

Bundesverwaltungsgericht, Urt. v. 11.03.1997 – 1 C 26.96

Amtlicher Leitsatz:

1. § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO i.d.F. des Gesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2254) genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit von Gesetzen, soweit danach die Unbedenklichkeitsbescheinigung versagt werden kann, wenn das Spiel im Sinne des § 33 d GewO durch Veränderung der Spielbedingungen als Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB veranstaltet werden kann. Es bleibt offen, ob dieser Versagungsgrund auch dann eingreift, wenn es sich nicht um ein "glücksspielnahes" Spiel handelt.
2. Liegt der Versagungsgrund vor, ist die Ablehnung der Unbedenklichkeitsbescheinigung zwingend.
3. Die Vorschrift des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO enthält eine nach Art. 12 Abs. 1 GG zulässige Berufsausübungsregelung.

Tenor:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 20. Juni 1996 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe

I.

Der Kläger betreibt ein Unternehmen, das sich mit der Herstellung und dem Vertrieb von Spieleinrichtungen mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des § 33 d GewO beschäftigt. Zum Angebot des Unternehmens gehört das Spiel "Multiplay-Opta", das der Kläger - vorübergehend - auch als Veranstalter betreiben möchte. Die Spieleinrichtung besteht aus einem Spieltisch, einem Dreibein, einer Umrandung mit Zahlbrett sowie Spielmarken. Es handelt sich um ein Zeigerspiel, an dem sich zwei bis neun Personen beteiligen können. Ziel des Spielers ist es, mit zwei unabhängigen Zeigerdrehungen zweimal den Wert "zwölf" zu erreichen. Der von dem Spieler zu betätigende Wertanzeiger muß mindestens eine volle Umdrehung, darf andererseits höchstens

jedoch drei Umdrehungen gemacht haben, bis er zum Stillstand kommt. Er zeigt an einem Zahlenring den erzielten Wert an. Das Spiel kann als Bank- oder als Turnierspiel ausgetragen werden.

In der Vergangenheit hatte das Bundeskriminalamt für das Spiel eine befristete Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt. Nach Ablauf ihrer Geltungsdauer beantragte der Kläger eine Neuerteilung.

Das Bundeskriminalamt lehnte den Antrag mit der Begründung ab, das Spiel verstoße gegen § 33 e GewO. Nach der Neufassung dieser Vorschrift sei die Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht nur dann zu versagen, wenn die Gefahr bestehe, daß die Spieler innerhalb kurzer Zeit unangemessen hohe Verluste erleiden, sondern auch dann, wenn das Spiel durch Veränderung der Spielbedingungen oder durch Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln als Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB veranstaltet werden könne. Das zu prüfende Spiel sei ein Zeiger-/Geschicklichkeitsspiel, das wegen der Art der Spieleinrichtung und des Spielablaufs sowohl vom Roulette als auch vom Glücksrad abgeleitet sei. Durch einfache Veränderung der Spielbedingungen, z.B. Anschub des Wertanzeigers ausschließlich durch einen Croupier, oder durch Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln, z.B. Setzen des Wertanzeigers auf Rollager, könne das Spiel als Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB veranstaltet werden.

Der Kläger hat nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erhoben mit dem Antrag, die Beklagte unter Aufhebung ihrer Bescheide zu verpflichten, ihm eine Unbedenklichkeitsbescheinigung für das Spiel "Multiplay-Opta" zu erteilen. Er hat geltend gemacht: § 33 e GewO verstoße in der geänderten Fassung gegen Art. 12 GG, da es ihm unmöglich sei, seine Tätigkeit als Spielhersteller auszuüben. Die Vorschrift stelle eine objektive Zulassungsvoraussetzung auf, die zum Schutz der Spieler nicht erforderlich sei, weil ohnehin eine Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt werden dürfe, wenn bei einem Spiel die Gefahr bestehe, daß der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleide. Die Regelung solle offenbar die Spieler vor einer Gefährdung des Vermögens durch zu Glücksspielen manipulierte Spiele schützen. Eine solche Manipulation seitens der Betreiber könne aber nicht dem Hersteller zugerechnet werden. Außerdem seien unter "einfachen Veränderungen" der Spieleinrichtungen nur solche zu verstehen, die auch leicht wieder rückgängig gemacht werden könnten; der Sinn der Regelung sei es zu verhindern, daß vor einer

Razzia der ursprüngliche Zustand schnell wiederhergestellt werden könne. Solche Veränderungen seien aber bei dem Spiel nicht möglich.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 20. Juni 1996 abgewiesen. Es hat zur Begründung im wesentlichen ausgeführt:

Der Kläger habe keinen Anspruch auf Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung. Bei dem Spiel "Multiplay-Opta" handele es sich um ein anderes Spiel mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des § 33 d GewO. Nach den bisher genehmigten Spielbedingungen sei es als Geschicklichkeitsspiel angelegt, bei dem der Spieler durch die ihm zu Gebote stehenden körperlichen und geistigen Gaben zu einer Gewinnsteigerung in der Lage sei. Das Spiel sei vom klassischen Roulette und vom Glücksrad und somit von Glücksspielen abgeleitet. Der Zahlenring sei vom Roulette übernommen und der Wertanzeiger vom Glücksrad. Der Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung stehe der Versagungsgrund des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO entgegen. Die vom Bundeskriminalamt dargelegte Möglichkeit einer Veränderung bzw. Abänderung der Spielbedingungen, namentlich eine Betätigung allein durch einen Croupier, lasse das Spiel zu einem Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB werden. Deshalb brauche nicht erörtert zu werden, ob das Hinzufügen eines Rollagers als einfache Veränderung der Spieleinrichtung anzusehen sei. Es sei unerheblich, daß die Veränderungen durch die Spielbetreiber und nicht durch den Spielhersteller vorgenommen werden könnten, weil das Gesetz die abstrakte Gefahr verbotener Glücksspiele bekämpfen wolle. Lügen die Voraussetzungen für eine Versagung vor, müsse das Bundeskriminalamt den Antrag ablehnen. Ein Ermessen sei der Behörde nicht eingeräumt.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden gegen die Neuregelung nicht. Die Vorschrift sei insbesondere hinreichend bestimmt und verletze nicht das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Der Versagungsgrund stelle eine Berufsausübungsregelung dar. Dem Unternehmer werde dadurch, daß ihm für ein bestimmtes anderes Spiel eine Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt werde, die Ausübung des Gewerbes nicht unmöglich gemacht. Die sinnvolle Ausübung des Berufs eines Spielgeräteherstellers und -vertreibers sei nicht faktisch unmöglich. Zu dem Berufsbild gehöre nicht die Herstellung von glücksspielnahen Spielen. Das Bundeskriminalamt erteile nach der neuen Gesetzeslage Unbedenklichkeitsbescheinigungen für andere Spiele, die manipulationssicher seien. Gegebenenfalls müsse der Kläger sein Angebot entsprechend ändern. Als Berufsausübungsregelung sei die Novellierung durch vernünftige Erwägungen des

Gemeinwohls gerechtfertigt und halte sich innerhalb der durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogenen Grenzen. Ziel des Gesetzes sei es, illegale Glücksspiele zu bekämpfen. Nach der früheren Gesetzeslage seien Spiele entwickelt worden, die zwar formal den gesetzlichen Anforderungen genügt hätten, nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden jedoch ganz überwiegend entgegen den Spielregeln als illegale Glücksspiele mit überhöhten Einsätzen veranstaltet worden seien. Diese Entwicklung sei insbesondere bei Spielen beobachtet worden, die von Glücksspielen abgeleitet seien. Das habe ein Eingreifen des Gesetzgebers gerechtfertigt.

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision, mit der er sein Klageziel weiterverfolgt, macht der Kläger geltend:

§ 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO sei nicht hinreichend bestimmt. Es hänge überwiegend von den Spielregeln ab, ob ein Spiel ein Geschicklichkeits- oder ein Glücksspiel sei. Wäre ein Versagungsgrund schon dann gegeben, wenn das Spiel durch Veränderung der Spielbedingungen oder durch Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln als Glücksspiel veranstaltet werden könne, könnten selbst einfache Gesellschaftsspiele eine Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erhalten. Unter diesen Umständen sei es ungewiß, wo die Grenze zulassungsfähiger Spiele liege. Unklar sei auch, unter welchen Voraussetzungen eine Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln vorliege. Ferner bestimme das Gesetz nicht, ob mögliche Veränderungen des Herstellers oder des Veranstalters des Spieles maßgebend seien. Ein Gerätehersteller sei regelmäßig nicht Veranstalter und könne deshalb nicht dafür verantwortlich gemacht werden, daß einzelne Veranstalter die Spiele veränderten.

Die Vorschrift sei auch nicht mit Art. 12 GG vereinbar. Sie führe dazu, daß die Ausübung des Berufs eines Spielgeräteherstellers faktisch unmöglich gemacht werde. Keines der bisher zugelassenen Spiele erhalte nach der Neuregelung des § 33 e GewO eine Unbedenklichkeitsbescheinigung. Diese Auswirkungen träfen alle Spielgerätehersteller. Ein solcher Eingriff in die Freiheit der Berufswahl sei nicht gerechtfertigt. Zum Schutze der Allgemeinheit und der Spieler genüge es, bei Manipulationen die Unbedenklichkeitsbescheinigung nachträglich aufzuheben. Die Neuregelung wirke wie ein Herstellungsverbot und stelle damit zugleich eine nach Art. 14 GG unzulässige Eigentumsbeschränkung dar. Bestehe keine vernünftige Möglichkeit mehr, den Beruf des Spielherstellers auszuüben, werde die Erzielung von Einkünften völlig unterbunden.

Außerdem liege die Versagung der Unbedenklichkeitsbescheinigung nach § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO im Ermessen des Bundeskriminalamts. Die Behörde sei aber von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen und habe folglich ihr Ermessen nicht betätigt.

Die Beklagte tritt der Revision entgegen.

II.

Die Revision des Klägers ist nicht begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht.

1. Nach § 33 d Abs. 1 Satz 1 GewO bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde, wer gewerbsmäßig ein anderes Spiel mit Gewinnmöglichkeit veranstalten will. Nach Abs. 2 der Vorschrift darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn der Antragsteller im Besitz einer von dem Bundeskriminalamt erteilten Unbedenklichkeitsbescheinigung oder eines Abdruckes der Unbedenklichkeitsbescheinigung ist.

Unter welchen Voraussetzungen die Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt wird, richtet sich nach § 33 e GewO.

§ 33 e GewO hatte bis zum 28. Dezember 1993 folgende Fassung:

Die Zulassung der Bauart eines Spielgerätes oder ihrer Nachbaugeräte und die Unbedenklichkeitsbescheinigung für andere Spiele (§§ 33 c und 33 d) sind zu versagen, wenn die Gefahr besteht, daß der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet. Sie sind zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn Tatsachen bekannt werden, die die Versagung der Zulassung oder der Unbedenklichkeitsbescheinigung rechtfertigen würden, oder wenn der Antragsteller zugelassene Spielgeräte an den in dem Zulassungsschein bezeichneten Merkmalen

verändert oder ein für unbedenklich erklärtes Spiel unter nicht genehmigten Bedingungen veranstaltet. Die Zulassung und die Unbedenklichkeitsbescheinigung können mit einer Befristung erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

Durch Änderungsgesetze vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2254) und vom 23. November 1994 (BGBl I S. 3475) erhielt § 33 e GewO folgende Fassung:

(1) Die Zulassung der Bauart eines Spielgerätes oder ihrer Nachbaugeräte und die Unbedenklichkeitsbescheinigung für andere Spiele (§§ 33 c und 33 d) sind zu versagen, wenn die Gefahr besteht, daß der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet. Für andere Spiele im Sinne des § 33 d kann die Unbedenklichkeitsbescheinigung auch versagt werden, wenn das Spiel durch Veränderung der Spielbedingungen oder durch Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln als Glücksspiel im Sinne des § 284 des Strafgesetzbuches veranstaltet werden kann. Ein Versagungsgrund im Sinne des Satzes 2 liegt insbesondere dann vor, wenn

1. es sich um ein Karten-, Würfel- oder Kugelspiel handelt, das von einem Glücksspiel im Sinne des § 284 des Strafgesetzbuches abgeleitet ist, oder

2. das Spiel nach den zur Prüfung eingereichten Bedingungen nicht wirtschaftlich betrieben werden kann.

(2) Die Zulassung und die Unbedenklichkeitsbescheinigung sind zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn Tatsachen bekannt werden, die ihre Versagung rechtfertigen würden, oder wenn der Antragsteller zugelassene Spielgeräte an den in dem Zulassungsschein bezeichneten Merkmalen verändert oder ein für unbedenklich erklärtes Spiel unter nicht genehmigten Bedingungen veranstaltet.

(3) Die Zulassung und die Unbedenklichkeitsbescheinigung können mit einer Befristung erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

(4) Bei serienmäßig hergestellten Spielen nach § 33 d genügt es, wenn die Unbedenklichkeitsbescheinigung für das eingereichte Spiel und für Nachbauten ein Abdruck der Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt wird.

2. Aus dem Zusammenhang der angeführten Vorschriften folgt, daß bei Fehlen von Versagungsgründen ein Anspruch auf Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung besteht. Da die Erlaubnis nach § 33 d Abs. 1 GewO nur erteilt werden kann, wenn der Antragsteller die erforderliche Unbedenklichkeitsbescheinigung besitzt, ist der Veranstalter des Spieles berechtigt, die Unbedenklichkeitsbescheinigung zu beantragen. Der Hersteller eines Spieles kann die Unbedenklichkeitsbescheinigung jedenfalls dann beantragen, wenn es sich um serienmäßig herzustellende Spiele handelt, wie aus § 3 Abs. 1 der Verordnung über das Verfahren bei der Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen für andere Spiele im Sinne des § 33 d Abs. 1 der GewO in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1995 (BGBl I S. 510) folgt. Serienmäßige Herstellung erfordert dabei keine industrielle Fertigung, sondern den Bau von Spielgeräten nach einer bestimmten Bauart.

3. Für das Spiel "Multiplay-Opta" darf die Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt werden, weil der Versagungsgrund des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO entgegensteht.

a) Diese Vorschrift ist entgegen der Auffassung der Revision genügend bestimmt, soweit sie hier entscheidungserheblich ist.

aa) Gesetze müssen ausreichend bestimmt sein. Das folgt als Ausprägung des Gebotes der Rechtssicherheit aus dem Rechtsstaatsprinzip (vgl. BVerfGE 80, 103 (107) [BVerfG 09.05.1989 - 1 BvL 35/86]) und, wenn es sich wie hier um ein das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG beschränkendes Gesetz handelt, auch aus dem Vorbehalt des Gesetzes in Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. auch BVerfGE 80, 137 (161) [BVerfG 06.06.1989 - 1 BvR 921/85]). Rechtsvorschriften sind so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck notwendig ist. Dabei genügt es grundsätzlich, daß die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (BVerfGE 87, 234 (263) [BVerfG 17.11.1992 - 1 BvL 8/87]). Geht es wie hier um ein grundrechtseinschränkendes Gesetz, muß der Gesetzgeber die maßgeblichen Regelungen so weit selbst treffen, wie es für die Ausübung der Freiheitsrechte wesentlich ist (BVerfGE 83, 130 (142) [BVerfG 27.11.1990 - 1 BvR 402/87]). Wird im Rahmen einer die berufliche Betätigung betreffenden Regelung ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt erlassen, müssen deshalb die

Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis gesetzlich festgelegt sein (vgl. BVerfGE 80, 137 (161) [BVerfG 06.06.1989 - 1 BvR 921/85]).

Diese Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung schließen es aber nicht aus, weite und deshalb auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zu verwenden. Dies gilt auch für Vorschriften im Bereich des Berufsrechts, wobei allerdings bei "starken Eingriffen" in die Freiheit der Berufswahl erforderlich ist, daß mit herkömmlichen juristischen Methoden klare Ergebnisse erzielt werden können (vgl. BVerfGE 87, 287 (318)).

bb) Nach diesen Maßstäben ist § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO mit seinem hier entscheidungserheblichen Inhalt genügend bestimmt.

aaa) § 33 e Abs. 1 Satz 1 GewO gilt für die Bauartzulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, die nach § 33 c Abs. 1 Satz 2 GewO Voraussetzung für die Erteilung einer gewerberechtigten Erlaubnis zur Aufstellung von Gewinnspielgeräten im Sinne des § 33 c Abs. 1 Satz 1 GewO ist, sowie für die Unbedenklichkeitsbescheinigung für andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des § 33 d Abs. 1 GewO. Sie dient in beiden Anwendungsbereichen der Vermeidung unangemessen hoher Verluste der Spieler in kurzer Zeit.

bbb) § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO betrifft nur die anderen Spiele mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des § 33 d Abs. 1 Satz 1 GewO. Nach der früheren Gesetzeslage konnte die Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht versagt werden, wenn das zur Prüfung vorgelegte Spiel zwar kein Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB war, aber aus einem solchen entwickelt war und/oder leicht als Glücksspiel veranstaltet werden konnte, oder wenn das Spiel zwar nach der vorgelegten Ausgestaltung nicht zu unangemessen hohen Verlusten führen konnte, tatsächlich aber mit überhöhten Einsätzen veranstaltet werden würde (vgl. Urteile vom 28. September 1982 - BVerwG 1 C 139.80 - Buchholz 451.20 § 33 d GewO Nr. 6 = GewArch 1983, 60 und vom 9. Oktober 1984 - BVerwG 1 C 20.82 - Buchholz 451.20 § 33 d GewO Nr. 7 = GewArch 1985, 59). Dies wurde als Mißstand empfunden und veranlaßte den Gesetzgeber zur Änderung der Vorschrift.

ccc) Die Neuregelung soll vor allem der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels dienen. Es soll verhindert werden, daß für unbedenklich erklärte gewerbliche Geschicklichkeitsspiele mit Gewinnmöglichkeit entgegen den genehmigten Spielbedingungen oder durch Manipulation der

Spieleinrichtung als strafrechtlich verbotene Glücksspiele veranstaltet werden können (vgl. Amtliche Begründung, BTDrucks 12/4488 S. 5 f.).

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, daß der Begriff des Glücksspiels im Sinne des § 284 StGB in der Rechtsprechung des Senats weitgehend geklärt ist (vgl. z.B. BVerwGE 2, 110 (111) [BVerwG 17.05.1955 - I C 133/53]; 96, 293 (295) [BVerwG 23.08.1994 - I C 18/91]; Urteile vom 26. Juni 1979 - BVerwG 1 C 40.76 - BVerwGE 58, 162 = Buchholz 451.20 § 33 h GewO Nr. 8 = GewArch 1979, 371 und vom 28. September 1982 - BVerwG 1 C 106.78 - Buchholz 451.20 § 33 d GewO Nr. 5 = GewArch 1983, 63; vgl. auch BGHSt 9, 39). Damit ist das Ziel der gesetzlichen Regelung vorgegeben. Es soll die Veranstaltung anderer Spiele verhindert werden, bei denen die Entscheidung über Gewinn und Verlust allein oder hauptsächlich vom Zufall bestimmt wird, nämlich vom Wirken unberechenbarer, dem Einfluß der Beteiligten in ihrem Durchschnitt entzogener Ursachen.

Diesem Ziel dient § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO. Die Bestimmung stellt neben § 33 e Abs. 1 Satz 1 GewO einen weiteren Versagungsgrund dar, für den § 33 e Abs. 1 Satz 3 GewO zwei Regelbeispiele normiert, bei deren Vorliegen der Versagungsgrund ohne weiteres erfüllt ist. Der in Satz 2 verwendete Begriff der Spielbedingungen erfaßt alle das Spielen betreffenden Elemente, die von der jeweiligen Eigenart des Spieles geprägt sind, z.B. Spielablauf, Spielregeln, Gewinnplan, Zahl der Teilnehmer, Anordnung der Spielplätze. Kann durch ihre Veränderung das Spiel vom unbedenklichen Geschicklichkeitsspiel zum Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB werden, ist der Versagungsgrund gegeben. Dabei kann hier offenbleiben, ob aus dem Zusammenhang mit den Regelbeispielen des Satzes 3 im Wege teleologischer Reduktion zu folgern ist, daß die Regelung des Satzes 2 nur solche anderen Spiele erfaßt, die aus Glücksspielen abgeleitet sind oder aus sonstigen Gründen in der Nähe zu Glücksspielen stehen. Denn das Spiel "Multiplay-Opta" erfüllt mit seiner vom Verwaltungsgericht festgestellten Ableitung aus Roulette und Glücksrad auch eine solche Anforderung.

ddd) Liegen die Voraussetzungen des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO vor, ist die Versagung der Unbedenklichkeitsbescheinigung zwingend. Ein Ermessen steht dem Bundeskriminalamt nicht zu. Das Wort "kann" in der genannten Bestimmung deutet hier nicht auf die Eröffnung eines Ermessens hin, sondern drückt eine Befugnis aus. Der systematische Zusammenhang mit Absatz 2 zwingt zur Annahme einer gebundenen Entscheidung. Denn wenn das nachträgliche Bekanntwerden eines Versagungsgrundes zwingend zur Rücknahme der Unbedenklichkeitsbescheinigung führt, wäre bei einem von Anfang an erkannten Versagungsgrund eine Ermessensentscheidung durch nichts gerechtfertigt. Überdies sind auch keine Gesichtspunkte zu erkennen, nach denen das Bundeskriminalamt ein Ermessen dahin

ausüben könnte, trotz Vorliegens eines Versagungsgrundes eine Unbedenklichkeitsbescheinigung zu erteilen.

cc) Mit den herkömmlichen Methoden der Auslegung lassen sich somit klare Ergebnisse erzielen. Der Hinweis des Klägers auf harmlose Gesellschaftsspiele geht demgegenüber fehl. Denn diese Spiele werden üblicherweise nicht gewerblich veranstaltet. Sollten sie gewerblich mit Gewinnmöglichkeit veranstaltet werden, gelten ebenfalls die dargelegten Grundsätze, so daß für sie eine Unbedenklichkeitsbescheinigung erforderlich ist, wenn ihre Veranstaltung nicht § 5 a SpielV unterfällt. Es braucht hier nicht entschieden zu werden, ob für diese Spiele wegen der vom Kläger hervorgehobenen Manipulationsmöglichkeiten eine Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt werden könnte. Das führt nicht auf eine Problematik fehlender Bestimmtheit des Gesetzes.

b) Mit dem dargelegten Inhalt steht § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO mit Art. 12 Abs. 1 GG in Einklang. Nach dieser grundgesetzlichen Bestimmung haben alle Deutschen das Recht, ihren Beruf frei zu wählen. Der Begriff Beruf ist dabei weit auszulegen. Er erfaßt grundsätzlich jede auf die Dauer berechnete und nicht vorübergehende, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Betätigung (vgl. BVerwGE 22, 286 (287) [BVerwG 04.11.1965 - I C 6/63]; 96, 293 (296) [BVerwG 23.08.1994 - I C 18/91]; BVerfGE 7, 377 (397) [BVerfG 11.06.1958 - 1 BvR 596/56]; 54, 301 (313) [BVerfG 18.06.1980 - 1 BvR 697/77]). Dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG unterfallen Wahl und Ausübung eines Berufes. Die Zulässigkeitsanforderungen an berufsregelnde Gesetze sind jedoch unterschiedlich danach, ob es sich um Bestimmungen über den Berufszugang oder über Ausübungsmodalitäten handelt.

aa) Der Kläger betätigt sich als Veranstalter anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit und als Hersteller und Vertreiber solcher Spiele. In diese berufliche Betätigung greift § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO als Berufsausübungsregelung ein.

Der erkennende Senat hat bereits § 33 d GewO für Spielhallenunternehmer, Automatenaufsteller und Spielkasinobetreiber als Berufsausübungsregelung angesehen (Urteil vom 7. September 1967 - BVerwG I C 16.67 - Buchholz 451.20 § 33 h GewO Nr. 6 S. 13). Dies gilt in gleicher Weise für die das Erfordernis der Unbedenklichkeitsbescheinigung konkretisierende Regelung des § 33 e Abs. 1 GewO und die dort bestimmten Versagungsgründe. Denn dabei handelt es sich nur um eine nähere Ausgestaltung einer tatbestandlichen Voraussetzung des § 33 d Abs. 2 GewO. Die für Spielhallenunternehmer, Automatenaufsteller und Spielkasinobetreiber geltenden Erwägungen treffen auch auf den Hersteller und Betreiber anderer Spiele zu. § 33 e Abs. 1 Satz 2

GewO verbietet nicht die Herstellung bestimmter Spiele, sondern bestimmt nur einen Versagungsgrund für die Unbedenklichkeitsbescheinigung. Die Herstellung des Spieles und die Vermarktung - außer zum Zwecke der gewerblichen Veranstaltung von Spielen - wird durch die Regelung nicht berührt. Die Bestimmung betrifft daher nur die Vermarktungschancen eines bestimmten Spieles, soweit es zur gewerblichen Veranstaltung von Spielen verwendet werden soll. Wird nicht einmal ein bestimmtes Spiel verboten, wird durch die Regelung der Zugang zu dem Beruf des Spielgeräteherstellers nicht berührt.

bb) Als Eingriff in die Berufsausübung ist die Regelung zulässig, wenn sie durch hinreichend vernünftige Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei erfordern empfindliche Eingriffe in die Berufsausübung eine Rechtfertigung durch Interessen von entsprechend hohem Gewicht (vgl. z.B. BVerfGE 7, 377 (406) [BVerfG 11.06.1958 - 1 BvR 596/56]; 30, 336 (351); 68, 155 (171); 71, 183 (196) [BVerfG 19.11.1985 - 1 BvR 934/82]; 77, 308 (332) [BVerfG 09.12.1987 - 2 BvL 16/84]; 85, 248 (259) [BVerfG 11.02.1992 - 1 BvR 1531/90]).

cc) Die Verhinderung des illegalen Glücksspieles ist in diesem Sinne ein wichtiger Grund des Allgemeinwohls, der auch einen mit wirtschaftlichen Nachteilen verbundenen Eingriff in die Berufsausübung rechtfertigen kann. Die Novellierung des § 33 e GewO ist geeignet, die gewerbliche Veranstaltung von Glücksspielen zumindest zu erschweren. Der Kläger hält die Regelung für nicht erforderlich, weil auch nach bisherigem Recht die Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit unter nicht genehmigten Bedingungen zur Rücknahme oder zum Widerruf der Unbedenklichkeitsbescheinigung geführt hätte. Er verkennt, daß das Gesetz dem illegalen Glücksspiel präventiv begegnen will. Soll das illegale Glücksspiel von vornherein unterbunden werden, das Eingreifen also nicht erst nachträglich erfolgen und von Zufälligkeiten polizeilicher Kontrollen abhängen, läßt sich die präventive Verhinderung manipulationsanfälliger Spiele nicht durch nachträgliche Maßnahmen ersetzen. Eine im Verhältnis zum gesetzgeberischen Ziel unverhältnismäßige Belastung liegt darin nicht. Denn dem Spielhersteller und -vertreiber verbleibt ein ausreichendes Betätigungsfeld. Dieses erstreckt sich auf alle nicht zu gewerblicher Nutzung vorgesehenen Spiele und auf alle Spiele im Anwendungsbereich des § 5 a SpielV. Eine Unbedenklichkeitsbescheinigung wird darüber hinaus weiterhin für die gewerbliche Veranstaltung von Geschicklichkeitsspielen erteilt, die hinsichtlich der Spielbedingungen und Spieleinrichtungen manipulationssicher sind, wie es z.B. bei elektronisch gesteuerten Geräten der Fall sein kann (vgl. BTDrucks 12/4488 S. 5). In diesem Rahmen ist daher auch die Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit erlaubnisfähig. Demgemäß erteilt die Beklagte, wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat verdeutlicht

worden ist, weiterhin Unbedenklichkeitsbescheinigungen, und zwar auch für nach Inkrafttreten der Gesetzesnovellierung neu entwickelte Spiele.

c) Entgegen der Auffassung der Revision ist neben Art. 12 Abs. 1 GG das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG als Prüfungsmaßstab nicht heranzuziehen. Denn der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG erstreckt sich nur auf den konkreten Bestand an Rechten und Gütern, nicht auf bloße Erwerbchancen. Begrenzt ein Akt der öffentlichen Gewalt nicht die Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, kommt der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG nicht in Betracht. So liegt es hier. Der Versagungsgrund des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO betrifft nicht das Eigentum des Klägers an den zum Betrieb gehörenden Gegenständen, sondern allein die Vermarktungschancen eines bestimmten Spieles. Darin liegt keine Regelung, die in die Substanz des Betriebs eingreift (vgl. auch Urteil vom 7. September 1967 - BVerwG 1 C 16.67 - a.a.O. S. 16). Angesichts der dem Kläger verbleibenden Möglichkeiten zur Herstellung von Spielen kann auch von einer erdrosselnden Wirkung der Regelung nicht die Rede sein.

d) Die Feststellungen des Verwaltungsgerichts rechtfertigen die Folgerung, daß für das Spiel "Multiplay-Opta" eine Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt werden darf.

aa) Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung darauf gestützt, daß das Spiel durch Veränderung der Spielbedingungen als Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB veranstaltet werden kann.

bb) Als mögliche Veränderung der Spielbedingungen hat das erstinstanzliche Gericht die Zulassung von Spiel- und Setzweisen nach den Regeln des Roulette und/oder des Spiels Glücksrad, wie z.B. ausschließlich Einzelzahlspiel, Mehrfach- und/oder Farbeinsätze, Anschlag des Wertanzeigers ausschließlich durch Croupiers mit wechselnder, für die Spieler unberechenbarer Anschlagstärke angeführt. Diese Möglichkeiten werden von dem Kläger nicht in Abrede gestellt.

cc) Das Verwaltungsgericht hat ferner ausgeführt, das Spiel werde zu einem Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB, wenn ein Croupier (richtig:) den Wertanzeiger allein in Bewegung setzt. Dies ist zutreffend. Das Spiel "Multiplay-Opta" wird nach den Spielbedingungen dadurch ausgetragen, daß jeder Spieler einen Wertanzeiger betätigt, der mindestens eine, höchstens drei volle Umdrehungen bis zum Stillstand macht und dann einen Zahlenwert anzeigt. Durch Addition zweier zu erzielender Zahlenwerte wird über Sieg oder Niederlage im Bank- oder

Turnierspiel entschieden. Dabei kann grundsätzlich jeder Spieler z.B. durch Beobachtung der Umdrehungsgeschwindigkeit und Einsatz der ihm optimal erscheinenden Anschubstärke seine Chancen beeinflussen. Wenn hingegen ein Croupier den Wertanzeiger betätigt, liegt es an seinem Krafteinsatz, den der Spieler nicht beeinflussen kann, nach welcher Zeitdauer der Anzeiger zum Stillstand kommt. Unter diesen Umständen liegt ein Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB vor.

dd) Liegen somit die Tatbestandsmerkmale des § 33 e Abs. 1 Satz 2 GewO vor, ist die Unbedenklichkeitsbescheinigung zu versagen. Ein Ermessen ist dem Bundeskriminalamt nicht eingeräumt.

4. Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.