.; vom 14. Januar 2014 - 1 BvR 2998/11, 1 BvR 236/12 - BVerfGE 135, 90 <111 Rn. 57> und vom 30. November 2010 - 1 BvL 3/07 - ZfWG 2011, 33 <38>). Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden, soweit Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Objektive und subjektive Berufswahlbeschränkungen sind dagegen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlüter zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. November 2010 - 1 BvL 3/07 - ZfWG 2011, 33 Rn. 45). Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit fallen umso strenger aus, je mehr eine Regelung sich auf die Freiheit der Berufswahl auswirken kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <284 f. m.w.N.>). Wirkt eine auf die Berufsausübung zielende Regelung auf die Berufswahl zurück, weil sie in ihren Wirkungen einer Regelung der Berufswahl nahe kommt, so ist ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung an den Anforderungen an Regelungen betreffend die Berufswahl zu messen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. August 2015 - 2 BvR 2190/14 - WM 2015, 1827 <1828>; Kammerbeschluss vom 24. August 2011 - 1 BvR 1611/11 - NVwZ 2012, 104 <105>).

Gemessen hieran stellen die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen verhältnismäßige Berufsausübungsregelungen dar. Der Auffassung der Klägerin, es handele sich bei den Mindestabstandsgeboten ... sowie aufgrund einer kumulativen Betrachtung bei sämtlichen angegriffenen Regelungen um objektive Berufswahlbeschränkungen, kann nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsurteils nicht gefolgt werden. Dafür sind die Auswirkungen der betreffenden Regelungen in ihrem gesamten räumlichen Geltungsbereich zu betrachten."

- 18 Der Auffassung der Klägerin, sie sei durch das Mindestabstandsgebot im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige in ihrer Berufswahlfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG betroffen, kann nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsurteils nicht gefolgt werden. Es kommt wegen der gebotenen Betrachtung des gesamten räumlichen Geltungsbereichs des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP, also des Landes Rheinland-Pfalz, nicht darauf an, ob der Klägerin für ihre Spielhalle in der beklagten Gemeinde wegen dieser Einschränkung kein anderer Standort zur Verfügung steht. Den Feststellungen des Berufungsurteils lässt sich ebenso wenig wie dem Vorbringen der Klägerin entnehmen, dass die Durchsetzung der Mindestabstandsregelung im Land Rheinland-Pfalz absehbar

zu einer faktischen Erschöpfung der Standortkapazität für Spielhallen und damit zu einer Kontingentierung führen könnte, deren Wirkung einer Berufswahlbeschränkung nahe käme (vgl. dazu BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 1295/07 - NJW 2008, 1293 <1294>). Für die revisionsgerichtliche Prüfung ist daher davon auszugehen, dass die von der Klägerin angegriffenen Beschränkungen nicht schon den Zugang zur nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Tätigkeit des Spielhallenbetreibers beschränken, sondern lediglich Anforderungen an deren Ausübung stellen.

- 19 Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig. Die Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP dient der Verminderung der Glücksspielsucht und dem Jugendschutz (vgl. LT-Drs. RP 16/1179 S. 49). Der Entwurf zu dieser Vorschrift sah nach den Ergebnissen einer Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ein steigendes Suchtpotenzial von Geldspielautomaten insbesondere für die Altersgruppe der jungen Männer (ebd. S. 48). Bei der Änderung des Landesglücksspielgesetzes Rheinland-Pfalz zum 22. August 2015 (durch das Erste Landesgesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes vom 18. August 2015, GVBl. S. 190), die den nach § 7 LGlüG RP erforderlichen Abstand für Wettvermittlungsstellen zu überwiegend von Minderjährigen besuchten Einrichtungen von 500 Metern auf 250 Meter halbierte, hat der Gesetzgeber an dem Erfordernis eines Mindestabstandes von 500 Metern von Spielhallen zu solchen Einrichtungen bewusst festgehalten. Der Entwurf des Änderungsgesetzes verwies hierfür erneut auf Erkenntnisse aus Studien, wonach die unter allen Glücksspielen am suchtfährlichsten Geldspielgeräte auf Jugendliche eine besondere Anziehungskraft ausübten (vgl. LT-Drs. RP 16/4671 S. 21). Die Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht ist als überragend wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen selbst, für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <304 f.>; Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 338; Beschluss vom 5. August 2015 - 2 BvR 2190/14 - WM 2015, 1827 <1828>). Der Landesgesetzgeber durfte beim Erlass von Regelungen über Spielhallen auf die Zielsetzung der Bekämpfung von Glücksspielsucht zurück-

greifen, auch wenn bereits die bundesrechtlichen Vorschriften über die Gerätezulassung auf dieses Ziel ausgerichtet sind. Verfassungsrechtlich legitime Schutzzwecke für Maßnahmen innerhalb der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers werden nicht durch Regelungen "verbraucht", die der Bundesgesetzgeber unter derselben Zielsetzung für die ihm zustehenden Kompetenzmaterien getroffen hat.

- 20 Die Mindestabstandsregelung ist zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Prävention und Bekämpfung von Spielsucht bei Kindern und Jugendlichen geeignet, erforderlich und zumutbar.
- 21 Eine Regelung ist zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Insoweit kommt dem Gesetzgeber unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffene gesetzgeberische Maßnahme sein können (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 - BVerfGE 117, 263 <183> m.w.N.). Ebenso wie für die Eignung einer Maßnahme kommt dem Gesetzgeber auch für ihre Erforderlichkeit ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Dieser ist nur dann überschritten, wenn aufgrund der dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und der bereits vorhandenen Erfahrungen feststellbar ist, dass weniger grundrechtsbelastende, aber gleich wirksame Regelungsalternativen in Betracht kommen (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 29. September 2010 - 1 BvR 1789/10 - BVerfGK 18, 116 <121>).
- 22 Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein Mindestabstand von 500 Metern zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Minderjährige zur Vermeidung von Glücksspielsucht geeignet und erforderlich ist, überschreitet nicht den ihm zustehenden weiten Beurteilungsspielraum und ist nicht offensichtlich fehlsam. Mildere, gleich wirksame Mittel sind nicht erkennbar. Insoweit nimmt der Senat Bezug auf die folgenden, entsprechend auf die Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LGlüG RP übertragbaren Ausführungen in dem Urteil im Verfahren BVerwG 8 C 6.15 vom selben Tage zur Regelung des Spielhallengesetzes Ber-

lin über den Mindestabstand von Spielhallen zu überwiegend von Kindern und Jugendlichen besuchten Einrichtungen:

"Diese Regelung soll Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen schützen (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 12) und einem 'Reiz des Verbotenen' für Minderjährige entgegenwirken. Sie dient der Suchtprävention durch einen Schutz von Kindern und Jugendlichen im Vorfeld des Betretens einer Spielhalle und der Teilnahme am Automatenpiel, welche schon nach § 6 Abs. 1 JuSchG und § 6 Abs. 4 SpielhG BE verboten sind. Dieser Schutzzweck wird nicht schon durch den Erlaubnisversagungsgrund der Gefährdung der Jugend abgedeckt, den § 2 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG BE aus § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO übernommen hat. Er dient regelmäßig der Abwehr der vom konkreten Spielhallenbetrieb ausgehenden Gefährdungen für Minderjährige (vgl. Hahn, in: Friauf, GewO, § 33i Rn. 77).

Die Einschätzung des Landesgesetzgebers, der Spielsucht müsse bei Minderjährigen auch über den Ausschluss ihres Zutritts hinaus in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen und eines Anreizes des für sie verbotenen Glücksspiels entgegengewirkt werden, überschreitet nicht den ihm zustehenden, weiten Beurteilungsspielraum und ist nicht offensichtlich fehlsam. Dies gilt selbst im Hinblick auf den Schutz von kleineren Kindern davor, dass sie entweder allein oder in Begleitung einer Betreuungsperson im Umfeld ihrer Bildungs-, Freizeit- oder sonstigen Betreuungseinrichtungen mit Spielhallen konfrontiert werden und diese als Angebot einer Freizeitbetätigung für Erwachsene wahrnehmen können. Im Übrigen geht es hier um Bestandsspielhallen, die im Sonderverfahren nur einen Abstand zu Schulen einhalten müssen (§ 5 Abs. 1 MindAbstUmsG BE) Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG BE ist zur Erreichung des legitimen Ziels der Spielsuchtprävention bei Minderjährigen geeignet, erforderlich und auch angemessen."

- 23 Die Zumutbarkeit der Mindestabstandsregelung wird auch durch die Möglichkeit der Erlaubnisbehörde nach § 11 Abs. 1 Satz 2 LGlüG RP gewahrt, mit Zustimmung des Beigeladenen Ausnahmen zuzulassen. Anders als die Klägerin meint, ist diese Regelung mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar. Durch Auslegung der Norm in ihrem Kontext und anhand der Schutz-

intention des Abstandsgebotes lässt sich bestimmen, in welchen Einzelfällen die Erlaubnisbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen von dem Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie absehen kann. Die in der Regelung festgelegten Kriterien der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls steuern den Verwaltungsvollzug mit hinreichender Deutlichkeit. So wird eine Ausnahme zu prüfen sein, wenn die Abstandsmessung per Luftlinie etwaige Barrieren zwischen der geschützten Einrichtung für Minderjährige und dem Spielhallenstandort wie beispielsweise eine schwer überwindbare Verkehrsschneise oder sonstige Zugangshindernisse nicht berücksichtigt. Eine Ausnahmeerteilung wird umso näher liegen, je weniger es wahrscheinlich ist, dass Minderjährige mit der Spielhalle konfrontiert werden. Welche weiteren Umstände in die Einzelfallprüfung einzustellen sind, musste der Parlamentsgesetzgeber nicht selbst regeln. Er konnte dies einer an verfassungsrechtlichen Belangen und den einfachgesetzlichen Regelungszielen orientierten Verwaltungspraxis überlassen.

- 24 Das Berufungsgericht hat die Ermessensentscheidung, mit der die Erteilung einer Ausnahme zugunsten der Klägerin abgelehnt worden war, für rechtmäßig erachtet. Dem hier in Rede stehenden Schutz von Jugendlichen komme ein besonderes Gewicht zu. Nach der Studie "Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz" sei die Zielgruppe der Minderjährigen ab dem 10. Lebensjahr besonders gefährdet; der frühe Konsum in der Jugend erhöhe deutlich das Risiko für späteres pathologisches Spielverhalten (UA S. 12). Die Klägerin hat diese Feststellungen nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Das Berufungsgericht hat auch keine Gesichtspunkte festgestellt, aus denen sich besondere Verhältnisse im Umfeld der Spielhalle oder eine sonstige besondere Lage des Einzelfalls ergäben. Die Klägerin hat auch dies nicht mit Verfahrensrügen angegriffen und überdies keine Umstände angeführt, die dafür sprächen, dass ihr eine Ausnahme zu erteilen sein könnte. Der Umstand allein, dass nach ihrem Vortrag in der beklagten Gemeinde kein alternativer Standort für ihre Spielhalle zur Verfügung steht, begründet keine Besonderheit, die eine Abweichung vom Mindestabstandsgebot des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP nach dessen Schutzzweck rechtfertigen könnte.

- 25 cc) Das Mindestabstandsgebot des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGLüG ist auch mit dem Grundrecht der Klägerin auf Eigentum aus Art. 14 GG vereinbar. Ihm kommt keine enteignende Wirkung zu. Eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG setzt eine staatliche Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder eines sonst Enteignungsbegünstigten voraus (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11, 2 BvR 321, 1456/12 - Rn. 246 und Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <9 f.>), die hier nicht in Rede steht. Als gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen einer durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtsposition der Klägerin sind die Anforderungen an Spielhallen jedenfalls verhältnismäßig.
- 26 Die Klägerin hat die Immobilie, in der sie ihre Spielhalle betreibt, nach den tatrichterlichen Feststellungen des Berufungsgerichts im März 2012 erworben und ist im April 2012 in die Miet- und Leasingverträge für die in ihr aufgestellten Geldspielautomaten eingetreten (UA S. 2, 8). Zu diesen Zeitpunkten verfügte die Klägerin über keine Spielhallenerlaubnis für den dortigen Betrieb. Die ihrer Vorgängerin erteilte Erlaubnis war nach dem insoweit rechtskräftigen Berufungsurteil bereits Ende Juni 2011 erloschen und die Erwartung der Klägerin, in den Räumlichkeiten eine Spielhalle betreiben zu dürfen, ohne rechtliche Grundlage nicht schutzwürdig (UA S. 7, 9). Zwar wurde der Klägerin am 31. Mai 2012 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt. Diese Erlaubnis ist jedoch nach der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV am 30. Juni 2013 abgelaufen. Nach rechtskräftiger Abweisung des Antrags auf Feststellung, dass die am 31. Mai 2012 erteilte Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 Wirkung entfaltet, kann die Klägerin nicht mehr geltend machen, dass die Übergangsfrist von einem Jahr mit Blick auf im Vertrauen auf die Erlaubnis vom 31. Mai 2012 getätigte Investitionen und Dispositionen unangemessen kurz gewesen sei. Unabhängig davon fehlt es an der tatrichterlichen Feststellung einer solchen Vertrauensbetätigung im fraglichen Zeitraum.
- 27 dd) Das zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Minderjährige geltende Abstandsgebot verletzt auch nicht das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG.

- 28 aaa) Die Klägerin wird nicht dadurch gegenüber Betreibern von Wettbüros verfassungswidrig ungleich behandelt, dass ihre Spielhalle seit der Änderung des § 7 Abs. 3 LGLüG RP einen doppelt so großen Abstand zu Einrichtungen für Minderjährige einhalten muss wie Wettbüros. Hierfür hat sich der Gesetzgeber auf tragfähige sachliche Gründe gestützt. Den Mindestabstand zwischen Wettbüros und Einrichtungen für Minderjährige hat er mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes vom 18. August 2015 (GVBl. RP S. 190) zum Zwecke der Bekämpfung des Schwarzmarktes im Bereich der Sportwetten halbiert (vgl. LT-Drs. RP 16/4671 S. 21) und dabei die Differenzierung zwischen Spielhallen und Wettbüros wegen des unterschiedlichen Suchtpotenzials der jeweils angebotenen Glücksspiele für gerechtfertigt angesehen. Das gegenüber Wettbüros höhere Suchtpotenzial und die durch aktuelle Studien belegte Anziehungskraft von Geldspielautomaten auf Jugendliche geböten es, für Spielhallen an dem Mindestabstand von 500 Metern zu Einrichtungen für Minderjährige festzuhalten (ebd.). Das Berufungsurteil ist vor dieser Änderung des Landesrechts ergangen und konnte sich mit dem klägerischen Einwand der Ungleichbehandlung nicht auseinandersetzen. Gegen die vom Gesetzgeber bewusst vorgenommene Differenzierung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die höhere Gefahreinschätzung des Landesgesetzgebers für Spielhallen im Umfeld von Kindern und Jugendlichen ist nicht offensichtlich fehlsam und stellt einen hinreichenden sachlichen Grund für die Wahl eines größeren Mindestabstandes als für Wettbüros dar.
- 29 bbb) Die Klägerin wird auch gegenüber Gaststätten und Spielbanken in Rheinland-Pfalz, für die kein Mindestabstand zu Einrichtungen für Minderjährige vorgeschrieben ist, nicht in verfassungswidriger Weise ungleich behandelt. Insofern kann auf die folgenden Ausführungen des Senatsurteils im Verfahren BVerwG 8 C 6.15 zu den umfassenden Rügen einer Ungleichbehandlung von Spielhallen in Berlin gegenüber anderen Spielorten verwiesen werden:

"Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierende Regelungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen sind

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2015 - 1 BvR 2880/11 - BVerfGE 139, 1 <12 f.>). Diesem Maßstab genügen die für die Feststellungsanträge der Klägerin relevanten Regelungen über die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen.

aaa) Gegenüber Spielbanken in Berlin werden Spielhallen durch die angegriffenen Regelungen nicht in verfassungswidriger Weise ungleich behandelt. Der Gesetzgeber darf Anforderungen an das Spiel an gewerblich zugelassenen Spielautomaten in Spielhallen und das Spiel an Automaten in Spielbanken (sog. kleines Spiel) trotz der Ähnlichkeit beider Glücksspielformen jeweils gesondert regeln. Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts liegt insoweit hier kein vergleichbarer Sachverhalt vor, weil die Spielbank Berlin nur wenige Außenstellen hat. Zu ihnen besteht zudem im Hinblick auf das Ziel der Suchtbekämpfung ein strenger reglementierter Zugang. Demgegenüber gibt es in Berlin hunderte von Spielhallen, die für potenzielle Spieler in deren unmittelbarem Lebensumfeld leicht zugänglich sind (UA S. 58). Dass die weitaus größere Verfügbarkeit des Automatenspiels eine höhere Gefahreinschätzung für Spielhallen rechtfertigt, entspricht auch den von der Klägerin im Revisionsverfahren eingereichten Ausführungen des Suchtexperten Zeltner, trotz höheren Risikopotenzials der Geldspielgeräte in Spielbanken sei die Gefährdung durch die höhere Verfügbarkeit von Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten größer (S. 24 der Anlage 2 zum Schriftsatz vom 24. November 2016).

Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der rechtlichen Anforderungen an Spielbanken in Berlin verletzen die festzustellenden Regelungsunterschiede nicht den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Spielbanken unterliegen dort der gleichen Sperrzeit für das Automatenspiel wie Spielhallen (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz - SpBG BE) vom 8. Februar 1999, GVBl. BE 1990 S. 70, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. März 2010, GVBl. BE 2010 S. 124, i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 2 der von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erlassenen Spielordnung für die Spielbank Berlin vom 16. Januar 2008, https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und.../spiele_spielbank_01-2008.pdf). Allerdings dürfen in ihnen ohne Höchstzahlbegrenzung Automaten aufgestellt werden, die nicht den spieterschützenden Bauartbeschränkungen des Gewerberechts unterliegen (vgl. § 33h Nr. 1 GewO) und die anerkanntermaßen ein höheres Gefährdungspotenzial beinhalten. Werbung für das Glücksspiel in Spielbanken wird in § 2 Abs. 2 i.V.m. § 5 GlüStV

weniger stark beschränkt als für Spielhallen in § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG BE, § 26 Abs. 1 GlüStV. Spielbanken unterliegen jedoch im Hinblick auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht Anforderungen, die insgesamt jedenfalls kein geringeres Schutzniveau als die Regelungen für Spielhallen gewährleisten. Es besteht kein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer öffentlichen Spielbank in Berlin (§ 2 SpBG BE). Der repressive Erlaubnisvorbehalt gewährleistet eine staatliche Kontrolle auch der Anzahl von Spielbanken. Eine Erlaubnis wird befristet erteilt (§ 2 Abs. 6 SpBG BE). Spielbanken sind dem länderübergreifenden Sperrsystem nach §§ 8 und 23 GlüStV angeschlossen und müssen durch Einlass- und Identitätskontrollen (§ 5 Spielordnung BE) nicht nur Selbstsperrungen, sondern auch Fremdsperrungen aus dem gesamten Bundesgebiet umsetzen, die aufgrund von Wahrnehmungen des Personals oder Meldungen Dritter vorgenommen worden sind. Das Geschehen an Spielautomaten ist u.a. zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebes laufend videoteknisch zu überwachen (§ 10a SpBG BE). Es entspricht im Übrigen ständiger Rechtsprechung, dass Spielbanken und gewerbliches Glücksspiel wegen unterschiedlicher ordnungsrechtlicher Ziele auch unterschiedlich geregelt werden dürfen (vgl. nur BVerwG, Beschlüsse vom 23. Juli 2003 - 6 B 33.03 - GewArch 2003, 433, vom 24. August 2001 - 6 B 47.01 - GewArch 2001, 476 und vom 15. Dezember 1994 - 1 B 190.94 - Buchholz 451.41 § 18 GastG Nr. 8 S. 6).

bbb) Das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG wird auch nicht dadurch verletzt, dass die Anforderungen an das Automatenspiel in Gaststätten hinter den für Spielhallen geltenden Einschränkungen zurückbleiben. Das Land Berlin hat bislang keine Regelungen über das Automatenspiel in Gaststätten erlassen. Aufgrund der fortgeltenden bundesrechtlichen Spielverordnung dürfen in Gaststätten höchstens drei, ab dem 10. November 2019 höchstens zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV sowie Art. 5 der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 4. November 2014, BGBl. I S. 1678). Allerdings sind für sie weder ein Mindestabstand noch ein Sichtschutz zwischen den Geräten vorgeschrieben. Für Gaststätten gilt lediglich eine Sperrzeit zwischen 5:00 Uhr und 6:00 Uhr (vgl. § 6 Abs. 1 der Gaststättenverordnung vom 10. September 1971, GVBl. S. 1778, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2005, GVBl. S. 754). Die Einhaltung des Verbots der Teilnahme von Minderjährigen am öffentlichen Glücksspiel (§ 6 Abs. 2 JuSchG, § 2 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 3 GlüStV) ist durch ständige Aufsicht sicherzustellen (§ 3 Abs. 1 Satz 3

SpielV). Der Zutritt zu Gaststätten ist jedoch für Minderjährige, anders als der Zutritt zu Spielhallen, nicht generell verboten. Er kann Jugendlichen ab 16 Jahren zwischen 5:00 Uhr und 24:00 Uhr auch ohne Begleitung einer personensorgeberechtigten oder erziehungsbeauftragten Person grundsätzlich gestattet werden (vgl. § 4 Abs. 1 JuSchG), sodass sie das Automatenspiel Erwachsener dort zumindest beobachten können. Gaststätten mit Geldspielautomaten unterliegen den Anforderungen der §§ 5 bis 7 GlüStV an Werbung für Glücksspiel und sind ebenfalls zur Erstellung eines Sozialkonzeptes, Schulung von Personal und Bereithaltung von spielrelevanten Informationen verpflichtet.

Es ist nicht zu bestreiten, dass der hierdurch gewährleistete Schutz vor Spielsucht im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Gaststätten bislang geringer ist als in Spielhallen, obwohl Spielautomaten in Gaststätten ebenfalls im unmittelbaren Lebensumfeld potenzieller Spieler leicht zugänglich sind. Vom Spielangebot in Spielhallen und in Gaststätten gehen jedoch unterschiedliche Gefahren aus, die es rechtfertigen, dass der Landesgesetzgeber zunächst strengere Beschränkungen für Spielhallen eingeführt hat (vgl. auch VerfGH des Landes Berlin, Beschluss vom 20. Juni 2014 - 96/13 - NVwZ-RR 2014, 825 <827>). Die deutlich geringere Anzahl von drei, künftig zwei höchstens zulässigen Spielgeräten in Gaststätten gegenüber acht Geräten in Spielhallen verringert den suchtgefährdenden Spielanreiz, der nach Einschätzung des Gesetzgebers mit einem vielfältigen Spielangebot verbunden ist. In Gaststätten sehen sich Spieler anders als in Spielhallen regelmäßig einer Sozialkontrolle durch nicht spielende Gäste ausgesetzt. Regelungsunterschiede lassen sich auch dadurch rechtfertigen, dass Gaststätten ihr Gepräge durch das Verabreichen von Getränken und Speisen erhalten und nur gelegentlich dem Automatenspiel der Besucher dienen, während Spielhallen regelmäßig allein um des Spiels Willen aufgesucht werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 1991 - 1 B 174.90 - Buchholz 451.41 § 18 GastG Nr. 5 S. 5; BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 1. März 1997 - 2 BvR 1599/89 u.a. - NVwZ 1997, 573 <575> und vom 3. September 2009 - 1 BvR 2384/08 - BVerfGK 16, 162 <175>).

ccc) Das nach dem Vortrag der Klägerin in Berlin bestehende Spielangebot in illegalen Spielstätten - sog. 'Café-Casinos' - kann schon deshalb nicht ihr Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzen, weil solche Spielstätten denselben rechtlichen Vorschriften unterworfen sind wie Spielhallen, sofern sie die Voraussetzungen eines Unternehmens nach § 1 Abs. 1 und 2 SpielhG BE

erfüllen oder dies nach § 1 Abs. 2 Satz 2 SpielhG BE jedenfalls gesetzlich vermutet wird (s.o.)."

- 30 Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Verhältnis zu Spielbanken ist auch in Rheinland-Pfalz nicht gegeben, weil diese im Lebensumfeld potenzieller Spieler nicht in vergleichbarer Weise verfügbar sind wie Spielhallen. § 2 des Spielbankgesetzes Rheinland-Pfalz (Gesetz vom 19. November 1985, GVBl. RP S. 260, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015, GVBl. RP S. 473) sieht für das gesamte Bundesland sechs Standorte für öffentliche Spielbanken bzw. deren Zweigspielbetriebe vor. Auch in Rheinland-Pfalz ist die Erlaubnis für Spielbanken als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet (§§ 3, 4 Spielbankgesetz RP), sind Spielbanken an das bundesweite Sperrsystem nach §§ 20, 23 GlüStV anzuschließen und entsprechende Einlass- und Identitätskontrollen durchzuführen (§ 3 Abs. 1 bis 3 des Landesverordnung über den Spielbetrieb in öffentlichen Spielbanken - Spielordnung - vom 21. Juli 2008, GVBl. RP S. 135, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2012, GVBl. RP S. 166). Außerdem findet eine Videoüberwachung u.a. des Spielbetriebes statt (§ 4a Spielordnung).
- 31 b) aa) Ausgehend von den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts lässt sich auch ein Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56, 49 AEUV nicht erkennen. Insoweit nimmt der Senat auf die folgenden Ausführungen in seinem Urteil vom selben Tage im Verfahren BVerwG 8 C 6.15 Bezug:

"Der Gewährleistungsgehalt dieser Grundfreiheiten wäre nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorläge (vgl. Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand Juli 2016, Art. 45 AEUV Rn. 53 f. m.w.N.). Dafür reicht es nicht aus, dass die Klägerin oder Kunden ihrer Spielhallen hypothetisch von einer unionsrechtlichen Grundfreiheit Gebrauch machen könnten. Weder dem vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt noch dem Vortrag der Klägerin lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Klägerin, bei der es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, die dort ihre Spielhallen betreibt, wegen eines grenzüberschreitenden Bezuges auf die Dienstleistungs-

oder Niederlassungsfreiheit berufen kann. Soweit der Europäische Gerichtshof nationale Regelungen, mit denen das Automatenspiel in stationären Glücksspielstätten eingeschränkt wurde, am Maßstab der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit gemessen hat, war nach dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts ein grenzüberschreitender Sachverhalt jedenfalls nicht ausgeschlossen (vgl. nur EuGH, Urteile vom 19. Juli 2012 - C-470/11 [ECLI:EU:C:2012:505], Garkalns - NVwZ 2012, 1162 <1163> und vom 11. Juni 2015 - C-98/14 [ECLI:EU:C:2015:386], Berlington Hungary - ZfWG 2015, 336 <340>).

Selbst wenn unterstellt würde, dass die Klägerin oder ihre Kunden durch die angegriffenen Regelungen in der Wahrnehmung einer unionsrechtlichen Grundfreiheit beschränkt würden, wären diese Regelungen nicht wegen Verstoßes gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot unanwendbar. Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. zusammenfassend BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 < 58 ff., 71 ff.> m.w.N.).

Der Europäische Gerichtshof hat das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten. Der Senat kann offenlassen, ob es auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung entfaltet, soweit eine unionsrechtliche Grundfreiheit berührt ist. Denn es läge hier jedenfalls kein Verstoß gegen die aus ihm abgeleiteten Anforderungen vor. Das monopolspezifische Gebot der Binnenkohärenz hätte für Regelungsbereiche außerhalb eines staatlichen Monopols keine Relevanz. Es bestehen überdies keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen lediglich 'scheinheilig' zur Suchtbekämpfung eingeführt worden wären, tatsächlich aber einem anderen - insbesondere fiskalischen - Zweck dienten. Zu ihnen gibt es auch bereichsübergreifend keine gegenläufigen landesgesetzlichen Regelungen oder eine sie konterkarierende Politik, für die zu prüfen

wäre, ob sie die Wirksamkeit der für Spielhallen geltenden Einschränkungen beeinträchtigen könnten."

32 Auch für das Land Rheinland-Pfalz ist keine Expansionspolitik in einem Sektor mit gleich hohem wie oder höherem Suchtpotenzial als dem Automatenenspiel erkennbar, die der Zielsetzung des Mindestabstandsgebots im Verhältnis zu Einrichtungen für Minderjährige zuwiderliefe. Für die Eröffnung des Gewährleistungsgehalts der genannten Grundfreiheiten ergibt sich aus dem nicht näher konkretisierten Vortrag der Klägerin in der mündlichen Verhandlung ebenfalls nichts anderes als in dem zitierten, eine Berliner Spielhallenbetreiberin betreffenden Urteil. Das gilt für das Vorbringen, es sei denkbar, dass sie vom Ausland aus eine Spielhalle betreiben wolle, ebenso wie für den weiteren Vortrag, außerdem werde ihr Angebot wegen der Grenznähe von Spielern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union wahrgenommen. In den für das Revisionsverfahren bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) findet dieser Vortrag keinen Rückhalt. Verfahrensrügen hat die Klägerin auch insoweit nicht erhoben.

33 bb) Die für das Verpflichtungsbegehren der Klägerin entscheidungserhebliche Erteilungsvoraussetzung der Einhaltung des Mindestabstandes zu überwiegend von Minderjährigen besuchten Einrichtungen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG RP ist schließlich auch nicht wegen eines Verstoßes gegen die unionsrechtliche Notifizierungspflicht aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 vom 21. Juli 1998 S. 37, geändert durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006, ABl. L 363 S. 81) unanwendbar. Hierzu nimmt der Senat Bezug auf die Ausführungen in seinem Urteil zum Verfahren BVerwG 8 C 6.15, die umfassende landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin betrafen:

"Nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission den Entwurf einer technischen Vorschrift übermitteln und die Kommission über die Gründe der Festlegung der technischen Vorschrift unterrichten. Der Entwurf darf nach Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 98/34/EG nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Eingang der Mit-

teilung bei der Kommission angenommen werden. Ein Verstoß gegen die Notifikationspflicht führt zur Unanwendbarkeit der jeweiligen technischen Vorschrift (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016 - C-336/14 [ECLI:EU: C:2016:72], Ince - NVwZ 2016, 369 <372>). Anders als der Glücksspielstaatsvertrag sind die Entwürfe des Spielhallengesetzes ... und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag des Landes Berlin nicht an die Europäische Kommission übermittelt worden.

Die hier angegriffenen Vorschriften dieser Gesetze unterlagen nicht der Informationspflicht aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 98/34/EG, da sie keine 'technischen Vorschriften' im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 1 der Richtlinie darstellen. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass sie unter den vier Kategorien von Maßnahmen, die der Begriff 'technische Vorschrift' umfasst (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 [ECLI:EU:C:2016:771], Naczelnik - Rn. 18 m.w.N.), allenfalls den 'sonstigen Vorschriften' im Sinne von Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 98/34/EG zuzuordnen wären. Der Europäische Gerichtshof sieht nationale Vorschriften, die bestimmte Verwendungsmöglichkeiten eines Erzeugnisses nach seinem Inverkehrbringen einschränken, nur dann als notifizierungspflichtige 'sonstige Vorschriften' nach Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 98/34/EG an, wenn sie auf das Erzeugnis selbst bezogen sind und dessen Zusammensetzung, Art oder Vermarktung wesentlich beeinflussen können (EuGH, Urteile vom 21. April 2005 - C-267/03 [ECLI:EU: C:2005:246], Lindberg - Rn. 62 ff., 95; vom 19. Juli 2012 - C-213/11 u.a. [ECLI:EU:C:2012:495], Fortuna - NVwZ-RR 2012, 717 <718 Rn. 35 ff.> und vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 - Rn. 20 ff., 29). Ob die Größe des Marktes für das Erzeugnis durch diesem nicht selbst anhaftende Anforderungen beeinflusst wird, ist dagegen für die Notifizierungspflicht unerheblich (vgl. EuGH, Urteil vom 21. April 2005 - C-267/03 - Rn. 95). Die Verwendungsbeschränkung muss sich demnach auf jedes Exemplar des betreffenden Erzeugnisses beziehen und ihm dadurch kraft seiner Beschaffenheit im weiteren Lebenszyklus anhaften. Dies wird auch daran deutlich, dass eine nationale Verwendungsbeschränkung nur dann als 'sonstige Vorschrift' mitteilungs-pflichtig ist, wenn sie die Nutzungskanäle für das betreffende Erzeugnis verringert (vgl. EuGH, Urteile vom 11. Juni 2015 - C-98/14 - ZfWG 2015, 336 <345> und vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 - Rn. 26). Das ist der Fall, wenn in einem bestimmten Nutzungskanal kein Exemplar des betreffenden Erzeugnisses mehr verwendet werden darf. Dies traf auf die mitgliedstaatlichen Verbote der Verwendung von Spielautomaten außerhalb von Spielcasi-

nos, die der Europäische Gerichtshof als notifizierungspflichtig angesehen hat, zu (vgl. EuGH, Urteile vom 11. Juni 2015 - C-98/14 - ZfWG 2015, 336 Rn. 99 und vom 19. Juli 2012 - C-213/11 u.a. - NVwZ-RR 2012, 717 <Rn. 24 f.>). Eine geplante nationale Regelung ist dagegen nicht nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie mitteilungs- pflichtig, wenn sie den potenziellen Einsatzbereich eines Erzeugnisses lediglich bestimmten Bedingungen unterwirft und ihn damit in einer Weise beschränkt, die nicht für jedes einzelne Exemplar zum Tragen kommt.

Weder die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen und sonstigen Einrichtungen noch die Verringerung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen oder sonstige der hier streitgegenständlichen Anforderungen an die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen haften dem Erzeugnis der Spielautomaten als solches an und verringern ihre Nutzungskanäle. Sie führen vielmehr zu einer stärkeren Spreizung zulässiger Spielhallenstandorte im Berliner Stadtgebiet und zu einer verringerten Dichte an Geldspielgeräten innerhalb dieser Spielstätten. Anders als eine Beschränkung des Einsatzes von Glücksspielautomaten außerhalb einer definierten Kategorie stationärer Spielstätten haften sie nicht jedem Exemplar dieser Automaten an, sondern verringern die Größe des Marktes für Spielautomaten und möglicherweise auch deren Wert, was indes für die Frage der Notifizierungspflicht irrelevant ist (EuGH, Urteil vom 21. April 2005 - C-267/03 - Rn. 95). Auch nach vollständiger Umsetzung der angegriffenen Regelungen im Land Berlin bleibt die Verwendung von Spielgeräten in Spielhallen zulässig, selbst wenn einige Betreiber zur Wahl eines anderen Standortes veranlasst werden und in einer Spielhalle nur eine geringere Zahl von Geräten aufgestellt werden darf."

- 34 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Kosten des Beigeladenen waren der Klägerin nicht aufzuerlegen, da er sich nicht mit eigenen Anträgen am Kostenrisiko beteiligt hat.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Ri'inBVerwG Hoock
ist wegen Erkrankung
verhindert
zu unterschreiben.
Dr. Christ

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Ri'inBVerwG Hoock
ist wegen Erkrankung
verhindert
zu unterschreiben.
Dr. Christ

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller