

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes Beschluss

VerfGH 96/13

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn G. S.,
H.-Straße, Berlin,

- Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Dr. J. B.,
S.-Straße, Berlin -

g e g e n

1. den Beschluss des Kammergerichts vom 13. Mai 2013 - 3 Ws (B) 218/13 -
162 Ss 14/13 -,
2. das Urteil des Amtsgerichts Tiergarten vom 5. November 2012
- (327 OWi) 3041 Js-OWi 7782/12 (213/12) -

Beteiligte gemäß §§ 53, 44 VerfGHG:

1. Die Präsidentin des Kammergerichts,
Eißholzstraße 30 - 33, 10781 Berlin,

2. Der Präsident des Amtsgerichts Tiergarten,
Turmstraße 91, 10548 Berlin,
 3. Abgeordnetenhaus von Berlin,
Niederkirchnerstraße 5, 10117 Berlin,
 4. Senat von Berlin,
vertreten durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Technologie und Forschung,
Grunewaldstraße 66 - 67, 10823 Berlin,
- Verfahrensbevollmächtigte der Beteiligten zu 3 und 4:
Rechtsanwälte G. u. a.,
K.-Straße, Berlin -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Schudoma, den Vizepräsidenten Hund und die Richterinnen und Richter Körner, Prof. Dr. Krieger, Müller-Gazurek, Müller-Jacobsen, Dr. Rueß, Starostik und Wesel

am 20. Juni 2014 b e s c h l o s s e n :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

I.

Der Beschwerdeführer, Geschäftsführer einer Spielhallen GmbH, wendet sich gegen seine Verurteilung in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Zuwi-derhandlungen gegen das Spielhallengesetz Berlin.

1. Das am 2. Juni 2011 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 223; Spielhallengesetz Berlin - SpielhG -) regelt den Betrieb von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen vor dem Hintergrund der unions- und bundesrechtlich veranlassten Änderungen des staatlichen Glücksspielrechts neu. Die für das Verfassungsverfahren relevanten Vorschriften lauten wie folgt:

§ 1 Spielhallen und ähnliche Unternehmen, Anwendungsbereich

Eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der gewerbsmäßigen Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 oder des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit im Sinne der Gewerbeordnung dient. Der Anwendungsbereich dieses Gesetzes umfasst auch zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits bestehende Betriebe mit einer Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung. Die Regelungen des § 8 bleiben hiervon unberührt.

§ 4 Anforderungen an die Gestaltung und Einrichtung von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen

(1) ...

(2) In Unternehmen nach § 1 darf je 12 Quadratmeter Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden; die Gesamtzahl darf jedoch acht Geräte nicht übersteigen. Bei Mehrplatzspielgeräten ist jeder Spielplatz als ein Gerät zu behandeln. Die Geräte sind einzeln in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante. ...

(3) und (4) ...

§ 6 Jugend- und Spielerschutz

(1) In Unternehmen nach § 1, in denen Speisen oder Getränke an Ort und Stelle verabreicht werden, dürfen höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden. Die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken ist verboten.

(2) bis (8) ...

§ 7 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

...

6. entgegen § 4 Absatz 2 Satz 3 Spielgeräte nicht richtig aufstellt,

...

9. als Inhaberin oder Inhaber oder als Aufsichtsperson eines Unternehmens nach § 1 entgegen § 6 Absatz 1 Satz 2 unentgeltlich Speisen oder Getränke abgibt oder

zulässt, dass unentgeltlich Speisen oder Getränke abgegeben werden,

...

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden.

§ 8 Übergangs- und Schlussbestimmungen

(1) Nach § 33i der Gewerbeordnung erteilte gültige Erlaubnisse verlieren mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit. Die Inhaberin oder der Inhaber dieser Erlaubnisse haben den nach § 2 Absatz 3 Nummer 4 geforderten Sachkundenachweis innerhalb von zwölf Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes der zuständigen Behörde vorzulegen.

(2) ...

(3) Wer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ein Unternehmen nach § 1 rechtmäßig betreibt und über eine gültige Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung verfügt, hat für diesen Betrieb die Zahl der Geräte und Spiele innerhalb von 24 Monaten auf das nach § 4 Absatz 2 und 3 zulässige Maß zu reduzieren.

(4) Werden die in Absatz 1 bis 3 geforderten Verpflichtungen von der Inhaberin oder vom Inhaber nicht oder nicht fristgemäß erfüllt, ist von der zuständigen Behörde ein Verfahren mit dem Ziel des Widerrufs der Erlaubnis einzuleiten.

§ 9 Anwendung von Bundesrecht

(1) Dieses Gesetz ersetzt im Land Berlin § 33i der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 14 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, sowie § 3 Absatz 2 und 3 und § 4 Satz 2 der Spielverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280).

(2) Im Übrigen finden die Gewerbeordnung und die Spielverordnung sowie auf diesen Rechtsgrundlagen erlassene Vorschriften in der jeweils geltenden Fassung weiterhin Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen worden sind.

Daneben enthält das Gesetz Regelungen über die Verschärfung der Voraussetzungen für die Erteilung neuer Genehmigungen (insbesondere den Ausschluss von Mehrfachkonzessionen und Abstandsgebote der Spielhallen untereinander). Ferner gelten neue Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz sowie für die Werbung, von der kein Anreiz- oder Aufforderungscharakter ausgehen darf, eine Reduzierung der Zahl der gestatteten „anderen Spiele“ von bisher drei Spielen auf ein Spiel, die Verlängerung der Sperrzeiten von einer Stunde auf acht Stunden und eine personalintensivere Überwachung der Spielhallen. Mit einer einjährigen Übergangsfrist wurden auch die Anforderungen an die Qualifikation des Aufsichtspersonals erhöht.

2. Der Beschwerdeführer ist Geschäftsführer einer GmbH, die in Berlin mehrere Spielhallen betreibt. Zwei davon liegen direkt nebeneinander in Berlin-Spandau (Spielhalle 1 und 2). Darin sind jeweils zwölf Spielgeräte in Zweiergruppen aufgehängt.

Ende Juni 2011 wies das Bezirksamt Spandau den Beschwerdeführer auf das Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes hin. Geldspielgeräte dürften nicht mehr in Zweiergruppen, sondern nur noch einzeln mit Abstand und Sichtschutz zum nächsten Gerät aufgestellt werden, und die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken sei verboten. Nach einer Kontrolle der Spielhalle 2 am 29. Juni 2012 erließ das Bezirksamt gegen den Beschwerdeführer den im Ausgangsverfahren angegriffenen Bußgeldbescheid. Darin wurde ihm u. a. vorgeworfen, er habe in dieser Spielhalle vorsätzlich die kostenlose Abgabe von Wasser und Erfrischungsgetränken zugelassen. Außerdem habe er trotz einer im Januar 2012 verhängten Geldbuße weiterhin vorsätzlich Geldspielgeräte ohne Sichtblenden und mit zu geringem Abstand aufstellen lassen. Im Einspruchsverfahren machte der Beschwerdeführer kompetenzrechtliche Bedenken gegen das Spielhallengesetz geltend und wandte ein, das Verbot unentgeltlicher Getränkeabgabe sei unverhältnismäßig und im Vergleich zur Rechtslage bei Gaststätten gleichheitswidrig. Das Amtsgericht Tiergarten verhängte wegen der unentgeltlichen Abgabe von Getränken (Zuwiderhandlung gegen § 7 Abs. 1 Nr. 9 SpielhG i. V. m. § 6 Abs. 1 SpielhG) eine Geldbuße von 300,- EUR und wegen der Aufhängung der Spielgeräte in Zweiergruppen ohne Einhaltung des Mindestabstands und ausreichenden Sichtschutz (Zuwiderhandlung gegen § 7 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG) eine weitere Geldbuße von 300,- EUR.

In seiner Rechtsbeschwerde rügte der Beschwerdeführer die formelle und materielle Verfassungswidrigkeit der Vorschriften des neuen Spielhallengesetzes zum Verbot der kostenlosen Abgabe von Getränken nach § 6 Abs. 1 SpielhG und zum Aufstellen der Spielgeräte nach § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG. Der Berliner Landesgesetzgeber verfüge nicht über die Kompetenz zu einer vom Bundesrecht abweichenden Regelung der Aufstellungsweise der Spielgeräte. Beide Regelungen seien unverhältnismäßig und verstießen gegen die Berufsfreiheit. Auch sei die Regelung über die Einzelaufhängung der Automaten mit Abständen und

Sichtblenden ungeeignet zur Eindämmung der Spielsucht und benachteilige Betreiber von Spielhallen gegenüber denen von Gaststätten und Spielbanken. Die Generalstaatsanwaltschaft trat den verfassungsrechtlichen Bedenken unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin zum Spielhallengebiet entgegen und beantragte, die Rechtsbeschwerde als offensichtlich unbegründet zu verwerfen. Das Kammergericht verwarf die Rechtsbeschwerde mit Beschluss vom 13. Mai 2013 ohne weitere Begründung nach § 79 Abs. 3 Satz 1 OWiG, § 349 Abs. 2 StPO.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer, die dem Bußgeldverfahren zugrunde liegenden §§ 4 Abs. 2 Satz 3 und 6 Abs. 1 SpielhG i. V. m. den Ordnungswidrigkeitstatbeständen des § 7 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 9 SpielhG seien wegen eines Verstoßes gegen Art. 10 und Art. 17 der Verfassung von Berlin - VvB - sowie den Vertrauensgrundsatz verfassungswidrig. Die Eingriffe in die Berufsfreiheit durch das Verbot des unentgeltlichen Getränkeauschanks und das Gebot der Einzelaufstellung der Spielautomaten seien nicht zu rechtfertigen. Dem Land Berlin fehle bereits die Gesetzgebungskompetenz. Diese komme dem Bundesgesetzgeber zu, der in der Spielverordnung - SpielV - insoweit weniger strenge Regelungen vorsehe. Die widersprüchliche Rechtslage werfe Probleme bei der Behandlung von Doppelspielgeräten auf. Das Gebot der Einzelaufstellung sei zudem ungeeignet, die Spielsucht einzudämmen. Ein Zusammenhang zwischen der Mehrfachbespielung von Geräten und pathologischem Spielverhalten sei nicht erkennbar. An den in den Spielbanken aufgestellten Automaten seien die zugelassenen Gewinn- und Verlustbeträge um ein Vielfaches höher. Trotzdem gebe es dort kein Einzelaufstellungsgebot. Auch werde durch die Regelung nicht verhindert, dass ein Gast parallel an zwei Geräten spiele, weil der Spielzyklus es auch bei Einzelaufstellung in der Regel zulasse, zwischen zwei Geräten hin- und herzuwechseln. Aus den ersten Daten von Spielhallen, die das Einzelaufstellungsgebot schon umgesetzt hätten, lasse sich schließen, dass die vorgeschriebene Abschirmung zu einem längeren und intensiveren Spiel an einem Gerät beitragen könne. Auch die Regelung über den Getränkeauschank sei ungeeignet und unverhältnismäßig. Sie verhindere nicht das Mitbringen von Getränken durch die Gäste oder das Ausweichen auf Trinkwasser aus den Wasserhähnen der Toilettenräume. Der Gleichheitsgrundsatz

sei verletzt, weil in Gaststätten und Spielbanken die Abgabe von Speisen und Getränken uneingeschränkt erlaubt sei. Dem Gesetzgeber gehe es tatsächlich nicht um Spielerschutz, sondern um die Erhaltung der Einnahmen aus den Spielbanken, deren Umsatz infolge der Konkurrenz der Spielhallen erheblich zurückgegangen sei. Im Übrigen verweise er auf den Vortrag einer anderen Beschwerdeführerin in dem inzwischen durch Rücknahme beendeten Verfassungsbeschwerdeverfahren VerfGH 40/12, das sich unmittelbar gegen Vorschriften des Spielhallengesetzes Berlin richtete.

Mit Schriftsatz vom 9. Dezember 2013 führte der Beschwerdeführer in Erwiderung auf den Vortrag der Beteiligten zu 3 und 4 aus, es treffe zwar zu, dass die angegriffenen Vorschriften in § 4 Abs. 2 Satz 3 und § 6 Abs. 1 SpielhG bei isolierter Betrachtung lediglich einen durch vernünftige Gemeinwohlerwägungen gerechtfertigten Eingriff in die Berufsausübung enthielten. Der Berliner Gesetzgeber habe es jedoch, wie dem Gerichtshof nicht zuletzt aus dem Verfahren VerfGH 40/12 bekannt sei, bei diesen Regelungen nicht belassen. Vielmehr habe er die Betreiber gewerblicher Spielhallen mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen belastet, die sich in ihrer Gesamtheit als erhebliche wirtschaftliche Beeinträchtigung bis hin zur Existenzbedrohung und -vernichtung darstellten. Schon durch die Anhebung der Vergnügungssteuer im Januar 2011 von 11 % auf jetzt 20 % des Einspielergebnisses sei das Unternehmen geschwächt worden. Die Vielzahl der - im Einzelnen weiter aufgezählten - Belastungen führe dazu, dass man sie nicht als bloße Berufsausübungsregelungen einordnen dürfe, sondern die Gesamtauswirkungen betrachten müsse (sog. additiver Grundrechtseingriff). Maßnahmen, die - wie vorliegend - insgesamt der gezielten Eindämmung eines Berufs dienen und gerade in ihrer Kumulation zur Existenzgefährdung des Grundrechtsinhabers führen könnten, seien in ihrer Zielsetzung und ihrem Gewicht objektive Berufszulassungsschranken. Die wirtschaftliche Schwächung des Betriebs durch die Sperrzeitverlängerung um sieben Stunden, die Pflicht zur Anwesenheit einer Aufsichtsperson und die drohende Verringerung der Automatenanzahl von zwölf auf acht werde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass der Betrieb in seiner jetzigen Form nicht mehr fortgeführt werden könne. Demgegenüber nehme der Gesetzgeber die Betreiber der Spielbanken, von denen das Land Berlin Abgaben in Höhe von 80 % des Bruttospie-

lertrags erhalte und das darüber hinaus von der überwiegend an die Lotto-Stiftung fließenden Sonderabgabe profitiere, weniger in die Pflicht, insbesondere auch hinsichtlich der Anforderungen an die aufgestellten Automaten.

Die Beteiligten haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Die Beteiligten zu 3 und 4 halten die angegriffenen Vorschriften für formell und materiell verfassungsgemäß. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen sei weit auszulegen und umfasse die streitgegenständlichen Regelungen. Das Land Berlin habe auch den ihm zuzubilligenden Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Ziels, die Suchtgefahren einzudämmen, nicht überschritten.

II.

Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

1. Soweit sie sich gegen das Urteil des Amtsgerichts Tiergarten richtet, ist sie bereits unzulässig. Insoweit rügt der Beschwerdeführer keine Grundrechtsverletzung, die im Rechtsbeschwerdeverfahren vor dem Kammergericht nicht korrigierbar gewesen wäre (vgl. Beschluss vom 25. April 2013 - VerfGH 180/12 - wie alle nachfolgend zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de, Rn. 10, m. w. N.).

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die letztinstanzliche Entscheidung des Kammergerichts und mittelbar gegen Bestimmungen des Spielhallengesetzes richtet, ist sie ferner teilweise unzulässig. Mit Schriftsatz vom 9. Dezember 2013 hat der Beschwerdeführer erstmals eingewandt, die dem Bußgeldbescheid zugrunde liegenden Normen seien unter dem Gesichtspunkt des sog. additiven Grundrechtseingriffs als objektive und zur Existenzvernichtung gewerblicher Spielhallenbetreiber führende Berufszulassungsschranken verfassungswidrig. Der Berücksichtigung dieses Vorbringens steht zum einen die fehlende Darlegung entgegen, dass der Beschwerdeführer, der im bisherigen Ver-

fahren stets nur als Geschäftsführer einer Spielhallen GmbH bezeichnet wurde, von der behaupteten Berufszulassungsschranke selbst betroffen wäre. Zum anderen ist mit dem neuen Vorbringen die Frist des § 51 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG nicht beachtet. Zwar kann die Begründung der Verfassungsbeschwerde nachträglich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergänzt werden; innerhalb der Frist Vorgebrachtes kann demnach erläutert, verdeutlicht oder präzisiert werden. Unzulässig ist es aber, nach Fristablauf einen neuen Sachverhalt zum Gegenstand der Verfassungsbeschwerde zu machen oder den Verfahrensgegenstand substantiell zu erweitern. Ob eine bloß ergänzende Konkretisierung vorliegt oder der Verfahrensgegenstand unzulässig geändert wird, ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 <110> = juris Rn. 73 m. w. N.; Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Mai 2011, § 92 Rn. 53). Danach handelt es sich hier nicht nur um die Vertiefung des Vortrags in der Verfassungsbeschwerdeschrift, sondern um die Einführung eines neuen Streitstoffs, der die inzidente Überprüfung des Spielhallengesetzes erheblich ausdehnt und den Verfahrensgegenstand dadurch - auch in tatsächlicher Hinsicht - unzulässig erweitert. Denn beim additiven Grundrechtseingriff sind die Auswirkungen des gesamten Gesetzes zu betrachten und nicht nur die der zunächst mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen §§ 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, 6 Abs. 1 SpielhG i. V. m. den Ordnungswidrigkeitstatbeständen des § 7 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 9 SpielhG. Im Übrigen bestehen auch erhebliche Zweifel an der Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes, nachdem der Beschwerdeführer es unterlassen hat, seine diesbezüglichen Einwände im Bußgeldverfahren geltend zu machen.

Schließlich ist auch die pauschale Bezugnahme auf den Vortrag einer anderen Beschwerdeführerin in dem ohne Sachentscheidung beendeten Verfahren VerfGH 40/12 unzulässig, zumal die in Bezug genommene Beschwerdeschrift der Verfassungsbeschwerde nicht beigefügt war (vgl. Beschlüsse vom 16. März 2010 - VerfGH 111/09, 111 A/09 - Rn. 15, und 6. August 2013 - VerfGH 87 A/13 - Rn. 10; st. Rspr.).

2. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde zwar zulässig, aber unbegründet.

Der Beschwerdeführer hält die seiner Verurteilung zu Geldbußen (wegen verbotener Abgabe unentgeltlicher Getränke und Nichtbeachtung der neuen Aufstellungsvorschriften für Spielgeräte) zugrunde liegenden Bestimmungen des im Juni 2011 in Kraft getretenen Berliner Spielhallengesetzes für formell und materiell verfassungswidrig. Nur dagegen wendet er sich im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Gegenstand der inzidenten Überprüfung sind allein §§ 4 Abs. 2 Satz 3 und 6 Abs. 1 SpielhG i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 9 SpielhG.

a) Die genannten Vorschriften sind mit der Verfassung von Berlin - VvB - vereinbar.

Prüfungsmaßstab ist in erster Linie die in Art. 17 VvB ausdrücklich gewährleistete freie Wahl des Berufes, die im Sinne eines umfassenden Grundrechts der Berufsfreiheit in Übereinstimmung mit Art. 12 Abs. 1 GG auch die Freiheit der Berufsausübung schützt (Beschlüsse vom 19. Juni 2013 - VerfGH 174/11 - Rn. 10, und 28. Juni 2001 - VerfGH 100/00 - Rn. 21 ff.). Als Geschäftsführer der die Spielhalle betreibenden GmbH kann der Beschwerdeführer die geltend gemachte Beeinträchtigung seiner Berufsfreiheit wegen der ihm in dieser Eigenschaft drohenden Sanktionen rügen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2011 - 1 BvR 3222/09 -, juris Rn. 31).

In dieses Recht greifen die dem Bußgeldverfahren zugrunde liegenden Regelungen des Spielhallengesetzes ein. Da dieses Gesetz nach dessen § 1 Abs. 1 ausschließlich und überwiegend gewerbsmäßige Tätigkeiten erfasst, enthält es auch eine berufsregelnde Tendenz (vgl. Beschluss vom 23. Januar 2013 - VerfGH 37/11 - Rn. 20).

Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Dies ist der Fall, wenn die eingreifende Norm kompetenzgemäß erlassen wurde, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit entspricht (zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276 <303 f.> = juris Rn. 94).

aa) Dem Landesgesetzgeber kommt nach Art. 70 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Kompetenz zum Erlass der §§ 4 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG und der zugehörigen Bußgeldvorschriften in § 7 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 9 SpielhG zu.

(1) Der Verfassungsgerichtshof ist befugt, die Gesetzgebungsbefugnis des Landes nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu überprüfen (Beschluss vom 14. Mai 2014 - VerfGH 151/11 - Rn. 127, und Urteile vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 - Rn. 34 ff., und 13. Mai 2013 - VerfGH 32/12 - Rn. 58 f., jeweils m. w. N.).

(2) Die Zuständigkeit des Landes Berlin zum Erlass der beanstandeten Regelungen ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist das Recht der Spielhallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergegangen (vgl. Art. 1 Nr. 7 Buchst. a, gg des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034). Zum Recht der Spielhallen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zählen auch die hier mittelbar angegriffenen Normen des Spielhallengesetzes.

Ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Föderalismusreform sollte eine weitere Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen, „dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden“ (BT-Drs. 16/813, S. 9). Die Ausgliederung der Kompetenzen für das Spielhallenrecht aus dem Recht der Wirtschaft soll die Landesgesetzgebung im regionalen Bereich stärken, ohne die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraums durch eine zunehmende Rechtszersplitterung zu gefährden (VG Berlin, Urteil vom 1. März 2013 - VG 4 K 336.12 -, juris Rn. 122; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Juni 2013 - Vf. 10-VII-12 u. a. -, juris Rn. 79; Ennuschat in: Tettin-ger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 33i Rn. 3; Pieroth/Lammers, Ge-

wArch 2012, 1 <4>).

Allerdings war zwischen Bund und Ländern der genaue Umfang der Übertragung umstritten. Der Vorschlag der Länder, ihnen das Gewerberecht in Gänze zu übertragen, konnte sich nicht durchsetzen. Die weiteren Bemühungen richteten sich darauf, Regelungsbereiche zu identifizieren, bei denen ein lokaler Bezug gegeben ist (sog. lokale Radizierung, siehe Schneider, GewArch 2009, 265 <267 f.>). Während zunächst auch die Übertragung der Kompetenz für die Regelungsgegenstände der §§ 33c bis h GewO diskutiert wurde, enthielt der endgültige Kompromiss nur das „Recht der Spielhallen“. Die Automatenwirtschaft sollte in Bezug auf die Herstellung und Aufstellung der Spielgeräte nicht unterschiedlichen Rechtsregeln in den einzelnen Bundesländern unterliegen (Schneider, a. a. O., S. 269).

Den Ländern wurde danach die Gesetzgebungskompetenz für alle Normen übertragen, die den Betrieb der Spielhalle einschließlich der räumlichen Gegebenheiten vor Ort betreffen. Dies entspricht dem begrenzten räumlichen Geltungsbereich der personen- und ortsgebundenen Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO und der unmittelbar damit verknüpften untergesetzlichen Regelungen (zur Ortsgebundenheit: Nr. 3.1.4 des Musterentwurfes der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 33c, 33d, 33i und 60a Abs. 2 und Abs. 3 der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung - SpielVwV Musterentwurf -, abgedruckt in Landmann/Rohmer, GewO, Band 2, Stand: August 2007 unter Nr. 226). Demgegenüber verbleibt dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Zuständigkeit für die Regelung der Beschaffenheit der Spielgeräte als solche (Ennuschat, a. a. O., Rn. 4). Einheitliche bundesgesetzliche Regelungen bleiben für die technischen Modalitäten erforderlich, um Spielgeräte bundesweit unter gleichen Bedingungen vertreiben und aufstellen zu können.

(3) Die Regelungen zur Einzelaufstellung einschließlich des Abstands und der Notwendigkeit von Sichtblenden zwischen den einzelnen Geräten nach § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, die von § 3 Abs. 2 Satz 2 der fortgeltenden bundesrechtlichen Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) abweicht, ist von der Landesgesetzgebungskompetenz erfasst (vgl. aber StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni

2014 - 1 VB 15/13 -, Urteilsabdruck S. 81 ff. <83>). Sie bezieht sich auf die räumliche Ausgestaltung vor Ort und nicht auf die technische Beschaffenheit der Spielgeräte. § 3 Abs. 2 Satz 2 SpielV ist inhaltlich allein auf § 33i GewO bezogen. Das macht auch Nr. 3.1.2 SpielVwV Musterentwurf, der die Anforderungen an die Sichtblenden konkretisiert, deutlich. Für eine bundeseinheitliche Regelung besteht kein Bedarf (siehe auch VG Berlin, a. a. O., Rn. 131). Eine solche ist gemäß §§ 33c bis e GewO nur notwendig, um einheitliche technische Anforderungen an Spielgeräte zu gewährleisten. Die Regelung des Abstands der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, zählt hierzu nicht.

Soweit der Beschwerdeführer auf die geringeren Anforderungen der SpielV verweist, behalten diese nach Art. 125a GG Gültigkeit, solange und soweit einzelne Bundesländer von ihrer Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen keinen Gebrauch machen. Der Berliner Gesetzgeber war jedoch zu der in § 9 Abs. 1 SpielhG ausdrücklich vorgenommenen Ersetzung von § 3 Abs. 2 SpielV nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG befugt (vgl. Urteil vom 11. April 2014, a. a. O. Rn. 38; a. A. Degenhart, DVBl 2014, 416 <423 >, jeweils m. w. N.). Insoweit kann offen bleiben, ob die Änderungen des Spielhallengesetzes letztlich eine aus der Sicht des Bundesrechts vollständige Ablösung der bundesrechtlichen Vorschriften zum Recht der Spielhallen enthalten oder nur eine - hier unbedenklich zulässige - Teilersetzung im Sinne einer eigenverantwortlichen und abgrenzbaren Teilbereichsregelung (vgl. Urteil vom 11. April 2014, a. a. O., Rn. 39 ff.).

(4) Auch für § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG kommt dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz zu (siehe auch VG Berlin, a. a. O., Rn. 133; a. A. Degenhart, a. a. O.), denn die Vorschrift regelt den von § 33i GewO erfassten Betrieb des Unternehmens und nicht die technische Beschaffenheit der Spielgeräte.

§ 6 Abs. 1 SpielhG soll zudem den Anreiz reduzieren, sich übermäßig lang in der Spielhalle aufzuhalten (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, Abghs-Drs. 16/4027, S. 15). Die Norm bezweckt damit die Suchtprävention; sie ersetzt den Versagungsgrund nach § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO und ist damit von der Landeskompetenz erfasst.

bb) § 4 Abs. 2 Satz 3 und § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG beschränken zwar die durch Art. 17 VvB gewährleistete Berufsausübungsfreiheit, indem sie dem Beschwerdeführer in sanktionsbewehrter Weise vorschreiben, wie er seine Tätigkeit als Geschäftsführer der Spielhallenbetreiberin auszuüben hat. Diese Eingriffe sind aber zur Suchtprävention und zum Spielerschutz verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Regelungen der Berufsausübung sind zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet sowie erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der diesen rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (Beschlüsse vom 28. Juni 2001 - VerfGH 100/00 - Rn. 25, und 11. Juni 2008 - VerfGH 67 A/08 - Rn. 10).

(1) Das Gebot der Einzelaufstellung der Spielgeräte unter Einsatz von Sichtblenden nach § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG, zu dessen Umsetzung der Beschwerdeführer verpflichtet ist, ist verhältnismäßig.

Nach der Entwurfsbegründung zielt das Spielhallengesetz darauf, „Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize zu ihrem Besuch ausgehen“ (Abghs-Drs. 16/4027, S. 9). Der Gesetzgeber will auf diese Weise „den Gefahren der Glücksspielsucht“ begegnen, „welche seit 2001 als Krankheit anerkannt ist“ (Abghs-Drs. 16/4027, S. 1). So hat die Weltgesundheitsorganisation die pathologische Spielsucht in die internationale Klassifikation psychischer Störungen (ICD-10) aufgenommen. Dabei kommt dem gewerblichen Automatenspiel ein besonders hohes Suchtpotential zu (Dyckmans, Sucht 2011, 289 <291>; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2012, S. 116 f.). Angesichts dessen sind die Verhinderung von Glücksspielsucht und die wirksame Suchtbekämpfung nicht nur als hinreichende, sondern als überragend wichtige Gemeinwohlziele einzustufen, gerade weil diese Sucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, juris

Rn. 29; Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276 <305> = juris Rn. 99 ; s. auch EuGH, Urteile vom 6. November 2003 - C-243/01 - [Gambelli u. a.], Slg. 2003, I-13076 = juris Rn. 67 m. w. N., und 24. Januar 2013 - C-186/11 und C-209/11 - juris Rn. 25 ff).

Das Gebot der Einzelaufstellung, das laut Gesetzesbegründung „das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte im Sinne des Spielerschutzes“ erschweren soll (Abghs-Drs. 16/4027, S. 14), ist geeignet, zur Eindämmung der Spielsucht beizutragen. Insoweit reicht es aus, wenn mit Hilfe der Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschlüsse vom 27. Januar 1983 - 1 BvR 1008/79 u. a. -, BVerfGE 63, 88 <115> = juris Rn. 97; 3. April 2001 - 1 BvL 32/97 -, BVerfGE 103, 293 <307> = juris Rn. 51; Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276 <308> = juris Rn. 112; BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, juris Rn. 31 und 39). Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. Beschlüsse vom 14. Juli 2010 - VerfGH 39/09 - Rn. 48, und 19. Juni 2013 - VerfGH 150/12, 150 A/12 - Rn. 45; zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O.). Danach ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber von einer erhöhten Suchtgefahr bei gleichzeitigem Spielen an mehr als einem Gerät ausgeht. Der Einwand des Beschwerdeführers, die geforderten Sichtblenden verhinderten ein paralleles Spielen an zwei Geräten nicht, entkräftet dies nicht. Es genügt, dass der Gerätewechsel jedenfalls erheblich erschwert wird. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass die dem Gesetzgeber zukommende Gestaltungsfreiheit durch die Anordnung von Sichtblenden überschritten wird. Dies gilt auch, soweit der Beschwerdeführer einwendet, Sichtblenden könnten ein die Spielsucht förderndes Gefühl verursachen, unbeobachteter bzw. ungestörter spielen zu können. Sollten sich solche gegenläufigen Effekte nachweislich einstellen und eine andere Einschätzung der Geeignetheit dieser oder anderer Vorkehrungen gegen die Spielsucht erfordern, trifft den Gesetzgeber im Rahmen seiner Beobachtungs- und Überprüfungsobliegenheit gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht (vgl. Urteil vom 11. April 2014, a. a. O., Rn. 63 und Beschluss vom 15. Januar 2014 - VerfGH 109/13 - Rn. 37).

Die Regelung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Denn die Interessen des Beschwerdeführers als Geschäftsführer werden durch die sanktionsbewehrte Verpflichtung zur Einhaltung der Geräteabstände und der Anbringung von Trennwänden nicht erheblich beeinträchtigt und müssen gegenüber dem Gemeinwohlinteresse der Suchtprävention zurücktreten. Nach dem eigenen Vortrag des Beschwerdeführers deutet auch nichts darauf hin, dass die Einzelaufstellung überhaupt zu (erheblichen) Umsatzeinbußen führt, so dass auch die Betreiberin der Spielhallen letztlich nur die einmaligen Aufwendungen für die Anpassung an die neuen Aufstellungsregeln belasten.

Ebenso wenig fehlt es an konsequenter und konsistenter Zweckverfolgung. Hat sich der Gesetzgeber aufgrund des ihm zukommenden Spielraums zu einer bestimmten Einschätzung des Gefahrenpotenzials entschlossen, auf dieser Grundlage die betroffenen Interessen bewertet und ein Regelungskonzept gewählt, so muss er diese Entscheidung auch folgerichtig weiterverfolgen. Gefahreinschätzungen sind nicht schlüssig, wenn identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen wird (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u. a. -, BVerfGE 121, 317 <362 f.> = juris Rn. 135 m. w. N.). Auch wenn keine objektive Berufswahlregelung in Rede steht (vgl. VG Berlin, Urteil vom 1. März 2013, a. a. O., Rn. 153), ist dennoch angesichts des nicht unerheblichen Eingriffs in die Berufsfreiheit auch für Berufsausübungsregeln zunächst insofern eine konsequente und konsistente Ausgestaltung der Regelungen zur Verfolgung des präventiven Ziels der Suchtbekämpfung zu verlangen; mit den ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten dürfen nicht fiskalische Interessen des Staates verfolgt werden.

Ein Verstoß gegen das Gebot konsequenter Suchtbekämpfung kann hier nicht festgestellt werden. Zwar trifft es zu, dass das Erfordernis der Einzelaufstellung und des Sichtschutzes zwischen den Geräten (§ 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG) weder für Spielbanken noch für Gaststätten gilt. In Gaststätten ist weiter die Aufstellung von bis zu drei Geräten ohne Trennwände zulässig, was auch unter dem Gesichtspunkt eines ungenügenden Spielerschutzes kritisiert wird (Dyckmans, Sucht 2011, 289 <290 und 292>). Aber gerade vor diesem Hintergrund strebt auf Bundesebene der Verordnungsgeber an, die Gerätehöchstzahl in Gaststätten zu

verringern (siehe dazu Art. 5 des Entwurfs der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 23. Mai 2013, BR-Drs. 437/13 und den nachfolgenden Beschluss des Bundesrates vom 5. Juli 2013, BR-Drs. 437/13 (B)). Eine nur schrittweise Fortentwicklung der verschiedenen Regelsysteme zur Eindämmung der Spielsucht ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Berliner Spielhallengesetz ist vielmehr auch Ausdruck des Bestrebens, das Regulationssystem des Automaten- und Glücksspielrechts konsistent auszugestalten, um dem kritisierten Nachholbedarf an Suchtprävention beim gewerblichen Automatenspiel zu begegnen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 305 = juris Rn. 100; Dyckmans, Sucht 2011, 289 <290>). Das Gebot konsequenter und konsistenter Verfolgung des Ziels, Gefahren abzuwenden, verwehrt dem Gesetzgeber nicht, eine Angleichung des Rechts schrittweise unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung zu verwirklichen und dabei die Wirksamkeit einzelner Instrumente zur Eindämmung von Gefahren zu erproben; den Gesetzgeber trifft allerdings auch insoweit die Pflicht, die weitere Entwicklung umso sorgfältiger im Auge zu behalten und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen (vgl. Beschluss vom 15. Januar 2014, a. a. O.).

Auch soweit für Automatenäle von Spielbanken weniger strenge Anforderungen insbesondere an die Geräteaufstellung sowie hinsichtlich der zulässigen Gewinn- und Verlustsummen gelten, ist die konsequente und kohärente Zweckverfolgung noch nicht in Frage gestellt. Zum einen ist die Zahl der Spielbanken in Berlin zahlenmäßig begrenzt. Zum anderen und vor allem ist das Automatenpiel in Spielbanken geringeren Regulierungen unterworfen, aber der Zugang deutlich stärker beschränkt (Dyckmans, a. a. O., S. 290). So sind die Sperrvorschriften zum Spielerschutz erheblich strenger als für Spielhallen. Für Spielbanken gilt das bundesweite Sperrsystem gemäß § 8 und § 23 des Glücksspielstaatsvertrags (vom 15. Dezember 2011; §§ 3, 7 Abs. 1 Nr. 5 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung vom 20. Juli 2012, GVBl. S. 238). Danach ist sowohl die Selbstsperre als auch die Fremdsperre möglich, wobei das Personal in Spielbanken zur Sperrung von spielsuchtgefährdeten, überschuldeten oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommenden Personen und solchen, die unverhältnismäßige Einsätze riskieren, verpflichtet ist; die Mindestdauer der Sperre beträgt ein Jahr. Demgegenüber kennt das Spiel-

hallengesetz Berlin in § 6 Abs. 5 Satz 3 nur den Ausschluss vom Spiel und sieht eine längerfristige, aber nur für die einzelne Spielhalle wirksame Sperre ausschließlich auf Verlangen des Spielers selbst vor (§ 6 Abs. 6 Satz 1 SpielhG). Außerdem findet in Spielbanken eine visuelle Überwachung nach § 10a des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (vom 8. Februar 1999, GVBl. S. 70, eingefügt durch Art. 1 Nr. 6 des Dritten Änderungsgesetzes vom 3. März 2010, GVBl. S. 70) statt.

Soweit der Beschwerdeführer in anderem Zusammenhang schließlich rügt, das Gebot der Einzelaufstellung sei widersprüchlich, mag es zwar sein, dass das Spielhallengesetz Berlin ein möglicherweise suchtförderndes paralleles Spielen beispielsweise an Doppelspielgeräten nicht unterbindet (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG). Dies würde jedoch noch nicht dazu führen, dass der Spielerschutz nach dem Spielhallengesetz ungeeignet oder unangemessen erscheint. Soweit sich daraus nachweislich erhebliche negative Folgen für den Spielerschutz ergeben sollten, trifft den Gesetzgeber auch insofern eine Beobachtungs- und Prüfungspflicht, die ein Einschreiten gebieten kann, falls sich in der Praxis das Gebot der Einzelaufstellung deswegen als wenig wirkungsvoll erwiese. Dies kann im Übrigen abgewartet werden, zumal das Spielhallengesetz seit Sommer 2013 auch eine Reduzierung der Gerätehöchstzahl vorsieht und die Mehrplatzspielgeräte dabei auch mehrfach zählen, so dass hierdurch die Anzahl der Personen beschränkt wird, die gleichzeitig spielen können.

(2) Schließlich stellt auch die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG zum Verbot unentgeltlicher Abgabe von Speisen und Getränken ein geeignetes Mittel der Suchtprävention dar, für dessen Einhaltung der Beschwerdeführer als Geschäftsführer verantwortlich ist. Dem Gesetzgeber geht es darum, den Spieltrieb einzudämmen, indem die Ausstattung von Spielhallen, die den Spieler zum Verbleib anreizen können, abgebaut wird. (Abghs-Drs. 16/4027, S. 15). Dieses Ziel wird mit dem genannten Verbot gefördert. Dem Gesetzgeber kommt auch insofern eine Einschätzungsprärogative zu. Hierzu zählt auch das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Getränken. Ein nur auf Speisen bezogenes Verbot, wie es der Beschwerdeführer für ausreichend hält, wäre nicht in gleicher Weise geeignet. Aus den bereits genannten Gründen verstößt dieses Verbot im Hinblick auf

die Rechtslage in Gaststätten gegenwärtig auch nicht gegen die Anforderungen konsequenter und konsistenter Zweckverfolgung.

b) Soweit der Beschwerdeführer eine Verfassungswidrigkeit neben der Berufsfreiheit und der dabei zu beachtenden gleichmäßigen Belastung der Normadressaten unter Berufung auf den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz rügt, ergeben sich auch daraus im vorliegenden Zusammenhang keine anderen oder weitergehenden Anforderungen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Schudoma

Hund

Körner

Prof. Dr. Krieger

Müller-Gazurek

Müller-Jacobsen

Dr. Rueß

Starostik

Wesel