

Verwaltungsgericht Berlin

Urteil vom 01.03.2013

4 K 336/12

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird beschränkt auf die Anträge zu 1), 3), 4), 7) und 8) zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten im Rahmen einer negativen Feststellungsklage darum, ob die Klägerin die Maßgaben des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 223, Spielhallengesetz - SpielhG) und des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011, dem der Beklagte mit Gesetz vom 19. Juni 2012 (GVBl. S. 193) zugestimmt hat (GlüStV), sowie des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 2012 (GVBl. S. 193, AGGlüStV) zu beachten hat und insbesondere, ob die ihr nach § GEWO § 33i der Gewerbeordnung (GewO) erteilten Spielhallenerlaubnisse - wie vom SpielhG vorgesehen - mit Ablauf des 31. Juli 2016 erlöschen.

Die Klägerin betreibt in B. einen Spielhallenkomplex aus sieben Spielhallen in einem Gebäude am K. 156 im Bezirk Ch.-W. Sie ist nicht Eigentümerin der Betriebsanlagen (Betriebsräume, Spielgeräte usw.). Sie erhielt im November 2008 mit Auflagen versehene unbefristete Spielhallenerlaubnisse nach § GEWO § 33i GewO. In sechs dieser Spielhallen betreibt die Klägerin jeweils 12 Geldspielgeräte, in einer Spielhalle 10.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2011 wies das Bezirksamt Ch.-W. die Klägerin auf die Neuregelungen des Spielhallengesetzes im Einzelnen hin.

Die Klägerin hat am 27. Juli 2011 Klage erhoben, die zunächst zum Geschäftszeichen VG 35 K 311.11 geführt wurde. Sie trägt vor: Die in Berlin betriebenen zwei Spielbanken unterhielten im Stadtgebiet fünf Dependancen, in denen insgesamt 824 Geldspielautomaten in Form von so genannten Slot-Maschinen („Einarmige Banditen“) aufgestellt seien. Während es eine Reihe von Maßnahmen gebe - u. a. in der Spielverordnung -, um das Suchtpotential des gewerblichen Spiels zu begrenzen, gebe es außer einem Zutrittsverbot durch eine Spielersperre sowie die Möglichkeit einer Selbstsperre bei dem von Spielbanken betriebenen Glücksspiel nichts Vergleichbares. Nach Angaben des Senats seien Mitte der 90er Jahre in Berlin 13.000 Geldspielgeräte betrieben worden, im Jahre 2009 ca. 8300 Geldspielgeräte, davon 2.946 in Spielhallen, 5.358 an anderen Orten, insbesondere Gaststätten. Ende 2010 seien in Berlin in Spielhallen 4.783 Geldspielgeräte aufgestellt gewesen, an anderen Orten, insbesondere in

Gaststätten 6.248 Geräte. Im Jahre 2008 habe es 302 Spielhallenerlaubnisse für 239 Standorte gegeben, im Februar 2011 497 Spielhallenbetriebe an 362 Standorten. Dagegen habe sich die Zahl der Slot-Maschinen in Berliner Spielbanken seit 1993 von 198 auf 824 vervierfacht.

Am Beispiel der He2.-straße in B. N. zwischen dem He.-platz und der Ma.er Straße lasse sich zeigen, dass auf einer Länge von 2.500 Metern 43 Betriebe mit Spielangeboten betrieben würden. Davon seien jedoch nur 3 Spielhallen in denen 18 Geldspielgeräte betrieben würden. Die restlichen Betriebe seien Gaststätten, die zum großen Teil den Anschein einer Spielhalle erweckten, Imbisse, Vollgaststätten und Wettannahmestellen. Die vom Senat beklagte Konzentration sei daher nicht durch eine Häufung von Spielhallen verursacht. Der Fehler liege vielmehr, daran, dass es die Bezirke versäumt hätten Spielhallen bauplanungsrechtlich aus Mischgebieten auszuschließen.

Der Senat habe im Rahmen einer Kleinen Anfrage vom November 2009 festgestellt, ihm seien im Bereich der gewerblichen Spielhallen keine negativen Entwicklungen bei der Einhaltung des Jugendschutzes bekannt.

Nach den Angaben des Fachbeirates Glücksspielsucht seien in Bezug auf den Jugendschutz insbesondere Aufstellorte außerhalb von Spielhallen problematisch, weil dort der Jugendschutz häufig nicht eingehalten werde. Besonders gefährliche Spieleigenschaften seien die Höhe der Spieleinsätze und die Höhe der Verlustmöglichkeiten. Dies treffe besonders auf die Slot-Maschinen in Spielbanken zu.

Im Bezirk Mitte lägen von 93 (Stand: September 2011) betriebenen Spielhallen 92 weniger als 500 m von der nächsten Spielhalle entfernt; 87 Spielhallen lägen weniger als 500 von einer Kinder- oder Jugendeinrichtung entfernt, 66 weniger als 200 m von einer solchen entfernt. Im Bezirk Neukölln sei bei 44 von 45 Spielhallenstandorten der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle, bei 43 Spielhallen ein 500-m-Abstand, bei 41 ein 200-m-Abstand zu einer Kinder- oder Jugendeinrichtung unterschritten. Im Bezirk Tr.-Kö. unterschritten 12 von 15 Standorten den Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle, 14 eine Distanz von 500 m, 10 eine Distanz von 200 m zu einer Kinder- oder Jugendeinrichtung.

Im Zusammenspiel mit bauplanungsrechtlichen Hindernissen sei ein künftiger Betrieb von Spielhallen in Berlin faktisch nicht mehr möglich.

Das Bundesverwaltungsgericht habe in Auslegung des § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 3 GewO dem raumbezogenen Spielhallenbegriff den Vorzug gegeben und Mehrfachkomplexe für zulässig gehalten. Für das Merkmal der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes im Sinne dieser Vorschrift komme es nicht auf die Konzentration von Spielhallen, sondern von Gewinnspielmöglichkeiten an.

Die Reduzierung der in Spielhallen zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten sei durch die Änderung der Spielverordnung, also auf spielgewerblichem Gebiet, nicht im Rahmen der Spielhallenerlaubnis erfolgt. Die 1985 erfolgte Anknüpfung der Geräteanzahl an eine pro Gerät erforderliche Grundfläche und die Festlegung einer absoluten Obergrenze von 10 Geräten pro Spielhalle habe mit Rücksicht auf den Vertrauensschutz eine auf zweimal fünf Jahre gestaffelte Übergangsregelung für die Reduzierung der Geräteanzahl enthalten. Mit der Änderung der

Spielverordnung im Jahre 2005 seien die Aufstellvorschriften sogar gelockert worden. Nunmehr seien pro Gerät 12 qm Grundfläche ausreichend (vormals 15 qm), die Obergrenze sei auf 12 Geräte angehoben worden. Im Gegenzug seien Abstände zwischen den Geräten und eine Reihe von konstruktionsbezogenen Schutzmaßnahmen eingeführt worden.

Die Klägerin ist der Auffassung, die Regelungen des Spielhallengesetzes seien bereits wegen Verstoßes gegen die Notifizierungspflicht, die sich aus der Richtlinie 98/34/EG ergebe, auf sie nicht anwendbar. Denn nach Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie seien Entwürfe technischer Vorschriften zunächst bei der Kommission zu notifizieren. Dazu zählten auch sonstige Vorschriften für den Gebrauch eines Erzeugnisses, sofern diese Vorschriften die Zusammensetzung oder die Art des Erzeugnisses oder seine Vermarktung wesentlich beeinflussen könnten. Ferner seien von der Notifizierungspflicht Vorschriften betroffen, mit denen u. a. die Verwendung eines Erzeugnisses verboten werde. Betroffen sei hier insbesondere die Abstandsregelung für Spielgeräte innerhalb von Spielhallen, wonach zwischen den Geräten ein Mindestabstand gelassen werden müsse, gleichzeitig aber Mehrplatzspielgeräte als mehrere Geräte gälten. Hierdurch werde der Einsatz von Mehrplatzspielgeräten praktisch verboten. Das Spielhallengesetz wirke zudem in seiner Gesamtheit mit Abstandsregelungen, dem Verbot von Mehrfachkomplexen, der Höchstzahl von Spielgeräten in einer Spielhalle usw. als Vorschrift, die die Anzahl der Spielhallen reduziere. Die Richtigkeit der Annahme, dass sich die spielhallenrechtlichen Regelungen auf die Vermarktung von Geldspielgeräten auswirke, lasse sich daran belegen, dass nach Angaben der Physikalisch-technischen Bundesanstalt die Zulassungszahlen für Geldspielgeräte von 58.911 Neuzulassungen im 1. Quartal 2012 auf 28.329 im 3. Quartal 2012 zurückgegangen seien.

Die Klägerin meint ferner, das Land habe die von ihr beanstandeten Regelungen unter Verletzung seiner Gesetzgebungskompetenz erlassen. Es sei grundsätzlich die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle - die für alle Arten des gewerblichen Spiels genutzt werden könne - gemäß § GEWO § 33i GewO und den Regelungsgegenständen für das gewerbliche Spiel in Spielhallen gemäß §§ GEWO § 33c ff. GewO zu unterscheiden. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG, mit der von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes u. a. das Recht der Spielhallen ausgenommen worden sei, heiße es, dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erforderten, auf die Länder verlagert würden. Auch die Bundesregierung sei der Auffassung, dass der Ausnahmekatalog des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG für die raum- und ortsbezogene Spielhallenerlaubnis einschlägig sei, nicht jedoch für die bundesweite Zulassung und Aufstellung von Spielgeräten. Nach der Entstehungsgeschichte seien Geldgewinnspiele und Geldspielgeräte getrennt von den Spielhallen betrachtet worden, insbesondere sei deren zulässige Höchstzahl nicht einbezogen worden. Auch die Länder gingen ausweislich der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag davon aus, dass die übertragene Zuständigkeit für Spielhallen nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis nach § GEWO § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ GEWO § 33c bis g GewO umfasse. Selbiges lasse sich auch aus den Begründungen der Spielhallengesetze anderer Bundesländer entnehmen. Zwar sei die Bundeskompetenz für eine

Regelung der zulässigen Gerätezahl streitig, doch gehe die Bundesregierung von einem Verbleib beim Bund aus, weil die Aufstellmodalitäten dem jeweiligen Gerätetyp und dem damit verbundenen Gefährdungspotential folge und dies bundesweit festgelegt werde.

Diese Verteilung werde durch das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I 2415) bestätigt, in dem es um eine Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes bei der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, die Sachkunde der Aufsteller, ein Sozialkonzept und die Einführung einer so genannten Spielerkarte gehe. Da sich die Regelungen an die Aufsteller von Spielgeräten richteten, nicht aber an die Betreiber von Spielhallen, belege dies die vom Beklagten verkannte beim Bund verbliebene Kompetenz für die Regelung des gewerblichen Spielrechts. Die amtliche Begründung bekräftige die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes bei der Aufstellung von Gewinnspielgeräten durch bundeseinheitliche Regelung, weil die betroffenen Gewerbetreibenden überregional tätig seien und durch regional unterschiedliche Regelungen in ihrem wirtschaftlichen Handeln erheblich beeinträchtigt würden.

Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass die Begrenzung der Zahl von Geld- und Warenspielgeräten in Spielhallen in der Spielverordnung zur Durchführung des § GEWO § 33c GewO erfolgt sei und auch der VGH Baden-Württemberg gehe von einer insoweit nicht übergegangen, beim Bund verbliebenen Kompetenz aus. Diese Unterscheidungslinie, bei der die Aufsteller von Spielgeräten von Spielhallenbetreibern abzugrenzen seien, lasse sich auch in Bezug auf die an „Veranstalter und Vermittler von Gewinnspielen“ im Sinne des § 6 GlüStV feststellen und setze sich bei den Regelungen des AGGlüStV fort. Zahlreiche Überschneidungen zeigten, dass Bund und Länder gleichzeitig Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich beanspruchten.

Soweit in der Literatur vertreten werde, die neue Länderkompetenz für das Recht der Spielhallen erlaube eine völlige Neuordnung des Rechts der gewerblichen Spielhallen, stehe dies im Widerspruch zum Regelungswillen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Diese habe sich an der bisherige Gesetzeslage orientieren wollen, die als Einzelvorschrift in § GEWO § 33i GewO die Spielhallen nenne. Im Gesetzgebungsverfahren sei über den Umfang der kompetenzrechtlichen Verlagerung auf die Länder diskutiert worden. Ein vollständiger Übergang des Gewerberechts sei verworfen worden; eine sodann vorgeschlagene Einbeziehung der Regelungsmaterien der §§ GEWO § 33c bis GEWO § 33h GewO neben derjenigen des § GEWO § 33i GewO sei wieder fallengelassen worden. Daraus sei zu schließen, dass allein der Bereich des § GEWO § 33i GewO als „regional radiziert“, also mit Regionalbezug versehen, angesehen worden sei. Dabei sei nicht von einem faktischdeskriptiven Kompetenztitel, der an einen zu regelnden Lebenssachverhalt anknüpfe, sondern von einem normativrezeptiven Titel auszugehen, bei dem an einen vorgefundenen Normbereich angeknüpft werde. Das Recht der Spielhallen sei entgegen der Auffassung der Beklagten kein neues, sondern bereits seit 1960 ausgeprägtes Rechtsgebiet. Ein Verstoß gegen den Vorrang der Verfassung liege darin nicht, denn nicht der einfache Gesetzgeber interpretiere authentisch die Verfassung, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber knüpfe an die bestehende einfachrechtliche Lage an. Der

Kompetenztitel der Länder für das Recht der Spielhallen umfasse daher lediglich die Erlaubnisordnung in § GEWO § 33i GewO, nicht dagegen das in § GEWO § 33c bis GEWO § 33g GewO geregelte Spielgewerberecht. Folge man der Auffassung der Beklagten, sei die Aufstellung von Gewinnspielgeräten in Schank- und Speisewirtschaften im Gaststättenrecht und die Aufstellung in Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher im Pferdewettrecht zu regeln. Dies führe zu einer sinnwidrigen Zersplitterung eines Rechtsgebiets. Zudem richte sich etwa die Regelung in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 Satz 2 SpielV über die Anordnung der Geräte in einer Spielhalle an den Aufsteller (= Betreiber der Geräte), nicht an den Betreiber der Spielhalle.

Da die Regelung zur zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten vom Bundesverordnungsgeber in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV geregelt sei und diese Regelung wiederum auf der Grundlage des in §§ GEWO § 33f Abs. GEWO § 33F Absatz 1, GEWO § 33F Absatz 33c und GEWO § 33F Absatz 33e GewO geregelten Spielgewerberechts erfolgt sei, fehle dem Land folglich eine Ersetzungsbefugnis. Die Spielverordnung regle im überörtlichen Interesse des Spieler- und Jugendschutzes abschließend die Aufstellbedingungen für Geldspielgeräte. Es sei auch nicht ersichtlich, dass dies anders gesehen werden müsste als bei den parallelen Aufstellbedingungen in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 1 SpielV in Bezug auf Gaststätten, Wettannahmestellen usw.

Gleiches gelte für die Regelung des § 6 Abs. 1 SpielhG, wonach bei Abgabe von Speisen und Getränken nur drei Geldspielgeräte aufgestellt sein dürfen und die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken untersagt ist, da nach wie vor der Bund regeln dürfe, was in Spielhallen aus Gründen des Spielerschutzes zu geschehen habe.

Dem Landesgesetzgeber fehle demzufolge auch die Kompetenz, das Erlöschen der nach § GEWO § 33i GewO erteilten Erlaubnisse zu regeln. Denn soweit es das erklärte Ziel der Regelung sei, zusammen mit der neuen Erlaubnisvoraussetzung eines Mindestabstands Mehrfachkomplexe und dichte Ansammlungen von Spielhallen zu verhindern, handele es sich um einen Regelungsbereich, den der Bund bereits durch die Spielverordnung besetzt habe. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung des Versagungsmerkmals der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes in § GEWO § 33i GewO lasse die Berücksichtigung benachbarter Spielhallen nicht zu, so dass die Regelungen zur zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten im Rahmen des Spielgewerberechts und nicht der Spielhallenerlaubnis habe geregelt werden müssen. Davon dürfe der Landesgesetzgeber nicht abweichen. Da nämlich die Spielhallenerlaubnis nach § 2 Abs. 1 SpielhG nichts dazu sage, ob in der Spielhalle überhaupt Gewinnspiele stattfänden, sei die Auslegung dieses Merkmals durch das Bundesverwaltungsgericht auch für die Länder weiter bindend. Schließlich habe der Landesgesetzgeber laut Gesetzesbegründung den Wortlaut des § GEWO § 33i GewO und die dazu ergangene Rechtsprechung übernehmen wollen. Daher sei auch die Abstandsregelung kompetenzwidrig. Zwar dürfe der Landesgesetzgeber neue Erlaubnisvoraussetzungen regeln oder auf eine Erlaubnis ganz verzichten, müsse aber die dem Bund verbliebene Gesetzgebungskompetenz des gewerblichen Spielrechts (§§ GEWO § 33c ff. GewO)

respektieren. Eine Abstandsregelung für Spielhallen falle zudem in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bodenrecht, wie sich an der gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren befindlichen BauGB-Novelle zeige, in der eine Regelung vorgesehen sei, die es Städten und Gemeinden ermögliche, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festzusetzen, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten hiervon - etwa Spielhallen - unzulässig sind.

Auch der in § 2 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG geregelte Sachkundenachweis gehöre zu dem nicht übergebenen Spielgewerberecht, wie sich aus § GEWO § 33d Abs. GEWO § 33D Absatz 3 Satz 1 GewO ergebe. Entsprechend sei auch die Verpflichtung, dass dauerhaft eine Aufsichtsperson anwesend zu sein habe wie § SPIELV § 6 Abs. SPIELV § 6 Absatz 4 SpielV zeige, dem Spielgewerberecht zuzuordnen. Gleiches gelte für die Zutrittsbeschränkung für Minderjährige in § 6 Abs. 4 SpielhG, da der Bund jugendschutzrechtliche Aspekte des Betriebs von Geldspielgeräten abschließend in §§ SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 1 Satz 2 SpielV, 6 JuSchG geregelt habe, sowie für die weiteren Beschränkungen zum Jugend- und Spielerschutz gemäß § 6 Abs. 7 SpielhG, Handlungen oder das Schaffen von Bedingungen zu unterlassen, die geeignet sind, zum übermäßigen Verweilen zu verleiten.

Das Erfordernis einer (neuen) Erlaubnis nach § 2 SpielhG verstoße gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG, da es eine nicht gerechtfertigte objektive Berufszugangsvoraussetzung darstelle. Die Schwere des Eingriffs werde daran deutlich, dass aufgrund der Abstandsregelung der gesamte Bezirk Mitte zur Sperrzone werde.

Die Maßgaben der Erlaubniserteilung seien unbestimmt, weil nicht klar sei, unter welchen Voraussetzungen die Behörde von der Sollvorschrift eines 500-m-Abstands zu anderen Spielhallen in § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG abweichen dürfe. Es sei auch nicht zu erwarten, dass die Verwaltung davon Gebrauch machen werde. Auch das Merkmal der „räumlichen Nähe“ zu Kinder- und Jugendeinrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG sei unbestimmt. Ferner sei die Maßgabe, die Erlaubnis sei „insbesondere“ zu versagen, wenn die nachfolgenden Versagungsgründe des § 2 Abs. 3 SpielhG vorlägen, unbestimmt, wenn damit nicht lediglich die Berücksichtigung der Abstandsregelung gemeint sein solle. Gehe man davon aus, dass mit dem Spielhallengesetz die insbesondere suchtbezogenen Gefahren des gewerblichen Automatenspiels insgesamt und nicht in Spielhallen vermindert werden solle, so sei die Erlaubnisregelung des Spielhallengesetzes in Ansehung insbesondere der Abstandsregelung nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Denn eine erhebliche Anzahl der in Berlin betriebenen Geldspielgeräte befänden sich nicht in Spielhallen, sondern in Gaststätten. Gleiches gelte dann für die Sperrzeitregelung, die strenger ausfalle als die der Gaststätten. Auch hinsichtlich des Jugendschutzes sei das Gesetz ungeeignet, da Gaststätten in Bezug auf die Einhaltung des Jugendschutzes problematischer seien als Spielhallen. Die Bekämpfung der Spielsucht taue zudem nicht als Rechtfertigungsgrund, weil unter den Begriff der Spielhalle auch solche Einrichtungen fielen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit betrieben würden.

Die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG, wonach das Gewerbe nicht in räumlicher Nähe von Einrichtungen betrieben werden solle, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden, sei nicht durch den Jugendschutz gerechtfertigt. Denn diesem sei durch das Verbot der Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen in Spielhallen gemäß § JUSCHG § 6 Abs. JUSCHG § 6 Absatz 1 JuSchG und dem Zutrittsverbot gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 SpielhG ausreichend Rechnung getragen. Hinzu komme, dass die Erlaubnis gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG (= § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 3 GewO) zu versagen sei, wenn der Betrieb eine Gefährdung der Jugend befürchten lasse. Es handele sich daher um eine schikanöse Überregulierung.

Das Gesetz greife ferner unverhältnismäßig im engeren Sinne in die Berufsfreiheit ein. Maßstab für die Eindämmung der mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine konsequente Ausrichtung der Maßnahmen. Daran fehle es in Bezug auf die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG, wonach das äußere Erscheinungsbild der Spielhallen nicht mit auffälliger Werbung oder sonstigen Werbemitteln gestaltet sein darf, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht. Denn die zuständigen Behörden gingen nicht konsequent gegen die Verstöße gegen das im Glücksspielstaatsvertrag geregelte Werbeverbot für das staatlich monopolisierte Wettangebot und die Werbeaktivitäten der Spielbank Berlin vor. Außerdem werde die Expansion des durch die Spielbanken betriebenen Automatenspiels geduldet.

Die Erlöschensregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG sei wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art. GG Artikel 20 Abs. GG Artikel 20 Absatz 3 GG verfassungswidrig. Dies folge schon daraus, dass eine nach § GEWO § 33i GewO erteilte Erlaubnis selbst dann erlösche, wenn die Voraussetzungen für eine Erteilung nach dem Spielhallengesetz erfüllt seien. Das bremische Spielhallengesetz sehe bei dem Verbot von Mehrfachkomplexen jedenfalls den Verbleib einer Spielhallenerlaubnis vor. Die Unverhältnismäßigkeit folge auch aus der unterlassenen Bevorzugung der Erlaubnisinhaber gegenüber Neuantragstellern. Zudem erlösche wegen der Konzentrationswirkung des § BLNBAUO § 61 Abs. BLNBAUO § 61 Absatz 1 Nr. 3 BauO Bln gleichzeitig die für die Spielhalle erteilte Baugenehmigung. Es sei ferner unverhältnismäßig, dass es wegen der Abstandsregelung praktisch keine Chance auf die Neuerteilung einer Erlaubnis gebe. Auch sei ungerechtfertigt, welcher Bewerber bei konkurrierenden Bewerbungen den Zuschlag erhalte.

Die Erlöschensregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG sei zudem wegen Verstoßes gegen Art. GG Artikel 14 GG verfassungswidrig, da es sich um eine entschädigungslose Enteignung handele. Der aufgrund der Spielhallenerlaubnisse errichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb in Gestalt der Spielhallen sei Gegenstand der Eigentumsgarantie des Art. GG Artikel 14 GG. Entsprechend habe sie im Vertrauen auf die unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnisse vorliegend rund 1,6 Mio Euro in den Betrieb der Spielhallen (Räumlichkeiten, Spielgeräte, Personal) investiert. Dass die Erlaubnis nicht „frei verfügbar“ im Sinne von „frei übertragbar“ sei, ändere daran nichts. Denn das durch Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 GG geschützte Eigentum könne einfachgesetzlich auch als nicht übertragbare Rechtsposition

ausgestaltet werden. Es spreche auch einiges dafür, dass die nach § GEWO § 33i GewO erteilte Erlaubnis selbst durch Art. GG Artikel 14 GG geschützt sei. Denn die erteilten Erlaubnisse seien nicht nachträglich zeitlich zu befristen und könnten nur unter den engen Voraussetzungen des § VWVFG § 49 VwVfG und auch nur gegen Entschädigung widerrufen werden, mithin wie Eigentum zugewiesen.

Die Erlöschensregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG entziehe die Erlaubnisse und die durch sie vermittelten Rechtspositionen. Dabei sei es ohne Belang, ob die entzogene Rechtsposition in der Person des Staates oder eines Dritten fortbesteht. Hier handele es sich um einen Fall der so genannten Aufopferungsentziehung, bei der eine Erlaubnis und die dadurch vermittelte Rechtsposition ersatzlos entzogen werde. Es liege auch keine Neuordnung des Rechtsgebiets vor, sondern lediglich eine partielle Verschärfung des bestehenden Rechts, wie sich schon auf dem Verweis in § 9 Abs. 2 SpielhG entnehmen lasse, dass im Übrigen u. a. die GewO und die SpielV gälten. Eine Neuordnung des Eigentums liege nicht vor, weil die entzogene Rechtsposition nicht sogleich lediglich mit anderen Inhalten fortgelte. Die Auflösung des Zuordnungsverhältnisses könne jedoch nur gemäß Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 3 GG gegen Entschädigung erfolgen. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sei wegen der besonders schwerwiegenden und in die Substanz des Eigentums eingreifenden Belastung ausgeschlossen. In Ermangelung einer gesetzlich vorgesehenen Entschädigung verstoße die Erlöschensregelung daher gegen Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 3 Satz 2 GG.

Selbst wenn man bei der Erlöschensregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgehen wolle, sei diese nicht verhältnismäßig. Zwar sei die Bekämpfung der Spielsucht ein legitimes Ziel, jedoch rechtfertige dies nicht das Erlöschenlassen der erteilten Spielhallengenehmigungen (und der hierdurch vermittelten Position). Die Maßnahme sei bereits nicht geeignet. Zwar genüge für die Eignung, dass das Ziel gefördert werde, aber die Eignung sei ausgeschlossen, wenn die Gefahren, denen begegnet werden solle, lediglich verlagert würden. So liege es hier. Die Erlöschensregelung diene der Durchsetzung des Verbots von Mehrfachkomplexen und der Abstandsregelung. Die Spielpause solle den Spieler auf andere Gedanken bringen. Hierfür könne sich der Beklagte nicht auf wissenschaftliche Erkenntnisse berufen. So betrügen Abstände in anderen Spielhallengesetzen der Länder z.T. auch nur 250 m. Es sei nicht belegt, dass sich die Anzahl der Spielgeräte in einer Anlage oder der Abstand zwischen Spielhallen positiv auf pathologisches Spielverhalten auswirke. Vielmehr würden durch die Abstandsregelungen Spielhallen künftig auch in Gegenden eröffnet, in denen es solche bislang nicht gebe und damit dort ein Anreiz zum Betreten geschaffen. Zudem blieben u. a. Gaststätten mit Spielautomaten innerhalb der Mindestabstände erhalten, so dass der Spieler nicht auf andere Gedanken kommen könne. Es sei ein durch die Deutsche Polizeigewerkschaft beklagter Missstand, dass eine Zunahme erlaubnisfreier Gaststätten zu verzeichnen sei, bei denen die zugelassenen drei Geldspielgeräte offenbar der Betätigungsschwerpunkt seien, die Ordnungsbehörden dagegen jedoch nicht konsequent genug vorgehen. Es handele sich also um ein strukturelles Vollzugsdefizit. Dies spreche wegen der zu erwartenden Verlagerung gegen die Geeignetheit und mache auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes ein

gesetzgeberisches Gesamtkonzept erforderlich. Der vom BVerfG entwickelte Grundsatz konsequenter Zweckverfolgung bzw. das aus dem Gleichheitssatz folgende Gebot der konsistenten Gestaltung der Rechtsordnung sei mithin verletzt. Der Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers sei daher überschritten. Dieser sei ohnehin eingeschränkt, weil die Eignung des bisherigen Systems, die Gelegenheiten zum Spiel zu begrenzen und Gefahren für die Allgemeinheit abzuwehren, anerkannt sei.

Das Erlöschen sämtlicher Spielhallenerlaubnisse sei auch nicht erforderlich, weil das mildere gleichwirksame Mittel gewesen wäre, die Erlaubnisse bestehen zu lassen, die die Voraussetzungen des SpielhG erfüllen. So regele es im Übrigen auch § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Es sei ferner nicht erforderlich, dass die hierzu erteilte Baugenehmigung erlösche. Dazu komme es unabhängig von der Änderung des § 61 Abs. 1 Nr. 3 Bauo Bln, weil die Spielhallenerlaubnis unter der Geltung der Konzentrationswirkung der Vorgängerregelung erteilt worden sei.

Die Erlöschensregelung sei auch nicht angemessen. Da der Bereich der Spielhallen ein bereits streng regulierter Bereich sei, könne für das öffentliche Interesse nur die „weitere Bekämpfung von Spielhallen“ eingestellt werden. Ein Nutzen des Verbots von Mehrfachkomplexen und Abstandsregelungen sei indes nicht belegt. Demgegenüber wiege der Eingriff schwer, da das ausnahmslose Erlöschen erteilter Genehmigungen geregelt sei und hierdurch unbefristet genehmigte Betriebe ihre rechtliche Grundlage verlören. Das Erlöschen der unbefristet erteilten Erlaubnisse wirke sich für die Klägerin danach jedenfalls wie eine Enteignung aus. Die Stärke der ihr durch die Erlaubnisse verliehenen Position zeige sich daran, dass die Erlaubnisse nach § GEWO § 33i GewO nicht nachträglich befristet werden könnten, selbst nachträgliche Rechtsänderungen nicht zum Widerruf nach § VWVFG § 49 VwVfG berechtigten und ein zulässige Widerruf gemäß § VWVFG § 49 Abs. VWVFG § 49 Absatz 6 VwVfG nur gegen Entschädigung möglich sei. Daher genüge eine bloße Auslauffrist von fünf Jahren nicht. Das Gewicht dieser Erlaubnisse habe der Landesgesetzgeber verkannt. Diese Wertung werde durch einen Vergleich mit § BAUGB § 42 BauGB bestätigt, wonach bauplanungsrechtliche Änderungen, die u. a. die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufheben, entschädigungspflichtig seien.

Das Spielhallengewerbe sei schon bislang stark reglementiert. Eine weitere Verschärfung könne durch den sozialen Bezug des Eigentums nicht gerechtfertigt werden. Zudem seien sämtliche staatlich veranlassten Belastungen in ihrer kumulativen Wirkung zu betrachten. Einzubeziehen seien daher die weiteren Einschränkungen durch das SpielhG, durch das glücksspielrechtliche Regelungsregime des GlüÄndStV sowie durch die Erhöhung der Vergnügungssteuer auf 20%. Hinzukämen das Erfordernis einer Aufstellerlaubnis nach § GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 1 GewO, der Geeignetheitsbestätigung nach § GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 3 GewO und der Einhaltung der bau- und bauordnungsrechtlichen Vorschriften. Der erdrosselnden Wirkung könne der Beklagte nicht entgegenhalten, dass seit dem Inkrafttreten des SpielhG (bei neun Schließungen) 13 neue Spielhallen eröffnet worden seien. Denn davon seien acht Erlaubnisse noch nach „altem Recht“ erteilt worden. Nach Angaben des Beklagten seien von 127 Neuanträgen lediglich acht positiv beschieden worden.

Der Beklagte habe das Abwägungserfordernis verletzt und Grundrechtspositionen der Spielhallenbetreiber aus Art. GG Artikel 14 GG (und Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG) praktisch unberücksichtigt gelassen. Auch im Falle einer ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung bedürfe es einer Entschädigungsregelung durch Gesetz, an der es hier fehle.

Die Erlöschensregelung verstoße auch gegen Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Es handele sich um eine objektive Berufswahlregelung. Die Erlöschensregelung sei als actus contrarius ebenfalls eine Berufswahlregelung, denn sie nehme einem Spielhallenbetreiber die Möglichkeit, seinen ausgeübten Beruf zukünftig fortzuführen. Es handele sich ferner um eine objektive Berufswahlregelung, weil die gesetzliche Befristung nicht an subjektive Merkmale anknüpfe. So verhalte es sich im Übrigen bei den Abstandsregelungen nach § 2 SpielhG und § 24 GlüStV in der Situation der Neubeantragung. Es erscheine auch ausgeschlossen oder jedenfalls höchst ungewiss, ob für bestehende Standorte eine neue Erlaubnis erteilt werde, da dieser regelmäßig eine Abstandsregelung entgegenstehen werde.

Selbst wenn man von einer Berufsausübungsregelung ausgehen wolle, sei diese an den Maßstäben einer objektiven Berufswahlregelung zu messen. Nach diesem Maßstab sei der Eingriff nicht verhältnismäßig. Aus den zu Art. GG Artikel 14 GG genannten Gründen sei er weder geeignet noch erforderlich. Auch an der Angemessenheit fehle es. Die Grenze der Zumutbarkeit sei deutlich überschritten. Ihre Belange hätten besonderes Gewicht, weil sie im Besitz einer unbefristet erteilten Erlaubnis sei, für die eine nachträgliche Befristung in der GewO nicht vorgesehen sei und sie daher auf den Fortbestand habe vertrauen dürfen. Es handele sich um einen Fall der unechten Rückwirkung. Die Schwere des Eingriffs ergebe sich daraus, dass voraussichtlich der gesamte Bezirk Mitte zu einer Sperrzone werde. Sie müsse daher voraussichtlich ihren Beruf aufgeben. Demgegenüber fehle es an einer konsequenten gesetzlichen Ausrichtung in Bezug auf das gewerbliche Automatenpiel. Das Interesse an einer lediglich weiteren Verschärfung der Voraussetzungen der Anforderungen an Spielhallen überwiege nicht die Beeinträchtigungen für sie, die zudem kumulativ zu betrachten seien.

Die Regelungen in § 4 Abs. 2 SpielhG zur zulässigen Geräteanzahl und zum Mindestabstand zwischen den Geräten seien kompetenzwidrig erlassen und verstießen gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. GG Artikel 20 Abs. GG Artikel 20 Absatz 3 GG). Bei Erteilung der Spielhallenerlaubnis und der Geeignetheitsbestätigung im Jahre 2008 habe sie auf den Bestand der Regelungen der Spielverordnung vertrauen dürfen und habe die Spielhallen entsprechend eingerichtet. Daran gemessen sei eine Übergangsfrist von zwei Jahren für die Reduzierung um regelmäßig ein Drittel des Gerätebestandes pro Spielhalle unangemessen kurz. Die Regelung zur zulässigen Geräteanzahl verstoße gegen Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Es handele sich um eine Berufsausübungsregelung. Bei der hier gebotenen Gesamtbetrachtung werde die sinnvolle Ausübung des Berufs des Spielhallenbetreibers faktisch unmöglich gemacht. Ein besonderer Vertrauensschutz für die Klägerin ergebe sich daraus, dass die zulässige Geräteanzahl in Spielhallen zuletzt gelockert worden sei. Die Regelung verstoße auch gegen den Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG. Habe das BVerfG in

seiner Entscheidung vom 27. März 1987 zur Höchstzahl von Spielgeräten in einer Spielhalle noch eine Verletzung des Gleichheitssatzes im Verhältnis zu den Spielsälen konzessionierter Spielbanken wegen auseinanderfallender Gesetzgebungskompetenz abgelehnt, trage dieses Argument vorliegend im Verhältnis zu Gaststätten nicht, weil der Landesgesetzgeber nunmehr auch hierfür zuständig sei. Ein sachlicher Grund für unterschiedliche Sperrzeitregelungen für Spielbanken und Gaststätten mit Gewinnspielgeräten sei nicht ersichtlich. Die Verfassungswidrigkeit der zentralen Regelungen zum Erlöschen der Spielhallenerlaubnisse und (insbesondere) der Höchstzahl von Geräten führe zur Gesamtnichtigkeit des Regelwerks, da anderenfalls nur Bruchstücke übrigblieben.

Die Sperrzeitregelung gemäß § 5 Abs. 2 SpielhG verstoße ebenfalls gegen Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Die Regelung sei nicht geeignet, weil die Probleme lediglich verlagert würden. Denn Spieler könnten benachbarte Gaststätten aufsuchen, die lediglich eine Sperrzeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu beachten hätten oder auch im Internet spielen.

Die Werbebeschränkung gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verstoße gegen die Berufsfreiheit. Die Vorgabe des Gesetzes, wonach das äußere Erscheinungsbild nicht mit auffälliger Werbung oder sonstigen Werbemitteln gestaltet sein dürfe, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgehe, laufe auf ein vollständiges Werbeverbot hinaus, weil der Werbung immer ein Aufforderungscharakter innewohne. „Unauffällige Werbung“ sei widersprüchlich. Ein völliges Werbeverbot sei unverhältnismäßig. Das Werbeverbot sei unbestimmt, weil nicht erkennbar sei, wann eine Werbung Aufforderungscharakter habe. Die Anforderungen an die Bestimmtheit seien besonders streng, weil der Verstoß bußgeldbewehrt sei. Das Werbeverbot verstoße zudem gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art. GG Artikel 20 Abs. GG Artikel 20 Absatz 3 GG. Die Neuregelung sei unverhältnismäßig, weil sie als nachträgliche Auflage gemäß § GEWO § 33i GewO unzulässig gewesen wäre und ohne Übergangsfrist gelte. Die in der Gesetzesbegründung genannte Unlauterkeit bestimmter Werbeformen rechtfertige kein vollständiges Verbot. Mit der Anpassung an die durch den Glücksspielstaatsvertrag den Spielbanken auferlegten Werbebeschränkungen würden die Anforderungen an die Monopolrechtfertigung auf das gewerbliche Spielrecht übertragen. Da das Berliner Landesrecht keine für Spielbanken vergleichbare Werberestriktion kenne, liege auch ein Verstoß gegen Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG im Sinne des Grundsatzes konsequenter Zweckverfolgung vor. Zudem seien (Werbe-)Beschränkungen für Spielhallen wegen Verstoßes gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot unzulässig, solange der Staat im Rahmen seiner Monopolstellung anreizende und ermunternde Werbung (im Internet) betreibe.

Die Regelung zur Einlasskontrolle gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art. GG Artikel 20 Abs. GG Artikel 20 Absatz 3 GG. Denn eine Kontrolle durch Vorlage von Personalausweis oder anderen Dokumenten sei ausnahmslos vorgeschrieben, selbst wenn der Betreffende offensichtlich volljährig sei. Zudem werde der Jugendschutz in Gaststätten weit weniger gut umgesetzt. Eine Sichtkontrolle sei völlig ausreichend.

Die Regelung des § 6 Abs. 7 SpielhG, wonach in Spielhallen keine Handlungen vorgenommen oder Bedingungen geschaffen werden dürfen, die geeignet sind, zum übermäßigen Verweilen oder zur Ausnutzung des Spieltriebs zu verleiten oder die mögliche Suchtgefährdung zu verharmlosen, verstoße wegen Unbestimmtheit gegen das Rechtsstaatsprinzip, Art. GG Artikel 20 Abs. GG Artikel 20 Absatz 3 GG, denn es sei unklar, welcher Umstand oder welches Verhalten der Regelung unterfalle.

Schließlich sei die Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 2, wonach bei einer Selbstsperre zum Zwecke der Kontrolle des freiwilligen Ausschlusses die zur Identifizierung der betreffenden Personen erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben und für die Dauer der Sperre gespeichert und im Rahmen der Eingangskontrolle verwendet werden dürfen, wegen Verstoßes gegen das Recht der informationellen Selbstbestimmung verfassungswidrig, weil die gesetzlich einzuhaltenden Maßgaben für verfahrensmäßige und organisatorische Vorkehrungen nicht erfüllt seien, insbesondere sei nicht geregelt, welche Daten gespeichert werden dürften.

Die Regelungsmaterie des Glücksspielstaatsvertrages falle nicht in die Länderkompetenz, weil sie sich auf das gewerbliche Spielrecht und nicht auf das den Ländern allein zugewiesene Spielhallenbetriebsrecht im Sinne des § GEWO § 33i GewO beziehe. Jedenfalls dürften die Länder nicht in die konzeptionellen Grundentscheidungen des Bundes eingreifen. Die in § 24 Abs. 1 GlüStV geregelte Erlaubnispflicht betreffe sie als Betreiberin der Spielhalle; die weiteren Pflichten aus § 2 Abs. 3 GlüStV sowie die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV beträfen jedoch Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen. Da sie in Folge ihrer Aufstellerlaubnis nach § GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 1 GewO die Spielgeräte betreibe, sei sie als Veranstalterin im Sinne des § GEWO § 33d GewO anzusehen. Dies decke sich mit dem Veranstalterbegriff des GlüStV a. F. Der Glücksspielstaatsvertrag enthalte jedoch zu dieser Definitionsfrage nichts, so dass ihre Betroffenheit unklar sei.

Zudem sei die glücksspielrechtliche Erlaubnis für Errichtung, Betrieb und Spielhallen nach § 24 Abs. 1 GlüStV zwingend zu versagen, wenn Errichtung oder Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufe. Zu beachten seien auch die in § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 2 AGGlüStV geregelten Versagungsgründe, die die Einhaltung der Maßgaben des § 4 Abs. 3 (Jugendschutz), § 5 Abs. 1 bis 3 (Werberestriktionen), § 6 (Sozialpflichten), § 7 (Aufklärungspflichten), § 25 (Abstandsregelungen) und § 26 (Ausgestaltung und Betrieb) GlüStV sowie das Vorliegen des Versagungsgrundes des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SpielhG beträfen. Die Versagungsgründe verstießen bereits gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Zudem betreffe die Abstandsregelung, alle Spielhallen ohne Rücksicht darauf, ob sie überhaupt Spiele mit Gewinnmöglichkeit veranstalteten.

Die durch § 29 Abs. 4 GlüStV i. V. m. § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 5 AGGlüStV bis zum 31. Juli 2016 fingierte Vereinbarkeit mit dem GlüStV für Inhaber einer Erlaubnis nach § GEWO § 33i GewO führe dazu, dass sie zu diesem Zeitpunkt neben der gewerblichen auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis benötige. Es sei unklar, wie der Beklagte die Erteilung organisatorisch sicherstellen wolle. Die Parallelität zwischen glücksspiel- und gewerblicher Erlaubnis offenbare eine Überregulierung.

Was die Werbebeschränkungen betreffe, so sei der Umfang der Verpflichtung aus § 5 GlüÄndStV, auf den § 2 Abs. 3 GlüÄndStV verweise, unklar, weil die Vorschrift in Absatz 4 auf eine Werberichtlinie der Länder verweise, die noch nicht ergangen sei. Die Beschränkung für das äußere Erscheinungsbild von Spielhallen in § 26 GlüÄndStV überschneide sich, wie sich aus dem Verweis des § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 3 AGGlüStV ergebe, mit den Regelungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG.

Die Maßgaben der §§ 6, 7 GlüÄndStV betreffend die Entwicklung von Sozialkonzepten und die Erfüllung von Aufklärungspflichten seien kompetenzwidrig und unverhältnismäßig, da nicht ersichtlich sei, weshalb die gegenwärtigen Regelungen nicht ausreichen. Zudem könne die gemäß § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 5 Satz 3 AGGlüStV bis zum 31. Dezember 2012 zu erfüllende Verpflichtung zur Vorlage eines Sozialkonzepts angesichts der weiterhin bestehenden Spielhallenerlaubnis nach § GEWO § 33i GewO nur als Nebenbestimmung zu dieser Erlaubnis unter Beachtung der dafür nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts geltenden Regeln umgesetzt werden. Zudem nehme § 2 Abs. 3 GlüStÄndV von der Anwendung des § 24 auch Spielhallen aus, in denen ausschließlich andere Spiele von § GEWO § 33d Abs. GEWO § 33D Absatz 1 GewO veranstaltet werden, so dass auch insoweit die Maßgabe des Abstands fraglich sei.

Die Klägerin beantragt,

1. festzustellen, dass die ihr am 4. November 2008 vom Bezirksamt Ch.-W. unter dem Aktenzeichen WiOrd Al erteilten Erlaubnisse gem. § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 1 der Gewerbeordnung (GewO) für den Betrieb der Spielhallen

- „Multi I „Wa.-street“
- „Multi II „Ga. Wo.“
- „Multi III „F.-park“
- „Multi IV „Po. Fa.“
- „Multi V „Mo. Cl.“
- „Multi VI „Ga. Ci.“
- „Multi VII „Bi. Ca.“

nicht gem. § BLNSPIELHG § 8 Abs. BLNSPIELHG § 8 Absatz 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin - SpielhG) vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 223) mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit verlieren,

2. a) festzustellen, dass sie auch ohne weitere Erlaubnisse nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SpielhG und/oder nach § 4 Abs. 1 GlüStV und/oder nach § 24 Abs. 1 GlüStV berechtigt ist, die in Ziff. 1 genannten Spielhallen zu betreiben,

b) hilfsweise: festzustellen, dass die zuständige Behörde des beklagen Landes

(1) die Erteilung der Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 S. 1 SpielhG nicht wegen Nichteinhaltung der Anforderungen gem. § 2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG und/oder in Anwendung des Versagungsgrundes nach § 2 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG und dass sie

(2) die Erteilung der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV nicht in Anwendung der Versagungsgründe nach § 24 Abs. 2 S. 1 GlüStV und/oder nach § 15 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV

wegen Nichteinhaltung der in § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 1 bis 3, § 6, § 7, § 24 Abs. 2, § 25 GlüStV i. V. m. § 15 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV i. V. m. § 2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG und/oder in § 26 GlüStV i. V. m. § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 2 AGGlüStV i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG genannten Anforderungen und/oder wegen Nichteinhaltung der Anforderungen gem. § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV und/oder gem. § 25 Abs. 2 GlüStV, jeweils i. V. m. § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV i. V. m. § 2 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 SpielhG, ablehnen darf,

3. festzustellen, dass sie nicht verpflichtet ist, in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Zahl der Geräte und Spiele gem. § 8 Abs. 3 SpielhG innerhalb von 24 Monaten auf das nach § 4 Abs. 2 und Abs. 3 SpielhG höchstzulässige Maß zu reduzieren,

4. festzustellen, dass sie berechtigt ist, in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Geräte auch in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten aufzustellen,

5. festzustellen, dass sie berechtigt ist, die in Ziff. 1 genannten Spielhallen auch in der Zeit von 3.00 Uhr bis 5.00 Uhr und in der Zeit von 6.00 Uhr bis 11.00 Uhr zu betreiben, soweit nicht das feiertägliche Spielverbot gem. § 5 Abs. 2 SpielhG eingreift,

6. festzustellen, dass sie nicht gem. § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, es zu unterlassen, das äußere Erscheinungsbild der in Ziff. 1 genannten Spielhallen mit Werbemitteln zu gestalten, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht, und dass sie auch nicht verpflichtet ist, die weiteren, in §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV vorgesehenen Werbebeschränkungen zu beachten,

7. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG verpflichtet ist, bei Verabreichung von Speisen und Getränken in den in Ziff. 1 genannten Spielhallen die Anzahl der Geld- oder Warenspielgeräte in diesen Spielhallen auf höchstens drei zu reduzieren,

8. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, es zu unterlassen, Speisen und Getränke unentgeltlich abzugeben,

9. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 2 SpielhG während der Öffnungszeiten sicherstellen muss, dass in jeder der in Ziff. 1 genannten Spielhallen mindestens eine Aufsichtsperson dauerhaft anwesend ist,

10. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG verpflichtet ist, durch Eingangskontrolle in Verbindung mit der Vorlage des Personalausweises oder anderer Dokumente die Identität der Personen, die Zutritt zu einer Spielhalle begehren, zu kontrollieren,

11. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG verpflichtet ist, Personen für die Dauer von mindestens einem Jahr vom Spiel auszuschließen, die dies ihr gegenüber oder gegenüber dem mit der Aufsicht betrauten Personal verlangen,

12. festzustellen, dass sie nicht gem. § 6 Abs. 7 SpielhG verpflichtet ist, Handlungen oder das Schaffen von Bedingungen zu unterlassen, die geeignet sind, zum übermäßigen Verweilen zu verleiten,

13. festzustellen, dass sie nicht verpflichtet ist, die in § 6 und § 7 GlüStV geregelten Pflichten der Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen zu beachten.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält den Antrag zu 2a) für unzulässig, soweit er sich auf eine Erlaubnispflicht nach neuem Recht vor Ablauf des 31. Juli 2016 beziehe. Hierfür fehle das Feststellungsinteresse. Das Erfordernis einer Erlaubnis nach § 2 SpielhG bis zum Erlöschen der nach § GEWO § 33i GewO erteilten Erlaubnis sei zu keinem Zeitpunkt behauptet worden.

Nach seiner Auffassung ist eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für die streitigen Regelungen gegeben. Die Ausnahme des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG sei weit auszulegen.

Auch wenn man von einer lokal radizierten Gesetzgebungskompetenz ausgehe, besitze das Land die Kompetenz zum Erlass der streitigen Regelungen. Denn hiervon seien alle Bereiche erfasst, die der Spielhalle ihr ortsbezogenes Gepräge gäben bzw. die an den Betrieb der Spielhalle einschließlich ihrer räumlichen Gegebenheiten anknüpften. Dazu gehöre insbesondere die Regelung zur Anzahl der Spielgeräte, da diese an den Aufstellungsort der Spielhalle anknüpften. Die Anzahl der Spielgeräte in der Spielhalle bestimme auch die konkrete Suchtgefährdung. Eine Aufspaltung in Suchtgefährdungsaspekte und Ortsbezug wirke künstlich. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder liefe ohne die Regelung der Höchstanzahl der Spielgeräte leer.

Auch die Befristung der erteilten Erlaubnisse und die Abstandsregelung in §§ 2 Abs. 1, 8 Abs. 1 SpielhG unterfalle der Länderkompetenz. Die Klägerin verenge den Umfang der Kompetenznorm unzulässig auf den durch § GEWO § 33i GewO bestimmten Regelungsraum und führe letztlich zu einer Versteinerung dieser Vorschrift, nunmehr auf Landesebene.

Die Befristungsregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG stehe im Einklang mit Art. GG Artikel 14 GG. Die öffentlichrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle falle nicht in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit. Der Eigentumsschutz sei auch im Hinblick auf das Institut des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht betroffen. Denn von einem solchen Schutz wäre nicht die öffentlichrechtliche Erlaubnis, sondern nur der auf dieser Grundlage errichtete Betrieb geschützt.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG verstoße auch nicht gegen die Berufsfreiheit. Denn das Erfordernis, nach dem Erlöschen der Erlaubnisse auf eine Neubeantragung verwiesen zu sein, beeinträchtige die Klägerin lediglich in ihrer Berufsausübungsfreiheit. Maßstab sei nicht das Gepräge der (eine Berufszugangsregelung bildenden) Erlaubnisvorschrift, sondern vielmehr sei der Verlust der Erlaubnis angesichts der Neuerteilungsmöglichkeit eine reine Ausübungsregelung, wie es für § GEWO § 49 Abs. GEWO § 49 Absatz 2 GewO für das Erlöschen gewerberechtllicher Erlaubnisse anerkannt sei. Dieser Eingriff sei indes nicht unverhältnismäßig.

Die Regelungen in § 4 Abs. 2 SpielhG zur Höchstzahl von Geldspielgeräten und zum Abstand zwischen den Geräten seien verfassungskonform. Der Schutzbereich des Art. GG Artikel 14 GG sei nach der Rechtsprechung des BVerwG zu der inhaltlich verwandten Regelung des § SPIELV § 3 SpielV bereits nicht tangiert. Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei nach Maßgabe dieser Rechtsprechung gerechtfertigt, zumal eine zweijährige Übergangsfrist gewährt werde.

Ein Verstoß gegen Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG hinsichtlich der unterschiedlichen Sperrzeit für Gaststätten bestehe nicht. Denn Gaststätten zeichneten sich durch den Schwerpunkt bei der Verabreichung von Speisen und Getränken und der damit einhergehenden Beschränkung auf drei Spielgeräte durch ein wesentlich anderes Gepräge aus, das auch eine andere Einschätzung der Spielsuchtgefahren und damit eine andere Sperrzeitregelung rechtfertige.

Die Werbebeschränkung des § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG verstoße nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Denn die Auslegungsbedürftigkeit allein begründe einen solchen Verstoß nicht. Erst wenn der Inhalt einer Vorschrift mit anerkannten Auslegungsregeln nicht mehr zu konkretisieren sei, liege ein Verstoß vor. Der mit der Werbebeschränkung verbundene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin sei durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gedeckt. Die Beschränkung der Höchstzahl von Geräten bei der Verabreichung von Speisen und Getränken, § 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG diene nach der Gesetzesbegründung dazu, die Verweildauer der Spielerinnen und Spieler zu verkürzen und zu unterbrechen. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei durch die damit bezweckte Bekämpfung der Spielsucht gedeckt. Gleiches gelte für das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken, § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG. Die Anordnung der dauerhaften Anwesenheit einer Aufsichtsperson, § 6 Abs. 2 SpielhG diene nach der Gesetzesbegründung u. a. dazu, dass jederzeit Streit zwischen Spielenden geschlichtet und unmittelbar Einfluss auf problematisches Spielverhalten genommen werden könne. Sie sei auch das datenschutzrechtlich mildere Mittel zu einer lückenlosen Videoüberwachung. Damit sei der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit gerechtfertigt. Die Zutrittsbeschränkung des § 6 Abs. 4 verletze nicht Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Als Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei sie zur Durchsetzung des Jugendschutzes gedeckt. Die Kontrolle diene als Identitätskontrolle zudem dem Abgleich mit der Liste der freiwillig gesperrten Spieler. Die Ausschlusspflicht für freiwillig gesperrte Spieler, § 6 Abs. 6 SpielhG, sei verfassungskonform. Ein Verstoß der Speicherungsregelung des § 6 Abs. 6 Satz 2 SpielhG gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei nicht ersichtlich, da die betroffenen Spieler ihre für die Selbstsperrung erforderlichen Daten freiwillig herausgäben.

Auch die Regelung in § 6 Abs. 7 SpielhG betreffend das übermäßige Verweilen und die Ausnutzung des Spieltriebes sei verfassungskonform. Die Vorschrift verstoße nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da die Norm mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung biete. Dies sei hier möglich, da es nur um solche Bedingungen oder Handlungen gehe, die über das hinausgingen, was notwendigerweise mit dem Betrieb einer Spielhalle erforderlich sei und dadurch die konkreten Suchtgefahren erhöhe.

Die Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 S. 3 - 5 SpielhG verstoße nicht gegen das Bestimmtheitsgebot. Die Normierung einer Soll-Vorschrift sei für sich genommen unproblematisch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot, weil eine Bindung an die Regel bestehe, soweit kein atypischer Fall vorliege, der sich seiner Natur nach einer Konkretisierung in der Norm entziehe. Der Begriff der „räumlichen Nähe“ werde vielfach in Rechtsnormen

verwendet, ohne dass sie bislang für unbestimmt gehalten wurden. Durch das Ziel, Spielanreize für Kinder und Jugendliche zu vermeiden, lasse sich dieser unbestimmte Rechtsbegriff auslegen. Dabei komme es auf die Einzelumstände des räumlichen Umfeldes an, z. B. die Zugangswege zu den dort genannten Einrichtungen. Für eine Verletzung des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG fehle es bereits an einem gegenwärtigen Eingriff. Denn bis zum Erlöschen der gegenwärtig erteilten Erlaubnisse sei die Klägerin von der Einhaltung der Abstandsregelung gerade dispensiert. Betroffen sei überdies allein die Berufsausübungsfreiheit. Durch die Abstandsregelungen sollten lediglich örtliche Konzentrationen aufgelöst werden, eine generelle Unterbindung des Betriebs von Spielhallen sei nicht beabsichtigt. Der Verweis auf Spielhallen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit betrieben würden, gehe fehl. Denn aufgrund einer Stellungnahme der EU-Kommission, die die Einbeziehung dieser Spielhallen für einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit ansehe, hätten die Länder in europarechtkonformer Auslegung angeordnet, diese Einrichtungen nicht mehr als Spielhallen iSd § GEWO § 33i GewO bzw. § 1 SpielhG anzusehen.

Die Abstandsregelungen seien durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Zur Bekämpfung der Spielsucht sowie zur Beförderung des Jugendschutzes seien die Regelungen geeignet. Durch den Abstand zwischen den Spielhallen werde eine Spielpause hergestellt. Durch die Verringerung des sofort verfügbaren weiteren Angebots lasse sich nach der Literatur eine erhebliche Wirkung bei der Bekämpfung der Spielsucht erreichen. Da die Maßnahme den Zweck nur fördern müsse, komme es unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit der Abstandsregelung für Spielhallen nicht auf das Fortbestehen von Gaststätten an, die weiter Geldspielgeräte betreiben dürften. Sie sei auch im Hinblick auf den Jugendschutz geeignet, weil durch die Verringerung der von Spielhallen in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen diese weniger als bisher mit diesem Marktsegment des öffentlichen Glücksspiels in Kontakt kämen. So könne der Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an ein verbreitetes, stets verfügbares Angebot von Spielhallen frühzeitig entgegengewirkt werden. Es gehe daher gerade nicht um den Jugendschutz in Spielhallen. Die Regelung sei erforderlich, weil ein milderer gleich wirksames Mittel in Ansehung des Prognosespielraums nicht ersichtlich sei. Die Regelung sei auch angemessen, da dies selbst für objektive Berufszulassungsvoraussetzungen bejaht worden sei. Zudem räume das Gesetz die Möglichkeit ein, unbillige Härten durch Abweichungen von der Abstandsregelung zu vermeiden.

Strukturelle Defizite bei der Bekämpfung der Spielsucht, wie sie von der Klägerin eingewendet würden, seien im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole von Bedeutung, nicht jedoch für das gewerbliche Glücksspiel. In diesem Sinne sei dieser Aspekt vom BVerfG im Zusammenhang mit der gewerblichen Spielvermittlung für Lotterien nicht geprüft worden. Ausweichbewegungen von Teilnehmern in Spielhallen zu Gaststätten dürften angesichts des unterschiedlichen Gepräges beider Örtlichkeiten sehr unwahrscheinlich sein und seien zudem wissenschaftlich bislang nicht belegt. Dass Gaststätten der Abstandsregelung nicht unterworfen seien, sei dem wegen der Verabreichung von Speisen und Getränken unterschiedlichen Gepräges geschuldet.

Auch der Vergleich mit Spielbanken gehe fehl, da es in Berlin nur zwei Spielbanken mit wenigen Standorten gebe, während es im Jahre 2011 im Land Berlin insgesamt 409 Spielhallenstandorte gegeben habe.

Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages betreffen den glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt und seien formell verfassungsgemäß. Dies folge bereits aus der inhaltlichen Übereinstimmung mit den entsprechenden Regelungen des Spielhallengesetzes. Dass in den Materialien zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages das „gewerbliche Automatenspiel“ erwähnt werde, führe nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit, weil es für die Frage der Gesetzgebungskompetenz auf den objektiven Gehalt der jeweiligen Vorschrift und nicht auf den Willen des Gesetzgebers ankomme.

Auch an der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages bestünden keine Zweifel. Die Regelungen der §§ 4 und 24 GlüStV betreffen dieselbe glücksspielrechtliche Erlaubnis, wobei § 4 den allgemeinen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt regelt und § 24 dies auf Spielhallen konkretisiert. Daraus erkläre sich auch die in § 4 GlüStV allgemein gehaltene Formulierung von „Veranstaltung und Vermittlung“ im Gegensatz auf die speziell auf Spielhallen bezogene Verwendung des „Betriebs und der Errichtung“.

Soweit nach § 24 Abs. 2 GlüStV die Erlaubnis zu versagen sei, wenn sie den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufe, sei dies mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar. Denn so habe es bereits das BVerfG für die entsprechende Bezugnahme im GlüStV a. F. gesehen. Die Rüge der Unbestimmtheit der Abstandsregelung in § 25 GlüStV sei fernliegend, weil diese Vorgabe erst durch § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV durch einen Verweis auf § 2 Abs. 1 S. 2 - 4 SpielhG konkretisiert werde. Erfasst würden alle Spielhallen, wobei darunter nicht Spielhallen fielen, die ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit anböten. Die Regelung sei auch nicht unverhältnismäßig. Inhaltlich stimme sie mit der Abstandsregelung des Spielhallengesetzes überein. Ein glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt, der einem einheitlichen Mindestanforderungs- und Regelungsniveau für alle Bundesländer gewährleisten solle, sei den vom EuGH statuierten europarechtlichen und glücksspielartübergreifenden Kohärenzgebot geschuldet. Angesichts der inhaltlichen Überschneidungen sei eine eigenständige Grundrechtsbelastung nicht ersichtlich. Gleichermäßen verhalte es sich mit den von der Klägerin einbezogenen Werbebeschränkungen und den Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sozialplanes sowie zur Durchführung von Aufklärungsmaßnahmen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten, insbesondere wegen der von der Klägerin gestellten Hilfsbeweisansprüche, wird auf die Streitakte Bezug genommen (Bl. 1-646).

Entscheidungsgründe

I.

Die Feststellungsklage ist gemäß § VWGO § 43 Abs. VWGO § 43 Absatz 1 VwGO überwiegend zulässig. Diese Klageart ermöglicht die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. So liegt es bei dem Begehren der Klägerin, da es auf das Fortbestehen eines in Form von gewerberechtlichen Erlaubnissen erteilten Rechts, auf die Maßgaben einer künftigen Erlaubniserteilung und auf das Fortbestehen von Verhaltenspflichten nach Maßgabe der bisherigen Rechtslage gerichtet ist, soweit sich ihre Klage auf die Rechtsverhältnisse als Spielhallenbetreiberin richtet. Ein Interesse an einer alsbaldigen Feststellung besteht zunächst hinsichtlich solcher Verhaltenspflichten, die die Klägerin bereits jetzt treffen und deren Verstoß bußgeldbewehrt ist (Anträge zu 4 bis 6, 1. Variante, 2. Variante z. T., 7 bis 11 und 13), aber auch hinsichtlich der ab dem 3. Juni 2013 geltenden Verpflichtung zur Reduzierung der Anzahl der Spielgeräte und anderer Spiele (Antrag zu 3). Die Kammer sieht ferner ein Feststellungsinteresse der Klägerin in Bezug auf die Verhältnisse, die sie erst am 1. August 2016 in Gestalt des Erlöschens ihrer bisher erteilten Spielhallenerlaubnis (Antrag zu 1) sowie in Gestalt der Maßgaben der dann zu erfüllenden Erlaubnispflicht nach neuem Recht treffen (Antrag zu 2), da der Klägerin ein Abwarten schon mit Rücksicht auf die - unter Berücksichtigung des Instanzenzuges - voraussichtliche Dauer bis zur Rechtskraft einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht abverlangt werden kann.

Hinsichtlich einiger Anträge ist die Klage mangels Feststellungsinteresses unzulässig. Nicht ersichtlich ist ein Feststellungsinteresse in Bezug auf den Antrag zu 2a), soweit sich dieser auf die Feststellung bezieht, dass die Klägerin auch schon gegenwärtig keiner weiteren Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz oder dem (Ausführungsgesetz zum) Glücksspielstaatsvertrag bedarf. Denn eine solche Verpflichtung lässt sich bereits den maßgeblichen Vorschriften nicht entnehmen und wird auch vom Beklagten nicht behauptet. An einem Feststellungsinteresse fehlt es auch im Hinblick auf die vom Antrag zu 3) erfasste Reduzierung des Angebots auf ein anderes Spiel gemäß §§ 4 Abs. 3, 8 Abs. 3 SpielhG. Denn die Klägerin betreibt nach eigenem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung keine anderen Spiele im Sinne dieser Vorschriften. Im Hinblick auf die in § 6 Abs. 7 SpielhG normierte Maßgabe, dass in Spielhallen keine Handlungen vorgenommen oder Bedingungen geschaffen werden dürfen, die geeignet sind, zum übermäßigen Verweilen oder zur Ausnutzung des Spieltriebs zu verleiten oder die mögliche Suchtgefährdung zu verharmlosen (Antrag zu 12), ist es der Klägerin zuzumuten, sich gegen möglicherweise in der Zukunft gegen sie gerichtete Verwaltungsakte, mit denen ihr die Abhilfe von Verstößen gegen diese Vorschrift aufgegeben werden sollte, im Wege der Anfechtungsklage zu wehren. Durch einen Ordnungswidrigkeitentatbestand, den abzuwarten der Klägerin nicht zumutbar sein könnte, ist ein Verstoß gegen diese Vorschrift nicht sanktioniert. Gleichermäßen verhält es sich mit einem möglichen Verstoß gegen §§ 5 Abs. 1, 26 GlüStV (Antrag zu 6, 2. Variante).

Gegen die Zulässigkeit einer Einbeziehung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis- und Verhaltensvorgaben des Glücksspielstaatsvertrages und des hierzu ergangenen

Ausführungsgesetzes hat die Kammer unter dem Gesichtspunkt der Klageänderung keine Bedenken, da die Änderung jedenfalls sachdienlich ist, § VWGO § 91 Abs. VWGO § 91 Absatz 1 VwGO.

II.

Die Klage ist jedoch, soweit sie zulässig ist, unbegründet, da die von der Klägerin begehrten Feststellungen nicht zu treffen sind.

1. Weder die von der Klägerin bezeichneten Vorschriften des Spielhallengesetzes noch diejenigen des Glücksspielstaatsvertrages oder des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes sind unionsrechtlich mit Rücksicht auf eine fehlende Notifizierung nach der Richtlinie 98/34/EG unanwendbar.

a. Das Spielhallengesetz ist (entgegen der von Streinz/Herrmann/Kruis, ZfWG 2007, 402 [406 zu IV.] vertretenen Auffassung) anwendbar, obgleich das Land Berlin den Entwurf des Gesetzes nicht zuvor gemäß Art. EWG_RL_98_34 Artikel 8 Abs. EWG_RL_98_34 Artikel 8 Absatz 1 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, Seite 37) in der Fassung der Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363 vom 20. Dezember 2006, Seite 81) der Kommission übermittelte (notifizierte). Die Richtlinie 98/34/EG ersetzte die Richtlinie 83/189/EWG, deren Art. 8 nach der Entsprechungstabelle im Anhang IV der neuen Richtlinie ihrem Art. 8 entsprach. Nach Art. EWG_RL_98_34 Artikel 13 Abs. EWG_RL_98_34 Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG gelten Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien und Entscheidungen als Bezugnahmen auf die vorliegende Richtlinie und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im genannten Anhang IV zu lesen.

aa. Die Richtlinie 98/34/EG formuliert keine Rechtsfolge des Inhalts, dass ein gesamtes Normenwerk, das auch notifizierungspflichtige Normen enthält, unanwendbar ist, wenn die Notifizierung unterblieb. Mit den in Deutschland gebräuchlichen Auslegungsmethoden wäre der Richtlinie eine solche Rechtsfolge nicht zu entnehmen. Obgleich der Europäische Gerichtshof (EuGH) noch nicht ausdrücklich entschied, ob das Unterbleiben der Notifizierung des Entwurfs einer notifizierungspflichtigen Einzelvorschrift dazu führt, dass das gesamte Normenwerk, dessen Teil die Einzelvorschrift ist, nicht anwendbar ist, sieht die Kammer die Frage durch eine gesicherte unionsrechtliche Rechtsprechung als geklärt an.

Mit Urteil vom 30. April 1996 - EUGH Aktenzeichen C19494 C-194/94 - CIA Security International SA/Signalson (Slg. 1996, I - EUGH-SLG Jahr 1996 I Seite 2201) entschied der EuGH, dass eine solche Auswirkung (Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschriften, vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 31. Januar 2013 - EUGH Aktenzeichen C2611 C-26/11 - Rn. 50) des Verstoßes gegen die Verpflichtungen, die sich aus der Richtlinie 83/189 ergeben, nicht von einer dahin gehenden ausdrücklichen Bestimmung abhängt. Es sei unstrittig, dass Ziel der Richtlinie der Schutz des freien Warenverkehrs durch eine vorbeugende Kontrolle sei und dass die Mitteilungspflicht ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung dieser gemeinschaftlichen Kontrolle darstelle. Die Wirksamkeit dieser Kontrolle sei umso grösser, wenn die Richtlinie

dahin ausgelegt werde, dass der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht einen wesentlichen Verfahrensfehler darstelle, der zur Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschriften auf einzelne führen könne (Rn. 48). Zu den Randnummern 50 und 54 führte das Gericht weiter aus:

„(50) Im vorliegenden Fall hat die Richtlinie dagegen nicht allein den Zweck, die Kommission zu informieren, sondern sie verfolgt, wie bereits in Randnummer 41 dieses Urteils festgestellt, gerade das weitergehende Ziel, die Handelsschranken zu beseitigen oder zu verringern, die anderen Staaten über die von einem Staat geplanten technischen Vorschriften zu informieren, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die nötige Zeit zu verschaffen, um zu reagieren und eine Änderung vorzuschlagen, die es erlaubt, die Einschränkungen des freien Warenverkehrs zu vermindern, die sich aus der geplanten Maßnahme ergeben, und der Kommission die nötige Zeit zu lassen, um eine Harmonisierungsrichtlinie vorzuschlagen. Der Wortlaut der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 83/189 ist im Übrigen klar, denn er sieht ein Verfahren für die gemeinschaftliche Kontrolle der Entwürfe nationaler Vorschriften vor und macht den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens vom Einverständnis oder vom fehlenden Widerspruch der Kommission abhängig.

(54) Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist die Richtlinie 83/189 im Ergebnis dahin auszulegen, dass der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht zur Unanwendbarkeit der betreffenden technischen Vorschriften führt, so dass sie einzelnen nicht entgegengehalten werden können.“

Im Urteil vom 16. September 1997 - EUGH Aktenzeichen C27994 C-279/94 (Slg. 1997, I - EUGH-SLG Jahr 1997 I Seite 4743) betreffend ein Vertragsverletzungsverfahren entschied der EuGH, dass der Mitgliedstaat durch die bloße Tatsache, dass er der Kommission sämtliche in einer nationalen Regelung enthaltenen Bestimmungen zur Kenntnis bringt, nicht daran gehindert wird, die Bestimmungen, die keine technischen Vorschriften darstellen, unmittelbar, also ohne die Ergebnisse des in der Richtlinie vorgesehenen Untersuchungsverfahrens abzuwarten, in Kraft zu setzen.

An diese Rechtsprechung zur Vorläuferrichtlinie knüpfte der EuGH in Anwendung der Richtlinie 98/34/EG mit dem Urteil vom 8. September 2005 - EUGH Aktenzeichen C30304 C-303/04 - Lidl Italia (Slg. 2005, I - EUGH-SLG Jahr 2005 I Seite 7865) an. Das Unternehmen vertrieb in Italien nicht biologisch abbaubare Wattestäbchen und verstieß damit gegen Art. 19 eines Gesetzes mit Bestimmungen über die Umwelt, weshalb es mit einem Bußgeld belegt wurde, wogegen es im Ausgangsverfahren voring. Der EuGH entschied:

„Artikel EWG_RL_98_34 Artikel 1 Nummer EWG_RL_98_34 Artikel 1 Nummer 11 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 in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass eine nationale Gesetzesvorschrift wie Artikel 19 der Gesetzes Nr. 93 vom 23. März 2001 über die Umwelt eine technische Vorschrift darstellt, soweit sie die Vermarktung von Wattestäbchen verbietet, die nicht aus biologisch abbaubaren Stoffen gemäß einer nationalen Norm hergestellt sind.

Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 98/34 in der durch die Richtlinie 98/48 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass eine nationale Vorschrift, die - wie Artikel 19 des

Gesetzes Nr. 93 vom 23. März 2001 - eine technische Vorschrift darstellt, vor ihrem Erlass der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu übermitteln ist.

Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 98/34 in der durch die Richtlinie 98/48 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass das nationale Gericht eine Vorschrift des nationalen Rechts, die - wie Artikel 19 des Gesetzes Nr. 93 vom 23. März 2001 - eine technische Vorschrift darstellt, nicht anzuwenden hat, wenn sie der Kommission nicht vor ihrem Erlass übermittelt worden ist.“

Die Kammer sieht es damit als für den EuGH geklärt an, dass nur die rechtswidrig nicht notifizierte technische Vorschrift aus einem Gesetz, nicht aber das ganze Gesetz unanwendbar ist. Jedenfalls kann man aus dem Zweck des vom EuGH freischwebend gesetzten Unanwendbarkeitsrechts kein anderes Ergebnis ableiten. Mit ihm wollte der EuGH seine Vorstellung eines effektiven Schutzes des freien Warenverkehrs durch eine vorbeugende Kontrolle durchsetzen. Erstreckte man die Folgen eines Verstoßes gegen die Notifizierungspflicht aber auch auf Normen, die den freien Warenverkehr nicht betreffen, ginge das über das hinaus, was zum Schutz des freien Warenverkehrs notwendig wäre. Jedenfalls damit griffe man unverhältnismäßig in die Rechtsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten ein. Unverhältnismäßige Eingriffe in die Rechtsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten sind unionsrechtlich unzulässig (Art. EUV Artikel 5 EUV).

bb. Unabhängig davon ist das Spielhallengesetz anwendbar, weil es nicht zu notifizieren war. Denn es enthält keine technische Vorschrift im Sinne des Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie. Nach dieser Legaldefinition sind das (1.) technische Spezifikationen oder (2.) sonstige Vorschriften oder (3.) Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie - vorbehaltlich der in Artikel 10 genannten Bestimmungen - (4.) die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden.

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass das Spielhallengesetz keine technische Spezifikation enthält, worunter Art. 1 Nr. 3 der Richtlinie eine Spezifikation versteht, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale für ein Erzeugnis vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie über Konformitätsbewertungsverfahren.

Das Spielhallengesetz regelt auch keine Vorschriften betreffend Dienste, weil Dienste nach Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft meint, d. h. jede in der Regel eine gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.

Das Spielhallengesetz regelt kein Verbot etwa der Verwendung eines Erzeugnisses. § 4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SpielhG verbieten nicht die Verwendung von Mehrplatzspielgeräten. Entgegen der Auffassung der Klägerin lässt sich dies nicht aus dem Umstand herleiten, dass nach § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG bei Mehrplatzspielgeräten jeder Spielplatz als ein Gerät zu behandeln ist und nach Satz 3 der Vorschrift die Geräte einzeln in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen sind. Denn aus dem Normzusammenhang von § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG zu Satz 1 der Vorschrift, wonach in Spielhallen je 12 Quadratmeter Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden und die Gesamtzahl acht Geräte nicht übersteigen darf, folgt, dass sich die Fiktion des § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG lediglich auf die Grundflächenberechnung und die Berechnungsgrundlage der Geräteanzahl bezieht. Bei einem Verbot von Mehrplatzspielgeräten hätte die Fiktion des § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG demgegenüber keinen Anwendungsbereich.

Es kann dahinstehen, ob die Regelungen des Spielhallengesetzes überhaupt sonstige Vorschriften im Sinne des Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie enthalten und ob diese Vorschriften rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung eines Erzeugnisses von Bedeutung sind. Denn jedenfalls sind sie nicht „in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich“, sondern nur im Land Berlin, das nur einen kleinen Teil des Mitgliedsstaats Deutschland ausmacht (vgl. Urteil des EuGH vom 21. April 2005 - EUGH Aktenzeichen C26703 C-267/03 - [Lindberg] Slg. 2005, I - EUGH-SLG Jahr 2005 I Seite 3247, Rn. EUGH-SLG Jahr 2005 I Seite 3247 Randnummer 94). Von den etwa 357.121 qkm der Bundesrepublik entfallen nur etwa 887 qkm, mithin etwa 0,25%, auf Berlin. Bezogen auf die deutsche Gesamtbevölkerung von 81,726 Mio hat Berlin 3,502 Mio (Zahlen aus „Der neue Fischer Weltalmanach 2013“, Seiten 97, 107), mithin etwa 4,3%. Beide Werte sind fernab von dem, was als „großer Teil“ Deutschlands in Betracht zu ziehen ist.

Es bedarf an dieser Stelle auch keiner Entscheidung, ob eine Notifizierungspflicht anzunehmen ist, wenn die Regelung eines kleinen Bundeslands nur umsetzt, wozu der Bund ausdrücklich ermächtigt oder worauf sich alle Länder etwa im Rahmen eines Staatsvertrags verpflichtet haben. Dann davon kann bei dem Spielhallengesetz nicht die Rede sein, weil eine bundesgesetzliche Ermächtigung für die Regelungen des Spielhallengesetzes nicht in Rede steht und bei Erlass des Spielhallengesetzes im Mai 2011 das Glücksspielrecht den Ländern keine Vorgaben für die Spielhallen machte. Allein der Umstand, dass das Land Brandenburg das Gesetzgebungsverfahren betreffend das Spielhallengesetz ausgesetzt und den Entwurf bei der Kommission notifiziert hat, gibt keinen Anhalt für eine andere Beurteilung.

b. Der Glücksspielstaatsvertrag, auf dessen Regelungen sich die Klägerin unmittelbar in ihren Anträgen 2a, 6 (2. Variante) und 13 bezieht, ist am 15. April 2011 notifiziert worden (vgl. Mitteilung 792 der EU-Kommission vom 20.03.2012 - SG (2012) D/50777, ZfWG 2012, 171), so dass diesbezüglich eine unionsrechtliche Unanwendbarkeit ausscheidet.

c. Aus dem Umstand, dass das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung seiner Bekanntmachung vom 20. Juli 2012 (GVBl. S. 238), die die durch den

Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 veranlassten Änderungen umfasst, nicht als Entwurf der Kommission notifiziert wurde, folgt ebenfalls keine Unanwendbarkeit dieser Regelungen. Denn soweit eine Notifizierung erforderlich war, ist diese im Rahmen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages erfolgt. Angesichts der Notifizierung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages kommt eine Notifizierungspflicht für Einzelvorschriften des hierauf bezogenen Ausführungsgesetzes nur in Betracht, wenn es sich um eine Änderung des notifizierten Entwurfs im Sinne von Art. 8 Abs. 1 UAbs. 3 RL 98/34EG handelt, wonach für diesen Fall eine erneute Notifizierung vorgesehen ist. Dies setzt gleichzeitig voraus, dass auch die geänderte Vorschrift eine technische Vorschrift im Sinne des Art. EWG_RL_98_34 Artikel 1 RL 98/34/EG ist und daher dem Grunde nach eine Notifizierungspflicht auslösen kann.

Soweit die von der Klägerin in ihrem Antrag zu 2b (2. Variante) bezeichnete Regelung des § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 2 AGGlüStV für die Voraussetzungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis unmittelbar auf die Einhaltung der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages verweist (dies betrifft die Maßgaben der Jugendschutzbestimmungen des § 4 Abs. 3 GlüStV, des Sozialkonzepts und der Informationspflichten gemäß §§ 6, 7 GlüStV sowie der Übereinstimmung der Werbung sowie des Betriebes und der Errichtung mit den Zielen des § 1 GlüStV gemäß §§ 5 Abs. 1, 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV), handelt es sich bereits um bloße Bezugnahmen, denen naturgemäß keine Änderung innewohnt.

Gleiches gilt, soweit § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 2 AGGlüStV für die glücksspielrechtliche Genehmigung weiter bestimmt, dass bei der Anwendung des § 26 Abs. 1 GlüStV die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG entsprechend zu berücksichtigen ist. Denn § 26 Abs. 1 GlüStV bestimmt, dass von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden darf. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG sind Spielhallen von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick in das Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist. Danach handelt es sich um unterschiedliche Beschreibungen desselben Ansatzes. Denn der Einblick ins Innere einer Spielhalle und die Wahrnehmung der Automaten dürfte bei den großen Fensterfronten regelmäßig eine erhebliche Anreizwirkung zum spontanen Besuch der Halle bieten (vgl. AH Drs. 16/4027, amtliche Begründung zu § 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG). Im Übrigen fehlt es an Anhaltspunkten dafür, dass in dieser Gestaltungsvorgabe für Spielhallenfronten eine wesentliche Beeinträchtigung der Vermarktung von Spielautomaten gesehen werden kann (vgl. EuGH, Urteil vom 21. April 2005, Lindberg, EUGH Aktenzeichen C-267/03, Slg. 2005, I-EUGH-SLG Jahr 2005 I Seite 3247 Rn. EUGH-SLG Jahr 2005 I Seite 3247 Randnummer 78).

Auch in der Maßgabe der §§ 15 Abs. 2 Satz 2, § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV, wonach § 25 GlüStV mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass die Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 4 SpielhG entsprechende Anwendung finden, ist keine zu einer Notifizierungspflicht führende Änderung im Sinne des §

EWG_RL_98_34 § 8 Abs. EWG_RL_98_34 § 8 Absatz 1 UAbs. 3 RL 98/34/EG zu sehen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind zwar Ermächtigungsvorschriften nicht notifizierungspflichtig, wohl aber die auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften, wenn sie eigene Rechtswirkungen entfalten (EuGH, Urteil vom 30. April 1996 - EUGH Aktenzeichen C19494 C-194/94 - CIA Security International SA/Signalson (Slg. 1996, I-EUGH-SLG Jahr 1996 I Seite 2201, Rn. EUGH-SLG Jahr 1996 I Seite 2201 Randnummer 29). Eine solche Situation liegt indes nicht vor. Denn für die glücksspielrechtliche Erlaubnis sieht bereits die Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV vor, dass zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist, worin sich nach dem Klammerzusatz dort gleichzeitig ein Verbot von Mehrfachkonzessionen ergibt. Diese Vorschrift wurde der Kommission notifiziert, von dieser jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt einer sonstigen Vorschrift im Sinne des § EWG_RL_98_34 § 1 Nr. EWG_RL_98_34 § 1 Nummer 11 RL 98/34/EG aufgegriffen (vgl. ausführliche Stellungnahme vom 18. Juli 2011 - C [2011] 5319). Da die Kommission in dem hierfür vorgesehenen Verfahren Kenntnis vom wesentlichen Gehalt dieser Vorschrift erhalten hat, ist der Notifizierungspflicht Genüge getan, so dass von dieser die Konkretisierung des bereits in § 25 GlüStV festgelegten Abstandsgebotes in Form der Bezugnahme auf die Maßgaben des Spielhallengesetzes umfasst ist.

2. Weder die streitgegenständlichen Regelungen des Spielhallengesetzes noch diejenigen des Glücksspielstaatsvertrages bzw. des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes sind kompetenzwidrig zustande gekommen.

a. Das Land Berlin war und ist zum Erlass der von der Klägerin beanstandeten Regelungen des Spielhallengesetzes zuständig, da es sich um Normen handelt, die im Sinne des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG zum Recht der Spielhallen zählen. Denn dieses Recht wird ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft ausgenommen, das zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört. Da das Recht der Spielhallen nicht in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. GG Artikel 73 GG fällt, gehört es zum Zuständigkeitsbereich der Länder (Art. GG Artikel 70 GG).

aa. Allerdings ist die Bestimmung des Umfangs der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Recht der Spielhallen streitig. Pieroth/Lammers, GewArch 2012, GEWA Jahr 2012 Seite 1, meinen, die Ausnahme von der allgemeinen Wirtschaftskompetenz des Bundes betreffe nur den Regelungsgegenstand des bisherigen § GEWO § 33i GewO, während die von den §§ GEWO § 33c bis h GewO erfassten Materien nach wie vor zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehören (ähnlich Schönleitner, GewArch 2006, GEWA Jahr 2006 Seite 371 [GEWA Jahr 2006 373]; Schneider, GewArch 2009, GEWA Jahr 2009 Seite 265 und 343; von Rengeling/Szcekalla, Bonner Kommentar zum GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 154; Oeter in v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 91 Seite 2049 ab Fn. 452; Degenhart in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 47 [vorher in NVwZ 2006, NVWZ Jahr 2006 Seite 1209 [NVWZ Jahr 2006 1213 f.]]; Hahn in Friauf, GewO, § 33i Rn. 2a). Demgegenüber sehen Dietlein, ZfWG 2008, 12 [18 f.]; Höfling/Rixen, GewArch 2008, GEWA Jahr 2008 Seite 1 [GEWA Jahr 2008 7]; Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 33i Rn.

TETTINGERWANKGEWOKO 8 GEWO § 33I Randnummer 5 (zuvor Ennuschat/Brugger, ZfWG 2006, 292 [293]), Reeckmann, ZfWG 2010, 229 [234]; Guckelberger, GewArch 2011, GEWA Jahr 2011 Seite 177 [GEWA Jahr 2011 179] und Pagenkopf, NJW 2012, NJW Jahr 2012 Seite 2918 [NJW Jahr 2012 2922] die Länder weitergehend als zuständig an.

bb. Auf die Einzelheiten der Meinungsunterschiede kommt es nicht an, soweit die Auffassungen zu demselben Ergebnis führen. Ist nämlich nach übereinstimmender Auffassung vom Recht der Spielhallen im Sinne des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG jedenfalls der Regelungsgegenstand des § GEWO § 33i GewO erfasst, so kann die von der Klägerin mit ihrem Antrag zu 2a) aufgeworfene Frage, ob der Beklagte überhaupt das Erfordernis einer gewerberechlichen Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen regeln durfte, nicht zweifelhaft sein. Damit steht zugleich fest, dass der Beklagte auch befugt war, das mit dem Antrag zu 1) angesprochene Erlöschen gewerberechlicher Spielhallenerlaubnisse (§ 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG) zu regeln. Denn es handelt sich dabei um die Frage, ab wann das neue landesrechtliche Erlaubnisregime auf die Inhaber von Erlaubnissen nach altem Recht (§ GEWO § 33i GewO) Anwendung findet. Daher ist es entgegen der Auffassung der Klägerin für diese kompetenzrechtliche Bestimmung ohne Bedeutung, wie die neuen Erlaubnisvoraussetzungen im Einzelnen ausgestaltet sind.

Auch bei den Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 - 4 SpielhG, die Gegenstand des Klageantrages zu 2b [1] (1. Variante) sind, handelt sich um Erlaubnisvoraussetzungen, die als solche in den von § GEWO § 33i GewO erfassten Regelungsbereich fallen. Mit dieser Vorschrift wird abstraktgenerell geregelt, wann der Betrieb des Gewerbes eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs befürchten lässt, ein Umstand, den § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 3 GewO als Versagungsgrund definiert. Die Begründung zum Gesetzentwurf des Spielhallengesetzes sah in einem massiven Angebot „an Geldgewinnspielgeräten in engem räumlichem Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht“ (AH Drs. 16/4027, S. 11). Die Klägerin überzeugt nicht mit ihrem Argument, der Beklagte sei deswegen an einer Abstandsregelung für Spielhallen gehindert, weil das Merkmal der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes in § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 3 GewO nur die Berücksichtigung von Spielgeräten innerhalb einer Spielhalle zulasse, eine Einbeziehung benachbarter Spielhallen indes ausschließe (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Oktober 1984 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 1 C 11/83 -, Rn. 19, juris = NVwZ 1985, NVWZ Jahr 1985 Seite 268 [NVWZ Jahr 1985 269]) und der Gesetzgeber schließlich mit der teilweisen Übernahme des Wortlauts von § GEWO § 33i GewO auch die hierzu ergangene Rechtsprechung habe übernehmen wollen (AH-Drs. 16/4027, S. 11). Das vermengt die Frage nach der landesrechtlichen Kompetenz mit der Frage nach der in Ausübung dieser Kompetenz getroffenen landesrechtlichen Regelung. Auch das Bundesverwaltungsgericht hielt es für denkbar, dass der Normgeber den Versagungsgrund der übermäßigen Spieltriebausnutzung weitergehend definiert. Für die seinerzeit getroffenen Regelungen hielt es das Bundesverwaltungsgericht hingegen für ausgeschlossen, diesen Versagungsgrund betriebsstättenübergreifend auszulegen. Das änderte der Landesgesetzgeber mit der kompetenzgerecht getroffenen Regelung, ohne sich damit

sachlich in Widerspruch zu der seiner Vorstellung nach weiter anwendbaren Rechtsprechung zu § GEWO § 33i GewO zu setzen. Der von der Klägerin wohl vertretenen Auffassung, der Landesgesetzgeber sei im Recht der Spielhallen auf die bloße Verwaltung eines zugewiesenen Rechtsbestandes verwiesen, tritt die Kammer nicht bei.

Zudem erscheint die Norm als eine Regelung über die zur Versagung führende Lage der vorgesehenen Spielhalle. Solche Regelungen setzt § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 2 GewO voraus bzw. zählt sie zu dem Recht der Spielhallen. Es muss sich das nach aller Auffassung zum Recht der Spielhallen Gehörende auch nicht zusätzlich daran messen lassen, ob es einen ausschließlich örtlichen Regelungsbezug hat. Vielmehr erklärt dieses Merkmal nur die vom Verfassungsgesetzgeber getroffene Ausgliederung von Kompetenzen. Abgesehen davon ist aber auch der örtliche Regelungsbezug gegeben; die Regelung zum Verbot der Mehrfachkonzession und zu den einzuhaltenden Abständen knüpft an eine Situation vor Ort an. Dort, wo sie sich (negativ) auswirkt, setzt sie an der örtlichen Gegebenheit an, dass an einem Standort bereits ein entsprechendes Unternehmen ist bzw. gleichzeitig entstehen soll.

Entgegen der Andeutung von Pagenkopf, NJW 2012, NJW Jahr 2012 Seite 2918 [NJW Jahr 2012 2922 bei Fn. 34]) sieht die Kammer kein Problem in der Kompetenzabgrenzung zum Bodenrecht, für das nach Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG auch der Bund zuständig ist. Es mag zutreffen, dass das aktuelle Bodenrecht Abstandsregelungen für Spielhallen (in einem Bebauungsplan) ermöglicht (dazu Birk, DVBl. 2012, DVBL Jahr 2012 Seite 873). Doch folgt daraus nicht rückschließend, dass solche Regelungen stets nur bodenrechtlicher Art sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 4 C 8.06 -, BVerwGE 129, BVERWGE Jahr 129 Seite 318 = NVwZ 2008, NVWZ Jahr 2008 Seite 311 [NVWZ Jahr 2008 312, Rn. NVWZ Jahr 2008 Seite 311 Randnummer 14, und 314]). Nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes (BVerfGE 3, BVERFGE Jahr 3 Seite 407) gehören zur Materie „Bodenrecht“ nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln (a. a. O., Seite 424). Davon grenzte das Gericht das Baupolizeirecht ab, das nach wie vor Sache der Landesgesetzgebung sei (a. a. O., Seite 432 f.). An dieser Unmittelbarkeit fehlt es im Falle der Abstandsregelung, die die Nutzung eines Grundstücks nur im Verhältnis zur Nutzung auf anderen Grundstücken regelt. Zudem ist die Abstandsregelung mit der Bekämpfung von Spielsucht motiviert, die eine polizeirechtliche Erwägung und keinen abwägungsrelevanten Umstand im Sinne des § BAUGB § 1 Abs. BAUGB § 1 Absatz 6 BauGB darstellt. Selbst wenn man aber annähme, auch der Bund könnte eine Abstandsregelung für Spielhallen aufgrund seiner Kompetenz für das Bodenrecht treffen, wäre das unerheblich, weil er sie bislang nicht (auch nicht negativ) getroffen hat. Es gibt keine bauplanungsrechtlich abschließende Regelung über die Zulässigkeit von Spielhallen (vgl. Otto, DVBl. 2011, DVBL Jahr 2011 Seite 1330).

cc. Die Kammer konnte ferner nicht die Überzeugung gewinnen, dass die von der Klägerin mit ihrem Antrag zu 3) beanstandete Regelung des Spielhallengesetzes zur Höchstzahl der in

Spielhallen zulässigen Geldspielgeräten kompetenzwidrig zustande gekommen ist, so dass auch insoweit eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. GG Artikel 100 Abs. GG Artikel 100 Absatz 1 GG ausscheidet.

Dem Ansatz der Klägerin, der Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ in Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG sei inhaltlich auf den Regelungsbereich des § GEWO § 33i GewO im Sinne eines Spielhallenerlaubnisrechts begrenzt und schließe insbesondere das so genannte Spielgewerberecht, wie es in den §§ GEWO § 33c ff. GewO geregelt sei, aus, vermag die Kammer nicht zu folgen. Zwar wird durch die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 1 SpielhG (Antrag zu 3, 1. Variante) nach der in Spielhallen die Gesamtzahl der Geldspielgeräte acht Geräte nicht übersteigen darf, die Regelung des § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 Satz 1 SpielV ersetzt (§ 9 Abs. 1 SpielhG), die für Spielhallen eine zulässige Gesamtzahl von zwölf Geräten festlegt. Aus dem Umstand, dass diese Regelung außerhalb des § GEWO § 33i GewO erfolgt ist, folgt jedoch nicht, dass der Regelungsgegenstand von der Kompetenznorm des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG nicht erfasst ist.

Das Merkmal „Recht der Spielhallen“ ist im Grundgesetz nicht definiert. Dem Wortlaut lässt sich eine Beschränkung auf die Maßgaben der Spielhallenbetriebserlaubnis nicht entnehmen. Mag auch im allgemeinen Sprachgebrauch als Spielhalle eine Einrichtung verstanden werden, in der erwachsenen Kunden verschiedene Arten von Spielautomaten - zu denen auch Geldspielgeräte gehören - oder von Unterhaltungsspielen angeboten werden und der Betrieb als solcher Gegenstand der Erlaubnispflicht des § GEWO § 33i GewO sein (vgl. in diesem Sinne Schneider, GewArch 2009, GEWA Jahr 2009 Seite 265, GEWA Jahr 2009 272), so folgt daraus für die Kammer nicht die behauptete Beschränkung. Denn die zugewiesene Kompetenz ist nicht mit dem „Recht der Spielhallenerlaubnisse“ bezeichnet. Dementsprechend ist anerkannt, dass „Spielhallenrecht“ (bislang) über § GEWO § 33i GewO hinaus etwa in einzelnen, die Spielhallen betreffenden Vorschriften der aufgrund von §§ GEWO § 33 f Abs. GEWO § 33F Absatz 1, GEWO § 60a Abs. GEWO § 60A Absatz 2 Satz 4 GewO erlassenen Spielverordnung geregelt war.

Auch aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift lässt sich Derartiges für die Kammer nicht ableiten. Im Rahmen der so genannten „Föderalismusreform I“ wurde durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Wirtschaft in Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG u. a. um das „Recht der Spielhallen“ eingeschränkt. Dem Gesetzentwurf zu der Änderung (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/813, Art. 1 Nr. 7 Buchstabe a Doppelbuchstabe gg, Seiten 9, 13) ist nichts zu entnehmen, was zu einer engen, auf den Regelungsgehalt von § GEWO § 33i GewO beschränkten Auslegung zwingt. Danach sollte der Landesgesetzgeber gestärkt werden, indem Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden. Dabei wurde das Recht der Spielhallen als ein Teilbereich aus Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG bezeichnet. Die Begründung zum Normentwurf geht über den Wortlaut desselben kaum hinaus (Ausnahme: „es unterfällt damit künftig der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder.“). Aber

auch die Darstellung der Vorarbeiten der Föderalismuskommission bei Schneider (a. a. O., Seiten 266 ff.) zeigt nicht mehr als ein mögliches Verständnis auf. So berichtet er von einer Liste von Einzelvorschriften, in der Normen der GewO mit einer lokalen Radizierung aufgeführt sind, und wo es unter anderem um die Regelungen der „Gewinnspiele Geldspielgeräte [...] (§§ 33c bis h)“ und um „Spielhallen (§ 33i)“ gegangen sei (a. a. O., Seite 268), im Ergebnis jedoch auf eine Einbeziehung der Gegenstände der §§ GEWO § 33c bis h GewO verzichtet worden sei (a. a. O., S. 269). Indes belegt die von Schneider dargestellte Unterscheidung der Regelungsbereiche der §§ 33c bis §§ GEWO § 33h GewO und des § GEWO § 33i GewO nicht schon, dass mit dem im Ergebnis gewählten Merkmal „Recht der Spielhallen“ auch diejenigen Regelungsteile der §§ GEWO § 33c bis GEWO § 33h GewO ausgenommen sein sollten, die mit den Motiven für die Kompetenzverlagerung - besonderer Regionalbezug sowie Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern - vereinbar waren. Da sich nämlich unter den letztlich nicht einbezogenen Regelungsbereichen der § GEWO § 33c ff. GewO auch solche finden, die offensichtlich keinen regionalen Bezug haben, wie etwa die Bauartzulassung bestimmter Spielgeräte (§ GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 1 GewO), besagt das Absehen einer pauschalen Einbeziehung der Regelungsbereiche der § GEWO § 33c ff. GewO für sich genommen nicht viel. Dass der Bund ausweislich der amtlichen Begründung zum jüngst ergangenen Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung vom 5. Dezember 2012 die Kompetenz für den Erlass von Regelungen zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes für sich in Anspruch nimmt (vgl. BT-Drs. 17/10961 S. 10) mag Uneinigkeit über die Abgrenzung von Bundes- und Länderkompetenzen belegen, besitzt aber kein entscheidendes Gewicht für die Auslegung des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG.

Dem Hilfsbeweis Antrag zu 9), soweit er sich auf eine Unterscheidung und getrennte Betrachtung der Regelungsbereiche der §§ GEWO § 33c bis h GewO und des § GEWO § 33i GewO im Rahmen der Vorarbeiten der Föderalismuskommission bezieht, war danach mangels Entscheidungserheblichkeit nicht nachzugehen. Soweit sich dieser Antrag auch auf den Umfang der durch die Änderung des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG übertragenen Kompetenzen beziehen sollte, ist er unzulässig, weil es sich insoweit um die Auslegung von Rechtsvorschriften handelt, die dem Beweis nicht zugänglich ist.

In systematischer Hinsicht sprechen keine zwingenden Gründe für eine auf den Regelungsbereich des § GEWO § 33i GewO beschränkte Auslegung. Eine allgemein anerkannte Regel, dass Ausnahmenvorschriften (wie hier der Begriff „das Recht der Spielhallen“) eng auszulegen sind, gibt es nicht (vgl. Kramer, Juristische Methodenlehre, 1998, Seite 155 f.). Demgegenüber ist zu beachten, dass innerhalb der Kompetenzzuweisungen der Art. GG Artikel 70 ff. GG der Grundsatz in Art. GG Artikel 70 Abs. GG Artikel 70 Absatz 1 GG zu sehen ist, wonach die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Ist danach die konkurrierende Gesetzgebung des Art. GG Artikel 74 GG eine Ausnahme zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, so handelt es sich bei der hier streitigen Einschränkung in Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG um eine Wiederherstellung der Grundregel des Art. GG Artikel 70 Abs. GG Artikel

70 Absatz 1 GG in Form einer Rückausnahme. Auch dieser Umstand spricht gegen eine zwingend enge Auslegung des Merkmals „ohne das Recht der Spielhallen“.

Sinn und Zweck der Regelung in Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG, Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder zu verlagern, deuten ebenfalls nicht mit der erforderlichen Gewissheit auf die von der Klägerin vertretene enge Auslegung. Denn die Zahl der in einer Spielhalle maximal aufstellbaren Geldspielgeräte prägt deren örtliche Gegebenheiten. Entsprechend sind regionale Unterschiede denkbar, die die Festlegung unterschiedlicher Höchstzahlen sinnvoll erscheinen lassen. Ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung dieser Maßgabe erschließt sich der Kammer nicht. Die Klägerin hat keine Umstände aufgezeigt, die es erforderlich erscheinen lassen, dass es - auch überörtlich tätigen - Gewerbetreibenden nicht zumutbar sein soll, unterschiedliche Höchstzahlen für die Aufstellung von Geldspielgeräten in den jeweiligen Bundesländern zu beachten.

Dem kann die Klägerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass das „Recht der Spielhallen“ in Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG nicht faktischdeskriptiv an einen zu regelnden Lebenssachverhalt, sondern normativrezeptiv an einen vorgefundenen Normbereich anknüpfe. Dabei bedarf es keiner Vertiefung, ob das Recht der Spielhallen ein erst 1960 eingeführtes oder bereits seit 1960 ausgeprägtes Rechtsgebiet darstellt. Denn selbst wenn man von einer normativrezeptiven Anknüpfung des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG in diesem Punkt ausginge, ist damit nicht entschieden, dass sich die Anknüpfung im Regelungsbereich des § GEWO § 33i GewO erschöpft, umfasst doch das Recht der Spielhallen als Summe der spielhallenspezifischen Rechtssätze auch einzelne Vorschriften der Spielverordnung, etwa diejenige zur zulässigen Höchstzahl von Geldspielgeräten (Schneider, a. a. O., S. 265 Rn. 1).

Auch der Einwand der Klägerin, dass traditionell von der Rechtsprechung (BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987 - 1 BvR 850 u. a. - juris; BVerwG, Urteile vom 9. Oktober 1984 - 1 C 21.83 und 1 C 11.83 - juris) zwischen dem Spielhallenbetriebsrecht im Sinne von § GEWO § 33i GewO und dem Spielgeräterecht insbesondere in Gestalt der Spielverordnung unterschieden worden sei, überzeugt nicht. Denn diese Entscheidungen beziehen sich auf eine Fassung des zum Erlass der Spielverordnung ermächtigenden § GEWO § 33f Abs. GEWO § 33F Absatz 1 GewO, in der diese Ermächtigung lediglich zur Durchführung der §§ GEWO § 33c, GEWO § 33d und GEWO § 33e GewO erteilt war. Mittlerweile indes besitzt das Argument, die Spielverordnung habe keinen spielhallenrechtlichen Bezug, sondern diene der Durchführung der gerätebezogenen Regelung des § GEWO § 33c GewO, kein großes Gewicht mehr. Denn nachdem das Bundesverwaltungsgericht in dem von der Klägerin zitierten Urteil vom 9. Oktober 1984 - 1 C 21/83 -, Rn. 16, juris = BVerwGE 70, BVERWGE Jahr 70 Seite 180) Schlussfolgerungen aus der Spielverordnung auf die erlaubnisrechtliche Situation der Spielhallen mit dem Argument abgelehnt hatte, dass diese Verordnung nicht der Durchführung des § GEWO § 33i GewO diene, ergänzte der Gesetzgeber unter Bezugnahme auf die genannte Entscheidung die Verordnungsermächtigung mit Gesetz vom 23. November 1994 (BGBl. I S. 3475) um den

Zusatz, dass diese auch der Durchführung des § GEWO § 33i GewO diene (BT-Drs. 12/5826 S. 17). Vor diesem Hintergrund kann allein dem Umstand, dass sich eine Regelung wie diejenige zu Höchstzahlen von Spielgeräten in Spielhallen in der Spielverordnung befindet, nicht zu einem Ausschluss vom Recht der Spielhallen herangezogen werden. Die Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 (BGBl. I Seite 3495), die etwa § SPIELV § 3 SpielV die aktuelle Fassung gab, ist denn auch auf die u. a. § GEWO § 33i GewO in Bezug nehmende Vorschrift des § 33f Abs. 1 und 2 Nr. 1 lit. a in Verbindung mit § GEWO § 60a Abs. GEWO § 60A Absatz 2 Satz 4 GewO gestützt. Entgegen Pieroth/Lammers (a. a. O., Seite 4 bei Fn. 51) ergibt sich daher aus der Ermächtigungsgrundlage des § GEWO § 33f GewO nicht klar, dass es sich bei § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV (nur) um eine Durchführungsbestimmung zu § GEWO § 33c GewO handle. Denn § GEWO § 33f Abs. GEWO § 33F Absatz 1 Nr. 1 GewO ermächtigt auch dazu, die Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte zu beschränken. Eine solche Regelung hat vielmehr einen doppelten Charakter: Sie ist geräte- und betriebsbezogen. Aus diesem Grund verfängt letztlich auch das Argument der Klägerin nicht, dass Spieler- und Jugendschutzvorschriften (ausschließlich) solche des bundeseinheitlich geregelten Rechts der Spielgeräte seien. Dass diese Auffassung nicht zutreffen kann, belegt im Übrigen der Versagungsgrund des § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33I Absatz 2 Nr. 3 GewO, der die Gefährdung der Jugend und den Spielerschutz in Gestalt der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs benennt. Für die Kammer folgt daher aus dem Umstand, dass der (Bundes-) Ordnungsgeber - zu einem Zeitpunkt, als eine Zuständigkeit des Bundes sowohl für das Spielhallen- als auch für Automatenrecht bestand - Spielerschutzvorschriften in Gestalt von Höchstzahlenregelungen für Spielhallen im Zusammenhang mit sonstigen Vorschriften des Automatenrechts geregelt hat, keineswegs eine Sperrwirkung für Spielerschutzvorschriften unter dem Gesichtspunkt des Spielhallenrechts.

Danach war dem Hilfsbeweis Antrag zu 1) nicht nachzugehen, mit dem der Umstand unter Beweis gestellt werden soll, dass andere Spiele im Sinne von § GEWO § 33b GewO unter dem Aspekt der Suchtgefährdung unbedenklich seien. Denn selbst wenn es sich so verhalten sollte, ergibt sich daraus keine zwingende Folge für die Auslegung von Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG.

Die Klägerin kann auch nicht mit Erfolg einwenden, dass sich die Regelung über die Höchstzahl von Geräten in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV an den Aufsteller der Geräte richte, nicht an den Betreiber der Spielhalle. Denn das schließt es nicht aus, auch dem Spielhallenbetreiber die Beachtung einer Höchstzahlenregelung aufzuerlegen. Dies belegt die Regelung des § SPIELV § 3a SpielV, die (u. a.) dem Spielhallenbetreiber gesondert die Beachtung der nach § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV zulässigen Höchstzahl der Geräte aufgibt. Entgegen der Auffassung der Klägerin führt eine solche Auslegung daher auch nicht zu einer sinnwidrigen Zersplitterung eines Rechtsgebiets. Dass der Geräteaufsteller von der im Vergleich zu § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV restriktiveren Regelung des Spielhallengesetzes deswegen getroffen wird, weil danach in Berlin die Aufstellung von mehr als acht Geräten pro Spielhalle nicht zulässig ist, ist bei dieser Betrachtung kein Widerspruch.

Vielmehr handelt es sich lediglich um die Folge aus dem Umstand, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der spezifischen Aufstellmöglichkeiten in Berliner Spielhallen - einem Teilbereich der möglichen Aufstellorte - in die Kompetenz eines anderen Gesetzgebers übertragen wurde. Bei dieser Betrachtungsweise müssten die Aufstellbedingungen für Geldspielgeräte in Gaststätten auch nicht (nur) im Gaststättenrecht geregelt werden, wie die Klägerin entgegenhält. Denn anders als bei Gaststätten, deren wesentliches Merkmal die Verabreichung von Speisen und Getränken ist, handelt es sich bei Spielhallen um Gewerbe, bei denen (u. a.) das Betreiben von Geldspielgeräten prägendes Wesensmerkmal ist (§ 2 Satz 1 SpielhG).

Anders als die Klägerin erkennt die Kammer in der Höchstzahlenregelung für Spielgeräte in Spielhallen einen Ortsbezug, weil die Regelung die raumbezogenen Maßgaben für einen Spielhallenbetrieb zum Gegenstand hat. Dagegen spricht nicht, dass auch die Geeignetheitsbestätigung nach § GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 3 GewO, wonach der Gewerbetreibende u. a. Geldspielgeräte nur aufstellen darf, wenn ihm die zuständige Behörde die Geeignetheit des Aufstellungsorts bestätigt hat, einen Ortsbezug aufweist. Denn fraglos darf der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeit wie etwa der für § GEWO § 33c GewO Regelungen mit Ortsbezug treffen.

dd. Auch die Einzelheiten der Anordnung der Geräte (Antrag zu 4) durch § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, wonach - anders als in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 Satz 2 SpielV - die Aufstellung der Geräte in Zweiergruppen nicht zulässig ist, sondern die Geräte einzeln unter Beachtung der jeweiligen Abstandsmaßgaben aufzustellen sind, begegnet danach keinen kompetenzrechtlichen Bedenken. Gleichermäßen verhält es sich mit der von der Klägerin mit Antrag zu 6 (1. Variante) angegriffene Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG, mit der der Klägerin aufgegeben ist, das äußere Erscheinungsbild der Spielhalle in Bezug auf Werbung für die dort veranstalteten Spiele in besonderer Weise zu gestalten.

ee. Da die Klägerin mit ihrem Argument, Spielerschutzvorschriften seien im Zusammenhang mit Geldspielgeräten einer abschließenden Regelung durch den Bund vorbehalten, nicht durchdringt, teilt die Kammer auch ihre kompetenzrechtlichen Bedenken in Bezug auf die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG (Antrag zu 7) nicht, wonach sich die Höchstzahl der zulässigen Geldspielgeräte auf drei reduziert, wenn an Ort und Stelle Speisen und Getränke verabreicht werden. Dabei kann es auf sich beruhen, ob darin eine Abweichung von § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 3 SpielV zu sehen ist, wonach in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen, in denen alkoholische Getränke zu Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen. Denn im Falle der Verabreichung von alkoholischen Getränken bedarf der Gewerbetreibende einer Gaststättenerlaubnis (vgl. § GASTG § 2 Abs. GASTG § 2 Absatz 1, Abs. GASTG § 2 Absatz 2 Nr. 1 GastG) für eine Schankwirtschaft (§ GASTG § 1 Nr. GASTG § 1 Nummer 1 GastG), in der gemäß § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 1 SpielV ohnehin nicht mehr als drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen.

Gleichermaßen frei von kompetenzrechtlichen Bedenken ist danach die dem Spielerschutz dienende Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG, wonach die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken untersagt ist (Antrag zu 8), die Regelung von Sperrzeiten gemäß § 5 Abs. 1 SpielhG (Antrag zu 5) sowie die durch § 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG geregelte Verpflichtung, Spieler abzuweisen, die danach im Rahmen einer Selbstsperre verlangt haben (Antrag zu 11).

Dieselben Erwägungen gelten in Bezug auf die in § 2 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG geregelte Maßgabe für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis, dass der jeweilige Antragsteller einen Sachkundenachweis für den in Aussicht genommenen Betrieb sowie zur Prävention der Spielsucht und im Umgang mit betroffenen Personen erworben hat (Antrag zu 2b [1], 2. Variante) sowie für die in § 6 Abs. 2 SpielhG geregelte Verpflichtung der dauerhaften Anwesenheit einer Aufsichtsperson (Antrag zu 9). Die Kammer teilt nicht die Auffassung der Klägerin, dass aus der Regelung des § SPIELV § 6 Abs. SPIELV § 6 Absatz 4 SpielV, die den Hersteller von Spielgeräten zu Warnhinweisen, Beratungshinweisen und dem Auslegen von Informationsmaterial in Spielhallen verpflichtet, eine Sperrwirkung für die Auferlegung ähnlicher Pflichten in Bezug auf Spielhallenbetreiber folgt.

ff. Gleichermaßen verhält es sich im Ergebnis mit der Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG (Antrag zu 10), die die Klägerin dazu verpflichtet, die Durchsetzung des Zutrittsverbots für Minderjährige durch eine Eingangskontrolle in Verbindung mit der Vorlage des Personalausweises oder anderer zur Identitätskontrolle geeigneter Dokumente zu gewährleisten. Gegen die Annahme der Klägerin, der Bund habe in § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 1 Satz 2 SpielV, wonach die Einhaltung von § JUSCHG § 6 Abs. JUSCHG § 6 Absatz 2 JuSchG sicherzustellen ist, sowie in § JUSCHG § 6 JuSchG, wonach die Anwesenheit u. a. in öffentlichen Spielhallen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf (Abs. 1) und diesen die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit nur unter den dort genannten Voraussetzungen gestattet werden darf (Abs. 2), die jugendschutzrechtlichen Aspekte des Betriebs von Geldspielgeräten abschließend geregelt, spricht bereits die Regelung von jugendschutzrechtlichen Aspekten bei der Erteilung der Spielhallenerlaubnis in § GEWO § 33i Abs. GEWO § 33i Absatz 2 Nr. 3 GewO. Kann nämlich der Landesgesetzgeber nach Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG Regelungen erlassen, wonach unter jugendschutzrechtlichen Gesichtspunkten sogar die Spielhallenerlaubnis versagt werden kann, so muss er erst recht regeln können, auf welche Weise ein erlaubter Spielhallenbetrieb die Vorgaben des Jugendschutzes durchzusetzen hat.

b. Die Kammer teilt auch nicht die kompetenzrechtlichen Bedenken der Klägerin in Bezug auf die die Spielhallen betreffenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes.

Wie bereits ausgeführt (oben zu a) umfasst der Kompetenztitel des Beklagten, der ihm in Ansehung des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG für das Recht der Spielhallen zukommt, die Regelung von Erlaubnisvoraussetzungen für Spielhallen. Davon ist der glücksspielrechtliche Aspekt dieser wirtschaftlichen Betätigung umfasst (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, Rn. 96, juris). Die

Regelung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen als solcher gemäß §§ 4 Abs. 1, 24 Abs. 1 GlüStV (Antrag zu 2a, 2. Variante) sowie die Regelung von Erlaubnisvoraussetzungen gemäß §§ 24 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GlüStV, 15 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV (Antrag zu 2b [2]) ist daher kompetenzrechtlich unbedenklich, auch soweit hierfür auf die Anforderungen oder Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages in Bezug auf den Jugendschutz (§ 4 Abs. 3 GlüStV), die Werbung (§ 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV), ein Sozialkonzept (§ 6 GlüStV), die Aufklärungspflichten (§ 7 GlüStV), die Übereinstimmung von Errichtung und Betrieb einer Spielhalle mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages (§ 25 Abs. 2 Satz 1 GlüStV), das Abstandserfordernis (§ 25 GlüStV i. V. m. §§ BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV, 2 Abs. 1 S. 2 - 4 SpielhG) sowie die äußere Gestaltung der Spielhalle (§ 26 Abs. 1 GlüStV i. V. m. §§ BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 2 AGGlüStV, 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG) Bezug genommen wird. Nach den Ausführungen zu der über die reinen Erlaubnisvoraussetzungen hinausgehenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen (oben zu a) ist auch das Erfordernis für den Spielhallenbetreiber, ein Sozialkonzept zu entwickeln und Informationspflichten einzuhalten, §§ 6, 7 GlüStV (Antrag zu 13), kompetenzrechtlich unbedenklich.

Soweit die Klägerin einen Verstoß gegen den Grundsatz der Konzeptkonformität sehen will, bietet sie kein weitergehendes Argument für einen Verstoß gegen die durch das Grundgesetz vorgesehene Kompetenzverteilung. Es fehlt bereits an einer Anwendbarkeit dieser Rechtsfigur auf die vorliegende Fallgestaltung. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht für den Fall einer kommunalen Verpackungssteuer entschieden, dass der Gesetzgeber aufgrund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers - seinerzeit betroffen war das bundesgesetzlich geregelte Gesamtkonzept des Abfallrechts - übergreifen darf, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderlaufe (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR199195 1 BvR 1991/95, BVERFG Aktenzeichen 2 BvR 2004/95 -, Rn. 57, juris). Hier fehlt es indes bereits an einem Gesamtkonzept, das sich für die Kammer weder aus dem bundesrechtlichen Leitprinzip der Gewerbefreiheit (§ GEWO § 1 GewO) noch aus der Regelungszuständigkeit des Bundes im Rahmen der §§ GEWO § 33c ff. GewO ergibt. Zur Begründung fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Beklagten für die beanstandeten glücksspielrechtlichen Regelungen gibt der Verweis auf eine Kollision mit dem Automatenrecht des Bundes zudem nichts her, weil hierdurch eine Kompetenzverletzung nicht begründet, sondern vielmehr vorausgesetzt wird.

Letztlich variiert die Klägerin damit lediglich ihre Auffassung, dass von der Gesetzgebungskompetenz des Beklagten für das Recht der Spielhallen all das ausgenommen sei, was unter dem Gesichtspunkt der Aufstellung von Geldspielautomaten durch den Bund geregelt worden sei und geregelt werde. Daher kann die Klägerin auch nichts aus ihrem Verweis auf das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2415) herleiten, mit dem mit Wirkung vom 1. September 2013 (Art. 7 Abs. 1) u. a. die

Aufstellerlaubnis für Spielgeräte (§ GEWO § 33c Abs. GEWO § 33C Absatz 2 Nr. 2 f. GewO künftiger Fassung) u. a. vom Nachweis eines Unterrichtsnachweises und eines Sozialkonzepts abhängig gemacht wird. Denn, wie bereits zur Frage der Höchstzahlen von Geldspielgeräten in Spielhallen ausgeführt, entfaltet eine bundesrechtliche Regelung von Verhaltenspflichten für Geräteaufsteller keine Sperrwirkung für eine landesrechtliche Pflichtenregelung für Spielhallenbetreiber, selbst wenn unter Umständen Geräteaufsteller und Spielhallenbetreiber in einer Person zusammenfallen.

Im Übrigen sind kompetenzrechtliche Zweifel an einer Gesetzgebungszuständigkeit für die glücksspielrechtlichen Anforderungen an die durch Spielhallen betriebene Werbung gemäß § 5 Abs. 2 ff. GlüStV (Antrag zu 6, 2. Variante, soweit zulässig) weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

3. Die Kammer konnte auch nicht die Überzeugung gewinnen, dass die von der Klägerin beanstandeten Regelungen des Spielhallengesetzes oder des Glücksspielstaatsvertrages mitsamt dem hierzu ergangenen Ausführungsgesetz wegen der Verletzung von Grundrechten gegen die Verfassung verstoßen.

a. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Feststellung (Antrag zu 2b [1], 1. Variante), dass die Erteilung der Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SpielhG nicht wegen Nichteinhaltung des Abstandserfordernisses nach § 2 Abs. 1 S. 3 - 4 SpielhG abgelehnt werden darf, weil das Abstandserfordernis nicht verfassungswidrig ist. Über diesen hilfsweise gestellten Antrag ist zu entscheiden. Denn der Antrag zu 2a (1. Variante) der Klägerin, der sich auf die Frage bezieht, ob ihr überhaupt eine Spielhallenerlaubnis nach dem Spielhallengesetz abverlangt werden kann, bleibt ohne Erfolg. Der allein in Betracht kommende Grund, weshalb eine Ersetzung (Art. GG Artikel 125a Abs. GG Artikel 125A Absatz 1 Satz 2 GG) der bisher durch § GEWO § 33i GewO geregelten Erlaubnispflicht durch die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 SpielhG als solche ausscheiden könnte, nämlich deren kompetenzwidriger Erlass, liegt nicht vor.

Das hier betroffene Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG schützt neben der freien Berufsausübung auch das Recht, einen Beruf frei zu wählen. Unter Beruf ist dabei jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR55891 1 BvR 558/91 u. a. -, Rn. 41, juris m. w. N.). Diese Voraussetzung erfüllt die Klägerin bei ihrer Tätigkeit als Spielhallenbetreiberin (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. März 2005 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 6 C 11/04 -, Rn. 27, juris). Die Abstandsregelungen in § 2 Abs. 1 S. 2 - 4 SpielhG betreffen die Maßgaben dieser Tätigkeit.

Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nach Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 GG nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt (BVerfG, Beschluss vom 25. März 1992 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR29886 1 BvR 298/86 - Rn. 46 ff., juris).

aa. Die Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 SpielhG, wonach der Abstand zu einem weiteren Unternehmen nach § 1 SpielhG, insbesondere also einer Spielhalle, 500 Meter nicht unterschreiten soll (Satz 3) sowie das Gewerbe nicht in räumlicher Nähe von Einrichtungen betrieben werden soll, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden (Satz 4), sind nicht unbestimmt. Dass es sich um eine Soll-Vorschriften handelt, begründet derartige Bedenken nicht. Solche Vorschriften sind unbeanstandet gängig (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 40 Rn. 26).

Entgegen der Wertung der Klägerin verlieren diese Regelungen diese Bestimmtheit nicht durch die vager gefasste Ausnahmegvorschrift des § BLNSPIELHG § 2 Abs. BLNSPIELHG § 2 Absatz 1 Satz 5 SpielhG Bln. Welcher Grad an Bestimmtheit geboten ist, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betreffenden Norm ab. Die Notwendigkeit der Auslegung einer gesetzlichen Begriffsbestimmung nimmt ihr noch nicht die Bestimmtheit, die der Rechtsstaat von einem Gesetz fordert (so BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 - BVERFG Aktenzeichen 2BVF311 2 BvF 3/11 u. a. -, Rn. 76, juris). An hinreichender Bestimmtheit und Klarheit einer Norm fehlte es allenfalls dann, wenn unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten bestünden und eine Entscheidung für eine dieser Möglichkeiten den Rahmen der Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären, und Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Methode zu bewältigen, sprengen würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 - BVERFG Aktenzeichen 2BVL5906 2 BvL 59/06 -, Rn. 59, juris). Gemessen daran sind die Regelungen des § 2 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 SpielhG nicht zu beanstanden. Satz 5 regelt den von den Sätzen 3 und 4 eröffneten („soll“) Ausnahmefall. Die erste, eindeutige Regelung bestimmt den Maßstab für die zweite, vagere. Die Abstandsregelung des Satzes 3 soll dem Spielsuchtgefährdeten ein gewisses Hindernis vor der Erreichbarkeit weiterer Spielhallen bereiten, ihn „auf andere Gedanken bringen“ und so der Glücksspielsucht entgegenwirken (vgl. Entwurfsbegründung, a. a. O., zu Allgemeines, Seite 10, und Einzelbegründung zu § 2, Seite 11). Wird dieses Ziel durch die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls erreicht, dann ist das Ermessen der Behörde eröffnet. Insbesondere Verhältnismäßigkeitserwägungen dürften eine auf Besonderheiten des Einzelfalls abstellende Betrachtung nahelegen, wenn nicht gar gebieten. Eine solche Betrachtung ist aber abstrakt nicht näher beschreibbar. Im Ergebnis nicht anders verhält es sich mit der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG. Es unterliegt keinem Zweifel, dass durch Auslegung ermittelbar ist, welche Einrichtungen die Ansiedlung einer Spielhalle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG hindern. Ermitteltbar ist dies unter Berücksichtigung der Begründung des Gesetzesentwurfs (a. a. O., S. 12), wonach die Regelung der Verwirklichung des effektiven Jugendschutzes dienen soll und Spielanreize durch die Vermeidung eines frühen Gewöhnungseffekts an ein stets verfügbares Angebot von Spielhallen vermeiden soll. Dieser Aspekt ist gleichzeitig maßgebend für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „räumlichen Nähe“. Nicht zu bewältigende Zweifelsfragen sind hierbei weder von der Klägerin vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Erwartungen der Klägerin, in welchem Umfang von der

Ausnahmevorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 5 SpielhG durch die Verwaltung Gebrauch gemacht werde, bilden keinen Maßstab für die Frage der Bestimmtheit einer Norm.

bb. Neben der hier vorliegenden Voraussetzung eines kompetenzgemäßen Erlasses muss die Vorschrift weiter durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR53996 1 BvR 539/96 -, Rn. 64, juris). So liegt es hier.

Dabei gilt im Grundsatz, dass die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Berufsfreiheit durch die sogenannte „Stufenlehre“ näher konkretisiert werden. Danach ist zu unterscheiden, auf welcher Stufe der Berufsfreiheit die Regelung ansetzt. Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden. Allerdings müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen (BVerfG, Urteil vom 13. Dezember 2000 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR33597 1 BvR 335/97 -, Rn. 26, juris). Objektive und subjektive Berufswahlbeschränkungen - mit Abstufungen im Einzelnen - sind dagegen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlgüter zulässig (BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR70608 1 BvR 706/08 u. a. -, Rn. 165, juris).

Bei den Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 SpielhG, wonach der Abstand zu einem weiteren Unternehmen nach § 1 SpielhG, insbesondere also einer Spielhalle, 500 Meter nicht unterschreiten soll (Satz 3) sowie das Gewerbe nicht in räumlicher Nähe von Einrichtungen betrieben werden soll, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden (Satz 4), handelt es sich um Berufsausübungsregelungen. Zwar bilden sie Erlaubnisvoraussetzungen, die zunächst auf eine Berufszugangsregelung hindeuten. Allerdings betreffen sie nicht die Frage, ob der Beruf überhaupt ausgeübt werden kann, sondern reglementieren lediglich den Ort der Betätigung. Selbst wenn man den Maßstab für die Rechtfertigung wegen der mit den Abstandsregelungen womöglich verbundenen Auswirkungen denjenigen einer Berufszulassungsregelung entnimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928/08 -, Rn. 28, juris), sind sie gerechtfertigt.

(1) Der Abstand zu anderen Spielhallen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG dient nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (AH Drs. 16/4027, S. 11f.) dem Ziel, der Spielsucht dadurch entgegenzuwirken, dass das Angebot von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken verringert wird. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, bestehe die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler auf andere Gedanken komme und das Spiel abbreche. Satz 4 dieser Vorschrift verknüpft den Gedanken der Spielsuchtbekämpfung mit dem Jugendschutz in der Weise, dass über das Aufenthaltsverbot für Minderjährige in Spielhallen hinaus auch einem Gewöhnungseffekt entgegengewirkt werden soll. Dabei misst der Gesetzgeber einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an ein stets verfügbares Angebot von Spielhallen (Entwurfsbegründung a. a. O. S. 12) eine wesentliche Bedeutung für eine spätere Entwicklung von Spielsucht zu.

Die Regelungen sind geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Denn wenn der Gesetzgeber - wie hier - zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig wird, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - BvR 2576/04 -, Rn. 64, juris). Ausreichend ist es für die Eignung einer Regelung, dass mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, Rn. 112, juris).

Nach diesem Maßstab ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers nicht überschritten. Für eine offensichtliche Fehlsamkeit der Annahmen des Gesetzgebers fehlt es an Anhaltspunkten. Die Eignung wird nicht bereits dadurch in Frage gestellt, dass die Klägerin das Vorliegen von Belegen dafür in Abrede stellt, dass sich etwa der Abstand zwischen Spielhallen positiv auf pathologisches Spielverhalten auswirke. Die Eignung wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass - wie die Klägerin behauptet - durch die Abstandsregelungen zukünftig mit der Ansiedlung von Spielhallen in bislang unerschlossenen Gebieten Berlins gerechnet werden müsse und daher nur eine Verlagerung zu bekämpfenden Gefahren erfolge. Denn die steuernde Wirkung von Abständen zwischen den Spielhallen wird durch diese Erwägung nicht in Zweifel gezogen.

Gegen die Eignung kann ferner nicht das Vorliegen eines strukturellen Vollzugsdefizits eingewendet werden, das in einer Zunahme von erlaubnisfreien Gaststätten zu verzeichnen sei, in denen jeweils bis zu drei Geldspielgeräte aufgestellt seien und diese den Betätigungsschwerpunkt bildeten, der Beklagte gegen diese spielhallenähnlichen Betriebe jedoch nicht konsequent vorgehe. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die Figur des strukturellen Vollzugshindernisses für eine Fallgestaltung im Steuerrecht entwickelt (Urteil vom 27. Juni 1991 - BVERFG Aktenzeichen 2BVR149389 2 BvR 1493/89 -, Rn. 132 ff., juris). Diese betrifft jedoch die Annahme der Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift, weil es sich um in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers fallende strukturell gegenläufige Erhebungsregeln handele. Der hier von der Klägerin gerügte unzureichende Gesetzesvollzug durch die Ordnungsbehörden des Beklagten ist jedoch nach dieser Konstruktion von vornherein irrelevant (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2008 - BVERFG Aktenzeichen 2BVR239207 2 BvR 2392/07 -, Rn. 16, juris) unabhängig davon, ob die Figur des strukturellen Vollzugsdefizits überhaupt auf andere Rechtsgebiete als das Steuerrecht übertragbar ist (offen gelassen durch BVerfG, Beschluss vom 11. September 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR200705 1 BvR 2007/05 -, Rn. 6, juris). Soweit ein strukturelles Vollzugsdefizit - zumal im Zusammenhang mit der Eignung einer Regelung - Bedeutung erlangen kann, betrifft dies in Anwendung der Rechtsprechung des EuGH einen Maßstab für die - hier nicht betroffene - Frage der Rechtfertigung von Monopolen (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 8 C 5/10 -, Rn. 41, juris). Ebenso liegt es mit dem vom Bundesverfassungsgericht in der von der Klägerin zitierten Sportwetten-Entscheidung verwendeten Maßstab der

konsequenter Zweckverfolgung (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 1996 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, Rn. 127 ff., juris).

Die Geeignetheit der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG wird auch nicht durch den Vortrag der Klägerin ausgeschlossen, dass in Berlin mehr Geldspielgeräte in erlaubnisfreien Gaststätten usw. aufgestellt sind als in Spielhallen. Denn die Regelung muss nur dazu beitragen können, die bezweckten Ziele zu erreichen; sie muss sie nicht vollständig lösen.

Danach muss dem Hilfsbeweis Antrag zu 4) nicht nachgegangen werden, es seien auch bei ausschließlicher Berücksichtigung der der Verwaltung bekannten, in Gaststätten legal aufgestellten Gewinnspielgeräte im Sinne von § GEWO § 33c GewO im Land Berlin deutlich mehr Gewinnspielgeräte in Gaststätten als in Spielhallen aufgestellt, weil es darauf nicht ankommt. Soweit sich der Antrag auf die Deutlichkeit des Überwiegens bezieht, ist er im Übrigen unzulässig, weil es sich um eine dem Beweis nicht zugängliche Wertung handelt.

Durchgreifende Zweifel an der Geeignetheit der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG sind auch nicht in dem Vorbringen der Klägerin begründet, die Abstände zwischen den Spielhallen könnten wegen der vielen Gaststätten, in denen Geldspielautomaten aufgestellt seien, keine Wirkung entfalten. Auch dies bietet keinen Maßstab für die Überprüfung der Geeignetheit. Denn angesichts des gesetzgeberischen Spielraums wäre dieser Umstand nur dann relevant, wenn der Gesetzgeber verlässliche Erkenntnisse übergangen hätte, nach denen entsprechende Ausweichbewegungen der Spieler erfolgen. Dafür ist indes nichts vorgetragen oder sonst ersichtlich. Angesichts des unterschiedlichen Gepräges von Gaststätten, deren Schwerpunkt in der Verabreichung von Speisen und Getränken liegt, die besondere Anziehungskraft von Spielhallen jedoch im vielfältigen Spielangebot gründet, drängt sich eine derartige allgemeine Verhaltensweise auch nicht auf.

Schon deswegen kommt es auf den Hilfsbeweis Antrag zu 6) nicht an, der auf die gegenwärtigen Verhältnisse in der He2.-straße in B.-Ne. abzielt, wo es auf einer Länge von 2.500 m vom He.-platz bis zum Ma.er Weg nur drei Spielhallen mit weniger als 20 Gewinnspielgeräten gebe, die aufgrund einer gewerberechtlichen Erlaubnis betrieben würden, jedoch deutlich mehr als 40 weitere Betriebe mit insgesamt mehr als 130 Gewinnspielgeräten, die nicht über eine Spielhallenerlaubnis verfügen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin stellt die Eignung des bisherigen Regelungssystems für den Betrieb von Spielhallen, die Gelegenheiten zum Spielen zu begrenzen und Gefahren für die Allgemeinheit abzuwehren, keinen (einschränkenden) Maßstab für die Geeignetheit der hier streitigen Regelungen dar. Dies folgt unmittelbar aus dem dem Gesetzgeber zukommenden Spielraum.

(2) Der Gesetzgeber durfte die Abstandsregelungen auch für erforderlich halten. Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit verfügt der Gesetzgeber auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, Rn. 116, juris). Für ein milderes gleichwirksames Mittel zur Erreichung der hier betroffenen Ziele ist nach diesem Maßstab nichts ersichtlich. Insbesondere kann die Klägerin wegen des gesetzgeberischen

Spielraums nicht damit gehört werden, in anderen Bundesländern seien geringere Abstände geregelt worden.

(3) Die Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 S. 3 - 4 SpielhG sind auch angemessen im engeren Sinne. Zwar können die Abstandsregelungen bei der nach Ablauf des 31. Juli 2016 erforderlichen Neubeantragung zu erheblichen Einschränkungen bei der Standortwahl führen. Doch ist dies zumutbar. Denn auf Seiten der Abstandsregelungen streiten hochrangige Gemeinschaftsgüter in Gestalt der Bekämpfung und Verhinderung der Spielsucht (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928/08 -, Rn. 29, juris), zu dem in Bezug auf die Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG der Schutz der Jugend, ein Verfassungsanliegen von hohem Rang (BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR40387 1 BvR 403/87 - BVerfGE 83, BVERFGE Jahr 83 Seite 130 <139 f.>) tritt, das selbst Berufszugangsregelungen zu rechtfertigen vermag (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. März 2005 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 6 C 11/04 -, Rn. 29, juris). Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Spielen an Geldspielautomaten mit einem hohen Suchtpotential verbunden ist und Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, aber auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. März 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, Rn. 99f., juris). Demgegenüber kann bei der Gesamtabwägung der gegenläufigen Interessen auf Seiten der Klägerin der Charakter ihrer gewerblichen Betätigung mit Bezug auf die Gemeinwohlinteressen nicht unberücksichtigt bleiben. Denn eine gewerbliche Tätigkeit, bei der der Gewinn aus der Geldspilleidenschaft der Kunden generiert wird, steht in der Nähe einer „unerwünschten Tätigkeit“ (für Spielbanken: BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR53996 1 BvR 539/96 -, Rn. 69, juris), die den Anforderungen an wichtige Gemeinwohlbelange in besonderer Weise Rechnung zu tragen hat.

Auch unter dem Gesichtspunkt, dass durch die Abstandsregelungen eine bislang erlaubte berufliche Betätigung, nämlich das Betreiben von Spielhallen ohne die Wahrung von Abstandserfordernissen, zukünftig unzulässig macht, ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Zwar können Regelungen, welche die Berufsfreiheit für Berufsbewerber in statthafter Weise beschränken, dennoch gegen Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen, wenn sie keine Übergangsregelung für diejenigen vorsehen, welche eine künftig unzulässige Tätigkeit in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben (BVerfG, Beschluss vom 28. November 1994 - BVERFG Aktenzeichen 1BVL1381 1 BvL 13/81 -, Rn. 29, juris). An einer Übergangsregelung für Inhaber von Spielhallenerlaubnissen gemäß § GEWO § 33i GewO fehlt es jedoch nicht, da § 8 Abs. 1 SpielhG bestehende Betriebe für die Dauer von fünf Jahren von der Einhaltung dieser Maßgabe entbindet.

Auf den vom Hilfsbeweisanzug zu 2) bezeichneten Umstand, dass es im Bezirk Mitte seit Inkrafttreten des Spielhallengesetzes keine Erlaubnisansträge für neue Spielhallenstandorte mehr gebe, kommt es dabei nicht an. Gleichermäßen verhält es sich mit dem mit Hilfsbeweisanzug zu

3) bezeichneten Umstand, dass von den inzwischen deutlich mehr als 100 Erlaubnisanträgen, die in Berlin bislang unter Berücksichtigung der Neuregelungen des Spielhallengesetzes beschieden worden seien, deutlich weniger als 1 Prozent der Anträge bewilligt worden seien, wobei es sich bei den positiv beschiedenen Anträgen überwiegend um reine Betreiberwechsel gehandelt habe, die nach altem Recht erlaubte Spielhallenstandorte betroffen hätten. Gleichermaßen unerheblich ist der mit Hilfsbeweis Antrag zu 5) bezeichnete Umstand, dass selbst bei ausschließlicher Berücksichtigung des Verbots von Mehrfachkomplexen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG) und der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG davon auszugehen sei, dass nach neuer Rechtslage 400 der derzeit 500 Spielhallen nicht mehr bzw. allenfalls aufgrund der Befreiungsregelung in § 2 Abs. 1 Satz 5 SpielhG erlaubnisfähig wären und die Befreiungsregelung bisher ausschließlich in Fällen des Betreiberwechsels angewendet worden sei.

(cc) Die Abstandsregelungen genügen auch der verfassungsrechtlichen Maßgabe, dass Einschränkungen der Berufsfreiheit nicht nur den Anforderungen genügen müssen, die sich unmittelbar aus Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG ergeben, sondern auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein und insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG zu beachten haben (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 - BVERFG Aktenzeichen 1BVL2111 1 BvL 21/11 -, Rn. 40 ff., juris). Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 - BVERFG Aktenzeichen 2BVL299 2 BvL 2/99 -, Rn. 69, juris; st. Rspr.). Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich vielmehr je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVL1002 1 BvL 10/02 -, Rn. 93, juris; st. Rspr.).

Nach diesem Maßstab ist insbesondere ein Verstoß der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG im Vergleich zu Gaststätten, die Geldspielautomaten aufstellen dürfen, nicht gegeben. Denn in Anbetracht des unterschiedlichen Schwerpunkts der Gewerbetätigkeit, die bei den Spielhallen wie derjenigen der Klägerin in einem vielfältigen Angebot von Geldspielgeräten liegt, bei Gaststätten jedoch in der Verabreichung von Speisen und Getränken, liegen keine wesentlich gleichen Sachverhalte vor, die gleichartige Abstandsregelungen gebieten könnten. Aus dem bloßen Umstand, dass gesetzliche Vorschriften umgangen werden können und die Aufstellung von Geldspielgeräten als tatsächlicher Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit in Räumen erfolgen mögen, die nur vorgeblich dem Betrieb einer erlaubnisfreien Gaststätte dienen, kann die Klägerin nichts für die Verfassungswidrigkeit der Abstandsregelung herleiten.

b. Danach verstößt auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG nicht gegen die Berufsfreiheit des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Es handelt sich um eine Berufsausübungsregelung, da sie den zulässigen Umfang der

Gewerbetätigkeit am betreffenden Standort regelt. Als besondere Ausprägung der Abstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG ist das Verbot der Mehrfachkonzession bereits durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt, die nach den Ausführungen zu den Abstandsregelungen gegeben sind.

c. Die Erlaubniserteilung darf auch von der Vorlage eines vom Antrag zu 2b [1], 2. Variante) erfassten Sachkundenachweises abhängig gemacht werden. Diese Berufszugangsvoraussetzung, die dem Spielerschutz im Rahmen der Bekämpfung der Spielsucht dient (AH Drs. 16/4027, S. 14), ist kompetenzgemäß erlassen und ist für die bezweckten Ziele in Ansehung des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG geeignet, erforderlich und angemessen.

d. Die Regelung des § 8 Abs. 1 SpielhG, wonach die nach § GEWO § 33i GewO erteilten gültigen Erlaubnisse mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit verlieren und auf die sich der Antrag zu 1 bezieht, ist nicht zur Überzeugung der Kammer verfassungswidrig.

aa. Nach den Ausführungen zu den nach Maßgabe des Spielhallengesetzes einzuhaltenden Abstandsregelungen ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Berufsfreiheit des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG nicht aus der mit dieser Vorschrift geregelten zeitlichen Begrenzung bisher erteilter Erlaubnisse. Denn bezogen auf die Einhaltung der neuen Abstandsregelungen erschöpft sich der Regelungsgehalt des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG in einer befristeten Freistellung von den diesbezüglichen - verfassungsrechtlich unbedenklichen - Maßgaben des Spielhallengesetzes.

bb. Die Erlöschensregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG verstößt auch nicht gegen den durch Art. GG Artikel 14 GG gewährleisteten Schutz des Eigentums.

(1) Ein Verstoß gegen Art. GG Artikel 14 GG liegt nicht in Bezug auf die Erlaubnis nach § GEWO § 33i GewO vor, die § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG zum Erlöschen bringt.

Denn eine gewerberechtliche Erlaubnis wie diejenige nach § GEWO § 33i GewO ist kein von Art. GG Artikel 14 GG geschütztes Eigentum. Sie ist eine nicht frei verfügbare, durch das öffentliche Recht gewährte und bestimmte Rechtsposition, die nicht auf nicht unerheblicher eigener Leistung durch den Gewerbetreibenden beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR19808 1 BvR 198/08 -, Rn. 17, juris). Dass aufgrund der Erlaubnis Investitionen vorgenommen wurden, ersetzt das Erbringen von Eigenleistungen als Voraussetzung für deren Erteilung nicht. Mit der vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Situation betreffend alte preußische Wasserrechte (Urteil vom 14. April 2005 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 7 C 16/04 - juris) ist die Erlaubnis der Klägerin nicht vergleichbar. Denn nach den Ausführungen in jenem Urteil stand die Verleihung des Wasserrechts im unmittelbaren Zusammenhang mit dem erheblichen Aufwand für die Errichtung und Unterhaltung einer Mühle (a. a. O., Rn. 20), in Bezug auf die das Recht verliehen worden war. Damit hat der Betrieb von Spielhallen wie denen der Klägerin nichts gemein, zumal weder Betriebsräume noch Geräte im Eigentum der Klägerin stehen.

(2) Ein Verstoß gegen Art. GG Artikel 14 GG folgt auch nicht aus dem Umstand, dass die Klägerin auf der Grundlage erteilter Genehmigungen ihre Spielhallen betreibt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Einbeziehung des eingerichteten und ausgeübten

Gewerbebetriebes in den Schutzbereich des Art. GG Artikel 14 GG bislang offen gelassen (BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR19808 1 BvR 198/08 -, Rn. 17 f., juris). Gegen eine Einbeziehung spricht hier jedoch entscheidend, dass der Betrieb von der öffentlichrechtlichen Genehmigung abhängig ist. Weiter reicht auch sein Schutz nicht (Papier, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 105; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR19808 1 BvR 198/08 -, Rn. 22, juris). Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als Schutzgut des Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 GG würde hier im Ergebnis der ihn ermöglichenden Erlaubnis selbst einen Schutz zuweisen, der ihr, wie bereits dargelegt, auch in Ansehung getätigter Investitionen nicht zukommt. Es ist zudem nicht ersichtlich, woran im Falle des Unternehmens der Klägerin ein eigentumsrechtlicher Schutz anknüpfen soll, wenn sie doch weder Eigentümerin der Betriebsstätte noch der Spielgeräte ist. Da die Klägerin Gewerbenieterin ist, liegt ein aus Art. GG Artikel 14 GG resultierender Schutz auf Fortbestand des Unternehmens an der Stelle der gegenwärtigen Unternehmensausübung umso weniger nahe.

(3) Unabhängig davon liegt in der streitigen Erlöschensregelung nach Auffassung der Kammer keine Enteignung im Sinne von Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 3 GG, so dass das Fehlen einer Entschädigungsregelung für sich genommen nicht zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift führen kann. Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR347808 1 BvR 3478/08 -, Rn. 15, juris, st. Rspr.). Die Enteignung setzt den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug ist eine Enteignung im Sinne von Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 3 GG. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR151297 1 BvR 1512/97, BVERFG Aktenzeichen 1 BvR 1677/97 -, Rn. 30, juris). Eine solche Situation ist bei der hier streitigen Erlöschensregelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG nicht gegeben.

Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind dagegen generelle und abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Sie sind auf die Normierung objektivrechtlicher Vorschriften gerichtet, die den Inhalt des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes für die Zukunft an bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR347808 1 BvR 3478/08 -, Rn. 20, juris). So nur kann es bei der hier streitigen Erlöschensregelung liegen, die den Zeitpunkt bestimmt, ab dem Altrechtsinhaber die neuen Erlaubnisvoraussetzungen zu erfüllen haben.

(4) Die Befristungsregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG genügt auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Befristung dient der Durchsetzung der in der neuen Erlaubnisregelung vorgesehenen Abstandsregelungen, welche wiederum der Bekämpfung der

Spielsucht dienen. Insofern kann für die hier vorzunehmende Bewertung zunächst auf die Ausführungen zu den Abstandsregelungen Bezug genommen werden.

Danach ist die Geeignetheit zu bejahen. Ein milderer gleichwirksames Mittel hat der Gesetzgeber nicht verkannt. Insbesondere musste er es hinsichtlich der effektiven Durchsetzung der neuen Abstandsregelungen nicht als gleichwirksam ansehen, einzelne Spielhallenerlaubnisse bei Erfüllung der neuen Erlaubnisvoraussetzungen von der Erlöschensregelung auszunehmen. Die mit der Regelung verbundene Belastung steht auch nicht außer Verhältnis zum erstrebten Zweck, wie sich bereits aus den Ausführungen zu den Abstandsregelungen ergibt. Insbesondere gebieten nicht Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes unter eigentumsrechtlicher Betrachtung eine andere Wertung als dies in Bezug auf die Berufsfreiheit erfolgt ist. Zwar belegt der Umstand, dass die bisherigen Spielhallenerlaubnisse unbefristet waren und auch nicht frei widerrufen werden konnten, das Gewicht der bisherigen formalen gewerberechtlichen Position. Daraus folgt indes angesichts der hochrangigen verfolgten Interessen nicht bereits, dass ein neues Erlaubnisregime unverhältnismäßig ist.

(5) Auch unter dem Gesichtspunkt der unechten Rückwirkung, bei der es um eine Einwirkung des Gesetzgebers auf bereits begründete, aber noch nicht abgeschlossene Sachverhalte geht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. September 2009 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR238408 1 BvR 2384/08 -, Rn. 19, juris) ergibt sich für die Klägerin keine günstigere Wertung. Allerdings muss der Gesetzgeber, soweit der für künftige Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte anknüpft, dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz in hinreichendem Maße Rechnung tragen (vgl. für das Steuerrecht BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2012 - BVERFG Aktenzeichen 1BVL607 1 BvL 6/07, NJW 2013, NJW Jahr 2013 Seite 145 [NJW Jahr 2013 147, bei Rn. 63]). Berücksichtigt man, dass bereits im Zusammenhang mit Wettmonopolen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR105401 1 BvR 1054/01 -, juris) das Spiel an Geldspielautomaten in die Diskussion über mögliche staatliche Regelungspflichten geraten ist, dann genügt dem die hier gewählte fünfjährige Übergangsfrist.

e. Die Kammer konnte auch nicht zu der Überzeugung gelangen, dass die vom Antrag zu 3) erfasste Regelung, wonach die zulässige Höchstzahl der in einer Spielhalle aufgestellten Geräte innerhalb von 24 Monaten nach dem Inkrafttreten des Spielhallengesetzes (§ 8 Abs. 3 SpielhG) auf ein Geldspielgerät je 12 Quadratmeter Grundfläche, höchstens 8 Geräte, zu reduzieren ist, verfassungswidrig ist.

Es handelt sich um eine Berufsausübungsregelung, die mit Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG im Einklang steht (vgl. zu § SPIELV § 3 Abs. SPIELV § 3 Absatz 2 SpielV in der Fassung der Änderungsverordnung vom 11. Dezember 1985 [BGBl. I, 2244] in diesem Sinne BVerfG, Beschluss vom 27. März 1987 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR85086 1 BvR 850/86 u. a. -, NVwZ 1987, NVWZ Jahr 1987 Seite 1067), insbesondere geeignet, erforderlich und angemessen ist. Sie dient dem Spielerschutz, da eine geringere Anzahl von Spielgeräten in einer Spielhalle auch mit geringeren Anreizen zum Spielen verbunden ist (BVerfG, a. a. O.). Dem Spielerschutz kommt ein besonderes Gewicht zu, weil er auch Gesundheitsschutz sein kann, der den hier thematisierten Schutz von Erwerbsinteressen überwiegt. Ohne Erfolg wendet die

Klägerin ein, dass diese Wertung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die vorliegende Situation übertragbar sei, da sich das Bundesverfassungsgericht zu einer Anzahl von 10 Geräten pro Spielhalle geäußert habe; maßgeblich habe der Entscheidung zudem zugrunde gelegen, dass die sinnvolle Ausübung des Berufs eines Spielhallenbetreibers nicht faktisch unmöglich gemacht werde und die Angemessenheit in Anbetracht der seinerzeit sehr viel großzügigeren Übergangsregelung bejaht worden sei. Dies führt nicht auf die Verfassungswidrigkeit der hier streitigen Regelung. Denn es fehlt an Anhaltspunkten dafür, dass bei einer Höchstzahl von acht Geräten der Beruf eines Spielhallenbetreibers praktisch unmöglich gemacht wird. Allein der Hinweis auf Umsatzeinbußen durch die Verringerung von Geräten genügt dafür nicht. Dass die Übergangsregelung vorliegend kürzer ist als im Falle der Änderungsverordnung aus dem Jahre 1985, belegt nicht ihre Unangemessenheit, weil sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lediglich positiv zur Angemessenheit der dortigen Regelung verhält. Auch in Bezug auf die Anzahl der Spielgeräte kann die Klägerin nichts aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes herleiten. Der Umstand, dass der (Bundes-) Verordnungsgeber im Jahre 2006 die zulässige Höchstzahl von Spielgeräten in Spielhallen von 10 auf 12 Geräte erhöht hat, begründet kein Vertrauen der Klägerin in die Beibehaltung dieser Maßgabe durch den Landesgesetzgeber nach dem Übergang der Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen.

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG ist in Bezug auf die Spielsäle konzessionierter Spielbanken, in denen die vielfache Anzahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte aufgestellt ist, nicht ersichtlich. Unabhängig davon, dass in Spielbanken ähnliche Geldspielgeräte wie in Spielhallen verwendet werden, handelt es sich nicht um wesentlich gleiche Sachverhalte. Dagegen spricht bereits, dass es in Berlin lediglich zwei Spielbanken mit wenigen Außenstellen gibt, dagegen mehrere hundert Spielhallen. Daher war dem Hilfsbeweis Antrag zu 7) nicht nachzugehen, der auf den Umstand abzielt, dass sich die Anzahl der in Spielbanken betriebenen Slot-Maschinen seit Anfang der 1990er Jahre bis heute mehr als vervierfacht habe, die Anzahl der Gewinnspielgeräte, die in Berlin auf gewerberechtl. Grundlage betrieben würden, sich im gleichen Zeitraum verringert habe. Denn darauf kommt es nicht an. Soweit der Hilfsbeweis Antrag zu 7) ergänzend auf das Verhältnis von Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten abzielt, kann auf die Ausführungen zum Hilfsbeweis Antrag zu 4) Bezug genommen werden.

f. Bei der Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, wonach die Spielgeräte einzeln unter Wahrung jeweiliger Abstände aufzustellen sind (Antrag zu 4) handelt es sich um eine am Maßstab des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG zu messende Berufsausübungsregelung, die dazu dienen soll Spieler an der gleichzeitigen Bedienung von zwei Geldspielgeräten zu hindern (AH Drs. 16/4027 S. 15). Gründe, aus denen dies nicht mit Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG vereinbar sein sollte, hat die Klägerin nicht vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich.

g. Die mit Antrag zu 5) angegriffene Regelung des § 5 SpielhG, mit der die bislang zu beachtende Sperrzeit zwischen 5.00 Uhr und 6.00 Uhr auf den Zeitraum von 3.00 Uhr bis 11.00

Uhr ausgedehnt wird, stellt ebenfalls eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Berufsausübungsregelung dar. Dem Einwand der Klägerin gegen die Geeignetheit der Regelung, eine längere Spielpause herbeizuführen, dass das Problem lediglich verlagert werde, weil Spieler in Gaststätten mit Spielautomaten ausweichen könnten, folgt die Kammer nicht. Es ist augenfällig, dass die achtstündige Schließung der Spielhallen geeignet ist, eine Spielpause in Spielhallen herbeizuführen. Damit wird ein Zweck des Spielhallengesetzes nicht nur gefördert (was für die Eignung seiner Regelung ausreichte), sondern erreicht. Der von der Klägerin angesprochene Zweck der generellen Spielunterbrechung liegt außerhalb des Regelungszwecks dieses Gesetzes.

h. Auch die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG (Antrag zu 6, 1. Variante), wonach das äußere Erscheinungsbild einer Spielhalle nicht mit auffälliger Werbung oder sonstigen Werbemitteln gestaltet sein darf, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht, verstößt nicht gegen die Verfassung. Es handelt sich um eine zulässige Berufsausübungsregelung (Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG). Entgegen der Auffassung der Klägerin ist mit dieser Maßgabe nicht deswegen ein vollständiges Werbeverbot verbunden, weil die Werbung nicht auffällig sein darf. Denn aus dem Regelungszusammenhang ergibt sich bereits, dass es sich um ein Verbot (nur) solcher auffälliger Werbung handelt, von der ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht. Dass dieser Begriffswahl nicht mit Erfolg der Einwand der Unbestimmtheit entgegengehalten werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht zu einer ähnlichen Regelung des Glücksspielstaatsvertrages a. F. entschieden (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928/08 -, Rn. 28, juris). Eine Eignung zur Förderung der hiermit bezweckten Bekämpfung der Spielsucht durch Verminderung der Anreize kann der Regelung nicht abgesprochen werden. Ein milderer Mittel ist nicht ersichtlich. Da der Spielhalle durch diese Regelung auch nicht der Kontakt nach außen abgeschnitten ist - sie kann weiter damit werben, dass es sich um eine Spielhalle handelt - steht die Belastung auch nicht außer Verhältnis zum verfolgten - hochrangigen - Ziel. Ob eine derartige Regelung nach Maßgabe des § GEWO § 33i GewO zulässig gewesen wäre, ist dagegen kein tauglicher Maßstab für die Frage der Verhältnismäßigkeit. Mit ihrem Vortrag, das Berliner Landesrecht kenne keine dem § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG vergleichbare Werberestriktion für Spielbanken, zeigt die Klägerin keinen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG auf. Denn wie bereits ausgeführt, bildet für die hier gegebene Konstellation die Rechtsfigur der konsequenten Zweckverfolgung sowie das Kohärenzgebot keinen Prüfungsmaßstab. Für einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG fehlt es in Anbetracht der unterschiedlichen Verbreitung von Spielhallen und Spielbanken bereits an einem im Wesentlichen gleichgelagerten Sachverhalt. Zudem berücksichtigt die Klägerin nicht ausreichend, dass auch die Berliner Spielbanken gemäß § 2 Abs. 2 GlüStV der Regelung des § 5 Abs. 1 GlüStV unterliegen, wonach Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1 GlüStV auszurichten ist; § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV benennt als Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern und die

Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Mit diesen Zielen unvereinbar erscheint allerdings eine Werbung, von der im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG in auffälliger Weise ein Aufforderungs- und Anreizcharakter zum Spielen ausgeht (vgl. zu § STVGLUESTV2007 § 5 GlüStV a. F. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928.08 -, Rn. 47, juris; Hecker/Ruttig, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 39; Windorffer, DÖV 2012, DOEV Jahr 2012 Seite 257 [DOEV Jahr 2012 263]).

i. Die von den Anträgen zu 7) und 8) erfassten Regelungen des § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 SpielhG, wonach in Spielhallen, in denen Speisen oder Getränke an Ort und Stelle verabreicht werden, höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen und zudem die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken verboten ist, stellen Berufsausübungsregelungen dar, die dem Spielerschutz dienen sollen, indem der Anreiz zum Verweilen in einer Spielhalle vermindert wird. Ein gleichwirksames, aber weniger belastendes Mittel, Spielpausen für Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme zu erhalten, ist nicht ersichtlich. Es ist dem Gewerbetreibenden auch zuzumuten, auf die - zumal unentgeltliche - Abgabe von Speisen und Getränken im Interesse des Spielerschutzes zu verzichten, selbst wenn mit dem Verzicht der entgeltlichen Abgabe ein Umsatzrückgang verbunden sein mag und das Absehen von unentgeltlicher Verabreichung von Speisen und Getränken womöglich von ihm als unhöflich empfunden werden könnte. Weckt diese Vorschrift nach dem hier maßgeblichen abstrakten Regelungsgehalt nach alledem keine verfassungsrechtlichen Bedenken, so schließt dies ein mögliches Erfordernis einschränkender Auslegung im Einzelfall nicht aus.

j. Soweit mit dem Antrag zu 9) die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Abs. 2 SpielhG in Abrede gestellt wird, wonach in jeder Spielhalle mindestens eine Aufsichtsperson dauerhaft anwesend zu sein hat, folgt die Kammer der Klägerin nicht. Gründe, weshalb diese Berufsausübungsregelung den Voraussetzungen des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG in Bezug auf Geeignetheit, Erforderlichkeit oder Angemessenheit nicht entsprechen sollte, hat die Klägerin weder dargetan noch sind sie sonst ersichtlich.

k. Auch mit ihrem Antrag zu 10), der sich auf die gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG vorzunehmende Eingangskontrolle richtet, dringt die Klägerin nicht durch. Nach dieser Vorschrift ist die Durchsetzung des Zutrittsverbots für Minderjährige nach § 6 Abs. 4 Satz 1 SpielhG durch eine Eingangskontrolle in Verbindung mit der Vorlage des Personalausweises oder anderer zur Identitätskontrolle geeigneter Dokumente zu gewährleisten. Dass diese Berufsausübungsregelung nicht geeignet ist, das verfolgte Ziel des Jugendschutzes zu fördern, behauptet auch die Klägerin nicht. Soweit sie die Regelung für nicht erforderlich hält, weil eine Sichtkontrolle ausreichend sei, zeigt sie kein gleichwirksames milderer Mittel auf, da das äußere Erscheinungsbild nicht immer sicher auf das tatsächliche Alter schließen lässt. Zu Unrecht hält die Klägerin die Regelung für unangemessen, weil die Einlasskontrolle anhand von Dokumenten auch für Personen vorgeschrieben sei, die offensichtlich volljährig seien. Bei dieser Auslegung beachtet die Klägerin nicht ausreichend den Wortlaut und den Zusammenhang der Vorschrift zu § 6 Abs. 4 Satz 1 SpielhG. Denn vorgeschrieben ist lediglich die Durchsetzung des

Zutrittsverbots für Minderjährige. Zu diesem Zweck bedarf es keiner Kontrolle von Personen ganz offensichtlich fortgeschrittenen Alters.

l. Der Antrag zu 11) betrifft die durch § 6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG geregelte Verpflichtung des Spielhallenbetreibers, für die Dauer von mindestens einem Jahr Personen vom Spiel auszuschließen, die ein dementsprechendes Verlangen bei Betreiber oder Personal geäußert haben. Auch hier teilt die Kammer die verfassungsrechtlichen Bedenken der Klägerin nicht. Es fehlt an Anhaltspunkten dafür, dass diese Berufsausübungsregelung den Maßgaben des Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG nicht entspricht. Die Klägerin geht fehl in ihrer Einschätzung, dass die nach Satz 2 dieser Vorschrift geregelte Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten gegen das Recht der informationellen Selbstbestimmung (Art. GG Artikel 2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 1, GG Artikel 2 Absatz 1 Abs. GG Artikel 2 Absatz 1 GG) verstoße und dies auf die Ausschlusspflicht nach § 6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG durchschlage. Denn in Anbetracht der Freiwilligkeit, die dem Wunsch nach einem Ausschluss innewohnt, bedarf es hier eines grundrechtlichen Schutzes nicht. Allerdings kann die Anmeldung von freiwilligen Ausschlüssen dazu führen, dass eine allgemeine Einlasskontrolle anhand von Identitätsdokumenten vorgenommen werden muss, um die Einhaltung der Pflicht aus § 6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG sicherzustellen.

m. Der Antrag zu 2a (2. Variante) der Klägerin, mit dem die Verfassungsmäßigkeit einer glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht gem. §§ 4, 24 Abs. 1 GlüStV als solcher in Abrede gestellt wird, bleibt ohne Erfolg. Denn die dem Beklagten zukommende Kompetenz für die Regelung des Rechts der Spielhallen umfasst die Befugnis, eine Erlaubnispflicht für den Betrieb einer Spielhalle zu regeln. Dass es sich hierbei um eine Erlaubnis nicht unter dem Gesichtspunkt der gewerblichen Tätigkeit handelt, sondern an den Umstand angeknüpft wird, dass in der Spielhalle Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden (§ 2 Abs. 3 GlüStV), ändert daran nichts. Die Ausgestaltung als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ist in Anbetracht der verfolgten Gemeinwohlinteressen, vor allem die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht mit ihren bedenklichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Betroffenen im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928/08 -, Rn. 52, juris).

n. Auch mit ihrem hilfsweise gestellten Antrag zu 2b [2]) dringt die Klägerin nicht durch. Dieser bezieht sich auf die Freistellung von den inhaltlichen Anforderungen, wie sie in §§ 24 ff. GlüStV, § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 2 f. AGGlüStV i. V. m. § 2 Abs. 1 S 2 - 4 SpielhG geregelt sind. Dabei versteht die Kammer den insoweit von der Klägerin gestellt Antrag, soweit es dort zuletzt heißt:

„und/oder wegen Nichteinhaltung der Anforderungen gem. § 25 Abs. 1 S. 1 GlüÄndStV und/oder gem. § 25 Abs. 2 GlüÄndStV, jeweils i. V. m. § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 2 - 4 SpielhG“, als teilweise Wiederholung des Antragsinhalts.

Die von der Klägerin geäußerten Bedenken gegen die Bestimmtheit der Regelungen teilt die Kammer nicht. Denn Auslegungsprobleme mit der Folge praktisch unlösbarer Widersprüche sind auch nach dem Vortrag der Klägerin nicht ersichtlich. Dies betrifft zunächst die Frage der Betroffenheit der Klägerin als Spielhallenbetreiberin. Der allgemeine glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt des § 4 GlüStV, der auf Spielhallen gemäß § 2 Abs. 3 Anwendung findet, wird konkretisiert durch den ebenfalls auf Spielhallen gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV anwendbaren Vorschrift des siebten Abschnitts des Staatsvertrages, der die Spielhallen betrifft und die allgemeine Erlaubnispflicht für diesen Bereich auf die „Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle“ konkretisiert. § 2 Abs. 3 GlüStV bestimmt den Anwendungsbereich des Vertrages für Spielhallen ferner auf die §§ 1 - 3, 4 Abs. 3 und 4, §§ 5 bis 7 sowie den neunten Abschnitt. Dass auch die allgemeinen Vorschriften wie etwa § 4 Abs. 1 GlüStV kraft Anordnung durch § 2 Abs. 3 GlüStV an die Klägerin als Spielhallenbetreiberin wenden, obwohl dort von der Veranstaltung oder Vermittlung von Glücksspielen die Rede ist, wirft keine unlösbaren Zweifelsfragen auf, weil nach § 3 Abs. 4 GlüStV ein Glücksspiel im Sinne des Vertrages dort veranstaltet oder vermittelt wird, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

Auch hinsichtlich der Versagungsgründe liegt keine zur Verfassungswidrigkeit führende Unbestimmtheit vor. Es stellt entgegen der Auffassung der Klägerin kein unlösbares Auslegungsproblem dar, ob die in § 25 GlüStV geregelte Abstandspflicht auch Spielhallen betrifft, die zwar die Begriffsmerkmale des § 3 Abs. 7 GlüStV betreffen, aber mangels Bereithaltens von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nicht vom Vertrag erfasst sind. Gleichmaßen verhält es sich mit der Frage, ob die Ausfüllung von § 25 GlüStV durch eine Bezugnahme auf die Abstandsregelungen des Spielhallengesetzes durch § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 AGGlüStV den Kreis der für die Abstandsregelungen zu beachtenden Spielhallen auf die nach § 2 Abs. 3 GlüStV nicht erfassten Spielhallen ausdehnt.

Derartige Zweifel sind auch wegen der übrigen für die Erlaubniserteilung in Bezug genommenen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages nicht angezeigt. Dies betrifft insbesondere § 24 Abs. 2 GlüStV, der die fehlende Konformität der beabsichtigten Betätigung mit den Zielen des § 1 GlüStV als Versagungsgrund normiert sowie die Werberegulierung des § 5 GlüStV (vgl. zu GlüStV a. F. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - BVERFG Aktenzeichen 1BVR92808 1 BvR 928/08 - Rn. 26, juris). Allein der Umstand, dass nach § 5 Abs. 4 zur Konkretisierung von Art und Umfang der nach § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV erlaubten Werbung durch die Länder eine Werberichtlinie zu erlassen ist, führt nicht bereits auf den Schluss, dass die gegenwärtige einen auch nicht durch Auslegung ermittelbaren Inhalt habe. Hierfür hat die Klägerin nichts aufgezeigt.

Die Maßgaben für die Erlaubniserteilung nach §§ 4 Abs. 1, 24 f. GlüStV i. V. m. § BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 2 f. AGGlüStV und § 2 Abs. 1 S. 2 - 4 SpielhG lassen ferner keine Unvereinbarkeit mit dem hier betroffenen Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG erkennen. Die Regelungen dienen ersichtlich dem Spielerschutz in Gestalt der Bekämpfung und Verhinderung

von Spielsucht teilweise ergänzt um das Ziel des Jugendschutzes, indem die Erlaubnis von der Einhaltung der Maßgaben des Jugendschutzes (§ 4 Abs. 3 GlüStV), der Werbung (§ 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV), eines Sozialkonzepts (§ 6 GlüStV), der Einhaltung von Aufklärungspflichten (§ 7 GlüStV), der Übereinstimmung von Errichtung und Betrieb einer Spielhalle mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages (§ 25 Abs. 2 Satz 1 GlüStV), des Abstandserfordernisses (§ 25 GlüStV i. V. m. §§ BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 1 AGGlüStV, 2 Abs. 1 S. 2 - 4 SpielhG) sowie der äußeren Gestaltung der Spielhalle (§ 26 Abs. 1 GlüStV i. V. m. §§ BAYAGGLUESTV § 15 Abs. BAYAGGLUESTV § 15 Absatz 3 Satz 2 AGGlüStV, 4 Abs. 1 Satz 1 SpielhG) Bezug abhängig gemacht wird. Mildere Mittel sind hierfür nicht ersichtlich. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Regelungen außer Verhältnis zu den verfolgten gewichtigen Zielen stehen.

Soweit die Regelungen der glücksspielrechtlichen Erlaubniserteilung mit den Maßgaben des Spielhallengesetzes übereinstimmen, kann auf die diesbezüglichen Ausführungen Bezug genommen werden. Ohne Erfolg verweist sich die Klägerin für eine Unvereinbarkeit der Werberegulung des § 5 Abs. 3 GlüStV mit höherrangigem Recht auf eine Verletzung des Kohärenzgebotes. Dies ist kein hier anzuwendender Maßstab, weil die Verletzung von Grundfreiheiten des AEUV, in dessen Rahmen eine Kohärenzprüfung erforderlich werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - BVerwG BVERWG Aktenzeichen 8 C 2/10 -, Rn. 15, juris), für die Betätigung der Klägerin schon in Ermangelung eines grenzüberschreitenden Bezuges nicht in Rede steht.

Da zudem die Figur des strukturellen Vollzugsdefizits für den vorliegenden Fall nicht anwendbar ist (vgl. oben zu a. bb. [1]), muss mangels Entscheidungserheblichkeit auch dem Hilfsbeweis Antrag zu 8) nicht nachgegangen werden, der auf den Umstand abzielt, dass die Berliner Spielbanken nachhaltig und schwerwiegend gegen die Werbe- und Vermarktungsbeschränkungen des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere auch gegen das Verbot der Werbung im Internet verstießen, ohne dass die Verwaltung des Landes Berlin bislang hiergegen eingeschritten sei. Soweit sich der Antrag auf die Verletzung von Rechtsvorschriften bezieht, ist der Antrag im Übrigen bereits unzulässig. Denn es handelt sich insoweit um rechtliche Wertungen, die dem Beweis nicht zugänglich sind. Gleichermäßen verhält es sich mit der Frage, ob die Verstöße nachhaltig und schwerwiegend sind.

o. Danach bleibt auch der Antrag zu 6 (2. Variante) der Klägerin ohne Erfolg, mit dem sie - soweit zulässig - die Feststellung begehrt, dass sie die in § 5 Abs. 2, 3 und 5 GlüStV vorgesehenen Werbebeschränkungen nicht zu beachten habe. Diese Berufsausübungsregelungen, mit denen an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen gerichtete Werbung untersagt wird (Abs. 2), Werbemedien beschränkt werden (Abs. 3) und die Werbung für unerlaubte Glücksspiele verboten wird (Abs. 5) lassen nach den Ausführungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht eine Überschreitung der durch Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen nicht erkennen. Dafür hat auch die Klägerin nichts vorgetragen.

p. Was den Antrag zu 13) betrifft, mit dem die Klägerin die Pflichten aus §§ 6 und 7 GlüStV angreift, die ihr die Entwicklung eines Sozialkonzepts auferlegt und sie zur Einhaltung dort näher genannter Aufklärungsmaßnahmen verpflichtet, so bieten auch diese Vorschriften keine Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit mit Rücksicht auf Art. GG Artikel 12 Abs. GG Artikel 12 Absatz 1 GG. Die Behauptung der Klägerin, es sei nicht ersichtlich, dass die gegenwärtigen Regelungen nicht ausreichend seien, bietet in Anbetracht des gesetzgeberischen Spielraums keinen verfassungsrechtsrelevanten Zweifel an der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen. Ohne Erfolg wendet die Klägerin zudem ein, dass derartige Verpflichtungen angesichts der fortbestehenden Erlaubnis nach § GEWO § 33i GewO nur nach den dafür vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen als nachträgliche Nebenbestimmung der Erlaubnis geregelt werden dürften. Denn dabei verkennt sie, dass die Maßgaben für behördliches Vorgehen im Rahmen des § GEWO § 33i GewO keine Bindungswirkung für den Landesgesetzgeber entfaltet, wenn er ebendiese Vorschrift durch Landesrecht ersetzt.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ VWGO § 154 Abs. VWGO § 154 Absatz 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf §§ VWGO § 167 Abs. VWGO § 167 Absatz 1 VwGO, 709 Satz 1 ZPO.

Die Berufung ist hinsichtlich des Antrages zu 1) zuzulassen, weil die Frage der Vereinbarkeit der zeitlichen Befristung der nach § GEWO § 33i GewO erteilten Erlaubnisse mit Art. GG Artikel 14 GG grundsätzliche Bedeutung hat; die Berufungszulassung hinsichtlich der Anträge zu 3, 4, 7 und 8 folgt aus der grundsätzlichen Bedeutung der Frage, ob die Rechtssetzungsbefugnis des Beklagten für das Recht der Spielhallen im Sinne des Art. GG Artikel 74 Abs. GG Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG auch die Ersetzung solcher Regelungen umfasst, die bislang unter dem Gesichtspunkt der Aufstellung von Spielgeräten erlassen worden sind, §§ VWGO § 124a Abs. VWGO § 124A Absatz 1 Satz 1, 124 Abs. VWGO § 124A Absatz 2 Nr. 3 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten hinsichtlich der Anträge 1, 3, 4, 7 und 8 die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Im Übrigen steht den Beteiligten gegen dieses Urteil die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § VWGO § 67 Abs. VWGO § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.