

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

AEUV	Art. 49, 56
GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11
GewO	§§ 33c, 33d, 33f, 33h, 33i
SpielV	§§ 3, 3a, 4
VwGO	§ 43 Abs. 1 und 2, § 137 Abs. 2

Titelzeile:

Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig

Stichworte:

Berufsfreiheit; Enteignung; Eigentumsschutz; Erlaubnisvorbehalt; Föderalismusreform; Gesetzgebungskompetenz; Gerätehöchstzahl; Gleichbehandlungsgrundsatz; Gaststätte; Glücksspielstaatsvertrag; Jugendschutz; Kohärenzgebot; Konsistenzgebot; Mindestabstand; Notifizierungspflicht; Spielautomat; Spielbank; Spielhalle; Verbundverbot; Vertrauensschutz; Vollzugsdefizit; Werbebeschränkungen.

Leitsätze:

1. Der Kompetenztitel für das Recht der Spielhallen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ermächtigt die Länder zur Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebes einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld. Für die Regelung der produktbezogenen, nicht vom Aufstellungsort abhängigen Anforderungen an die Beschaffenheit, die Vermarktung und die Aufstellung von Spielgeräten und der Voraussetzungen für die ortsübergreifende Aufstellenerlaubnis ist dagegen weiterhin der Bund unter dem Kompetenztitel "Recht der Wirtschaft (Gewerbe)" zuständig.

2. Außerhalb des Monopolbereiches unterliegen glücksspielrechtliche Regelungen keinem verfassungsrechtlichen Konsistenz- oder Kohärenzerfordernis.

3. Die vom Automatenpiel in Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten jeweils ausgehenden Suchtgefahren unterscheiden sich im Hinblick auf die Verfügbarkeit des Angebots und die Prägung der Einrichtungen. Sie können daher in Einklang mit Art. 3 Abs. 1 GG mit unterschiedlichen Mitteln bekämpft werden.



4. Das sachneutrale Losverfahren ist jedenfalls insoweit zulässig, als zwischen konkurrierenden Erlaubnisansprüchen keine Auswahl nach sachbezogenen Kriterien mehr erfolgen kann, weil die Erlaubnisvoraussetzungen in gleicher Weise erfüllt werden.

5. Eine Verwendungsbeschränkung stellt nur dann eine nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG notifizierungspflichtige "sonstige Vorschrift" i.S.d. Art. 1 Nr. 4 dieser Richtlinie dar, wenn sie jedem einzelnen Erzeugnis anhaftet. Das ist etwa der Fall bei einem Verbot der Verwendung von Spielgeräten außerhalb bestimmter Einrichtungen, nicht jedoch bei einer einrichtungsbezogenen Beschränkung der Anzahl solcher Geräte.

Urteil des 8. Senats vom 16. Dezember 2016 - BVerwG 8 C 6.15

- I. VG Berlin vom 1. März 2013  
Az: VG 4 K 336.12
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 11. Juni 2015  
Az: OVG 1 B 5.13



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 8 C 6.15  
OVG 1 B 5.13

Verkündet  
am 16. Dezember 2016

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

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

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird hinsichtlich der Spielhalle M. VII "..."  
eingestellt.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen gesetzliche Regelungen des Landes Berlin, die den Betrieb ihrer Spielhallen nachteilig betreffen.
- 2 Sie betreibt in dem nicht in ihrem Eigentum stehenden Gebäudekomplex ... in Berlin sechs Spielhallen, die kreisförmig um einen Aufsichtsbereich herum angeordnet sind. Den Betrieb einer siebten Spielhalle dort hat sie im Verlauf des Revisionsverfahrens aufgegeben; insoweit haben die Beteiligten den Rechts-

streit in der Hauptsache für erledigt erklärt. Mit Bescheiden vom 4. November 2008 waren der Klägerin für ihre Spielhallen unbefristete Erlaubnisse nach § 33i Abs. 1 der Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden.

- 3 Nachdem am 2. Juni 2011 das Spielhallengesetz Berlin (SpielhG BE) in Kraft getreten war, wies das Bezirksamt ... von Berlin die Klägerin auf die danach einzuhaltenden Anforderungen an den Betrieb von Spielhallen hin. Bei nicht fristgerechter Einhaltung sei das Ordnungsamt gehalten, Widerrufsverfahren einzuleiten.
- 4 Am 27. Juli 2011 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Klage auf Feststellung erhoben, dass die ihr erteilten Erlaubnisse auch nach deren im Spielhallengesetz Berlin vorgesehenen Erlöschen am 31. Juli 2016 wirksam bleiben, sie für den Betrieb ihrer Spielhallen keine weiteren Erlaubnisse benötigt und näher bezeichneten Vorschriften des Spielhallengesetzes Berlin und des Ausführungsgesetzes Berlin zum Glücksspielstaatsvertrag (AGGlüStV BE) nicht unterliegt. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 1. März 2013 abgewiesen.
- 5 Mit Urteil vom 11. Juni 2015 hat das Oberverwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Klägerin ihre Berufung durch Antragsbeschränkung im Berufungsverfahren zurückgenommen hat, und die Berufung im Übrigen zurückgewiesen. Die Feststellungsklage sei zulässig, aber unbegründet. Das Land Berlin sei nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zum Erlass der angegriffenen Bestimmungen befugt gewesen. Diese schränken die Berufsausübungsfreiheit zum Zweck der Bekämpfung und Prävention von Spielsucht sowie zur Sicherung des Jugendschutzes in verhältnismäßiger Weise ein. Es sei nicht feststellbar, dass die Klägerin wegen der Beschränkungen zulässiger Standorte oder einer wirtschaftlichen Erdrosselung künftig in Berlin keine Spielhalle mehr werde betreiben können. Sie könne auf andere Standorte im Berliner Stadtgebiet ausweichen. Da bei Weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Automaten spielten, die nach der Gewerbeordnung betrieben werden dürften, habe der Berliner Gesetzgeber von einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial ausgehen und entsprechende präventive Rege-

lungen erlassen dürfen. Seine Annahme, eine Reduzierung der Anzahl und Dichte von Spielhallen könne Spielsüchtige vom Spielen abhalten und einem Gewöhnungseffekt für Kinder und Jugendliche entgegenwirken, sei nicht offensichtlich fehlsam. Die Eignung der Regelungen werde nicht durch ein etwaiges Vollzugsdefizit gegenüber nicht genehmigten Spielhallen in Frage gestellt, da kein normatives Regelungsdefizit bestehe. Für Ausweichbewegungen von Spielern in Gaststätten mit Geldspielautomaten seien keine verlässlichen Erkenntnisse ersichtlich. Die Regelungen verletzen weder den Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber Gaststätten oder der Spielbank Berlin noch das Grundrecht der Klägerin auf Eigentum. Sie seien auch nicht wegen Verstoßes gegen die Informationspflicht gegenüber der Europäischen Kommission nach der Richtlinie 98/34/EG unanwendbar, da sie keine technischen Vorschriften darstellten.

- 6 Am 7. Juli 2015 hat die Klägerin hiergegen Revision eingelegt. Nach Inkrafttreten des am 22. März 2016 verabschiedeten Mindestabstandsumsetzungsgesetzes Berlin (MindAbstUmsG BE) am 6. April 2016, das für die Neuerteilung von Erlaubnissen an Bestandsspielhallen ein Sonderverfahren vorsieht, hat sie für die streitgegenständlichen Spielhallen entsprechende Erlaubnisansträge gestellt. Gleichzeitig hält sie an ihrem Feststellungsbegehren fest.
- 7 Zur Begründung der Revision macht die Klägerin neben Verfahrensrügen im Wesentlichen geltend, die von ihr angegriffenen Regelungen seien formell und materiell verfassungswidrig. Den Ländern komme insoweit keine Gesetzgebungskompetenz zu. Durch die Föderalismusreform 2006 sei ihnen mit dem "Recht der Spielhallen" im Wege der normativen Rezeption lediglich die Zuständigkeit für den eingeschränkten Regelungsbereich des § 33i GewO übertragen worden. Regelungen zur abstrakten Gefahrenabwehr und zur Suchtprävention im gewerblichen Automatenspiel seien dem Geräte- und Aufstellungsrecht zuzuordnen, für das der Bund regelungsbefugt sei. Standortbezogene Beschränkungen für Spielhallen seien ausschließlich dem Bauplanungsrecht zuzuordnen. Jugendschützende Regelungen unterfielen der Regelungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge. Insoweit habe der Bund von sei-

ner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht. Eine weitere Rechtsetzung der Länder sei daher gesperrt.

- 8 Die mit dem Spielhallengesetz Berlin, dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz für das Land Berlin geschaffenen neuen Erlaubnisvorbehalte stellen repressive Verbote und objektive Berufswahlbeschränkungen für Spielhallenbetreiber dar. Sie seien nach neuerer Suchtforschung nicht gerechtfertigt. Der Gesetzgeber verfolge mit ihnen in Wahrheit fiskalische Ziele, da er das stärker spielsuchtrelevante Automatenspiel in Spielbanken nicht vergleichbar reguliere. Angesichts des Vollzugsdefizits gegenüber einer Vielzahl illegaler Spielstätten in Berlin sei den Betreibern langjährig unbeanstandeter Bestandsspielhallen eine Schließung nicht zuzumuten. Die landesrechtlichen Abstandsregelungen für Spielhallen konterkarierten bauplanungsrechtliche Regelungen zur Konzentration von Spielhallen in bestimmten Baugebieten und führten zu einem "Kahlschlag" der vorhandenen Spielhallen. Das Mindestabstandsgebot von 500 Metern zu anderen Spielhallen sei wissenschaftlich nicht zu rechtfertigen. Neben dem bestehenden Zugangsverbot zu Spielhallen für Jugendliche nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) sei das Verbot von Spielhallenstandorten in räumlicher Nähe zu Einrichtungen, die von Minderjährigen besucht werden, unverhältnismäßig. Es sei auch nicht hinreichend bestimmt. Das nach dem Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin vorgesehene Sonderverfahren für die Erteilung einer Erlaubnis an Bestandsunternehmen führe zu zusätzlichen Standorteinschränkungen und erhebe mit dem Losentscheid den Zufall zum Rechtsprinzip. Die Reduzierung der Höchstzahl von zwölf auf acht Geräte in einer Spielhalle sei betriebswirtschaftlich nicht verkraftbar und zur Spielsuchtbekämpfung nicht erforderlich.
- 9 Die Regelung des Spielhallengesetzes über das Erlöschen von Alterlaubnissen verletzte die Klägerin auch in ihrem Grundrecht auf Eigentum. Eine fünfjährige Übergangsfrist für Bestandsbetriebe reiche wegen der Ungewissheit darüber, welcher Bestandsbetrieb eine Erlaubnis nach neuem Recht erhalte, nicht aus. Auch die Reduzierung der Gerätehöchstzahl greife in das Eigentumsrecht von Spielhallenbetreibern ein. Darüber hinaus verstoße es gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG, Spielhallen stärker zu beschränken als

Gaststätten mit Geldspielgeräten und Spielbanken mit teilweise hunderten stärker spielergefährdenden Automaten in einem Saal. Die angegriffenen Einschränkungen für Spielhallen verletzen zudem das verfassungsrechtliche Konsistenzgebot und das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Die Klägerin hält an ihren in den Vorinstanzen erhobenen Einwänden gegen die Werberestriktionen für Spielhallen, die Verpflichtung zur Stellung einer Aufsichtsperson pro Spielhalle, gegen obligatorische Eingangskontrollen und die Verpflichtung zur Berücksichtigung von Selbstsperrern fest. Sie meint, die über den Glücksspielstaatsvertrag hinausgehenden Regelungen des Spielhallengesetzes Berlin verstießen gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens. Außerdem sei das Spielhallengesetz wegen einer Verletzung der Notifizierungspflicht aus der Richtlinie 98/34/EG unanwendbar.

10 Die Klägerin beantragt,

soweit das Verfahren nicht in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist, die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 11. Juni 2015 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. März 2013 zu ändern und

1. a) festzustellen, dass die Klägerin im Hinblick auf die ihr im November 2008 erteilten Gewerbeerlaubnisse gemäß § 33i Gewerbeordnung auch ohne Neuerteilung von landesrechtlichen Erlaubnissen nach dem Spielhallengesetz Berlin vom 20. Mai 2011 oder nach dem Zweiten Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 19. Juni 2012, jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung des Mindestabstands nach dem Spielhallengesetz Berlin für Bestandsunternehmen sowie zur Änderung spielrechtlicher Vorschriften vom 22. März 2016, weiterhin berechtigt ist, die Spielhallen M. I "...", M. II "...", M. III "...", M. IV "...", M. V "... und M. VI "... zu betreiben,

hilfsweise,

b) festzustellen, dass die zuständige Erlaubnisbehörde nicht berechtigt ist, die Erteilung landesrechtlicher Erlaubnisse für die im Klagantrag Ziffer 1. a) aufgeführten Spielhallen wegen Nichteinhaltung der in § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 4 Spielhallengesetz vorgesehenen Standortbeschränkungen abzulehnen.

2. festzustellen, dass die Klägerin entgegen der in § 4 Abs. 2 Spielhallengesetz und in § 4 Abs. 3 Spielhallengesetz vorgesehenen Begrenzungen berechtigt ist, in den in Ziffer 1 bezeichneten Spielhallen bei Einhaltung der weiteren, in der Spielverordnung vorgesehenen Voraussetzungen jeweils bis zu zwölf Geld- oder Warenspielgeräte aufzustellen und bis zu drei andere Spiele zu veranstalten,
3. festzustellen, dass die Klägerin in den in Ziffer 1 genannten Spielhallen entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 Spielhallengesetz auch dann Speisen und nichtalkoholische Getränke verabreichen darf, wenn in einer Spielhalle vier oder mehr Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt sind,
4. festzustellen, dass die Klägerin in den in Ziffer 1 genannten Spielhallen entgegen § 6 Abs. 1 Satz 2 Spielhallengesetz Speisen und Getränke unentgeltlich abgeben darf,
5. festzustellen, dass die Klägerin entgegen § 5 Abs. 1 Spielhallengesetz berechtigt ist, die in Ziffer 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 gemäß § 5 Abs. 2 Spielhallengesetz eingreift,
6. festzustellen, dass die Klägerin nicht verpflichtet ist, die in § 4 Abs. 1 Satz 2 Spielhallengesetz und in § 26 Abs. 1 des Glücksspieländerungsstaatsvertrages vorgesehenen Werbebeschränkungen einzuhalten,
7. festzustellen, dass die Klägerin nicht gemäß § 6 Abs. 2 Spielhallengesetz während der Öffnungszeiten sicherstellen muss, dass in jeder der in Ziffer 1 genannten Spielhallen mindestens eine Aufsichtsperson dauerhaft anwesend ist,
8. festzustellen, dass die Klägerin abgesehen von Zweifelsfällen im Hinblick auf die Einhaltung der Altersgrenze (siehe § 2 Abs. 2 Satz 2, § 6 Abs. 1 JuSchG) nicht gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 Spielhallengesetz verpflichtet ist, durch Eingangskontrolle und Prüfung des Personalausweises oder anderer Dokumente die Identität und/oder das Alter der Personen, die Zutritt zu einer Spielhalle begehren, zu kontrollieren,
9. festzustellen, dass die Klägerin nicht gemäß § 6 Abs. 6 Satz 1 Spielhallengesetz 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,

10. festzustellen, dass die Klägerin nicht verpflichtet ist, die in § 6 und § 7 Glücksspielstaatsvertrag geregelten Pflichten der Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen zu beachten.

11 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Er verteidigt das Berufungsurteil. Mit den angegriffenen Regelungen habe der Gesetzgeber auf den sprunghaften Anstieg von Spielhallenstandorten und den in ihnen aufgestellten Spielgeräten vor allem in den Innenstadtbezirken Berlins reagiert, um der herausragenden Suchtgefahr des Geldautomatenspiels entgegenzuwirken. Insoweit verfüge der Gesetzgeber über einen legislativen Einschätzungsspielraum, der hier auch ausweislich neuester Studien über Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland nicht überschritten sei. Die Länder seien für sämtliche der angegriffenen Regelungen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG regelungsbefugt. Die Ausübung des Berufs des Spielhallenbetreibers bleibe in Berlin selbst bei Einhaltung der Mindestabstände möglich, da auch bauplanungsrechtlich ausreichend Standorte zur Verfügung stünden. Die angegriffenen Einschränkungen für Spielhallen seien zur Spielsuchtbekämpfung und -prävention geeignet, erforderlich und zumutbar. Das Sonderverfahren zur Auswahl von Standorten für Bestandsspielhallen stelle eine Entscheidung anhand hinreichend bestimmter qualitativer Kriterien und eine grundrechtsschonende Ausschöpfung der Standortkapazität sicher. Der Landesgesetzgeber habe Spielhallen gegenüber dem Automatenpiel in Gaststätten und in Spielbanken unterschiedlich behandeln dürfen. Die nach § 33i GewO erteilten Alterlaubnisse würden durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht geschützt. Bis zu ihrem Erlöschen gelte eine großzügige Übergangsfrist. Die große Zahl der nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes weiterbetriebenen Spielhallen spreche gegen eine Erdrosselungswirkung der neuen Regelungen. Unionsrecht stehe ihrer Anwendung nicht entgegen. Insbesondere seien sie keine notifizierungspflichtigen technischen Vorschriften im Sinne der Richtlinie 98/34/EG.

- 13 Der Vertreter des Bundesinteresses hält die Länder zur Regelung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen und zu Einrichtungen, die von Minderjährigen besucht werden, für befugt. Solche Regelungen seien zwar mangels unmittelbaren Bezuges zur Räumlichkeit von Spielhallen nicht dem "Recht der Spielhallen" zuzuordnen. Jedoch habe der Bund insoweit jedenfalls von seiner Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge und des Rechts der Wirtschaft keinen Gebrauch gemacht. Die Länder seien aber nicht befugt, Gerätehöchstzahlbegrenzungen und Regelungen über Beschränkungen bei Abgabe von Speisen oder Getränken in einer Spielhalle zu erlassen.

## II

- 14 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit - hinsichtlich der von der Klägerin nicht mehr betriebenen Spielhalle M. VII "... " - übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung von § 141 Satz 1 i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1, § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. Im Übrigen bleibt die zulässige Revision ohne Erfolg. Das angegriffene Urteil verletzt nicht revisibles Recht.
- 15 1. Die Feststellungsklage der Klägerin ist nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig. Soweit sie sich dagegen wendet, mit ihren Spielhallen bereits in Kraft getretenen betriebsbezogenen Einschränkungen zu unterliegen, ist sie an einem gegenwärtigen, feststellungsfähigen Rechtsverhältnis beteiligt. § 43 Abs. 2 VwGO greift insoweit nicht ein, da die Vorschriften bußgeldbewehrt sind und der Klägerin nicht zuzumuten ist, etwaige Sanktionen abzuwarten (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Januar 2010 - 8 C 19.09 - BVerwGE 136, 54 <64>). Soweit sich die Klägerin gegen erst künftig eintretende, mit dem Erlöschen ihrer Spielhallenerlaubnisse und dem Erfordernis einer neuen Erlaubnis verbundene Beschränkungen wendet, ist die Klage als vorbeugende Feststellungsklage zulässig. Zwar gelten die ihr auf der Grundlage von § 33i GewO erteilten Erlaubnisse nach § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Umsetzung des Mindestabstandes nach dem Spielhallengesetz Berlin für Bestandsunternehmen (Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin - MindAbstUmsG BE) vom 22. März 2016 (GVBl. 2016

S. 117) bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung im Sonderverfahren als fortbestehend, weil die Klägerin für die streitgegenständlichen Spielhallen Anträge auf Neuerteilung von Erlaubnissen gestellt hat und bislang noch keine Auswahlentscheidung über die fortbestehenden Standorte getroffen worden ist. Welchen rechtlichen Anforderungen sie im Hinblick auf die künftige Erteilung einer Erlaubnis unterliegen wird, ist aber bereits jetzt sachlich und zeitlich hinreichend überschaubar. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis ist deshalb auch insoweit gegeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. November 1989 - 2 C 23.88 - NJW 1990, 1866). Ein berechtigtes Interesse der Klägerin an sämtlichen von ihr begehrten Feststellungen ergibt sich aus ihrem Interesse, Klarheit über die Rechtslage zu erzielen, um wirtschaftliche Dispositionen für ihre Spielhallenbetriebe treffen zu können (vgl. BVerwG, Urteile vom 9. Mai 2001 - 3 C 2.01 - BVerwGE 114, 226 <227> und vom 20. November 2003 - 3 C 44.02 - Buchholz 418.32 AMG Nr. 37 S. 18 f.).

- 16 2. Die von der Klägerin gerügten Verfahrensfehler des Berufungsgerichts liegen nicht vor. Die Ablehnung ihrer Beweisanträge Nr. 5 a bis d verletzt den Untersuchungsgrundsatz nicht. Ausgehend von seiner für die Prüfung von Verfahrensmängeln maßgeblichen materiell-rechtlichen Rechtsauffassung (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2008 - 10 C 11.07 - BVerwGE 131, 186 <189>), dass es auf wirtschaftliche Nachteile der Spielhallenbetriebe wegen illegaler Spielangebote nur ankomme, wenn diese Nachteile in einem normativen Regelungsdefizit angelegt sind, musste das Oberverwaltungsgericht den von der Klägerin beantragten Beweis zu den Gründen der Schließung zweier Berliner Verbundspielhallen wegen der Konkurrenz benachbarter illegaler scheinrestaurantischer Spielangebote nicht erheben. Mit der Ablehnung des Beweisantrags war keine vorweggenommene Beweiswürdigung indizieller Tatsachen verbunden. Vielmehr hat das Berufungsgericht die wirtschaftliche Konkurrenz durch illegale Spielstätten für rechtlich unerheblich gehalten, weil es ein normatives Regelungsdefizit als Ursache der illegalen Konkurrenz verneint hat. Den Antrag der Klägerin auf Einholung eines Sachverständigengutachtens zur regelmäßigen wirtschaftlichen Unmöglichkeit des Weiterbetriebes vorhandener (Mehrfach-)Spielhallen aufgrund der Neuregelungen für Spielhallen hat das Berufungsgericht zwar insoweit zu eng verstanden, als es auf die künftige rechtli-

che Unzulässigkeit des Betriebes von Mehrfachspielhallen verwiesen und deren Weiterbetrieb als Einzelspielhallen ausgeblendet hat (vgl. UA S. 66). Die Ablehnung dieses Beweisantrages findet gleichwohl im geltenden Prozessrecht eine hinreichende Stütze. Auf Grundlage der Rechtsauffassung des Berufungsgerichts, dass ein Ausweichen von Bestandsspielhallen in andere Bereiche des Berliner Stadtgebietes möglich und rechtlich zumutbar sei, war die zum Beweis gestellte Tatsache nicht entscheidungserheblich, soweit sie sich auf die verfahrensgegenständlichen Spielhallen der Klägerin bezog. Darüber hinaus durfte der Antrag mangels hinreichender Substantiierung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Mai 2014 - 10 B 34.14 - juris Rn. 9) abgelehnt werden. Die Klägerin hatte angesichts der vom Berufungsgericht hervorgehobenen beträchtlichen Anzahl von Spielhallen, die im Land Berlin nach Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen weiterhin betrieben werden, keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass die Fortführung ihrer Spielhallenbetriebe als Einzelspielhallen in Berlin wirtschaftlich unmöglich wäre. Gleiches gilt für die Ablehnung der Beweisanträge zur Übertragbarkeit von Ertragsrechnungen dreier pseudonymisierter Spielhallenbetriebe auf andere Spielhallen. Diese Anträge enthielten schon keine Angaben zur Art und Lage der als exemplarisch dargestellten Betriebe und waren nicht hinreichend bestimmt, um dem Berufungsgericht eine Sachaufklärung zur wirtschaftlichen Auskömmlichkeit des Betriebes von Spielhallen unter Geltung der neuen Anforderungen nahezulegen.

- 17 Das Oberverwaltungsgericht hat auch nicht aktenwidrig unter Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz angenommen, dass die wirtschaftliche Konkurrenz für Spielhallen durch illegale Spielstätten singulär nur bestimmte Bezirke des Stadtgebietes betreffe und es weder dargetan noch ersichtlich sei, dass Spielhallen nicht in den unattraktiveren Außenbereichen von Berlin wirtschaftlich betrieben werden könnten. Diese berufsgerichtlichen Annahmen liegen nicht außerhalb des Gesamtergebnisses des Verfahrens, denn die Klägerin hatte ausweislich des Tatbestandes des Berufungsurteils (UA S. 3 ff.) vorgetragen, in einigen Bezirken sei künftig ein Betrieb von Spielhallen faktisch nicht mehr möglich, in manchen Stadtgebieten gebe es eine große Anzahl illegaler Spielbetriebe und durch die Abstandsregelungen würden künftig Spielhallen auch in Gegenden eröffnet, in denen es solche bislang nicht gegeben habe. Eine Be-

ichtigung des Tatbestandes des Berufungsurteils hat die Klägerin insoweit nicht beantragt.

- 18 3. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung zu Recht zurückgewiesen, da die Klage unbegründet ist. Die von der Klägerin begehrten Feststellungen können nicht getroffen werden, weil ihnen verfassungs- und unionsrechtskonforme landesrechtliche Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin - SpielhG BE) vom 20. Mai 2011 (GVBl. BE 2011 S. 223, geändert durch Gesetz vom 22. März 2016, GVBl. BE 2016 S. 117) i.V.m. dem Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin (MindAbstUmsG BE), des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. Dezember 2011 (GVBl. BE 2012 S. 193, 199) sowie des hierzu ergangenen Ausführungsgesetzes des Landes Berlin zum Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung vom 20. Juli 2012 (AGGlüStV BE, GVBl. BE 2012 S. 238, zwischenzeitlich geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2016, GVBl. BE 2016 S. 450) entgegenstehen. Das erst nach Verkündung des Berufungsurteils erlassene Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin ist in die revisionsgerichtliche Prüfung einzubeziehen, weil für das Feststellungsbegehren der Klägerin die Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Revisionsgerichts maßgeblich ist und das Revisionsgericht eine Änderung des Landesrechts nach Erlass des Berufungsurteils zu beachten hat, wenn das Berufungsgericht bei einer Entscheidung zu diesem Zeitpunkt auf die entsprechenden Regelungen abzustellen hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1990 - 1 C 30.86 - NJW 1990, 2768), und von der Anwendung des geänderten irrevisiblen Rechts die richtige Anwendung des revisiblen Rechts abhängt (vgl. Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 24 m.w.N.). Das ist hier der Fall, weil durch das Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin wesentliche, grundrechtsrelevante Anforderungen an die Neuerteilung von Erlaubnissen für Bestandsspielhallen nach dem Spielhallengesetz Berlin ausgestaltet werden. Insbesondere hat der Gesetzgeber darin erstmals Regelungen über die Auflösung einer Konkurrenz mehrerer bestehender Spielhallen an den künftig noch zulässigen Spielhallenstandorten geschaffen und hierdurch berechtigten Zweifeln daran, ob sich die wesentlichen Entscheidungen für

die Auswahl unter konkurrierenden Bestandsspielhallen einem Parlamentsgesetz entnehmen ließen, Rechnung getragen.

- 19 a) Das Land Berlin war zum Erlass sämtlicher mit den Feststellungsbegehren angegriffener Regelungen befugt. Der ausdrückliche und ausschließliche Länderkompetenztitel (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 13) in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das "Recht der Spielhallen" ermächtigt die Länder zur Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebes einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld. Dies ergibt die Auslegung des Kompetenztitels nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik sowie Sinn und Zweck (vgl. allg. BVerfGE, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <273 f.>).
- 20 aa) Der Wortlaut des Kompetenztitels "Recht der Spielhallen" ist weit und erfasst über die Voraussetzungen der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis hinaus alle Gesichtspunkte des mit der Räumlichkeit einer Spielhalle verbundenen Betriebes. Insbesondere beschränkt er sich nicht auf den Regelungsgehalt des bisherigen § 33i GewO. Regelungen dagegen, die sich unabhängig vom Aufstellungsort Spielhalle produktbezogen mit der Gestaltung, Zulassung, Aufstellung und Überprüfung von Spielgeräten befassen, sind dem "Recht der Spielhallen" wegen des im Wortlaut angelegten räumlichen Bezuges dieser Materie nicht zuzuordnen.
- 21 Auch die Entstehungsgeschichte des im Zuge der Föderalismusreform zugunsten der Länder umgestalteten Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG spricht dafür, dass das "Recht der Spielhallen" alle Aspekte der Erlaubnis und des Betriebes von Spielhallen umfasst. Insbesondere lassen sich weder den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), mit dem die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG verabschiedet wurde, noch den Materialien der 2003 eingesetzten "Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" (Föderalismuskommission I), an deren Ergebnisse das verfassungsändernde Gesetz anknüpfte, Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass mit ihm lediglich der Regelungsbereich der bisherigen

Rechtsgrundlage für eine Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO normativ rezipiert und die Gesetzgebungsbefugnis der Länder hierauf beschränkt werden sollte.

- 22 Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen im Jahre 2006 ging auf die Initiative der Länder zurück, die bundesstaatliche Ordnung kritisch zu überprüfen und den Ländern wieder mehr Kompetenzen zu verschaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <264>). In der Föderalismuskommission I konnte allerdings zwischen Bund und Ländern kein Konsens darüber hergestellt werden, welche Materien aus dem Kompetenztitel des "Rechts der Wirtschaft" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf die Länder verlagert werden sollten. Einigkeit bestand lediglich darüber, dass den Ländern Materien übertragen werden sollten, die einen regionalen Bezug aufwiesen und nicht zur Wahrung des einheitlichen Wirtschaftsraums in der Bundeskompetenz verbleiben mussten (vgl. Ergebnisvermerk der 6. Sitzung der Projektgruppe 5 "Regionale Themen" am 29. September 2004, S. 2; Stenografischer Bericht der 9. Sitzung der Kommission am 14. Oktober 2004, S. 231; alle auch nachfolgend genannten Dokumente der Föderalismuskommission I in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1-2005, Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 2005, CD-ROM). Eine Übertragung der Materie der "Spielhallen" auf die Länder schlugen erstmals die beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission I in ihren abschließenden Darstellungen und ihrem Vorentwurf eines Beschlussvorschlages vor (vgl. Sprechzettel der Vorsitzenden zur Erweiterten Obleuterunde am 26. November 2004, S. 4 und am 3. Dezember 2004, S. 3; Vorentwurf vom 13. Dezember 2004 für einen Vorschlag der Vorsitzenden, S. 4). Die Reichweite der dort aufgeführten Materie "Spielhallen" wurde darin nicht erläutert. Die vorhergehenden Arbeitsdokumente der Föderalismuskommission I enthielten weder einen Vorschlag zur Übertragung der späteren Ländermaterie "Recht der Spielhallen" noch Hinweise für deren Eingrenzung. Das gilt auch für die von der Klägerin und von Teilen der Literatur als Beleg für eine enge Auslegung in Bezug genommene Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 28. September 2004 zur "Gewerbeordnung und Handwerksordnung" (PAU-5/0020), in der "Spielhallen (§ 33i)" erwähnt sind (vgl. ebd. S. 4). Die Stellungnahme des Bundesministeriums sollte auf Bitten der Länder klären, ob der

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

- 23 Die Entstehungsgeschichte des - mit dem Entwurf für das verfassungsändernde Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wieder aufgegriffenen - Vorentwurfs eines Vorschlages der Vorsitzenden der Föderalismuskommission I bietet daher für die Auslegung des heutigen Kompetenztitels des "Rechts der Spielhallen" keine konkrete Substanz. Sie spricht aber dagegen, dass den Ländern im Bereich des Gewerberechts kleinteilig Gesetzgebungsbefugnisse nach Maßgabe der bestehenden Regelungen in der Gewerbeordnung übertragen werden sollten. Hierfür hätte die in der Föderalismuskommission I ebenfalls erwogene Schaffung einfachgesetzlicher Öffnungsklauseln zugunsten der Länder genügt. Vielmehr wurden unter Sichtung der Gewerbeordnung Sachverhalte von vorrangig regionaler Bedeutung gesucht, die von den Ländern deshalb ohne Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftsraums selbständig gestaltet werden konnten. Dazu gehörte nach dem Vorentwurf der Vorsitzenden der Föderalismuskommission I die Regelung von Spielhallen, nicht dagegen die Regelung von Gewinnspielen und Geldspielgeräten, die zuvor in der Auflistung des Inhalts der Gewerbeordnung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ebenso aufgeführt waren. Der infolge der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 erarbeitete Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (BT-Drs. 16/813) griff den letzten Sachstand der Föderalismuskommission I aus dem Vorsitzendenentwurf ausdrücklich auf (vgl. ebd. S. 3, 7 und 13). Die verabschiedete Endfassung entspricht dem Gesetzesentwurf.
- 24 Der Auffassung, der Zuweisungsgehalt des "Rechts der Spielhallen" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG müsse normativ-rezeptiv nach dem Regelungsbereich des § 33i GewO bestimmt werden (vgl. z.B. Schneider, GewArch 2009, 269 <270>; Uhle, Normativ-rezeptive Kompetenzzuweisung und Grundgesetz, 2015, 46 ff.), kann auch aus anderen Gründen nicht gefolgt werden. Von einer normativen Rezeption geht das Bundesverfassungsgericht aus, wenn der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie nachvollziehend benannt hat, so dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel unter dem Gesichtspunkt des Traditionellen und Herkömmlichen den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimmt (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <218> und Beschluss vom

14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 Rn. 29). Sie ist bislang allenfalls für bereits vorkonstitutionell ausgeformte, umfangreiche Rechtsmaterien anerkannt worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12 - BVerfGE 134, 33 <55 ff.> und Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 für das Strafrecht). Für eine restriktive Anwendung der Rechtsfigur spricht, dass sie das Rangverhältnis zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht umkehrt und den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schwächt, wenn sie die überkommene einfachgesetzliche Ausgestaltung für seine verfassungsrechtliche Regelungskompetenz für maßgeblich hält (vgl. dazu Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 35, 39; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 70 Rn. 49).

- 25 Die normative Rezeption eines als einheitliches Regelungswerk konzipierten Normenkomplexes (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 34, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <218>) in einem verfassungsrechtlichen Kompetenztitel soll eine gewisse Kontinuität der Gesetzgebung in langjährig entwickelten Rechtsgebieten über Verfassungsänderungen hinweg gewährleisten. Sie setzt einen von anderen Regelungsbereichen abgrenzbaren und langjährig gefestigten einfachgesetzlichen Normbestand voraus, der prägende Wirkung für eine Kompetenzmaterie entwickeln kann. Daran fehlt es hier. Die ordnungs- und gewerberechtlichen Anforderungen an Spielhallen wurden bis zur Schaffung der Kompetenzmaterie der Länder im Jahr 2006 immer wieder grundlegend geändert (vgl. eingehend m.w.N. zur Regelungsgeschichte Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO Stand 2016, vor § 33c Rn. 1 ff.; Hahn, in: Friauf, GewO Stand 2016, vor § 33c Rn. 4 ff.) und waren mit Anforderungen an Aufsteller von Geräten und Veranstalter anderer Spiele verschränkt (vgl. nur § 33i Abs. 2 i.V.m. § 33c Abs. 2, § 33d Abs. 3 GewO, § 3a i.V.m. § 3 SpielV). 1933 wurde die gewerbsmäßige Aufstellung mechanischer Spiele und Spieleinrichtungen mit Gewinnmöglichkeit an öffentlichen Orten genehmigungspflichtig (RGBl. 1933 I S. 1080). Durch Verordnung wurde 1953 erstmals die Aufstellung von Geldspielgeräten in geschlossenen Räumen - und damit auch der Betrieb einer Spielhalle - zugelassen (BGBl. 1953 I S. 935). 1960 wurden in der Gewerbeordnung der Erlaubnisvorbehalt für den gewerbsmäßigen Betrieb einer

Spielhalle und, hiervon getrennt, eine Aufstellenerlaubnis und eine Bauartzulassung für Spielgeräte eingeführt (BGBl. 1960 I S. 61, ber. S. 92). 1979 wurde die Aufstellenerlaubnis in eine orts- und geräteübergreifende personenbezogene Erlaubnis umgewandelt (BGBl. 1979 I S. 149). Dies bedingte eine stärkere Inpflichtnahme des Betreibers einer Spielhalle für die Einhaltung der Anforderungen an die Aufstellung der Geräte im konkreten Betrieb. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in den Änderungen der 1962 erlassenen Spielverordnung (SpielV). Deren gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 33f GewO erlaubte zum Zeitpunkt der Föderalismusreform I den Erlass von Bestimmungen zur Durchführung von gerätebezogenen wie auch von aufstellerbezogenen und von spielhallenbetreiberbezogenen Regelungen der Gewerbeordnung (Fassung vom 25. November 2003, BGBl. I S. 2304). Entsprechend enthielt die Spielverordnung spielhallenbezogene Regelungen, die sich teilweise an die Aufsteller von Spielgeräten, teilweise aber auch an die Veranstalter von Spielen und an die Betreiber von Spielhallen richteten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2, § 3 Abs. 2 und 3, §§ 3a und 4 SpielV i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1985, BGBl. I S. 2245, geändert durch Verordnung vom 24. April 2003, BGBl. I S. 547 und durch die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 17. Dezember 2005, BGBl. I S. 3495).

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

27 Der systematische Zusammenhang der Länderkompetenz für das "Recht der Spielhallen" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG spricht ebenfalls dafür, den Ländern die

Regelungsbefugnis für sämtliche erlaubnis- und betriebsbezogenen Aspekte des Spiels in Spielhallen zuzuordnen. Die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG von der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ausgenommenen, ausschließlich den Ländern zugeordneten Materien des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen sowie der Messen, Ausstellungen und Märkte betreffen durchweg Gewerbeaktivitäten mit Bezug zu einer räumlich-betrieblich abgegrenzten Einrichtung oder Veranstaltung vor Ort. Sie alle weisen damit den von der Föderalismuskommission I geforderten regionalen Bezug auf. Damit hat der Gesetzgeber in Anknüpfung an die oben genannten Überlegungen in der Föderalismuskommission I aus dem "Recht der Wirtschaft" Bereiche identifiziert, die in erster Linie auf regionale Sachverhalte bezogen sind und deshalb typischerweise ohne Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftsraums von den Ländern eigenständig gestaltet werden können. Mit ihnen hat der Verfassungsgeber in Kauf genommen, dass sich bundesweit tätige Unternehmen wie Einzelhandels- und Restaurantketten, Beschicker von Märkten und Messen ebenso wie Vertreiber und Aufsteller von Spielgeräten auf unterschiedliche Regelungen der Länder in diesen Materien einzustellen haben. Regelungsgegenstände ohne räumlich-betrieblichen Bezug wie das "Recht der Spielgeräte" und der ortsübergreifenden Zulassung ihrer Aufstellung, die bei einer länderspezifischen Ausgestaltung etwa die Handelbarkeit des Produkts beeinträchtigen könnten, fallen dagegen aus der Systematik dieser ausschließlichen Ländermaterien heraus und sind der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das "Recht der Wirtschaft (Gewerbe)" zuzuordnen.

- 28 Diese Auslegung entspricht schließlich auch dem Sinn und Zweck der Kompetenznorm. Mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber eine neu konturierte und klare föderale Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Recht der Wirtschaft erzielen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <277>). Deutlicher voneinander abgegrenzte Verantwortlichkeiten sollten die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern und die Landesgesetzgeber durch Zuweisung neuer Materien mit Regionalbezug, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, gestärkt wer-

den (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 7, 9). Schon die Föderalismuskommission I verfolgte das Ziel, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten und die Länderebene zu stärken (vgl. Positionspapier der Ministerpräsidenten zur Föderalismusreform, Kommissionsdrucksache 0045 S. 1, in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1-2005). Die Anknüpfung der Kompetenzverlagerung auf die Länder an einen überwiegenden regionalen Bezug der Materie bedeutet daher nicht, dass jede einzelne Regelung durch einen besonderen Bedarf für landes- oder ortsspezifische Differenzierungen zum Erlass von Regelungen gedeckt sein muss. Ein solcher Vorbehalt würde die Neuzuweisung von Kompetenzen an die Länder ohne Rückhalt in der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wesentlich einschränken und neue Unsicherheiten in der Abgrenzung der Kompetenzverteilung schaffen, die mit der Verfassungsänderung vermieden werden sollten.

- 29 bb) Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG können die Länder im Bereich der ihnen durch Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Materien das als Bundesrecht fortgeltende Recht durch Landesrecht ersetzen. Mit den von der Klägerin angegriffenen Regelungen des Spielhallengesetzes Berlin, des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Ausführungsgesetzes des Landes Berlin hierzu hat das Land Berlin von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Sie lassen sich dem Kompetenztitel für das "Recht der Spielhallen" auch zuordnen.
- 30 Für die Zuordnung gesetzlicher Regelungen zu einer verfassungsrechtlichen Kompetenznorm sind ihr Gegenstand und Gesamtzusammenhang im jeweiligen Gesetz maßgeblich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006 - 1 BvL 4/00 - BVerfGE 116, 202 <216>; Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07, 402, 906/08 - BVerfGE 121, 317 <348>; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Bd. 2 Art. 70 Rn. 55). Die angegriffenen Erlaubnisvorbehalte für den Betrieb von Spielhallen enthalten als Zulassungsvoraussetzungen personenbezogene Anforderungen an die Betreiber von Spielhallen und Anforderungen an die Art und Weise des Betriebes. Die erstmals eingeführten Mindestabstände zu anderen Spielhallen und sonstigen Einrichtungen sowie das Verbot der Zulassung und des Betriebes mehrerer Spielhallen im Verbund beschränken die Dichte von Spielhallen in einem bestimmten Gebiet und regeln ihr räumliches Verhältnis zu

sonstigen Einrichtungen, deren Nutzer der Gesetzgeber als schutzwürdig ansieht. Sie betreffen die räumlichen Bezüge einer Spielhalle in ihrem Umfeld und damit einen Regelungsgegenstand, der nicht zwingend bundeseinheitlich zu regeln ist und im Hinblick auf die jeweilige soziale Bevölkerungsstruktur und Dichte des Spielangebots regionale Bezüge aufweist. Für die Zuordnung zur Kompetenzmaterie "Recht der Spielhallen" ist nicht maßgeblich, ob diese Regelungen an eine abstrakte oder an eine konkrete Gefahr anknüpfen.

- 31 Mindestabstandsregelungen für Spielhallen sind nicht der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das "Bodenrecht" zuzuordnen. Dazu gehören Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben und die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu ihm regeln (BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - BVerfGE 3, 407 <424>; BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 - 4 C 8.06 - BVerwGE 129, 318 <320>). Die Vorschriften über den Mindestabstand zwischen Spielhallen sowie zu anderen Einrichtungen regeln nicht den Ausgleich verschiedener Nutzungsinteressen an Grund und Boden oder die Wahrung des Gebietscharakters des Umfeldes einer Spielhalle, sondern den Spielerschutz und den Schutz von Minderjährigen vor der Entstehung von Spielsucht (vgl. auch Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 - 15/13, 1 VB 15/13 - ESVGH 65, 58, juris Rn. 319).
- 32 Regelungen des Mindestabstandes von Spielhallen zu Einrichtungen, die überwiegend von Kindern oder Jugendlichen besucht werden, sind auch nicht der Materie der "öffentliche Fürsorge" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt. Zwar erfasst sie auch Regelungen des Jugendschutzes (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1971 - 2 BvL 10/70 - BVerfGE 31, 113 <117>; BVerwG, Urteil vom 12. Januar 1966 - 5 C 104.63 - BVerwGE 23, 112 <113>). Der Schwerpunkt des Mindestabstandsgebotes zu Einrichtungen für Minderjährige liegt aber auf der spieler-schützenden Ausgestaltung der räumlichen Bezüge der Spielhalle. Der Jugendschutz stellt dabei einen Annex zum Schutz vor Spielsucht bei Zulassung der Spielhalle als einer Gefahrenquelle dar. Im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen für die Regulierung des Glücksspiels dürfen die Länder auch Aspekte

des Jugendschutzes mit regeln. Selbst bei Zuordnung des Mindestabstandes zu Einrichtungen für Minderjährige zum Kompetenztitel des Bundes für die "öffentliche Fürsorge" bliebe den Ländern nach Art. 72 Abs. 1 GG Raum für die hier in Rede stehenden Regelungen zum Schutz im Vorfeld des Betretens von Spielhallen, da der Bund mit der Regelung des Zugangsverbots für Minderjährige in § 6 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1666) von seiner Befugnis für jugendschützende Regelungen im Hinblick auf Spielhallen nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.

- 33 Auch alle weiteren, von der Revisionsführerin angegriffenen Regelungen betreffen die Ausgestaltung des Spielhallenbetriebes und sind dem "Recht der Spielhallen" zuzuordnen. Beschränkungen der Verabreichung von Speisen und Getränken, der Werbung für Spielhallen und für die in ihnen angebotenen Spiele, die Sperrzeit für Spielhallen sowie die Pflichten zur Stellung von Aufsichtspersonal, zur Durchführung von Identitätskontrollen, Sperrung von Spielern und Erstellung von Sozialkonzepten und von Informationen für Spielende stellen Anforderungen an die Organisation und räumlich-betriebliche Ausgestaltung von Spielhallen dar. Das gilt auch für Regelungen zur Höchstzahl von Spielgeräten oder anderen Spielen und zur Art und Weise der Aufstellung von Spielgeräten. Insbesondere sind Gerätehöchstzahl- und -aufstellungsregelungen nicht dem produktbezogenen Gerätereicht oder dem ortsübergreifenden Aufstellerrecht als Teil des in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbliebenen "Gewerberechts" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnen. Sie betreffen nicht die Beschaffenheit und Vermarktung von Spielautomaten, sondern die Art und Weise des Spielhallenbetriebes vor Ort. Nachdem die Gesetzgebungskompetenz für die Ausgestaltung des Betriebes von Spielhallen im Rahmen der Föderalismusreform I ausschließlich den Ländern übertragen worden ist, bleibt für bundesrechtliche Neuregelungen der Höchstzahl von Spielgeräten und deren räumliche Anordnung in Spielhallen kein Raum mehr. Dafür ist unerheblich, ob die vor 2006 erlassenen Verordnungsbestimmungen über die Höchstzahl und Art und Weise der Aufstellung von Geräten in der bundesrechtlichen Spielverordnung der Durchführung der Regelungen in der Gewerbeordnung über Spielgeräte (§ 33c ff. GewO) oder der Regelungen über die Zulas-

sung von Spielhallen (§ 33i GewO) dienen. Im Übrigen gehörte die Gewährleistung der Einhaltung der Gerätehöchstzahl in einer Spielhalle auch nach bisherigem Recht mit zu den Verpflichtungen des Gewerbetreibenden, in dessen Betrieb die Spielgeräte aufgestellt waren (§§ 3, 3a SpielV).

- 34 b) Die angegriffenen landesrechtlichen Regelungen sind materiell mit der Verfassung vereinbar.
- 35 aa) Sie greifen in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit erfordert eine kompetenzgemäß erlassene gesetzliche Grundlage, die durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet (stRspr; vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. Januar 2016 - 1 BvL 6/13 - NJW 2016, 700 <701> m.w.N.; vom 14. Januar 2014 - 1 BvR 2998/11, 1 BvR 236/12 - BVerfGE 135, 90 <111 Rn. 57> und vom 30. November 2010 - 1 BvL 3/07 - ZfWG 2011, 33 <38>). Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden, soweit Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen. Objektive und subjektive Berufswahlbeschränkungen sind dagegen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlgüter zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. November 2010 - 1 BvL 3/07 - ZfWG 2011, 33 Rn. 45). Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit fallen umso strenger aus, je mehr eine Regelung sich auf die Freiheit der Berufswahl auswirken kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 - BVerfGE 138, 261 <284 f. m.w.N.>). Wirkt eine auf die Berufsausübung zielende Regelung auf die Berufswahl zurück, weil sie in ihren Wirkungen einer Regelung der Berufswahl nahe kommt, so ist ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung an den Anforderungen an Regelungen betreffend die Berufswahl zu messen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. August

2015 - 2 BvR 2190/14 - WM 2015, 1827 <1828>; Kammerbeschluss vom 24. August 2011 - 1 BvR 1611/11 - NVwZ 2012, 104 <105>).

- 36 Gemessen hieran stellen die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen verhältnismäßige Berufsausübungsregelungen dar. Der Auffassung der Klägerin, es handele sich bei den Mindestabstandsgeboten, dem Verbundverbot und den Gerätehöchstzahlregelungen sowie aufgrund einer kumulativen Betrachtung bei sämtlichen angegriffenen Regelungen um objektive Berufswahlbeschränkungen, kann nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsurteils nicht gefolgt werden. Dafür sind die Auswirkungen der betreffenden Regelungen in ihrem gesamten räumlichen Geltungsbereich zu betrachten.
- 37 Das Oberverwaltungsgericht hat mit bindender Wirkung (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, dass Spielhallenbetreiber von ihrem derzeitigen Standort erforderlichenfalls in Gebiete des Landes Berlin ausweichen können, in denen eine geringere Konzentration von Spielhallen und weniger Konkurrenz besteht, und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Spielhallen dort nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Auch in der Gesamtschau aller landesrechtlichen Beschränkungen für Spielhallen einschließlich der Erhebung der Vergnügungssteuer sowie bauplanungsrechtlicher Einschränkungen ist es nicht davon ausgegangen, dass Spielhallen in Berlin künftig nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können (vgl. UA S. 46, 53, 66). Die von der Klägerin nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen tatrichterlichen Feststellungen geben auch nichts dafür her, dass die Durchsetzung der Mindestabstandsregelungen im Verhältnis zu anderen Spielhallen und zu überwiegend von Kindern oder Jugendlichen besuchten Einrichtungen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 SpielhG BE) absehbar zu einer Erschöpfung der Standortkapazität für Spielhallen im gesamten Geltungsbereich der betreffenden Regelungen und damit zu einer faktischen Kontingentierung führen könnten, deren Wirkung einer Berufswahlbeschränkung nahe käme (vgl. dazu BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 1295/07 - NJW 2008, 1293 <1294>). Soweit die Klägerin annimmt, das Verfahren zur Auswahl der den Mindestabstand unterschreitenden Spielhallenstandorte oder der Spielhallen in einem Mehrfachkomplex (§§ 7, 8 MindAbstUmsG BE) komme bezogen auf den jeweiligen Standort einer Kontin-

gentierung gleich, übersieht sie, dass eine verfassungsrechtlich relevante objektive Berufswahlbeschränkung nur vorliegt, wenn die Kontingentierung sich auf den räumlichen Geltungsbereich der Norm - hier also auf das Gebiet des Landes Berlin - erstreckt. Für die revisionsgerichtliche Prüfung ist daher davon auszugehen, dass die von der Klägerin angegriffenen Beschränkungen nicht schon den Zugang zur nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Tätigkeit des Spielhallenbetreibers ausschließen, sondern lediglich Anforderungen an deren Ausübung stellen.

- 38 Die angegriffenen Regelungen sollen den Gefahren der Glücksspielsucht entgegenwirken (vgl. die Begründung zum Entwurf des Spielhallengesetzes Berlin, Abghs.-Drs. 16/4027 S. 1; Entwurf zum Zweiten Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel, Abghs.-Drs. 17/0313 S. 46, 50, 56, 78 f.). Die Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht ist als überragend wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen selbst, für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <304 f.>; Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338; Beschluss vom 5. August 2015 - 2 BvR 2190/14 - WM 2015, 1827 <1828>). Das Berufungsgericht hat in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ferner angenommen, dass bei Weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an gewerberechtlich zugelassenen Automaten spielen, und dass der Berliner Gesetzgeber daher von einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial ausgehen durfte (UA S. 48, vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <305>). Die Klägerin hat diese Einschätzung nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Der Landesgesetzgeber durfte entgegen der Auffassung der Revision beim Erlass von Regelungen über Spielhallen auf die Zielsetzung der Bekämpfung von Glücksspielsucht zurückgreifen, auch wenn bereits die bundesrechtlichen Vorschriften über die Gerätezulassung auf dieses Ziel ausgerichtet sind. Verfassungsrechtlich legitime Schutzzwecke für Maßnahmen innerhalb der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers werden nicht durch Regelungen "verbraucht", die der Bundesgesetzgeber unter derselben Zielsetzung für die ihm zustehenden Kompetenzmaterien getroffen hat.

39 aaa) Die in § 2 SpielhG BE und § 24 GlüStV i.V.m. § 15 AGGlüStV BE geregelten Erlaubnisvorbehalte für das Betreiben einer Spielhalle verletzen die Klägerin nicht in ihrer Berufsfreiheit. Der Betrieb einer Spielhalle darf einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. März 2005 - 6 C 11.04 - Buchholz 451.20 § 15 GewO Nr. 5, S. 8 zu § 33i GewO). Eine Ausgestaltung der für die Erteilung einer Erlaubnis in § 2 SpielhG BE genannten Voraussetzungen als erlaubnisunabhängige, ggf. mit Mitteln der Aufsicht durchzusetzende Anforderungen stellt kein zur Verwirklichung des Regelungszwecks gleich geeignetes milderes Mittel dar. Es liegt auf der Hand, dass die mit Blick auf den Mindestabstand zwischen den Spielhallenstandorten und dem Verbot von Mehrfachkomplexen zu treffenden Entscheidungen, welche Spielhallen geschlossen werden müssen, nicht bei einer Fortgeltung der Alterlaubnisse nach § 33i GewO im Wege der Aufsicht, sondern nur im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens getroffen werden können. Dann ist auch nicht zu beanstanden, wenn im Rahmen eines solchen Erlaubnisverfahrens geprüft wird, ob weitere zentrale Anforderungen an den Spielhallenbetrieb aktuell vorliegen. Zur Verfolgung der gewichtigen Gemeinwohlinteressen der Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht wäre im Übrigen grundsätzlich sogar ein Erlaubnisvorbehalt zulässig, der keinen Rechtsanspruch vorsieht (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338 Rn. 52). Der Berliner Landesgesetzgeber hat sich, auch wenn er strengere Erlaubnisvoraussetzungen als bislang nach § 33i GewO eingeführt hat, auf eine Präventivkontrolle der Zulassung von Spielhallen beschränkt. Nach beiden landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalten besteht bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ein Anspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis. Ein repressiver Verbotscharakter ergibt sich weder aus den standortbezogenen Erlaubnisvoraussetzungen des Verbundverbotes und der Einhaltung der Mindestabstände nach § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 5 SpielhG BE, § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV i.V.m. § 15 Abs. 3 AGGlüStV BE noch aus den über § 33i GewO hinausgehenden Versagungsgründen eines fehlenden Sachkundenachweises oder Sozialkonzepts (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 und 5 SpielhG BE).

- 40 Es verletzt die Klägerin nicht in ihrer Berufsfreiheit, dass der Berliner Landesgesetzgeber seinen Verpflichtungen aus dem Glücksspielstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 durch Schaffung eines weiteren Erlaubnisvorbehaltes nach § 15 AGGlüStV BE, der neben den schon seit dem 2. Juni 2011 geltenden Erlaubnisvorbehalt des § 2 SpielhG BE getreten ist, nachgekommen ist. Dass zum Betrieb einer Spielhalle in Berlin zwei gesonderte Erlaubnisse erforderlich sind, führt angesichts der parallelen Ausgestaltung beider Erlaubnisvorbehalte nicht zu einer spürbaren Belastung von Spielhallenbetreibern. Die behördliche Zuständigkeit, der zeitliche Ablauf der Erteilung sowie die standortbezogenen Erteilungsvoraussetzungen und wesentlichen Versagungsgründe für beide Erlaubnisse sind nach § 15 AGGlüStV BE einander angeglichen. Dabei fällt nicht ins Gewicht, dass der glücksspielstaatsvertragliche Erlaubnisvorbehalt einzelne Anforderungen, die nach dem SpielhG BE als reine Betreiberpflichten ausgestaltet sind, als Versagungsgründe normiert (so die Werbebeschränkungen nach § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV, die Einhaltung der Sperrzeit nach § 26 Abs. 2 GlüStV und die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen an Spieler nach § 7 GlüStV, vgl. § 15 Abs. 2 AGGlüStV BE). Beide Erlaubnisvorbehalte genügen des Weiteren dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot und eröffnen der Exekutive keinen Anwendungsspielraum, der hinter den Anforderungen an gesetzliche Erlaubnisvorbehalte (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 12. April 2007 - 1 BvR 78/02 - BVerfGK 11, 21 <25 f.> m.w.N.) zurückbliebe. Auch der Erlaubnisversagungsgrund in § 24 Abs. 2 GlüStV i.V.m. § 15 Abs. 2 AGGlüStV BE, wenn Errichtung und Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen, ist hinreichend bestimmt. Die dort festgeschriebenen Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sind für Spielhallen im Glücksspielstaatsvertrag selbst und in den dazu ergangenen Ausführungsregelungen des Landes Berlin hinreichend konkretisiert worden, um den behördlichen Vollzug parlamentsgesetzlich zu steuern.
- 41 bbb) Das in § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG BE als Erteilungsvoraussetzung für die Spielhallenerlaubnis ausgestaltete Erfordernis eines Mindestabstandes von 500 Metern zu weiteren Spielhallen und die in § 2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG BE geregelte Beschränkung auf ein Unternehmen für jeden Spielhallenstandort (Verbundverbot) greifen in verhältnismäßiger Weise in die Berufsausübungsfreiheit

der Klägerin ein. Der Mindestabstand zu anderen Spielhallen soll gewährleisten, dass Spieler sich nach Verlassen einer Spielhalle von der Spielatmosphäre lösen und einen neuen, selbständigen Entschluss fassen können, ob sie eine weitere Spielhalle betreten (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 11 f.). Mit dem Verbundverbot (Verbot von Mehrfachkomplexen) wollte der Gesetzgeber darüber hinaus einer suchtsteigernden Häufung des Spielangebots an einem Standort entgegenwirken (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 11).

- 42 Beide Regelungen sind zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Bekämpfung von Spielsucht geeignet, erforderlich und zumutbar.
- 43 (a) Eine Regelung ist zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Insoweit kommt dem Gesetzgeber unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffene gesetzgeberische Maßnahme sein können (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 - BVerfGE 117, 263 <183> m.w.N.). Die gesetzgeberische Einschätzung, dass eine Spielpause nach Verlassen einer Spielhalle eine Abkühlphase gewährleisten kann, in der Spieler die Fortsetzung ihres Spiels überdenken können, ist nicht offensichtlich fehlsam. Sie greift auf das im gewerblichen Glücksspielrecht bereits verankerte Mittel der Suchtbekämpfung durch eine Spielpause (vgl. § 13 Nr. 6 und 6a SpielV) zurück. Gegen die Eignung des Mindestabstandes zwischen Spielhallen zur Spielsuchtbekämpfung kann auch nicht eingewandt werden, dass Spieler ihren Entschluss zur Beendigung des Spielens bereits mit Verlassen einer Spielhalle gefasst hätten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie diesen Entschluss revidieren, wenn sie auf ein erneutes Spielangebot treffen, oder dass sie sich durch Wechsel der Spielstätte lediglich der Beobachtung des Aufsichtspersonals entziehen wollen oder von diesem zur Beendigung der Spieltätigkeit angehalten bzw. vom weiteren Spiel ausgeschlossen worden sind (vgl. § 6 Abs. 5 Satz 2 und 3 SpielhG BE).

- 44 Ebenso stellt das Verbot mehrerer Spielhallen an einem Standort (Verbundverbot) einen förderlichen Beitrag zur Bekämpfung und Prävention von Spielsucht dar. Nach den tatrichterlichen Feststellungen des Berufungsurteils ist die ihm zugrunde liegende Annahme des Gesetzgebers, dass die Verfügbarkeit von Spielangeboten die Suchtgefahr erhöht und durch Reduzierung der Anzahl und Dichte von Spielhallen Spielanreize zurückgeführt und Spielsüchtige vom Spielen abgehalten werden können, jedenfalls nicht offensichtlich fehlsam (UA S. 49).
- 45 Der Eignung der Abstandsregelung steht nicht entgegen, dass Spieler innerhalb des Mindestabstandes von 500 Metern zu anderen Spielhallen auf Gaststätten treffen können, in denen bis zu drei Geldspielgeräte zulässig sind. Das Berufungsgericht ist aufgrund bindender Tatsachenfeststellungen (§ 137 Abs. 2 VwGO) revisionsrechtlich fehlerfrei davon ausgegangen, dass es angesichts des unterschiedlichen Gepräges von Gaststätten durch das im Vordergrund stehende Angebot von Speisen und Getränken und von Spielhallen durch das Bereithalten eines umfangreichen und vielfältigen Spielangebots (so auch BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 1991 - 1 B 174.90 - Buchholz 451.41 § 18 GastG Nr. 5 S. 5; BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 1. März 1997 - 2 BvR 1599/89 u.a. - NVwZ 1997, 573 <575> und vom 3. September 2009 - 1 BvR 2384/08 - BVerfGK 16, 162 <175>) keine verlässlichen Erkenntnisse für ein Ausweichen von Spielern auf Gaststätten mit Geldspielautomaten gibt (UA S. 51).
- 46 Gegen die Eignung des Verbots von Mehrfachkomplexen und des Abstandsgebots zur Minderung des spielsuchtfördernden Spielanreizes kann nicht eingewandt werden, dass der Landesgesetzgeber trotz der hohen Anzahl von Spielautomaten in Automaten Sälen der Spielbank Berlin auf einen Mindestabstand zwischen Spielhallen und Spielbanken verzichtet hat. Die Eignung dieser beiden Regelungen wäre hierdurch nur in Frage gestellt, wenn das Spielautomatenangebot der Spielbank in vergleichbarer Weise im Lebensumfeld von Spielern, die auch Spielhallen besuchen, verfügbar wäre. Das ist nach den tatbestandlichen Feststellungen des Obergerichtes, wonach die Spielbank Berlin nur wenige Außenstellen hat (UA S. 58), jedoch nicht der Fall.

- 47 Die angegriffenen Abstandsregelungen sind auch nicht wegen eines Vollzugsdefizits bei illegalen Angeboten des Automatenspiels in Einrichtungen der sog. Scheingastronomie, sog. "Café-Casinos", zur Spielsuchtbekämpfung ungeeignet. Das Berufungsurteil geht zutreffend davon aus, dass dafür nur normativ angelegte Hindernisse relevant sein könnten, die Ausdruck eines strukturbedingt zu einer defizitären Praxis führenden Regelungsdefizits sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. November 2009 - 7 C 20.08 - Buchholz 451.223 ElektroG Nr. 2 Rn. 22 und vom 23. Februar 2011 - 8 C 50.09 - Buchholz 451.25 LadSchlG Nr. 30 Rn. 38; BVerfG, Urteil vom 19. März 2013 - 2 BvR 2628/10 u.a. - BVerfGE 133, 168 Rn. 117 f.). Unabhängig davon, dass dem Berufungsurteil keine Feststellung zu entnehmen ist, dass die Vollzugsbehörden im Geltungsbereich der angegriffenen Regelungen illegale Angebote des Geldautomatenspiels dulden, sind in den angegriffenen landesrechtlichen Anforderungen an Spielhallen keine Umgehungsmöglichkeiten im Sinne eines normativen Regelungsdefizits angelegt. Vielmehr stellt die Definition von Spielhallen in § 1 SpielhG BE, die zur Anwendbarkeit der nachfolgenden Regelungen führt, entsprechend der bisherigen Rechtsprechung zu § 33i GewO (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. März 2005 - 6 C 11.04 - Buchholz 451.20 § 15 GewO Nr. 5 S. 3) darauf ab, ob das betreffende Unternehmen ausschließlich oder überwiegend der gewerbsmäßigen Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele nach der Gewerbeordnung dient. Ergänzend hat der Landesgesetzgeber die Spielhallendefinition mit Wirkung zum 6. April 2016 in § 1 Abs. 2 SpielhG BE präzisiert, um eine Umgehung des Spielhallenrechts zu verhindern (vgl. Art. 2 MindAbstUmsG BE und dazu Abghs.-Drs. 17/2714 S. 29). Danach ist eine Spielhalle ungeachtet einer anderslautenden Anzeige und Bestätigung des Aufstellungsortes für Spielautomaten anzunehmen, wenn bei einer Gesamtschau der objektiven Betriebsmerkmale die anderweitige Gewerbeausübung lediglich eine untergeordnete Rolle spielt. Bei Vorliegen bestimmter äußerlich erkennbarer Merkmale wird eine Spielhalle gesetzlich vermutet. Auch dies steht der Annahme einer normativ angelegten Schutzlücke im Hinblick auf den Vollzug des Spielhallengesetzes Berlin entgegen. Im Übrigen hat das Berufungsgericht angenommen, dass die Problematik der illegalen "Café-Casinos" nur bestimmte Bezirke betrifft (UA S. 66). Die hiergegen gerichteten Verfahrensrügen greifen -

wie dargelegt - nicht durch. Die Existenz illegaler "Café-Casinos" vermag daher auch tatsächlich nicht zu verhindern, dass durch das Abstandsgebot die Anzahl und Dichte von Spielhallen zurückgeführt und damit das Ziel der Suchtbekämpfung und -prävention gefördert wird.

- 48 (b) Die Mindestabstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG BE und das Verbot von Mehrfachkomplexen sind auch erforderlich und zumutbar.
- 49 Ebenso wie für die Eignung einer Maßnahme kommt dem Gesetzgeber auch für ihre Erforderlichkeit ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Dieser ist nur dann überschritten, wenn aufgrund der dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und der bereits vorhandenen Erfahrungen feststellbar ist, dass weniger grundrechtsbelastende, aber gleich wirksame Regelungsalternativen in Betracht kommen (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 29. September 2010 - 1 BvR 1789/10 - BVerfGK 18, 116 <121>). Nach dem für das Revisionsverfahren zugrunde zu legenden Sach- und Streitstand durfte der Landesgesetzgeber im Rahmen dieses Einschätzungsspielraums annehmen, dass es keine gleich wirksamen und weniger belastenden Alternativen zur Herabsetzung der suchtfördernden Verfügbarkeit des Spielangebots in Spielhallen gibt als die Einführung eines Mindestabstandes von 500 Metern zu anderen Spielhallen und eines Verbotes von Mehrfachkomplexen. Gegen die Erforderlichkeit der Mindestabstandsregelung lässt sich auch nicht einwenden, dass andere Länder geringere Abstände vorsehen. Es liegt in der Einschätzungsprärogative des einzelnen Landesgesetzgebers zu bestimmen, welche Vorgaben für die höchstzulässige Spielhallendichte nach dem bereits vorhandenen Spielangebot und der jeweiligen sozialen Bevölkerungsstruktur erforderlich sind.
- 50 Die Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit von Spielhallenbetreibern durch die Mindestabstandsregelung und das Verbot von Mehrfachkomplexen sind auch verhältnismäßig im engeren Sinne, d.h. zumutbar. Allerdings sind die dadurch hervorgerufenen Beeinträchtigungen intensiv. Im Falle der Klägerin hat die Anwendung dieser Regelungen zur Folge, dass sie von den derzeit am Standort "... " vorhandenen sechs Spielhallen dort allenfalls eine Spielhalle weiter betreiben können. Dem steht jedoch die überragende Bedeutung gegen-

über, die der Gesetzgeber der Bekämpfung und Prävention der Glücksspielsucht angesichts des gerade vom Spielhallenangebot ausgehenden hohen Suchtpotenzials beimessen durfte. Ein derart gewichtiges Gemeinwohlziel vermag selbst eine objektive Berufswahlbeschränkung wie ein Wettmonopol zu rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276 <304 ff.> und Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338), die vorliegend wegen der - vom Berufungsgericht festgestellten - Möglichkeit des auch wirtschaftlich zumutbaren Ausweichens auf andere, wenn auch weniger attraktive Standorte im Stadtgebiet nicht erreicht wird. Die Zumutbarkeit der Mindestabstandsregelung wird ergänzend durch die Möglichkeit gesichert, im Rahmen der Soll-Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG BE atypischen Fällen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus kann die Erlaubnisbehörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls eine abweichende Entscheidung treffen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 5 SpielhG BE).

- 51 Die Zumutbarkeit der spielhallenrechtlich bedingten Beeinträchtigungen der Ausübung des Berufs eines Spielhallenbetreibers setzt auch nicht voraus, dass der Gesetzgeber die durch das Spielen an Spielautomaten hervorgerufenen Suchtgefahren gleichzeitig auch bezogen auf andere Aufstellorte wie Spielbanken oder Gaststätten konsequent oder gar mit uniformen Mitteln bekämpft. Das Bundesverfassungsgericht hat der Verfassung ein Konsistenzgebot lediglich für das aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierte Glücksspielangebot entnommen und überdies klargestellt, dass sich aus ihr kein sektorübergreifendes Gebot der Kohärenz glücksspielrechtlicher Regelungen einschließlich derjenigen zum gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiel ableiten lässt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 - BVerfGK 15, 263 <268>). Eine Übertragung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an glücksspielrechtliche Regelungen innerhalb des Monopolbereichs auf das nicht monopolisierte Glücksspiel wäre verfassungsrechtlich auch nicht zu rechtfertigen. Eine Konsistenzkontrolle von Regelungen, die der Parlamentsgesetzgeber in Übereinstimmung mit sonstigem Verfassungsrecht einschließlich des Gleichbehandlungsgebotes erlassen hat, durch Gerichte würde weit in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen und könnte

allenfalls bei besonders intensiven Eingriffen wie einem gewerblichen Betätigungsmonopol des Staates in Betracht kommen.

- 52 Unabhängig hiervon wäre eine Inkonsistenz der von der Klägerin angegriffenen spielhallenrechtlichen Regelungen u.a. der Mindestabstände zu anderen Spielhallen und des Verbotes von Mehrfachkomplexen auch nicht erkennbar. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die hier in Rede stehenden spielhallenrechtlichen Regelungen inkonsistent wären. Insbesondere ist nicht zu sehen, dass der Gesetzgeber ein identisches Suchtpotenzial des Angebots von Spielautomaten in Spielhallen unterschiedlich gewichtet hätte (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 <362 f.>). Eine Inkonsistenz besteht auch nicht sektorübergreifend mit Blick auf das in Spielbanken und Gaststätten bestehende Angebot zum Automatenpiel. Die verfassungsrechtliche Schlüssigkeitsprüfung beschränkt sich auf Regelungen innerhalb ein und derselben gesetzgeberischen Maßnahme und bewertet nicht, welche weiteren Regelungen der Gesetzgeber in anderen Regelungsbereichen hätte schaffen müssen (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402, 906/08 - BVerfGE 121, 317 <362 f.>). Dass sich der Landesgesetzgeber auf Anforderungen an Spielhallen beschränkt und diese nicht für Gaststätten und Spielbanken nachgezeichnet hat, begründet deshalb keinen Mangel an Schlüssigkeit seiner Maßnahme. Beim Automatenpiel in Gaststätten und Spielbanken handelt es sich gegenüber dem Automatenpiel in Spielhallen um gesonderte Bereiche, für die eine eigene Gefahreinschätzung getroffen und andere gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden dürfen. Im Übrigen unterscheidet sich die durch Spielbanken und Gaststätten hervorgerufene Suchtgefahr wegen der geringeren Verfügbarkeit bzw. des unterschiedlichen Gepräges der Einrichtung von derjenigen des Spielhallenangebots; auch dies rechtfertigt eine andere Gefahreinschätzung und andere Maßnahmen (s.o. II.3 (a); s.u. II.3.cc). Hinsichtlich der illegalen "Café-Casinos" fehlt es, wie ausgeführt, bereits an einem normativ angelegten Vollzugsdefizit.

- 53 ccc) Die Klägerin wird als Betreiberin von Bestandsspielhallen, für die sie Anträge auf Erlaubnisse im sog. Sonderverfahren des Landes Berlin gestellt hat, auch durch die ergänzenden Regelungen des erst nach Ergehen des Beru-

fungsurteils geschaffenen Mindestabstandsumsetzungsgesetzes Berlin nicht in ihrer Berufsfreiheit verletzt.

- 54 Gegen das dort vorgesehene Verfahren zur Auswahl derjenigen Bestandsunternehmen, denen nach dem Erlöschen der Alterlaubnisse mit Ablauf des 31. Juli 2016 (§ 8 Abs. 1 SpielhG BE) am bisherigen Standort eine neue Erlaubnis zu erteilen ist, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach Inkrafttreten des Mindestabstandsumsetzungsgesetzes am 6. April 2016 konnten Anträge auf Neuerteilung von Erlaubnissen nach dem Spielhallengesetz Berlin für Bestandsunternehmen innerhalb einer Ausschlussfrist von drei Monaten gestellt werden. Über sie ist im Sonderverfahren nach §§ 4 bis 9 MindAbstUmsG BE zu entscheiden. Die für die Bestandsspielhallen auf Grundlage von § 33i GewO erteilten Alterlaubnisse gelten nach § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung im Sonderverfahren als fortbestehend. Die Mindestabstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 SpielhG BE wurden für das Sonderverfahren modifiziert. Im Verhältnis zu anderen Spielhallen ist ohne Abweichungsmöglichkeit ein Mindestabstand von 500 Metern einzuhalten, der nach der Länge der Wegstrecke mithilfe eines Geoinformationssystems zu ermitteln ist (§ 6 Abs. 1 und 2 MindAbstUmsG BE). Bei Unterschreitung der Mindestabstände zwischen Bestandsunternehmen, die ansonsten alle rechtlichen Anforderungen einhalten, wird auf der letzten Stufe des Entscheidungsverfahrens eine softwareunterstützte Auswahl zwischen den konkurrierenden Standorten getroffen, die bei mehreren denkbaren Standortkombinationen die Variante mit der maximalen Anzahl von Standorten wählt und somit die Standortkapazität ausschöpft. Im Übrigen entscheidet das Los (§ 7 MindAbstUmsG BE). Für bestehende Mehrfachkomplexe haben die Betreiber nach § 8 Abs. 1 MindAbstUmsG BE darüber zu entscheiden, welches einzelne Unternehmen weiter betrieben werden soll. Haben Bestandsunternehmen in einem Mehrfachkomplex unterschiedliche Betreiber und erzielen diese kein Einvernehmen, entscheidet ebenfalls das Los. Zur Vermeidung unbilliger Härten ermöglicht § 9 MindAbstUmsG BE für einen beschränkten Zeitraum, der im Regelfall drei Jahre nicht überschreiten soll, eine Befreiung vom Verbundverbot und von den Abstandsregelungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 4 SpielhG BE.

55 Soweit die Klägerin meint, das Sonderverfahren führe zu einer Marktabschottung von Bestandsspielhallen gegenüber Unternehmen, für die erstmals eine Spielhallenerlaubnis beantragt wird, würde sie als Betreiberin der streitgegenständlichen Bestandsspielhallen hierdurch ausschließlich begünstigt. Soweit sie den Losentscheid grundsätzlich in Zweifel zieht, weil dadurch der Zufall zum Rechtsprinzip erhoben werde, übersieht dieser Einwand, dass eine Bestandsspielhalle gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 MindAbstUmsG BE nur dann in das Auswahlverfahren einbezogen wird, wenn sämtliche qualifizierten Voraussetzungen nach § 2 Abs. 3 SpielhG BE vorliegen und der vorgeschriebene Abstand zu Schulen nach § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG BE i.V.m. § 5 MindAbstUmsG BE eingehalten ist. Dadurch wird gewährleistet, dass die in das Losverfahren gelangenden Antragsteller und deren Bestandsspielhallen hinsichtlich der für die Eindämmung der Suchtgefahr relevanten inhaltlichen Kriterien auf einer Stufe stehen. Der Gesetzgeber musste im Rahmen des Losentscheides auch nicht den an den einzelnen Standorten vorhandenen Bestandsspielhallen jeweils für sich gleiches Gewicht verleihen, sondern durfte nach § 7 Abs. 1 MindAbstUmsG BE in Übereinstimmung mit § 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 SpielhG BE auf den jeweiligen gesamten Standort abstellen. Eine stärkere Gewichtung von Standorten mit Verbundspielhallen war nicht durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geboten, da sich Spielhallenbetreiber innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist des § 8 Abs. 1 SpielhG BE darauf einstellen mussten, dass künftig nur eine Spielhalle je Standort betrieben werden darf. Die dem Losverfahren vorangehenden Auswahlkriterien mussten nicht um das Kriterium der Anzahl der aktuell aufgestellten Spielgeräte angereichert werden (vgl. Krainbring, ZfWG 2016, 200 <203>), weil die geltende Höchstzahl stets ausgeschöpft werden kann. Da die Zuverlässigkeit des Antragstellers gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 MindAbstUmsG BE i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 SpielhG BE, § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO zwingende Voraussetzung ist, musste sich dem Gesetzgeber auch keine Auswahl nach der Dauer des Betriebes der jeweiligen Spielhalle durch den Antragsteller (Anciennität) aufdrängen. Eine Auswahl nach Eingang des Erlaubisantrags (Priorität) ist angesichts der kurzen Ausschlussfrist von drei Monaten nach § 2 Abs. 1 Satz 1 MindAbstUmsG BE nicht geboten. Für eine bevorzugte Auswahl zertifizierter Bestandsspielhallen fehlt es schließlich

an einem staatlich anerkannten Zertifizierungsverfahren, auf das schon wegen der Schwere eines solchen Eingriffs nicht verzichtet werden kann.

- 56 Im Sonderverfahren wird der Mindestabstand zwischen Spielhallen gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 MindAbstUmsG BE von den Eingängen zu den Standorten und nicht von den Eingängen der einzelnen Spielhallen aus gemessen. Mit dieser Regelung greift der Gesetzgeber die bereits in § 2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG BE verankerte Unterscheidung zwischen Spielhallenunternehmen und Spielhallenstandorten auf (vgl. Abghs.-Drs. 17/2714 S. 24) und konkretisiert die Mindestabstandsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG BE für das Sonderverfahren durch eine standortbezogene Messmethode. Die Messung ist schon deshalb vom gesamten Standort aus vorzunehmen, weil zunächst die weiterhin zulässigen Bestandsstandorte ermittelt werden (§ 7 MindAbstUmsG BE) und die Betreiber erst anschließend über die Auflösung des Spielhallenverbundes entscheiden und die verbleibende Spielhalle benennen (§ 8 MindAbstUmsG BE). Der Landesgesetzgeber durfte sich aus Gründen der Praktikabilität für diese Reihenfolge entscheiden, weil es einer solchen Auflösungsentscheidung der Betreiber nicht bedarf, wenn bereits der Standort als solcher künftig ausscheidet. Zum anderen wollte er den Verwaltungsaufwand bei der Abstandsmessung durch Verwendung eines das geltende amtliche Lagebezugssystem abbildenden Geoinformationssystem auf Basis der Geokoordinaten der Mitte der Eingänge zu den Standorten angemessen begrenzen (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 2 MindAbstUmsG BE und dazu Abghs.-Drs. 17/2714 S. 24). Auch deshalb knüpft die Messung an den Außengrenzen eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes an.
- 57 Allerdings hat die Messweise zur Folge, dass dann, wenn ein Standort mit einem Mehrfachkomplex die auf den Mindestabstand bezogene Auslosung nach § 7 MindAbstUmsG BE verliert, auch einzelne Spielhallen schließen müssen, die den Abstand zu anderen Standorten einhalten würden, wenn stattdessen auf ihre Eingänge innerhalb des Gebäudes oder Gebäudekomplexes abgestellt würde. Würde außerdem in Fällen, in denen einzelne Spielhallen eines Mehrfachkomplexes für sich genommen den Mindestabstand einhielten, zunächst das auf das Verbot von Mehrfachkomplexen bezogene Verfahren nach § 8

MindAbstUmsG BE durchgeführt, könnte dies zur Auswahl einer den Mindestabstand einhaltenden Spielhalle führen mit der Folge, dass sich das Auswahlverfahren nach § 7 MindAbstUmsG BE erübrigte. Ob und in welchen Fällen die genannten verwaltungspraktischen Belange gleichwohl die Messmethode und die Reihung der Auswahlverfahren rechtfertigen, bedarf keiner abschließenden Entscheidung. Es liegen keine Feststellungen zu den Abständen vor, die zwischen dem Mehrfachkomplex "... " der Klägerin oder den dort vorhandenen sechs Spielhallen jeweils für sich genommen zu benachbarten Spielhallenstandorten bestehen. Die auch messtechnische Wertung eines Mehrfachkomplexes als ein Standort, der ungeachtet der Lage der einzelnen Spielhallen als Ganzer den Mindestabstand einhalten muss, ist jedenfalls umso eher gerechtfertigt, als die Spielhallen - wie hier - einem Betreiber gehören und außerdem wegen ihrer engen Bezogenheit aufeinander (Verbund) wie eine besonders große Spielhalle erscheinen. Im Verfahren der Erlaubniserteilung wird bei Standorten mit Mehrfachkomplexen, bei denen der Mindestabstand nur wegen der Messmethode insgesamt unterschritten wird, ggf. zu prüfen sein, ob mit Blick auf die Sollregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 SpielhG BE ein atypischer Fall bejaht werden kann.

- 58 Den weiteren Einwänden der Klägerin gegen die für das Sonderverfahren geltende Ausschlussfrist für die Einreichung vollständiger Antragsunterlagen (§ 2 Abs. 1 und 2 MindAbstUmsG BE), die Anwendung des Versagungsgrundes der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG BE im Sonderverfahren und gegen die hinreichende Bestimmtheit der Härtefallklausel des § 9 MindAbstUmsG BE ist nicht nachzugehen, weil nach den tatrichterlichen Feststellungen und dem Vortrag der Klägerin nicht ersichtlich ist, dass sie für die streitgegenständlichen Spielhallen relevant sein könnten, und gegebenenfalls eine Entscheidung der Behörde abzuwarten wäre. Der Landesgesetzgeber musste auch keine weiteren Vorgaben zur näheren Ausgestaltung der Methodik des Losentscheides zwischen rechtlich gleichrangigen Spielhallen einschließlich der nach § 7 MindAbstUmsG BE einzusetzenden Software treffen, sondern konnte sie der Verwaltungspraxis überlassen.

- 59 ddd) Zutreffend hat das Berufungsgericht auch die Erteilungsvoraussetzung für eine Spielhallenerlaubnis in § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG BE als hinreichend bestimmt und verfassungskonform angesehen, wonach eine Spielhalle nicht in räumlicher Nähe von Einrichtungen betrieben werden soll, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden. Diese Regelung soll Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen schützen (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 12) und einem "Reiz des Verbotenen" für Minderjährige entgegenwirken. Sie dient der Suchtprävention durch einen Schutz von Kindern und Jugendlichen im Vorfeld des Betretens einer Spielhalle und der Teilnahme am Automatenpiel, welche schon nach § 6 Abs. 1 JuSchG und § 6 Abs. 4 SpielhG BE verboten sind. Dieser Schutzzweck wird nicht schon durch den Erlaubnisversagungsgrund der Gefährdung der Jugend abgedeckt, den § 2 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG BE aus § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO übernommen hat. Er dient regelmäßig der Abwehr der vom konkreten Spielhallenbetrieb ausgehenden Gefährdungen für Minderjährige (vgl. Hahn, in: Friauf, GewO, § 33i Rn. 77).
- 60 Die Einschätzung des Landesgesetzgebers, der Spielsucht müsse bei Minderjährigen auch über den Ausschluss ihres Zutritts hinaus in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen und eines Anreizes des für sie verbotenen Glücksspiels entgegenwirkt werden, überschreitet nicht den ihm zustehenden, weiten Beurteilungsspielraum und ist nicht offensichtlich fehlsam. Dies gilt selbst im Hinblick auf den Schutz von kleineren Kindern davor, dass sie entweder allein oder in Begleitung einer Betreuungsperson im Umfeld ihrer Bildungs-, Freizeit- oder sonstigen Betreuungseinrichtungen mit Spielhallen konfrontiert werden und diese als Angebot einer Freizeitbetätigung für Erwachsene wahrnehmen können. Im Übrigen geht es hier um Bestandsspielhallen, die im Sonderverfahren nur einen Abstand zu Schulen einhalten müssen (§ 5 Abs. 1 MindAbstUmsG BE) Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG BE ist zur Erreichung des legitimen Ziels der Spielsuchtprävention bei Minderjährigen geeignet, erforderlich und auch angemessen. Der Gesetzgeber durfte im Rahmen seines Einschätzungsspielraums annehmen, dass die Werbebeschränkungen nach § 4 Abs. 1 Satz 2 bis 4

SpielhG BE nicht genügen, um den Spielhallen den "Reiz des Verbotenen" für Minderjährige zu nehmen. Die Verhältnismäßigkeit dieser Soll-Vorschrift wird auch dadurch gesichert, dass von ihr in atypischen Fällen, in denen die von ihr vorausgesetzte typische Gefährdung von Kindern und Jugendlichen durch Wahrnehmung von Spielhallen im Lebensumfeld nicht gegeben ist, abgesehen werden muss. Zudem sieht § 2 Abs. 1 Satz 5 SpielhG BE eine zusätzliche Abweichungsmöglichkeit unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des Standortes und der Lage des Einzelfalls vor.

- 61 Das Mindestabstandsgebot zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche genügt trotz der Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "räumlichen Nähe" anstelle einer festen, in Metern bemessenen Distanz dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Die Klägerin als Betreiberin von Bestandsspielhallen ist von ihm zunächst nur in der Ausformung des § 5 MindAbstUmsG BE im Rahmen des Sonderverfahrens betroffen. Danach steht der Erlaubniserteilung an Bestandsspielhallen nur die Nähe zu weiterführenden allgemeinbildenden, zu beruflichen Schulen oder zu Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt sowie zu Gemeinschaftsschulen entgegen. Eine räumliche Nähe liegt im Sonderverfahren regelmäßig nicht vor, wenn die Wegstrecke zur nächstgelegenen Schule 200 Meter überschreitet (§ 5 Abs. 2 MindAbstUmsG BE).
- 62 Außerhalb des Sonderverfahrens ist die Erlaubniserteilungsvoraussetzung der fehlenden "räumlichen Nähe" zu Minderjähereinrichtungen in § 2 Abs. 1 Satz 4 SpielhG BE durch Auslegung hinreichend bestimmbar. Dabei kann als Auslegungshilfe auf die Begründung des Entwurfs zu § 5 MindAbstUmsG BE zurückgegriffen werden, aus der deutlich wird, dass es auf den jeweiligen Aktionsradius der betroffenen Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen, insbesondere auf ihre tatsächlichen Laufwege im Umfeld der betreffenden Einrichtung, auf ihren regelmäßigen Aufenthalt in Pausen und Freistunden oder die Lage einer Spielhalle in Sichtweite der Einrichtung ankommt (vgl. Abghs.-Drs. 17/2714 S. 22).

- 63 eee) Die Betreiber von Bestandsspielhallen in § 8 Abs. 1 SpielhG BE und § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE eingeräumte Übergangszeit wahrt den durch Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG gebotenen Vertrauensschutz. Bei der Gestaltung von Übergangsregelungen für neue Anforderungen an eine bislang in erlaubter Weise ausgeübte Tätigkeit steht dem Gesetzgeber ein breiter Spielraum zu, innerhalb dessen er die Schwere des Eingriffs mit dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe abzuwägen und den betroffenen Berufsausübenden eine Ausrichtung und Anpassung an die veränderte Rechtslage zu ermöglichen hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 - 1 BvR 2011, 2959/07 - BVerfGE 126, 112 <155>). Eine Übergangsfrist von fünf Jahren reicht dabei regelmäßig aus, um eine berufliche Neuorientierung oder eine Betriebsanpassung zu ermöglichen (vgl. etwa BVerfG, Kammerbeschluss vom 21. Juni 2006 - 1 BvR 1319/04 - GewArch 2006, 431 <432>). Weder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch das Gebot des Vertrauensschutzes verpflichten zu einer Übergangsregelung, die eine vollumfängliche Fortsetzung der früheren beruflichen Tätigkeit ermöglicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Oktober 2008 - 7 C 48.07 - BVerwGE 132, 224 <232>).
- 64 Ausgehend davon wird dem Vertrauensschutzinteresse der Klägerin an der Weiterführung ihrer Bestandsspielhallen hinreichend Genüge getan. Die den Betreibern von Bestandsspielhallen nach § 33i GewO erteilten Alterlaubnisse erloschen nicht bereits mit Inkrafttreten des Spielhallengesetzes am 2. Juni 2011, sondern gemäß § 8 Abs. 1 SpielhG BE erst mit Ablauf des 31. Juni 2016. Die Erlaubnis nach § 33i GewO gilt außerdem nach § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung im Sonderverfahren als fortbestehend. Da das Sonderverfahren bislang nicht abgeschlossen wurde, sind seit Inkrafttreten des Spielhallengesetzes mehr als fünfzehn Jahre vergangen, ohne dass die Frist von sechs Monaten nach § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE zu laufen begonnen hat. Ein solcher Übergangszeitraum ist angesichts des besonders gewichtigen Gemeinwohlziels der Suchtkämpfung auch unter Berücksichtigung der Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit angemessen. Die Klägerin hält dem entgegen, dass bis zur Entscheidung im Sonderverfahren Ungewissheit über den Fortbestand der Spielhallen bestehe. Insbesondere gebe es keine Möglichkeit zur verbindlichen

Klärung, ob der Abstand zu Schulen eingehalten werde und ob der jeweilige Spielhallenstandort wegen Unterschreitens des Mindestabstandes an einem Auswahlverfahren nach § 7 MindAbstUmsG BE teilnehmen müsse. Tatsächlich stehe den Betreibern von Bestandsspielhallen daher für betriebliche Anpassungen oder eine berufliche Neuorientierung nur die Frist von sechs Monaten nach einer negativen Entscheidung im Sonderverfahren zur Verfügung, in der die Erlaubnisse nach § 33i GewO als fortbestehend gälten. Diese Frist sei unangemessen kurz.

- 65 Dem kann nicht gefolgt werden. Die Klägerin lässt außer Acht, dass zur Wahrung der Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 GG in Fällen der Ungewissheit ein eigenständig gerichtlich - auch im Wege des Eilrechtsschutzes - durchsetzbarer Anspruch auf Auskunft über die Einhaltung der Abstandsgrenzen jedenfalls dann besteht, wenn dies erforderlich ist, um innerhalb der eingeräumten Übergangsfrist die notwendigen Maßnahmen zur betrieblichen Anpassung und beruflichen Orientierung vornehmen zu können (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2003 - 3 C 46.02 - BVerwGE 118, 270 <271>). Im Streitfall kann der Betreiber zur Herstellung notwendiger Planungssicherheit die Feststellung begehren, dass die Abstandsgebote eingehalten werden; bei besonderer Dringlichkeit kann Antrag auf vorläufige Feststellung nach § 123 VwGO gestellt werden (Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2016, § 123 Rn. 35). Verbleibenden Ungewissheiten insbesondere über den Ausgang eines etwaigen Auswahlverfahrens muss durch geeignete Vertragsgestaltungen begegnet werden. Für dann nach einer negativen Entscheidung im Sonderverfahren ggf. noch vorzunehmende Abwicklungsmaßnahmen verbleiben immer noch sechs Monate, während derer die Alterlaubnis als fortbestehend gilt. Dass es bis zur Entscheidung im Sonderverfahren Möglichkeiten zur flexiblen Reaktion gibt, zeigt gerade der Fall der Klägerin. Wegen des Verbots von Mehrfachkomplexen steht fest, dass von den derzeit sechs Spielhallen der Klägerin am Standort "... " nach Abschluss des Sonderverfahrens höchstens eine Spielhalle weiter betrieben werden kann. Trotz der von ihr hervorgehobenen Schwierigkeiten, den Betrieb angesichts der bevorstehenden umfangreichen Schließungen aufrechtzuerhalten und zu disponieren, hat die Klägerin für alle sechs Spielhallen Anträge auf Neuerteilung von Erlaubnissen gestellt, um die Fiktion des Fortbestands der

Alterlaubnisse nach § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE in Anspruch nehmen zu können. Im Übrigen besteht für den Fall einer negativen Entscheidung im Sonderverfahren nach § 9 MindAbstUmsG BE die Möglichkeit, zur Vermeidung einer unbilligen Härte einen Antrag auf Befreiung von den Anforderungen des Verbots von Mehrfachkomplexen und den Abstandsgeboten für einen Zeitraum von im Regelfall nicht mehr als drei Jahren zu stellen. Dadurch können besondere persönliche und wirtschaftliche Umstände berücksichtigt werden, aus denen eine Betriebsaufgabe mit Ablauf der Übergangsfrist aus von der Berufsfreiheit (oder der Eigentumsfreiheit) geschützten Gründen unverhältnismäßig wäre (Abghs.-Drs. 17/2714 S. 28). Die Klägerin selbst hat bisher nicht dargelegt, dass und inwieweit sie als Mieterin der Räumlichkeiten, als Arbeitgeberin von Beschäftigten oder aber im Hinblick auf die in der weiter zu betreibenden Einzelspielhalle aufgestellten Geräte daran gehindert wäre, sich betriebswirtschaftlich auf eine Entscheidung im Sonderverfahren einzustellen und diese Einzelspielhalle nach einer Negativentscheidung innerhalb von sechs Monaten an einen anderen Standort zu verlagern .

- 66 fff) Auch die von der Klägerin angegriffenen erlaubnisunabhängigen Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle stellen verhältnismäßige Berufsausübungsregelungen dar.
- 67 Ausgehend von der Feststellung des Berufungsgerichts, dass bei Weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Automaten spielen, die nach der bisherigen Regelung nach der Gewerbeordnung betrieben werden durften, ist die Herabsetzung der zulässigen Höchstzahl von bislang zwölf (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV BE) auf acht Geldspielgeräte in einer Spielhalle (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1, Halbs. 2 SpielhG BE) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Diese Höchstzahlregelung, die auf Bestandsspielhallen nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes Berlin anzuwenden ist, soll Anreize zu übermäßigem Spiel innerhalb einer Spielhalle vermindern und dadurch einen Beitrag zur Suchtprävention leisten (Abghs.-Drs. 16/4027 S. 14). Sie verringert die für den wirtschaftlichen Ertrag einer Spielhalle bedeutsame höchstens zulässige Geräteanzahl um ein Drittel und gehört damit zu den Neuregelungen, die Spielhallenbetreiber am stärksten

betreffen. Gleichwohl ist auch sie verhältnismäßig, weil der Gesetzgeber innerhalb seines Einschätzungsspielraums von einem Zusammenhang zwischen Suchtgefährdung und Verfügbarkeit von Spielangeboten ausgehen und eine Verringerung der Geräteanzahl als geeigneten, erforderlichen und angemessenen Beitrag zur überragend wichtigen Spielsuchtprävention ansehen durfte. Das Berufungsgericht ist im Übrigen in tatsächlicher Hinsicht davon ausgegangen, dass eine wirtschaftliche Betriebsführung auch bei Einhaltung dieser Gerätehöchstzahl möglich ist (UA S. 61).

- 68 Auch die Regelung in § 4 Abs. 2 Satz 3 SpielhG BE, die über die schon bislang nach § 3 Abs. 2 Satz 3 SpielV BE geltenden Anforderungen an die Aufstellung von Geräten innerhalb der Spielhalle hinaus eine Aufstellung in Zweiergruppen untersagt, dient in verhältnismäßiger Weise der Prävention und Eindämmung von Spielsucht. Mit ihr soll das gleichzeitige Bespielen mehrerer Automaten unter Umgehung der nach § 13 Nr. 6 SpielV BE durch die zugelassene Bauart von Geldspielgeräten gewährleisteten Spielpause im Sinne des Spielerschutzes erschwert werden (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 14). Ein solches Spielverhalten deutet auf den Kontrollverlust des Spielers hin und ist nach dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur 5. Novelle der Spielverordnung (BR-Drs. 881/10 S. 51 f.) mit besonders hohen Risiken verbunden.
- 69 Alle weiteren von der Klägerin beanstandeten Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle sind ebenfalls verhältnismäßig. Die Ausweitung der Sperrzeit für Spielhallen von einer auf acht Stunden (§ 5 Abs. 1 SpielhG BE) dient der Spielsuchtprävention, indem sie eine zwangsweise Spielpause gewährleistet, in der Spieler einen Schlussstrich unter das Tagesgeschehen ziehen und die Möglichkeit zur Erholung nutzen können (vgl. Abghs.-Drs. 16/4027 S. 14). Mit der Begrenzung auf höchstens ein "anderes Spiel" nach § 4 Abs. 3 SpielhG BE, dem Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken in Spielhallen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 SpielhG BE und der Begrenzung auf drei Geräte bei Verabreichung von Speisen und Getränken (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG BE) werden Anreize zum überlangen Verweilen von Spielern in einer Spielhalle verhindert (vgl. ebd. S. 14 f.). Auch hinsichtlich der Werbebeschränkungen für

Spielhallen aus § 4 Abs. 1 Satz 2 bis 4 SpielhG BE und § 26 Abs. 1 GlüStV, die eine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele und eine besonders auffällige Gestaltung der Spielhalle mit Anreizwirkung für den Spielbetrieb untersagen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. zu vergleichbaren Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages 2008 bereits BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338). Gleiches gilt für die ganz offenkundig vom Schutzziel der Spielsuchtprävention gedeckten Verpflichtungen zur Gewährleistung der dauerhaften Anwesenheit einer Aufsichtsperson (§ 6 Abs. 2 SpielhG BE), zum Spielausschluss für mindestens ein Jahr von Personen, die sich selbst gesperrt haben (§ 6 Abs. 6 SpielhG BE), zur Erstellung eines Sozialkonzepts und zum Vorhalten von Informationen für Spieler (§ 2 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. §§ 6 und 7 GlüStV). Spielhallenbetreiber dürfen auch zur Vornahme von Eingangs- und Identitätskontrollen verpflichtet werden, um das Zugangsverbot für Minderjährige und Selbstsperrer durchzusetzen (§ 6 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 6 SpielhG BE). Das Berufungsgerecht hat die irreversible Norm des § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielhG BE dahin ausgelegt, dass sie Eingangskontrollen zur Sicherstellung des Zutrittsverbots für Minderjährige nur anlassbezogen verlangt (UA S. 64), wenn die Volljährigkeit einer Person nicht offensichtlich ist. Dem hierauf bezogenen Feststellungsantrag Nr. 8 ist nicht stattzugeben, weil sich der altersbezogene Gehalt schon aus § 6 Abs. 4 SpielhG BE ergibt und vom Beklagten nicht in Abrede gestellt wird und weil die begehrte Feststellung darüber hinaus vernachlässigt, dass Eingangs- und erforderlichenfalls Identitätskontrollen auch dem Ausschluss von Selbstsperrern dienen.

- 70 Die erlaubnisunabhängigen Einschränkungen des Spielhallenbetriebes wie insbesondere die Herabsetzung der Anzahl der zulässigen Spielgeräte, der Verkürzung der Sperrzeit, des Gebots eines Mindestabstandes mit Sichtschutz zwischen den Geräten oder die Restriktionen im Zusammenhang mit der Verabreichung von Speisen und Getränken sind auch nicht deshalb unzumutbar, weil sie nicht auch für Spielbanken und Gaststätten eingeführt wurden. Wie bereits ausgeführt, besteht außerhalb des staatlichen Wettmonopols kein die unterschiedlichen Regelungsbereiche übergreifendes Konsistenzgebot. Im Übrigen gilt auch hier die Feststellung, dass unterschiedliche Gefahrensituationen vor-

liegen, denen der Gesetzgeber mit unterschiedlichen Mitteln begegnen kann (s.u. II.3.cc).

- 71 ggg) Die angegriffenen Regelungen greifen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung (BVerfG, Beschluss vom 27. März 2012 - 2 BvR 2258/09 - BVerfGE 130, 372 <392>) auch kumulativ nicht unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der Klägerin ein. Bloße Vermutungen reichen zur Annahme eines durch Kumulation verschiedener Maßnahmen unverhältnismäßigen "additiven" Grundrechtseingriffs nicht aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <247>). Auf der Grundlage der berufsgerichtlichen tatsächlichen Feststellungen, dass sie selbst bei Berücksichtigung der Höhe der Vergnügungsteuer und bauplanungsrechtlicher Einschränkungen nicht zu einer wirtschaftlichen Erdrosselung von Spielhallenunternehmen führen und nicht ersichtlich ist, dass Spielhallen in den weniger attraktiven Außenbereichen von Berlin nicht wirtschaftlich betrieben werden könnten (UA S. 65 f.), lässt sich keine unangemessene Beeinträchtigung erkennen (so auch Finanzgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Juli 2015 - 6 K 6070/12 - juris Rn. 61 f.).
- 72 bb) Die Klägerin wird durch die angegriffenen Einschränkungen für Spielhallen auch nicht in ihrer Eigentumsfreiheit verletzt. Diesen kommt keine enteignende Wirkung zu. Eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG setzt eine staatliche Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder eines sonst Enteignungsbegünstigten voraus (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 -1 BvR 2821/11, 2 BvR 321, 1456/12 - Rn. 246 und Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <9 f.>), die hier nicht in Rede steht. Als gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen einer durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtsposition der Klägerin sind die Anforderungen an Spielhallen jedenfalls verhältnismäßig.
- 73 Die der Klägerin nach § 33i GewO erteilten unbefristeten Alterlaubnisse, die nach § 8 Abs. 1 SpielhG BE mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit verloren haben und nach § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE nur zeitlich begrenzt als fortbestehend gelten, genießen keinen eigentumsgrundrechtlichen Schutz. Art. 14 GG schützt nicht die öffentliche Genehmigung als solche, sondern nur

die aufgrund der Genehmigung geschaffenen privaten Vermögenspositionen (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 - Rn. 232). Das Nutzungsrecht an den einzelnen Spielgeräten wird nicht durch die Erlaubnis zum Spielhallenbetrieb vermittelt. Die dort aufgestellten Spielgeräte können bei einem Entzug der Erlaubnis an anderen Orten aufgestellt werden. Zwar mag die Herabsetzung der Anzahl der in Berliner Spielhallen höchstens zulässigen Geräte den Markt für diese Produkte verringern. Derartige Beeinträchtigungen künftiger Chancen und Verdienstmöglichkeiten sind jedoch eigentumsrechtlich nicht geschützt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. März 1987 - 1 BvR 850/86 u.a. - NVwZ 1987, 1067). Davon abgesehen weist das Berufungsgericht zutreffend darauf hin, dass die den Spielhallenbetreibern nach § 8 Abs. 3 SpielhG BE eingeräumte Frist von zwei Jahren für die Reduzierung der Spielgeräte nicht deshalb beanstandet werden kann, weil sie für eine Vollamortisation aller Geräte möglicherweise zu kurz ist. Art. 14 Abs. 1 GG und das Gebot des Vertrauensschutzes verlangen keine Regelung, die eine Vollamortisation ermöglicht (BVerwG, Urteil vom 23. Oktober 2008 - 7 C 48.07 - BVerwGE 132, 224 <232>). Außerdem können die Betreiber vorrangig bereits abgeschriebene Geräte entfernen und ggf. noch nicht abgeschriebene Geräte anderweitig, etwa durch Verkauf, verwerten (UA S. 62). Was die Klägerin selbst angeht, ist im Übrigen nicht einmal festgestellt, dass die in ihren Spielhallen aufgestellten Automaten in ihrem Eigentum stehen.

- 74 Auch mit Blick auf den eigentumsrechtlichen Schutz von Investitionen und Dispositionen, die im Vertrauen auf die nach § 33i GewO unbefristet erteilten Alterlaubnisse vorgenommen wurden, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt auch, falls ein weitergehender Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes berührt sein sollte (zweifelnd BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 - juris Rn. 240). Wie bereits ausgeführt, wurde den Bestandsspielhallen eine fünfjährige Übergangsfrist vom Inkrafttreten des Spielhallengesetzes im Juni 2011 bis zum Erlöschen der Alterlaubnisse mit Ablauf des 31. Juli 2016 eingeräumt, die gemäß § 2 Abs. 3 MindAbstUmsG BE für den Fall einer negativen Entscheidung im Sonderverfahren nochmals bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Bekanntgabe verlängert wird. Angesichts des hier in Rede stehenden überragend wichtigen Gemeinwohlziels der

Suchtbekämpfung ist dieser Übergangszeitraum trotz zum Teil intensiver Eingriffe in die Eigentumsfreiheit angemessen. Im Übrigen besteht für wirtschaftliche Dispositionen, die vor Inkrafttreten des Spielhallengesetzes am 2. Juni 2011 getätigt wurden, die Härtefallregelung des § 9 MindAbstUmsG BE. Dabei können besondere individuelle Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen berücksichtigt werden, die in Abwägung mit dem Gemeinwohlinteresse des Spieler- und Jugendschutzes eine zeitlich befristete Befreiung von den Abstandsgeboten oder dem Verbot von Mehrfachkomplexen rechtfertigen. Wirtschaftliche Dispositionen nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes konnten nicht mehr im Vertrauen auf den Fortbestand der Alterlaubnisse vorgenommen werden. Was die von der Klägerin hervorgehobene Unsicherheit während des Übergangszeitraums bis zu einer Entscheidung im Sonderverfahren und die daraus evtl. folgenden Schwierigkeiten angeht, sachgerechte Dispositionen treffen zu können, gilt das bereits oben Gesagte zu den Möglichkeiten einer frühzeitigen Klärung der Vereinbarkeit der Spielhallen mit den Abstandsgeboten. Auch hier ist anzumerken, dass der Entscheidung der Klägerin, das Sonderverfahren für sämtliche Spielhallen des Standortes "... " trotz der Gewissheit zu betreiben, dass die meisten Spielhallen wegen des Verbots von Mehrfachkomplexen schließen müssen, alternative Möglichkeiten zur Bewältigung der Übergangsphase gegenüberstehen, unter denen jeder Betreiber die aus seiner Sicht günstigste wählen kann.

- 75 Bezogen auf die Klägerin selbst fehlt es im Übrigen an Feststellungen zu Art, Umfang und Zeitpunkt etwaiger von ihr im Vertrauen auf bestehende Erlaubnisse getätigter Investitionen oder sonstiger eigentumsrechtlich geschützter wirtschaftlicher Dispositionen, die eine Beurteilung ihrer konkreten eigentumsrechtlichen Betroffenheit zuließen.
- 76 cc) Die Klägerin ist nicht in ihrem Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierende Regelungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März

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

- 77 aaa) Gegenüber Spielbanken in Berlin werden Spielhallen durch die angegriffenen Regelungen nicht in verfassungswidriger Weise ungleich behandelt. Der Gesetzgeber darf Anforderungen an das Spiel an gewerblich zugelassenen Spielautomaten in Spielhallen und das Spiel an Automaten in Spielbanken (sog. kleines Spiel) trotz der Ähnlichkeit beider Glücksspielformen jeweils gesondert regeln. Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts liegt insoweit hier kein vergleichbarer Sachverhalt vor, weil die Spielbank Berlin nur wenige Außenstellen hat. Zu ihnen besteht zudem im Hinblick auf das Ziel der Suchtbekämpfung ein strenger reglementierter Zugang. Demgegenüber gibt es in Berlin hunderte von Spielhallen, die für potenzielle Spieler in deren unmittelbarem Lebensumfeld leicht zugänglich sind (UA S. 58). Dass die weitaus größere Verfügbarkeit des Automatenspiels eine höhere Gefahreinschätzung für Spielhallen rechtfertigt, entspricht auch den von der Klägerin im Revisionsverfahren eingereichten Ausführungen des Suchtexperten Zeltner, trotz höheren Risikopotenzials der Geldspielgeräte in Spielbanken sei die Gefährdung durch die höhere Verfügbarkeit von Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten größer (S. 24 der Anlage 2 zum Schriftsatz vom 24. November 2016).
- 78 Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der rechtlichen Anforderungen an Spielbanken in Berlin verletzen die festzustellenden Regelungsunterschiede nicht den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Spielbanken unterliegen dort der gleichen Sperrzeit für das Automatenspiel wie Spielhallen (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz - SpBG BE) vom 8. Februar 1999, GVBl. BE 1990 S. 70, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. März 2010, GVBl. BE 2010 S. 124, i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 2 der von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erlassenen Spielordnung für die Spielbank Berlin vom 16. Januar 2008, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und.../spiele\\_spielbank\\_01-2008.pdf](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und.../spiele_spielbank_01-2008.pdf)). Allerdings dürfen in ihnen ohne Höchstzahlbegrenzung Automaten aufgestellt werden, die nicht den spielausübenden Bauartbeschränkungen

des Gewerberechts unterliegen (vgl. § 33h Nr. 1 GewO) und die anerkanntermaßen ein höheres Gefährdungspotenzial beinhalten. Werbung für das Glücksspiel in Spielbanken wird in § 2 Abs. 2 i.V.m. § 5 GlüStV weniger stark beschränkt als für Spielhallen in § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielhG BE, § 26 Abs. 1 GlüStV. Spielbanken unterliegen jedoch im Hinblick auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht Anforderungen, die insgesamt jedenfalls kein geringeres Schutzniveau als die Regelungen für Spielhallen gewährleisten. Es besteht kein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer öffentlichen Spielbank in Berlin (§ 2 SpBG BE). Der repressive Erlaubnisvorbehalt gewährleistet eine staatliche Kontrolle auch der Anzahl von Spielbanken. Eine Erlaubnis wird befristet erteilt (§ 2 Abs. 6 SpBG BE). Spielbanken sind dem länderübergreifenden Sperrsystem nach §§ 8 und 23 GlüStV angeschlossen und müssen durch Einlass- und Identitätskontrollen (§ 5 Spielordnung BE) nicht nur Selbstsperrungen, sondern auch Fremdsperrungen aus dem gesamten Bundesgebiet umsetzen, die aufgrund von Wahrnehmungen des Personals oder Meldungen Dritter vorgenommen worden sind. Das Geschehen an Spielautomaten ist u.a. zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebes laufend videotechnisch zu überwachen (§ 10a SpBG BE). Es entspricht im Übrigen ständiger Rechtsprechung, dass Spielbanken und gewerbliches Glücksspiel wegen unterschiedlicher ordnungsrechtlicher Ziele auch unterschiedlich geregelt werden dürfen (vgl. nur BVerwG, Beschlüsse vom 23. Juli 2003 - 6 B 33.03 - GewArch 2003, 433, vom 24. August 2001 - 6 B 47.01 - GewArch 2001, 476 und vom 15. Dezember 1994 - 1 B 190.94 - Buchholz 451.41 § 18 GastG Nr. 8 S. 6).

- 79 bbb) Das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG wird auch nicht dadurch verletzt, dass die Anforderungen an das Automatenpiel in Gaststätten hinter den für Spielhallen geltenden Einschränkungen zurückbleiben. Das Land Berlin hat bislang keine Regelungen über das Automatenpiel in Gaststätten erlassen. Aufgrund der fortgeltenden bundesrechtlichen Spielverordnung dürfen in Gaststätten höchstens drei, ab dem 10. November 2019 höchstens zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV sowie Art. 5 der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 4. November 2014, BGBl. I S. 1678). Allerdings sind für sie weder ein Mindestabstand noch ein Sichtschutz zwischen

den Geräten vorgeschrieben. Für Gaststätten gilt lediglich eine Sperrzeit zwischen 5:00 Uhr und 6:00 Uhr (vgl. § 6 Abs. 1 der Gaststättenverordnung vom 10. September 1971, GVBl. S. 1778, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2005, GVBl. S. 754). Die Einhaltung des Verbots der Teilnahme von Minderjährigen am öffentlichen Glücksspiel (§ 6 Abs. 2 JuSchG, § 2 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 3 GlüStV) ist durch ständige Aufsicht sicherzustellen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 SpielV). Der Zutritt zu Gaststätten ist jedoch für Minderjährige, anders als der Zutritt zu Spielhallen, nicht generell verboten. Er kann Jugendlichen ab 16 Jahren zwischen 5:00 Uhr und 24:00 Uhr auch ohne Begleitung einer Personensorgeberechtigten oder erziehungsbeauftragten Person grundsätzlich gestattet werden (vgl. § 4 Abs. 1 JuSchG), sodass sie das Automatenpiel Erwachsener dort zumindest beobachten können. Gaststätten mit Geldspielautomaten unterliegen den Anforderungen der §§ 5 bis 7 GlüStV an Werbung für Glücksspiel und sind ebenfalls zur Erstellung eines Sozialkonzeptes, Schulung von Personal und Bereithaltung von spielrelevanten Informationen verpflichtet.

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

174.90 - Buchholz 451.41 § 18 GastG Nr. 5 S. 5; BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 1. März 1997 - 2 BvR 1599/89 u.a. - NVwZ 1997, 573 <575> und vom 3. September 2009 - 1 BvR 2384/08 - BVerfGK 16, 162 <175>).

- 81 ccc) Das nach dem Vortrag der Klägerin in Berlin bestehende Spielangebot in illegalen Spielstätten - sog. "Café-Casinos" - kann schon deshalb nicht ihr Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzen, weil solche Spielstätten denselben rechtlichen Vorschriften unterworfen sind wie Spielhallen, sofern sie die Voraussetzungen eines Unternehmens nach § 1 Abs. 1 und 2 SpielhG BE erfüllen oder dies nach § 1 Abs. 2 Satz 2 SpielhG BE jedenfalls gesetzlich vermutet wird (s.o.).
- 82 dd) Wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt hat, verletzen die angegriffenen landesrechtlichen Regelungen, auch soweit sie über die im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Einschränkungen für Spielhallen hinausgehen, entgegen der Auffassung der Klägerin nicht das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens. Sie berühren in keiner Weise das Schutzgut dieses verfassungsrechtlichen Gebotes, das bei der Wahrnehmung eigener Kompetenzen Rücksichtnahme auf die gesamtstaatlichen Interessen des Bundes oder die Interessen der anderen Länder verlangt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 - BVerfGE 139, 321 <353>). Auch der Glücksspielstaatsvertrag schließt es nicht aus, Spielhallen in einzelnen Ländern strengeren Anforderungen zu unterwerfen (vgl. § 28 Satz 2 GlüStV). Dies gilt umso mehr, als das Spielhallengesetz Berlin zum Zeitpunkt der Verabschiedung des novellierten Glücksspielstaatsvertrages bereits in Kraft war und die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag nichts dafür hergeben, dass von einer Rückführung des landesrechtlichen Normbestandes auf das Regelungsniveau des Glücksspielstaatsvertrages ausgegangen worden wäre. Dessen spielhallenbezogene Regelungen sind überdies zum Teil ausdrücklich darauf angelegt, durch Vorschriften der Länder ausgefüllt zu werden (§ 24 Abs. 3, § 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV).
- 83 c) Ausgehend von den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts lässt sich auch ein Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56, 49 AEUV nicht erkennen. Der Gewährleis-

tungsgehalt dieser Grundfreiheiten wäre nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorläge (vgl. Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand Juli 2016, Art. 45 AEUV Rn. 53 f. m.w.N.). Dafür reicht es nicht aus, dass die Klägerin oder Kunden ihrer Spielhallen hypothetisch von einer unionsrechtlichen Grundfreiheit Gebrauch machen könnten. Weder dem vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt noch dem Vortrag der Klägerin lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Klägerin, bei der es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, die dort ihre Spielhallen betreibt, wegen eines grenzüberschreitenden Bezuges auf die Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit berufen kann. Soweit der Europäische Gerichtshof nationale Regelungen, mit denen das Automatenspiel in stationären Glücksspielstätten eingeschränkt wurde, am Maßstab der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit gemessen hat, war nach dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts ein grenzüberschreitender Sachverhalt jedenfalls nicht ausgeschlossen (vgl. nur EuGH, Urteile vom 19. Juli 2012 - C-470/11 [ECLI:EU:C:2012:505], Garkalns - NVwZ 2012, 1162 <1163> und vom 11. Juni 2015 - C-98/14 [ECLI:EU:C:2015:386], Berlington Hungary - ZfWG 2015, 336 <340>).

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

- 85 Der Europäische Gerichtshof hat das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten. Der Senat kann offenlassen, ob es auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung entfaltet, soweit eine unionsrechtliche Grundfreiheit berührt ist. Denn es läge hier jedenfalls kein Verstoß gegen die aus ihm abgeleiteten Anforderungen vor. Das monopolspezifische Gebot der Binnenkohärenz hätte für Regelungsbereiche außerhalb eines staatlichen Monopols keine Relevanz. Es bestehen überdies keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen lediglich "scheinheilig" zur Suchtbekämpfung eingeführt worden wären, tatsächlich aber einem anderen - insbesondere fiskalischen - Zweck dienten. Zu ihnen gibt es auch bereichsübergreifend keine gegenläufigen landesgesetzlichen Regelungen oder eine sie konterkarierende Politik, für die zu prüfen wäre, ob sie die Wirksamkeit der für Spielhallen geltenden Einschränkungen beeinträchtigen könnten. Das Berufungsgericht hat festgestellt, dass bei Weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Automaten spielen, die nach der bisherigen Regelung der Gewerbeordnung betrieben werden durften (UA S. 48). Da sich nach dem Berufungsurteil Ausweichbewegungen von Spielern von Spielhallen zu Gaststätten in Berlin nicht feststellen lassen und Spielbanken sich in der Anzahl ihrer Außenstellen und der Zugangsreglementierung von Spielhallen wesentlich unterscheiden (vgl. UA S. 51, 58), ist eine Expansionspolitik des Landes Berlin in einem Sektor mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial, die der Zielsetzung der für Spielhallen geschaffenen Regelungen zuwiderliefe, in keiner Weise erkennbar.
- 86 d) Die für die Feststellungsbegehren der Klägerin entscheidungserheblichen Anforderungen an Spielhallen sind schließlich auch nicht wegen eines Verstoßes gegen die unionsrechtliche Notifizierungspflicht aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 vom 21. Juli 1998 S. 37, geändert durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006, ABl. L 363 S. 81) unanwendbar. Nach Art. 8 Abs. 1

der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission den Entwurf einer technischen Vorschrift übermitteln und die Kommission über die Gründe der Festlegung der technischen Vorschrift unterrichten. Der Entwurf darf nach Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 98/34/EG nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Eingang der Mitteilung bei der Kommission angenommen werden. Ein Verstoß gegen die Notifikationspflicht führt zur Unanwendbarkeit der jeweiligen technischen Vorschrift (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016 - C-336/14 [ECLI:EU:C:2016:72], Ince - NVwZ 2016, 369 <372>). Anders als der Glücksspielstaatsvertrag sind die Entwürfe des Spielhallengesetzes, des Mindestabstandumsetzungsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag des Landes Berlin nicht an die Europäische Kommission übermittelt worden.

- 87 Die hier angegriffenen Vorschriften dieser Gesetze unterlagen nicht der Informationspflicht aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 98/34/EG, da sie keine "technischen Vorschriften" im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 1 der Richtlinie darstellen. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass sie unter den vier Kategorien von Maßnahmen, die der Begriff "technische Vorschrift" umfasst (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 [ECLI:EU:C:2016:771], Naczelnik - Rn. 18 m.w.N.), allenfalls den "sonstigen Vorschriften" im Sinne von Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 98/34/EG zuzuordnen wären. Der Europäische Gerichtshof sieht nationale Vorschriften, die bestimmte Verwendungsmöglichkeiten eines Erzeugnisses nach seinem Inverkehrbringen einschränken, nur dann als notifizierungspflichtige "sonstige Vorschriften" nach Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 98/34/EG an, wenn sie auf das Erzeugnis selbst bezogen sind und dessen Zusammensetzung, Art oder Vermarktung wesentlich beeinflussen können (EuGH, Urteile vom 21. April 2005 - C-267/03 [ECLI:EU:C:2005:246], Lindberg - Rn. 62 ff., 95; vom 19. Juli 2012 - C-213/11 u.a. [ECLI:EU:C:2012:495], Fortuna - NVwZ-RR 2012, 717 <718 Rn. 35 ff.> und vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 - Rn. 20 ff., 29). Ob die Größe des Marktes für das Erzeugnis durch diesem nicht selbst anhaftende Anforderungen beeinflusst wird, ist dagegen für die Notifizierungspflicht unerheblich (vgl. EuGH, Urteil vom 21. April 2005 - C-267/03 - Rn. 95). Die Verwendungsbeschränkung muss sich demnach auf jedes Exemplar des betreffenden Erzeugnisses bezie-

hen und ihm dadurch kraft seiner Beschaffenheit im weiteren Lebenszyklus anhaften. Dies wird auch daran deutlich, dass eine nationale Verwendungsbeschränkung nur dann als "sonstige Vorschrift" mitteilungspflichtig ist, wenn sie die Nutzungskanäle für das betreffende Erzeugnis verringert (vgl. EuGH, Urteile vom 11. Juni 2015 - C-98/14 - ZfWG 2015, 336 <345> und vom 13. Oktober 2016 - C-303/15 - Rn. 26). Das ist der Fall, wenn in einem bestimmten Nutzungskanal kein Exemplar des betreffenden Erzeugnisses mehr verwendet werden darf. Dies traf auf die mitgliedstaatlichen Verbote der Verwendung von Spielautomaten außerhalb von Spielcasinos, die der Europäische Gerichtshof als notifizierungspflichtig angesehen hat, zu (vgl. EuGH, Urteile vom 11. Juni 2015 - C-98/14 - ZfWG 2015, 336 Rn. 99 und vom 19. Juli 2012 - C-213/11 u.a. - NVwZ-RR 2012, 717 <Rn. 24 f.>). Eine geplante nationale Regelung ist dagegen nicht nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie mitteilungspflichtig, wenn sie den potenziellen Einsatzbereich eines Erzeugnisses lediglich bestimmten Bedingungen unterwirft und ihn damit in einer Weise beschränkt, die nicht für jedes einzelne Exemplar zum Tragen kommt.

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

- 89 4. Den Beweisanträgen der Klägerin in der mündlichen Revisionsverhandlung (Anlage zum Sitzungsprotokoll vom 16. Dezember 2016) war nicht nachzugehen, weil das Revisionsgericht nach § 137 Abs. 2 VwGO an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen des Tatsachengerichts gebunden ist. Eine eigene Tatsachenermittlung ist ihm auch dann verwehrt, wenn der revisionsgerichtlichen Bewertung Rechtsvorschriften zugrunde zu legen sind, die erst nach der letzten tatrichterlichen Entscheidung erlassen worden sind. Sofern sich die tatrichterlichen Feststellungen bei Anwendung solcher nachträglich ergangener, in das Revisionsverfahren einzubeziehender Rechtsvorschriften als unzureichend erwiesen, was vorliegend nicht der Fall ist, wäre der Rechtsstreit nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Tatsachengericht zurückzuverweisen (vgl. Kraft, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 137 Rn. 44, 59; Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 147).
- 90 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 161 Abs. 1 und 2 VwGO. Die Kosten hinsichtlich des von den Beteiligten in der Hauptsache für erledigt erklärten Teils des Rechtsstreits waren nach billigem Ermessen der Klägerin aufzuerlegen, da ihre Revision auch insoweit keinen Erfolg gehabt hätte.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren bis zur teilweisen Erledigungserklärung auf 385 000 €, für die Zeit danach auf 330 000 € festgesetzt.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Hook

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller