



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

betreffend die Verfassungsbeschwerde

...,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Melchers, Im Breitspiel 21,
69126 Heidelberg,

g e g e n Vorschriften des Landesgesetzes zu dem 1. Glücksspieländerungs-
staatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL
Gemeinsame Klassenlotterie der Länder - LGlÜG - sowie des
1. Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücks-
spielwesen in Deutschland - 1. GlÜÄndStV - vom 22. Juni 2012
(GVBl. S. 166 und S. 173)

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz durch seinen Aus-
schuss am 25. Juli 2014 unter Mitwirkung von

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Univ.-Professor Dr. Robbers

einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.

A.

Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen Vorschriften des Landesglücksspielgesetzes vom 22. Juni 2012 und des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GVBl. S. 166, Anlage 1 – LGlüG –, und GVBl. S. 173, Anlage 2 – GlüÄndStV –). Sie greift die Bestimmungen über den Erlaubnisvorbehalt, das Verbot von Mehrfachkonzessionen, das Abstandsgebot und die Stichtags- und Übergangsregelung an.

I.

Die angegriffenen Vorschriften lauten wie folgt:

§ 11 LGlüG

Spielhallen

(1) Eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle darf nur erteilt werden, wenn

1. die Ziele des § 1 GlüStV nicht entgegenstehen,
2. der Antragsteller darlegt, welche erforderlichen Maßnahmen er ergreifen wird, um die Einhaltung
 - a) der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV,
 - b) der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV,
 - c) der Anforderungen an das Sozialkonzept und der übrigen Anforderungen nach § 6 GlüStV und
 - d) der Anforderungen an die Aufklärung, insbesondere über die Suchtrisiken, nach § 7 GlüStV sicherzustellen,
3. die Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird,
4. die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung,

die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet.

Die zuständige Erlaubnisbehörde kann mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach Satz 1 Nr. 4 festgesetzten Mindestabstand zulassen.

Art. 1 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)

§ 24 GlüStV

Erlaubnisse

(1) Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen. Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden.

(3) Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

§ 25 GlüStV

Beschränkungen von Spielhallen

(1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

(2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.

(3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.

§ 29 GlüStV

Übergangsregelungen

[...]

(4) Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

II.

Die Beschwerdeführerin betreibt auf dem Gebiet der Verbandsgemeinde K. auf dem Anwesen ... in B. sechs Spielhallen. Deren Betrieb wurde mit Bescheid vom 18. Januar 2012 gemäß § 33i Abs. 1 Gewerbeordnung – GewO – genehmigt (Bl. 62 ff. d.A.).

Zur Begründung ihrer am 30. Juni 2013 eingegangenen Verfassungsbeschwerde beruft die Beschwerdeführerin sich auf ihre Rechte aus Art. 52 Abs. 1 (Wirtschaftliche Freiheit), Art. 58 (Berufsfreiheit) sowie – hinsichtlich der Übergangsregelung – auf Art. 60 (Eigentum) und Art. 17 Abs. 2 (Gleichheit) der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – und macht geltend, sie habe für den Erwerb und die Einrichtung der am 6. Oktober 2010 bauaufsichtlich genehmigten Betriebsstätte einen Investitionsaufwand in Höhe von ca. 1,5 Millionen Euro getätigt. Dabei seien ein Betrag

von 700.000 € auf den Erwerb des Grundstücks und ein Investitionsvolumen von 750.000 € auf die Umgestaltung der baulichen Anlage entfallen.

Sie sei als Spielhallenbetreiberin durch die angegriffenen Vorschriften selbst und aktuell in ihrer beruflichen und geschäftlichen Situation unmittelbar betroffen, obwohl die Verbotsnorm des § 25 GlüStV sie nur auf dem Weg über die Vermittlung des spielhallenrechtlichen Erlaubnisverfahrens erreiche, gegen das noch fachgerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung stehe. Dies ändere nichts daran, dass sich die grundstücksrechtliche Situation, in die ihr Unternehmen hinein gestellt sei, schon durch das Inkrafttreten der angegriffenen Vorschriften unmittelbar verändere. Die Beschränkung der Ausnutzbarkeit eines gewerblichen Grundstücks oder der Fortfall des Bestandsschutzes einer genehmigten Anlage stellten Rechtsnachteile dar, die sich ohne Weiteres auf die Werthaltigkeit des Objektes und des Betriebes auswirkten.

Auf Anforderung des Verfassungsgerichtshofs hat die Beschwerdeführerin am 12. Juli 2013 sechs Bescheide der Verbandsgemeinde K. vom 18. Januar 2012 vorgelegt, mit denen der Betrieb der Spielhallen „Spiel-... 1, 2, 3, 4, 5 und 6“ gewerberechtlich genehmigt worden war. Mit am 12. Juni 2014 eingegangenen Schriftsatz hat sie – auf weitere Anfrage des Verfassungsgerichtshofs – mitgeteilt, sie habe unter dem 4. April 2014 bei der Verbandsgemeindeverwaltung eine Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle im Anwesen ... in B., beantragt. Mit behördlicher Verfügung vom 25. April 2014, bei ihr eingegangen am 29. April 2014, habe die Verbandsgemeindeverwaltung den Betrieb der sechs Spielhallen mit Wirkung zum 1. Juli 2014 untersagt. In Bezug auf den Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis werde in der Verfügung mitgeteilt, dass – sofern über den Erlaubnisantrag positiv entschieden werde – bei entsprechender Größe eine Spielhalle mit maximal zwölf Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit betrieben werden könne.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat der Landesregierung und dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Landesregierung trägt vor, es sei zweifelhaft, ob die Verfassungsbeschwerde zulässig sei. In jedem Fall sei sie aber unbegründet.

Der Landtag bezweifelt ebenfalls die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde und führt aus, diese erweise sich jedenfalls als unbegründet. Der in den angegriffenen Vorschriften liegende Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführerin sei gerechtfertigt.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil die Beschwerdeführerin nicht die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Grundrechten dargetan hat.

I.

1. Aus der Begründung einer Verfassungsbeschwerde muss bei objektiver Beurteilung zumindest die Möglichkeit einer Verletzung der geltend gemachten Grundrechte erkennbar werden (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 16. August 1994 – VGH B 15/93 –, NJW 1995 [445]; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 98; VerfGH RP, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 –, juris, Rn. 75 ff.). Dies umfasst auch die Darlegung, inwieweit der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Maßnahme in seinen Rechten beeinträchtigt wird (VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [350]; Urteil vom 29. Januar 2007 – VGH B 1/06 –, AS 34, 169 [180]; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 98; VerfGH RP, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 –, juris, Rn. 76).

Zu der nach § 45 VerfGHG erforderlichen hinreichenden Begründung einer Verfassungsbeschwerde gehört daher auch, dass der Beschwerdeführer seine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit ausreichend substantiiert (vgl. entspr. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1975 – 1 BvR 274/72 u.a. –, BVerfGE 40, 141 [156]; BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1988 – 1 BvR 777/85 u.a. –

BVerfGE 79, 1 [15]; BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. September 2012 – 1 BvR 1809/12 –, juris, Rn. 5; BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. Juni 2013 – 1 BvR 131/13 u.a. –, juris Rn. 9). Wird Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz erhoben, so müssen die Tatsachen, aus denen sich die Betroffenheit des Beschwerdeführers ergibt, im Verfassungsbeschwerdeverfahren hinreichend belegt werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. Juni 2013 – 1 BvR 131/13 u.a. –, juris Rn. 9; BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. September 2012 – 1 BvR 1809/12 –, juris, Rn. 5). Auf der Grundlage des Beschwerdevortrags muss sich absehen lassen, dass und wie der Beschwerdeführer von der angegriffenen Regelung unmittelbar betroffen sein wird (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. März 2014 – 1 BvR 3570/13 –, juris; s. auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. März 2007 – 2 BvR 2215/01 –, juris, Rn. 17 ff.).

Unmittelbare Betroffenheit bedeutet dabei, dass die Rechtsstellung des Beschwerdeführers durch die angegriffene Rechtsnorm und nicht erst durch ihren Vollzug berührt wird. Das Gesetz muss also ohne weiteren vermittelnden Akt in den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 2 BvR 397/82 u.a. –, BVerfGE 70, 35 [50 f.]). Bedarf ein Gesetz rechtsnotwendig oder nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis der Umsetzung durch einen besonderen Vollzugsakt, muss der Beschwerdeführer grundsätzlich zunächst diesen Akt angreifen und den gegen ihn eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erhebt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351]; VerfGH RP, Urteil vom 29. November 2011 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [11]; VerfGH RP, Beschluss vom 17. Dezember 2013 – VGH B 23/13 –, juris, Rn. 17).

Damit wird dem in § 44 Abs. 3 VerfGHG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde Rechnung getragen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351]; VerfGH RP, Beschluss vom 17. Dezember 2013 – VGH B 23/13 –, juris, Rn. 18). Die damit bezweckte vorrangige Anrufung der Fachgerichte soll eine umfassende Vorprüfung des Beschwerdevorbringens gewährleisten. Dem Verfassungsgerichtshof soll vor seiner Entscheidung ein regelmäßig in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet und die Fallanschauung der Gerichte vermittelt wer-

den. Zugleich entspricht es der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung und Aufgabenzuweisung, dass vorrangig die Fachgerichte Rechtsschutz gegen Verfassungsverletzungen selbst gewähren. Diese Gesichtspunkte fallen vor allem dann ins Gewicht, wenn das Gesetz der Verwaltung einen Entscheidungsspielraum lässt, gelten grundsätzlich aber auch dann, wenn ein solcher Spielraum fehlt (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 17. Dezember 2013 – VGH B 23/13 –, juris, Rn. 18).

II.

Hieran gemessen hat die Beschwerdeführerin nicht hinreichend substantiiert dargetan, dass und in welchem Umfang ihre Grundrechte durch das in § 11 Abs. 1 Nr. 3 LGLüG und § 25 Abs. 2 GlüStV normierte Verbandsverbot (1.), durch das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGLüG und § 24 Abs. 1 GlüStV (2.) und durch den Erlaubnisvorbehalt in § 11 Abs. 1 Satz 1 LGLüG und § 24 Abs. 1 GlüStV sowie durch die in § 29 GlüStV geregelte Stichtags- und Übergangsfrist (3.) unmittelbar nachteilig betroffen werden.

1. Im Hinblick auf das in § 11 Abs. 1 Nr. 3 LGLüG und § 25 Abs. 2 GlüStV normierte Verbandsverbot genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den Anforderungen an die Begründung der unmittelbaren Grundrechtsbetroffenheit der Beschwerdeführerin, denn es ist aufgrund des Beschwerdevorbringens nicht erkennbar, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den (Weiter-)Betrieb zumindest *einer* ihrer sechs Spielhallen hat (a). Ausgehend hiervon ist nicht dargetan oder ersichtlich, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie in den als verletzt gerügten Grundrechten aus Art. 52 Abs. 1 LV (Wirtschaftliche Freiheit) und Art. 58 LV (Berufsfreiheit) unmittelbar nachteilig betroffen ist (b). Die Beschwerdeführerin ist insoweit auf das behördliche Verfahren sowie den sich gegebenenfalls anschließenden Rechtsweg zu den Fachgerichten zu verweisen (c).

a) Die Beschwerdeführerin war nach den vorstehenden Anforderungen des Unmittelbarkeits- und Subsidiaritätsgrundsatzes gehalten, zunächst gemäß § 11 LGLüG in Verbindung mit § 24 und § 29 Abs. 4 Satz 3 des GlüStV eine glücksspiel-

rechtliche Erlaubnis bei der zuständigen Behörde zu beantragen. Denn da die Erlaubnisse der Beschwerdeführerin nach § 33i GewO vom 18. Januar 2012 datieren, fiel der Betrieb ihrer Spielhallen zunächst grundsätzlich unter die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV („Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar“). Diese Übergangsfrist ist indessen zum Ende Juni 2013 abgelaufen, so dass die Beschwerdeführerin nunmehr auf die Beantragung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV verwiesen ist.

Die Durchführung eines solchen Verfahrens und gegebenenfalls das Beschreiten des fachgerichtlichen Rechtswegs sind ihr auch zumutbar. Dem Weiterbetrieb von *sechs* Spielhallen auf ihrem Anwesen steht das von ihr angegriffene Verbandsverbot (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 LGlüG, § 25 Abs. 2 GlüStV) zwar entgegen. Es ist aber nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sie eine Erlaubnis nach § 24 GlüStV für den Betrieb zumindest *einer* Spielhalle mit bis zu 12 Spielautomaten erhalten kann.

Bis zum Ablauf der einjährigen Einreichungsfrist nach § 46 Abs. 3 VerfGHG und dem gleichzeitigen Auslaufen der Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV am 30. Juni 2013 hatte die Beschwerdeführerin indessen nicht mitgeteilt, ob sie eine derartige Erlaubnis beantragt hat. Erst nach ausdrücklicher Anforderung durch den Verfassungsgerichtshof hat sie mit am 12. Juni 2014 eingegangenem Schriftsatz erklärt, sie habe unter dem 4. April 2014 eine Erlaubnis zum Betreiben einer Spielhalle beantragt. Mit behördlicher Verfügung vom 25. April 2014 sei der Betrieb der sechs Spielhallen mit Wirkung zum 1. Juli 2014 untersagt worden. In Bezug auf den Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis werde in der Verfügung nachrichtlich mitgeteilt: „Sofern über den Antrag positiv entschieden wird und somit die erforderliche Erlaubnis ausgestellt ist, kann bei entsprechender Größe eine Spielhalle mit maximal zwölf Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit betrieben werden.“ Hierzu hat die Landesregierung mit Schriftsatz vom 8. Juli 2014 mitgeteilt, es treffe zu, dass die Verbandsgemeindeverwaltung noch nicht über den Erlaubnisantrag entschieden habe. Die nach § 15 Abs. 3 Satz 3 LGlüG zu beteiligende Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) sei jedoch bereits

am 28. Mai 2014 nach Prüfung der glücksspielrechtlichen Voraussetzungen zu dem Ergebnis gelangt, die erforderliche Zustimmung könne erteilt werden. Inzwischen habe die ADD ihre Zustimmung an die Verbandsgemeinde übermittelt, so dass einer Erlaubniserteilung aus glücksspielrechtlicher Sicht nichts mehr im Wege stehe. Die gewerberechtlichen Voraussetzungen prüfe die Verbandsgemeinde in eigener Zuständigkeit.

b) Angesichts der hiernach naheliegenden Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin eine Erlaubnis für den (Weiter-)Betrieb einer Spielhalle auch nach Maßgabe der neuen Vorschriften erhalten wird, ist nicht hinreichend dargetan oder ersichtlich, ob und in welchem Umfang sie gleichwohl durch das Verbandsverbot nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 LGlüG und § 25 Abs. 2 GlüStV in den als verletzt gerügten Rechten aus Art. 52 Abs. 1 LV (Wirtschaftliche Freiheit) und Art. 58 LV (Berufsfreiheit) nachteilig betroffen sein könnte.

Mit der Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde hat die Beschwerdeführerin in tatsächlicher Hinsicht zwar ausgeführt, sie betreibe auf dem Anwesen ... in B. sechs Spielhallen. Des Weiteren hat sie mitgeteilt, ihre Investitionskosten hätten 700.000 € für den Grundstückserwerb und weitere 750.000 € für die bauliche Umgestaltung der Anlage betragen. Ausgehend hiervon hat sie aber die Gesamtzahl der nach § 33i GewO genehmigten Spielgeräte und die räumlichen Verhältnisse innerhalb der Liegenschaft nicht in einer Weise dargetan, die es ermöglichte abzusehen, ob durch das nunmehr geltende Verbandsverbot überhaupt – und wenn ja, in welchem Umfang – Veränderungen des Betriebes der Beschwerdeführerin erforderlich werden könnten.

Insbesondere lässt sich anhand der – erst auf Anforderung des Verfassungsgerichtshofs nach Ablauf der Verfassungsbeschwerdefrist vorgelegten – gewerberechtlichen Genehmigungen vom 18. Januar 2012 nicht beurteilen, ob durch die etwaige Reduktion der bislang in sechs einzeln genehmigte Spielhallen unterteilten Liegenschaft auf nunmehr formal nur eine Spielhalle tatsächlich eine Veränderung des Spielhallenbetriebes erforderlich werden wird, und in welchem Umfang dies ggf. der Fall sein wird. Innerhalb der Verfassungsbeschwerdefrist hat die Beschwerdeführerin hierzu weder etwas vorgetragen noch Unterlagen vorgelegt. Auch den nach Ablauf der Verfassungsbeschwerdefrist auf Anforderung des Ver-

fassungsgerichtshofs vorgelegten gewerberechtlichen Genehmigungen vom 18. Januar 2012 lassen sich nicht mit der erforderlichen Gewissheit Anhaltspunkte zu dieser Frage entnehmen, denn die einzelnen Genehmigungen bezeichnen zwar in ihrer Betreffzeile jeweils unterschiedlich nummerierte Spielhallen, verweisen zum weiteren Inhalt der Genehmigung aber jeweils auf „die auf beigefügtem Grundrissplan gekennzeichneten Räume“. Die dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten sechs Grundrisspläne als Anlagen zu den übersandten Bescheiden vom 18. Januar 2012 betreffen indessen ausschließlich die beiden Spielhallen im Erdgeschoss („Spielhallen 1 und 2“), in deren Grundriss jeweils sechs Spielautomaten eingezeichnet sind. Weitere Unterlagen hat die Beschwerdeführerin nicht übersandt. Eine Beurteilung der genehmigten baulichen Verhältnisse der Spielhallen 3 bis 6 – sowie eines daraus folgenden etwaigen Veränderungsbedarf des Betriebes der Beschwerdeführerin – ist daher nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund ist anhand der Angaben in der Begründung der Verfassungsbeschwerde nicht nachvollziehbar dargetan, ob überhaupt mit nachteiligen Folgen für den Betrieb der Beschwerdeführerin zu rechnen ist, und falls ja, in welcher Höhe etwaige Einbußen liegen könnten. Nicht dargetan oder ersichtlich ist damit zugleich, ob und inwiefern die mitgeteilten Investitionskosten (Grundstückserwerb: 700.000 €; Umbau: 750.000 €) durch den Weiterbetrieb einer einheitlichen Spielhalle – unter Ausschöpfung der zulässigen Gerätezahl (12 Stück) – amortisiert werden könnten.

c) Nach alledem ist auch der Rechtsweg entgegen der Anforderung des § 44 Abs. 3 VerfGHG nicht erschöpft. Zwar kann der Verfassungsgerichtshof gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Die Voraussetzungen für eine diesbezügliche Ermessensentscheidung liegen aber nicht vor. Dafür, dass der Beschwerdeführerin ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls sie zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde, ist nichts dargetan oder ersichtlich. Auch eine Vorabentscheidung wegen allgemeiner Bedeutung der Rechtssache kommt nicht in Betracht. Diese setzt voraus, dass

eine Klärung durch die Fachgerichte nicht erforderlich ist. Das ist hier indessen nicht der Fall, denn es bedarf – wie dargelegt – zunächst der Klärung, ob und in welchem Umfang die Beschwerdeführerin überhaupt noch beschwert ist, falls ihr die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt wird.

2. Hinsichtlich der Regelungen in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG und § 24 Abs. 1 GlüStV wonach eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nur erteilt werden darf, wenn die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet (Abstandsgebot und Verbot von Mehrfachkonzessionen), ist ebenfalls nicht dargetan oder ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin durch diese Vorschrift in ihren Grundrechten selbst betroffen sein könnte. Auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens – welches hierzu keine Angaben macht – ist nämlich schon nicht erkennbar, ob sich innerhalb des normierten Mindestabstands von 500 m überhaupt eine andere Spielhalle oder eine Einrichtung im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG befindet (vgl. ebenso StGH BW, Urteil vom 17. Juni 2014 – 15/13 –, juris, Rn. 201, Rn. 268, Rn. 293).

Nach den bereits unter I. ausgeführten Maßstäben fehlt es insoweit zugleich an der Darlegung einer unmittelbaren Beschwer und der Erschöpfung des Rechtsweges. Denn selbst wenn sich innerhalb des Mindestabstandes von 500 Metern Luftlinie eine als „Einrichtung“ im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LGlüG in Betracht kommende Stätte oder eine andere Spielhalle befände, könnte die zuständige Erlaubnisbehörde nach §§ 11 Abs. 2 Satz 2 LGlüG mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion im Rahmen einer Einzelfallentscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen eine Ausnahme von dem gesetzlichen Mindestabstand zulassen. In dieser Hinsicht ist die Beschwerdeführerin ebenfalls auf einen entsprechenden Antrag bei der zuständigen Behörde und gegebenenfalls auf den Rechtsweg zu den Fachgerichten zu verweisen. Der in § 44 Abs. 3 VerfGHG zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsgrundsatz verlangt, dass die Beschwerdeführerin – sofern sie überhaupt von der Regelung betroffen sein sollte – von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Dies gilt zumal angesichts dessen, dass der Begriff der „Einrichtung“ im Sinne der Regelung relativ unbestimmt und daher zunächst durch die Fachgerichte zu konkretisieren und zu konturieren ist

(vgl. für eine erste Rechtsprechungslinie – im Rahmen einer Kostenlastentscheidung – OVG RP, Urteil vom 1. Juli 2014 – 6 A 11312/13.OVG –, ESOVGRP).

3. Ist die Beschwerdeführerin nach alledem hinsichtlich der Vorschriften über das Verbandsverbot sowie das Abstandsgebot und das Verbot der Mehrfachkonzessionierung auf den Rechtsweg zu verweisen ist, muss dies auch im Hinblick auf die damit in untrennbarem Zusammenhang stehende Regelung über den Erlaubnisvorbehalt als solchen (§§ 11 Abs. 1 Satz 1 LGlüG, § 24 Abs. 1 GlüStV) sowie die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV gelten. Es ist nämlich nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ihrer Beschwer – deren Umfang sich wie vorstehend dargelegt anhand der vorgelegten Unterlagen nicht absehen lässt – durch die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ganz oder teilweise abgeholfen werden wird.

Da die materielle Beschwer der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Verbandsverbot und das Abstandsgebot sowie das Verbot der Mehrfachkonzessionierung nicht ausreichend dargetan ist, fehlt es auch an der ausreichenden Darlegung einer daraus abgeleiteten Beschwer durch die prozeduralen Stichtags- und Übergangsbestimmungen, die sich sowohl auf den spielhallenrechtlichen Erlaubnistatbestand als auch auf die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen beziehen.

C.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Eine Auslagenerstattung findet nicht statt (§ 21a VerfGHG).

gez. Dr. Brocker

gez. Graefen

gez. Prof. Dr. Robbers