



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

I.  
des Herrn XXX  
XXX

- Beschwerdeführer -

verfahrensbevollmächtigt:  
XXX

unmittelbar gegen

1.
  - a) den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28. Oktober 2019 - 6 S 399/19 -,
  - b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 7. Dezember 2018 - 3 K 1266/16 -,
  - c) die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 3. März 2016 - 86 b1-1114.6-11/1137 S -
2.
  - a) den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28. Oktober 2019 - 6 S 400/19 -,
  - b) den Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 7. Dezember 2018 - 3 K 9384/18 -

sowie mittelbar gegen

§ 21 Abs. 2 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. Dezember 2011 und § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a des Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) vom 20. November 2012 in der bis zum 15. Februar 2021 gültigen Fassung vom 1. Dezember 2015

**- 1 VB 88/19 -**

und

II.

der XXX GmbH,  
XXX  
XXX

- Beschwerdeführerin -

verfahrensbevollmächtigt:  
XXX

gegen

den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. Oktober 2019 - 6 S 587/19 -

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 1 VB 95/19 -**

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. November 2022

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof  
Vizepräsident Dr. Mattes  
Gneiting  
Fridrich  
Leßner  
Prof. Dr. Seiler  
Prof. Dr. Jäger  
Reger  
Prof. Dr. Abels

für Recht erkannt:

Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Art. 1 des Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26. Juni 2012 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 ist mit der Landesverfassung vereinbar und damit gültig.

Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 88/19 wird teilweise als unzulässig, teilweise als unbegründet zurückgewiesen.

Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 95/19 wird als unbegründet zurückgewiesen. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Die Verfahren sind kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

## **G r ü n d e**

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die Untersagung des Betriebs ihrer Wettvermittlungsstellen.

A.

I.

1. a) Die Regulierung des Sportwettenmarktes war in den vergangenen Jahren einem grundlegenden Wandel unterworfen. Ein erster Glücksspielstaatsvertrag trat am 1. Januar 2008 in Kraft, wurde jedoch vom Europäischen Gerichtshof beanstandet (vgl. EuGH, Urteile vom 8.9.2010, Carmen Media, C-46/08, Rn. 67 f., 71 und Markus Stoß u.a., C-316/07 u.a., Rn. 100, 106 f.). Die Bundesländer verhandelten im Anschluss in den Jahren 2010/2011 über vorzunehmende Änderungen und unterzeichneten – zunächst mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – am 15. Dezember 2011 den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Das Land Baden-Württemberg setzte dessen Inhalte mit dem Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder um (GBl. 2012 S. 385). Die Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags traten am 1. Juli 2012 in Kraft (vgl. GBl. S. 515). Darin war unter anderem für Anbieter von Sportwetten die Möglichkeit vorgesehen, eine auf sieben Jahre (bis zum 30.6.2019) begrenzte Ausnahme vom insoweit bestehenden Staatsmonopol zu erhalten (sog. Experimentierklausel). Für diesen Zeitraum durften im Bereich Sportwetten maximal 20 Konzessionen für private und staatliche Anbieter vergeben werden; das Land Hessen war für das Vergabeverfahren zuständig. Das Verwaltungsgericht Wiesbaden und anschließend der Hessische Verwaltungsgerichtshof stoppten jedoch die

Vergabe der Sportwetten-Konzessionen, noch bevor es zu einer Erteilung kam (vgl. Hess.VGH, Beschluss vom 16.10.2015 - 8 B 1028/15 -, Juris; VG Wiesbaden, Beschluss vom 5.5.2015 - 5 L 1453/14.WI -, Juris).

Im März und April 2017 unterzeichneten die Länder einen weiteren Vertrag über die Änderung des Glücksspielstaatsvertrags („Zweiter Glücksspieländerungsvertrag“), der keine zahlenmäßige Beschränkung von Sportwettenanbietern mehr vorsah. Dem stimmte der Landtag von Baden-Württemberg mit Gesetz vom 10. Oktober 2017 (GBl. S. 524) zu; er trat allerdings nicht in Kraft (vgl. die Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 1. März 2018, GBl. S. 108), weil Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ihre Zustimmung verweigerten.

Im März und April 2019 unterzeichneten die Länder nochmals einen Vertrag über die Änderung des Glücksspielstaatsvertrags („Dritter Glücksspieländerungsvertrag“). Dem stimmte der Landtag von Baden-Württemberg mit Gesetz vom 19. November 2019 (GBl. S. 470) zu. Dieser Vertrag trat am 1. Januar 2020 in Kraft (vgl. die Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 10. Dezember 2020, GBl. S. 1200) – und damit erst nach Ergehen der mit den vorliegenden Verfassungsbeschwerden angegriffenen Gerichtsentscheidungen. Der Dritte Glücksspieländerungsvertrag sollte als Übergangslösung fungieren und war deshalb bis 30. Juni 2021 befristet. Die bisherige Obergrenze für Sportwetten-Lizenzen wurde aufgehoben und die sogenannte Experimentierklausel für Sportwetten entfristet.

Der aktuelle Glücksspielstaatsvertrag 2021 trat am 1. Juli 2021 in Kraft. Zuvor hatte der Landtag von Baden-Württemberg am 4. Februar 2021 das Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 beschlossen (GBl. S. 120). Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 sieht insbesondere die dauerhafte Einführung eines bundesweiten Erlaubnismodells für Sportwetten ohne Kontingente, eine Erlaubnisfähigkeit der bisher verbotenen Glücksspiele im Internet sowie die Schaffung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Sachsen-Anhalt vor. Damit ist es faktisch erstmals möglich, eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb von Wettvermittlungsstellen zu erhalten.

b) Bereits zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags erließ das Land Baden-Württemberg das Landesglücksspielgesetz, das zu wesentlichen Teilen am 29. November 2012 in Kraft trat (GBl. S. 604) und inzwischen mehrmals geändert wurde, zuletzt durch Gesetz vom 4. Februar 2021 (GBl. S. 174).

2. a) Die hier relevanten Vorschriften des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags lauten:

„Artikel 1  
Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)  
vom 15.12.2011

...

Zweiter Abschnitt  
Aufgaben des Staates

...

§ 9  
Glücksspielaufsicht

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

...

3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen und

...

(2) Widerspruch und Klage gegen diese Anordnungen haben keine aufschiebende Wirkung. ...

...

Vierter Abschnitt  
Gewerbliche Spielvermittlung

§ 21

Sportwetten

(1) ...

(2) In einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, dürfen Sportwetten nicht vermittelt werden.

...“

b) Die hier relevanten Vorschriften des Landesglücksspielgesetzes vom 20. November 2012 in der bis zum 15. Februar 2021 gültigen Fassung vom 1. Dezember 2015 lauten:

„Landesglücksspielgesetz  
(LGlüG)  
vom 20. November 2012

...

Abschnitt 4  
Sportwetten

§ 20

Wettvermittlungsstellen

(1) Der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle bedarf der Erlaubnis durch die zuständige Behörde. Der Betrieb darf nur erlaubt werden, wenn

...

5. die Wettvermittlungsstelle nicht

a) in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielbank oder eine Spielhalle befindet,

b) auf einer Pferderennbahn oder

c) in einer Gaststätte, in der alkoholische Getränke ausgeschenkt werden oder Geldspielgeräte aufgestellt sind,

betrieben werden soll,

...

(2) Die Zahl der Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer nach Artikel 1 § 10a Absatz 5 Erster GlüStÄndStV wird für Baden-Württemberg auf höchstens 600 begrenzt und ist auf die Konzessionsnehmer gleichmäßig zu verteilen.

...“

## II.

1. Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 VB 88/19 übernahm im Jahr 2008 ein bereits seit 2004 bestehendes „Sportwettenbüro“ in den Räumlichkeiten XXX in Karlsruhe. Er vermittelt dort Sportwetten an einen in Europa konzessionierten Buchmacher (XXX). Ebenfalls in diesem Gebäude befindet sich seit dem Jahr 2000 die Spielhalle XXX der XXX GmbH, die zunächst auf Grundlage einer am 1. September 2000 erteilten Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO betrieben wurde. Ursprünglich befanden sich die Eingänge beider Betriebe auf der straßenzugewandten Seite des Areals in einem Abstand von ca. 30 m; seit August 2018 ist die Wettvermittlungsstelle des Beschwerdeführers nur noch über den früheren Hintereingang im Hinterhof des Gebäudes zugänglich.

Die Stadt Karlsruhe erteilte der Betreiberin der Spielhalle am 1. Juli 2017 eine bis zum 30. April 2021 gültige Härtefallerlaubnis auf Grundlage von § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG. Das wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Erlaubnis durch den Beschwerdeführer eingeleitete einstweilige Rechtsschutzverfahren blieb vor den Verwaltungsgerichten erfolglos. Den gegen die Härtefallerlaubnis erhobenen Widerspruch des Beschwerdeführers wies das Regierungspräsidium Karlsruhe als unzulässig zurück; auch das anschließende Klageverfahren blieb ohne Erfolg. Gegen diese Gerichtsentscheidungen wendet sich der Beschwerdeführer mit einer am 8. Juli 2022 erhobenen Landesverfassungsbeschwerde (1 VB 48/22).

2. Mit dem angegriffenen Bescheid vom 3. März 2016 untersagte das Regierungspräsidium Karlsruhe dem Beschwerdeführer auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV das Vermitteln von Sportwetten. Da in dem Gebäude oder Gebäudekomplex auch eine Spielhalle ansässig sei, verstoße dies gegen das Trennungsgebot aus § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG.

Den Antrag des Beschwerdeführers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen diese – von Gesetzes wegen sofort vollziehbare – Untersagungsverfügung lehnte das Verwaltungsgericht Karlsruhe mit Beschluss vom 12. Juli 2016 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Beschluss vom 28. Juni 2017 zurück.

3. Mit dem angegriffenen Urteil vom 7. Dezember 2018 wies das Verwaltungsgericht Karlsruhe die Klage des Beschwerdeführers gegen die Untersagungsverfügung vom 3. März 2016 ab.

Die Untersagung der Vermittlung von Sportwetten sei rechtmäßig. Rechtsgrundlage dafür sei § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV. Die Vermittlung von Sportwetten und die Unterstützung derartiger Tätigkeiten in dem Gebäude verstoße gegen § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a GlüStV und sei bereits aus diesem Grund nicht erlaubnisfähig. Das Trennungsgebot sei verfassungs- und unionsrechtmäßig. Es bestehe insbesondere kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da die in § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG verwendeten Begriffe „Gebäude“ und „Gebäudekomplex“ einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich seien.

a) Der mit der Bestimmung unzweifelhaft verfolgte Gesetzeszweck der Spielsuchtbekämpfung sei bei der Auslegung der Begriffe „Gebäude“ und „Gebäudekomplex“ leitend heranzuziehen. Durch das Trennungsgebot werde das legitime Ziel verfolgt, zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht beizutragen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Dies sei nach den Erkenntnissen der Suchtforschung auch zweckdienlich, da die Zugriffsmöglichkeit bzw. Griffnähe auf die jeweiligen Glücksspiele entscheidender Faktor der Entstehung und Andauer einer Spielsucht sei. Das Geldautomatenspiel bringe die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten hervor. Die räumliche – oder auch sichtbare – Verknüpfung von gewerblichen Geldautomatenspiel und einer Betriebsstätte für die Vermittlung von Sportwetten biete daher für diese in hohem Maße suchtgefährdeten Personen einen nach der Zielsetzung des Glücksspielstaatsvertrags unerwünschten Anreiz, sich auch dem Wetten zuzuwenden. Ausgehend hiervon werde in der Rechtsprechung darauf abgestellt, ob eine Wettvermittlung eine unmittelbare Nähe bzw. Griffnähe zu einer im selben Gebäude oder Gebäudekomplex befindlichen



Spielhalle oder Spielbank aufweise. Entscheidend komme es demnach darauf an, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten ein Wechsel von der einen in die andere ohne großen Aufwand möglich sei und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden könne. Ob die erforderliche Griffnähe in der konkreten Situation vorliege, könne nicht pauschal mit einem nach Metern bestimmten Abstand zwischen den Spielstätten begründet werden, sondern sei anhand der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a GlüStV lägen hier – auch bei gebotener restriktiver Auslegung – im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor. Denn unter Zugrundelegung des Eindrucks, den die Kammer im Rahmen der Inaugenscheinnahme von den örtlichen Gegebenheiten gewonnen habe, sei auch nach der im Sommer 2016 vorgenommenen baulichen Veränderung weiterhin davon auszugehen, dass eine unmittelbare Nähe bzw. „Griffnähe“ zwischen der Spielhalle XXX und der Wettvermittlung bestehe. Das Regierungspräsidium habe das eröffnete Ermessen, welches durch § 3 Abs. 4 Satz 2 LGlüG zugunsten eines Einschreitens intendiert werde, auch fehlerfrei ausgeübt.

b) Im Rahmen des vorliegenden Untersagungsverfahrens sei die Rechtmäßigkeit der der Spielhalle erteilten Härtefallbefreiung nicht zu prüfen.

Die Überprüfung einer einem Dritten erteilten Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis im Untersagungsverfahren gegen ein im selben Gebäude oder Gebäudekomplex befindliches Wettbüro sei nicht mit den gesetzlichen Zuständigkeitsregeln und dem darin zum Ausdruck kommenden behördlichen Hierarchiegefüge vereinbar. Nach § 47 LGlüG sei das Innenministerium für die Erteilung einer Spielbankerlaubnis zuständig; für die Durchführung der für Spielhallen geltenden Vorschriften seien die unteren Verwaltungsbehörden sowie Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit zuständig. Werde durch die zuständige Behörde nach Prüfung der entsprechenden Voraussetzungen entschieden, dass eine Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis erteilt werde, habe das Regierungspräsidium im Rahmen der Prüfung von § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG grundsätzlich davon auszugehen, dass die Erlaubnis rechtmäßig sei. Umgekehrt könne sich ein Wettbüro-

betreiber im Rahmen der Anfechtung einer auf das Trennungsgebot gestützten Untersagungsverfügung nicht darauf berufen, dass die Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis rechtswidrig sei. Hierfür spreche maßgeblich, dass dem Regierungspräsidium im Rahmen der Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen einer Spielhalle oder Spielbank keine Zuständigkeit zukomme. Das Erfordernis einer erneuten Überprüfung einer von der zuständigen Behörde erteilten Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis im Rahmen eines Untersagungsverfahrens gegen eine Wettvermittlungsstelle sei im Gesetz weder normiert noch auch nur angedeutet. Die Annahme einer Überprüfungsverpflichtung des Regierungspräsidiums hinsichtlich einer erteilten Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis erscheine geradezu systemwidrig. So sei die erneute inzidente Überprüfung einer Entscheidung, welche eine hierfür zuständige, an Recht und Gesetz gebundene und für die Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen sachlich und personell ausgestattete Behörde getroffen habe, weder rechtsstaatlich geboten, noch ließe sich ein solches Erfordernis mit den Gesichtspunkten der Effektivität und der Sparsamkeit der Verwaltung vereinbaren. Im Bereich der Spielbanken käme es zu dem systemwidrigen Ergebnis, dass das Regierungspräsidium eine Entscheidung des Innenministeriums auf seine Rechtmäßigkeit hin zu prüfen hätte. Hinzu komme, dass die Bestandskraft einer Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis ausgehöhlt würde, wenn man dem Regierungspräsidium im Rahmen der Prüfung einer auf das Trennungsgebot gestützten Untersagungsverfügung eines Wettbüros eine Prüfverpflichtung hinsichtlich der Erlaubnis einer Spielhalle oder Spielbank zubilligte.

Gegen eine Prüfungsverpflichtung und damit einhergehend Prüfungskompetenz des Regierungspräsidiums hinsichtlich der Erteilungsvoraussetzungen einer Spielhalle oder Spielbank im Rahmen der Prüfung von § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG sprächen auch weitere Gesichtspunkte. Aus Gründen insbesondere des Rechtsfriedens und der Akzeptanz behördlicher Entscheidungen solle nach der gesetzlichen Konzeption grundsätzlich die Möglichkeit widerstreitender Entscheidungen in derselben Sache vermieden werden. Des Weiteren würden unlösbare Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung des bei einzelnen Erlaubnisnormen eröffneten Ermessens aufgeworfen.

Angesichts dieser gewichtigen Argumente gehe die Kammer davon aus, dass die durch die Stadt Karlsruhe erteilte Härtefallbefreiung für die Spielhalle XXX im Rahmen des vorliegenden Untersagungsverfahrens nicht auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen sei. Der Spielhalle sei durch die Stadt Karlsruhe eine bis 30. April 2021 befristete Erlaubnis erteilt worden. Die Erlaubnis nach § 41 LGlüG sei unter Befreiung von den Anforderungen des § 42 Abs. 2 LGlüG gemäß § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG erteilt worden. Aus den dargestellten Gründen könne sich der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren auf eine vom ihm behauptete Rechtswidrigkeit dieser Erlaubnis nicht berufen. Der Umstand, dass diese noch nicht in Bestandskraft erwachsen sei, begründe keine anderweitige Einschätzung. Denn dem Beschwerdeführer stehe für eine Anfechtungsklage dagegen keine Klagebefugnis zu.

4. Mit dem angegriffenen Beschluss vom 28. Oktober 2019 lehnte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil vom 7. Dezember 2018 ab.

a) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestünden nicht.

aa) Der Beschwerdeführer rüge, es sei völlig ungeklärt, wann das Kriterium der „Griffnähe“ erfüllt sei. Auch die vom Verwaltungsgericht bemühten Begrifflichkeiten „geringfügig“ und „müheles“ seien nichtssagend. Insbesondere das Fehlen einer Sichtbeziehung zwischen Spielhalle und Wettvermittlungsstelle spreche gegen die Annahme einer „Griffnähe“. Nach der Regelung im hessischen Glücksspielrecht werde bei Wegstrecken von 50 m und mehr ein „kurzläufiger“ Wechsel sowie eine „jederzeitige“ Griffnähe verneint. Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses sei in seinem Fall die Erteilung einer Erlaubnis möglich. Hiermit dringe der Beschwerdeführer nicht durch.

Rechtsgrundlage für den Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung sei § 9 Abs. 1 GlüStV (in der Fassung des Art. 1 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011, GBl. 2012 S. 385 ff.) in Verbindung mit § 21 Abs. 2 GlüStV. Die Wettvermittlungsstelle des Beschwerdeführers verstoße gegen § 21 Abs. 2 GlüStV, weil nach dieser Vorschrift in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle befinde,

Sportwetten nicht vermittelt werden dürften. Entsprechend dürfe der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle nur erlaubt werden, wenn sie sich nicht in einem solchen Gebäude oder Gebäudekomplex befinde (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG). Die Sportwettenvermittlungsstelle des Beschwerdeführers befinde sich jedoch in demselben Gebäude wie die Spielhalle XXX. Demnach könne das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer Untersagungsverfügung nach dem Wortlaut der Norm ohne weiteres bejaht werden, zumal weder § 21 Abs. 2 GlüStV noch § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG – anders als etwa § 42 Abs. 1 und 3 LGlüG – eine Betrachtung der Entfernung „von Eingangstür zu Eingangstür“ forderten. Ungeachtet dessen seien gleichwohl Fallgestaltungen denkbar, die eine mit Blick auf den Normzweck der Suchtprävention restriktive Auslegung des Begriffs des „Gebäudes“ (bzw. „Gebäudekomplexes“) erforderlich machen könnten, weshalb ausgehend hiervon die „unmittelbare Nähe“ der Spielstätten zueinander als Orientierungsrahmen herangezogen werden könne. Entscheidend sei demnach, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere ohne großen Aufwand möglich sei und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden könne.

Diese Rechtsprechung habe sich das Verwaltungsgericht zu eigen gemacht und unter gleichzeitiger Verwendung des synonym verwendeten Begriffs der „Griffnähe“ aufgrund der wegen baulicher Änderungen sich inzwischen auf 52 m bzw. „ca. 50 Meter“ belaufenden Distanz von „Tür zu Tür“ eine unmittelbare Nähe angenommen. Dies begegne keinen rechtlichen Bedenken. Eingedenk der soeben erläuterten und den Beteiligten bekannten Rechtsprechung des Senats gehe der Einwand des Beschwerdeführers, die Merkmale „unmittelbare Nähe“ bzw. „Griffnähe“ blieben vage, ins Leere. Soweit der Beschwerdeführer die Begrifflichkeiten „geringfügig“ und „müheles“ als nichtssagend bezeichne, wende er sich letztlich gegen die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichts und setze dieser seine eigene Rechtsauffassung entgegen.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen gerichtlichen Entscheidung bestünden auch nicht deshalb, weil nach den vom Beschwerdeführer veranlassten Umbauarbeiten eine Sichtbeziehung zwischen der Spielhalle und der Sportwettenvermittlungsstelle jedenfalls nicht mehr durch Außenwerbung unmittelbar hergestellt werde. Denn eine unmittelbare räumliche Nähe möge durch eine bestehende Sichtbeziehung

unterstrichen werden, wie dies auch in der Vergangenheit der Fall gewesen sei. Sie entfalle aber nicht, wenn es an einer „visuellen Nähe“ fehle. Dies gelte umso mehr, als für die Frage, ob ein Wechsel von der einen in die andere Spielstätte ohne großen Aufwand möglich sei, entscheidungserheblich nur die tatsächlich zurückzulegende Distanz sein könne. Hierauf habe auch das Verwaltungsgericht selbständig tragend abgestellt und lediglich ergänzend auf den „Hinterzimmercharakter“ und die weiterhin bestehende „problemlose“ Auffindbarkeit der Sportwettenvermittlungsstelle verwiesen. Letztlich habe auch der Beschwerdeführer zugestanden, dass es sich bei der Frage der Sichtbeziehung nur um ein weiteres Abgrenzungskriterium handele.

bb) Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bestünden gegen das in § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG normierte Trennungsgebot auch keine verfassungsrechtlichen (oder europarechtlichen) Bedenken. Eine (sachliche nicht zu rechtfertigende) Ungleichbehandlung gegenüber Betreibern von Wettvermittlungsstellen, die sich in „Griffnähe“ zu einer Spielhalle befänden, deren Betrieb allerdings in einem anderen Gebäude bzw. Gebäudekomplex untergebracht sei, bestehe nicht. Der Beschwerdeführer nehme insoweit nicht in den Blick, dass dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum für die Beurteilung der tatsächlichen Grundlagen einer Regelung zukomme; die Grenze liege dort, wo sich deutlich erkennbar abzeichne, dass eine Fehleinschätzung vorliege. Dem Gesetzgeber sei gestattet, auch über zu ergreifende Maßnahmen eine Gefährdungsprognose zugrunde zu legen. Dabei dürfe er sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der Lebenssachverhalte stützen.

Ausgehend hiervon werde der Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers durch die konkrete Ausgestaltung des Trennungsgebots nicht überschritten. Es lasse sich zwar nicht von der Hand weisen, dass eventuell vom Wortlaut des § 21 Abs. 2 GlüStV (bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG) nicht erfasste Konstellationen denkbar seien, in denen sich Spielstätten in (getrennten) Gebäuden mit seitlichem Grenzabstand oder auf sich unmittelbar gegenüberliegenden Seiten einer möglicherweise engen Straße befänden und damit unter Umständen einen sogar wesentlich geringeren Abstand voneinander aufweisen könnten, als dies der Fall wäre, befänden sie sich in einem Gebäude oder Gebäudekomplex. In Anbetracht des dem Gesetzgeber

zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraums sei indes nicht zu beanstanden, wenn er eine vom Wortlaut her nur im Hinblick auf Gebäude und Gebäudekomplexe beschränkte Regelung erlasse, um hiermit typischerweise bei solchen Örtlichkeiten im Fall einer geringen Entfernung zwischen den Spielstätten entstehende Konflikte zu lösen. Im Übrigen bestehe eine selbständige, von den Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes unabhängige Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers nicht.

cc) Des Weiteren wende der Beschwerdeführer ein, das angefochtene Urteil begegne jedenfalls deshalb ernstlichen Zweifeln, weil das Verwaltungsgericht die Frage, ob er sich auch eine materiell illegal betriebene Spielhalle entgegenhalten lassen müsse, als unerheblich erachtet habe. Gleiches gelte hinsichtlich der Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach die Rechtmäßigkeit einer für dasselbe Gebäude erteilten Spielhallenerlaubnis auch dann nicht nachgeprüft werden dürfe, wenn sie noch nicht in Bestandskraft erwachsen sei.

Diese Einwände gingen fehl. Das Verwaltungsgericht habe festgestellt, im Untersagungsverfahren sei die Rechtmäßigkeit der für die Spielhalle XXX bis zum 30. April 2021 befristeten Erlaubnis vom 1. Juli 2017 unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 LGlüG (generell) nicht zu prüfen. Hieran ändere auch die fehlende Bestandskraft der Erlaubnis nichts. Schlüssige Gegenargumente habe der Beschwerdeführer insoweit nicht vorgebracht. Zwar könne er sich gegen die aus § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG folgende Beschwerde grundsätzlich zur Wehr setzen. Hiervon habe er etwa mit Verweis auf die aus seiner Sicht bestehende Verfassungs- bzw. Unionsrechtswidrigkeit der vorgenannten Normen auch Gebrauch gemacht. Dies führe jedenfalls in der vorliegenden Konstellation nicht dazu, dass der Beschwerdeführer, der durch die vorgenannte Erlaubnis nicht in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt werde, darüber hinaus einen Anspruch auf (inzidente) Überprüfung der Rechtmäßigkeit der unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 LGlüG erteilten Erlaubnis habe. Jenseits der Frage der (materiellen) Rechtmäßigkeit habe der Beschwerdeführer zur Unwirksamkeit der Erlaubnis führende Umstände aber nicht geltend gemacht. Der Senat vermöge solche ebenfalls nicht zu erkennen. Einen wirksamen Verwaltungsakt müsse sich der Beschwerdeführer entgegenhalten lassen.

dd) Die Frage der Vereinbarkeit des Trennungsgebots mit europäischem Unionsrecht stelle sich nicht. Ein grenzüberschreitender Sachverhalt sei nicht ersichtlich. Insoweit sei nicht ausreichend, dass der Beschwerdeführer die Sportwetten an das in Malta niedergelassene Unternehmen Tipico vermittele. Es sei nicht der Sportwettenvermittler, der unionsrechtlich durch die Beschränkung der Vermittlungsmöglichkeit betroffen sei, sondern der Sportwettenveranstalter als mittelbar betroffener Dritter. Der Beschwerdeführer selbst sei deutscher Staatsangehöriger, so dass es an einem grenzüberschreitenden Bezug fehle. Im Hinblick auf die Besucher des Sportwettenbüros könne nichts Anderes gelten. Ungeachtet dessen habe der Senat wiederholt entschieden, dass Eingriffe in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt wären und Bedenken im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht angezeigt seien. Der Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshof bedürfe es nach alledem nicht.

b) Die Berufung sei auch nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache zuzulassen. Der Beschwerdeführer habe nicht über das zu § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO hinaus Ausgeführte vorgetragen.

c) Die Rechtssache habe auch keine grundsätzliche Bedeutung.

Der Beschwerdeführer werfe die als grundsätzlich bedeutsam erachtete Frage auf, ob eine verfassungskonforme Auslegung des Begriffs „Gebäude“ in § 21 Abs. 2 GlüStV möglich sei und wie sich das Kriterium der „Griffnähe“ konkretisieren lasse. Dies führe nicht zur Zulassung der Berufung. Denn dass eine in besonderen Fallkonstellationen denkbare restriktive, verfassungskonforme Auslegung des Begriffs „Gebäude“ (bzw. „Gebäudekomplex“) möglich sein könne, habe der Senat bereits bejaht. Abgesehen davon lasse sich der zweite Teil der Fragestellung nicht verallgemeinerungsfähig beantworten, da es insoweit auf die Umstände des Einzelfalls ankomme.

Soweit der Beschwerdeführer ausführe, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG sei „weiterhin grundsätzlich bedeutsam“, übersehe er, dass der Senat hierzu im Hinblick auf das in diesen

Vorschriften normierte Trennungsgebot abschließend Stellung genommen habe. Nachdem die vom Beschwerdeführer behauptete (ungerechtfertigte) Ungleichbehandlung „gegenüber sonstigen Näheverhältnissen“ nicht bestehe, stelle sich auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Normen nicht neu. Die dem Vortrag des Beschwerdeführers sinngemäß zu entnehmende Frage, ob und in welchem Umfang ihm Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die dem Betreiber der Spielhalle erteilte Erlaubnis unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 LGlüG offen stünden und in welchem Umfang er Einwendungen hiergegen im vorliegenden Untersagungsverfahren geltend machen könne, sei eine in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des § 21 Abs. 2 GlüStV (bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG) vorgelagerte Frage. Eine Klärungsbedürftigkeit zeige der Beschwerdeführer auch insoweit nicht auf.

Hinsichtlich der aufgeworfenen Rechtsfrage, inwieweit bei Staatsverträgen „völlig sachwidrige Regelungen“ durch Berufung auf einen angeblichen „Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers“ gerechtfertigt werden könnten, bedürfe es der Durchführung eines Berufungsverfahrens nicht. Denn es liege auf der Hand, dass „völlig sachwidrige Regelungen“ nicht vom Gestaltungsspielraum eines Normgebers gedeckt würden. Das Vorliegen solcher Regelungen habe der Beschwerdeführer indes nicht dargetan. Hierfür fehle es auch jenseits dessen an entsprechenden Anhaltspunkten.

Eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache ergebe sich zuletzt auch nicht aus der Frage, ob § 21 Abs. 2 GlüStV in der Auslegung, die ihm das Verwaltungsgericht gegeben habe, mit Art. 56 AEUV vereinbar sei. Abgesehen davon, dass das Trennungsgebot keinen unionsrechtlichen Bedenken begegne, würde sich die aufgeworfene Rechtsfrage in einem Berufungsverfahren nicht stellen. Denn es fehle bereits am Vorliegen eines die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnenden grenzüberschreitenden Sachverhalts.

d) Schließlich liege auch kein Verfahrensfehler in Form der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, auf dem die Entscheidung beruhen könne.



Der Beschwerdeführer habe sich zwar nicht dazu äußern können, dass die Sportwettenvermittlungsstelle jedenfalls am 19. Dezember 2018 auf der vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Internetseite geführt worden sei. Ausweislich der Niederschrift über die öffentliche Sitzung am 7. Dezember 2018 habe hierzu eine Aussprache nicht stattgefunden. Die Prozessakte des Verwaltungsgerichts enthalte überdies keinen entsprechenden, mit der Internetrecherche korrespondierenden Ausdruck („Screenshot“), der diese nachvollziehbar mache. Dies führe gleichwohl nicht zur Zulassung der Berufung. Denn die Gewährung rechtlichen Gehörs hätte nicht zu einer anderen, für den Beschwerdeführer günstigeren Entscheidung geführt (§ 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG).

Das Verwaltungsgericht habe hinsichtlich der Frage, ob ein Wechsel von der einen in die andere Spielstätte ohne großen Aufwand möglich sei, selbständig tragend als allein entscheidungserheblichen Umstand auf die tatsächlich zurückzulegende Distanz abgestellt. Sodann habe es lediglich ergänzend zur Veranschaulichung der im vorliegenden Fall bestehenden Besonderheiten unter anderem auf die „problemlose“ Auffindbarkeit der Wettvermittlungsstelle – gerade auch aufgrund der „Internetpräsenz“ – hingewiesen. Ungeachtet der Frage, ob der Beschwerdeführer mit seinem Vortrag den Darlegungsanforderungen im Hinblick auf das Merkmal des „Beruhens“ entsprochen habe (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), hätte die Gewährleistung rechtlichen Gehörs jedenfalls nicht zu einer anderen, für den Beschwerdeführer günstigeren Entscheidung geführt. Denn für die Beantwortung der Frage, ob sich die beiden Spielstätten in „unmittelbarer Nähe“ zueinander befänden, komme einer möglichen Internetpräsenz keine Aussagekraft zu. Soweit der Beschwerdeführer beanstandete, das Verwaltungsgericht habe es in verfahrensfehlerhafter Weise unterlassen, ihn auf die Relevanz der individuellen Gefährdung seiner Stammkunden hinzuweisen, liege die gerügte Gehörsverletzung nicht vor. Denn er selbst habe in seinen Schriftsätzen die Auffind- bzw. Erreichbarkeit der Sportwettenvermittlungsstelle für Stammkunden nach Durchführung der baulichen Veränderungen thematisiert. Ungeachtet dessen handele es sich hierbei nicht um einen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts tragenden Begründungsstrang.

5. Bereits mit dem angegriffenen Beschluss vom 7. Dezember 2018 lehnte das Verwaltungsgericht Karlsruhe einen Antrag des Beschwerdeführers auf Abänderung des

Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 12. Juli 2016, mit dem der Antrag auf Gewährung von Eilrechtsschutz gegen die Untersagungsverfügung abgelehnt worden war, und des nachfolgenden Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Juni 2017 ab.

Mit dem ebenfalls angegriffenen Beschluss vom 28. Oktober 2019 wies der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde des Beschwerdeführers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2018 zurück. Die Voraussetzungen des § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO lägen nicht vor.

6. Mit Verfügung vom 18. August 2022 – und damit nach Erhebung der Verfassungsbeschwerde – nahm das Regierungspräsidium Karlsruhe unter Rückgriff auf § 48 Abs. 1 LVwVfG die an den Beschwerdeführer gerichtete Verfügung vom 3. März 2016, mittels derer der Sportwettenbetrieb untersagt worden war, zurück. Zur Begründung verwies die Behörde auf den Ablauf der Erlaubnis für die Spielhalle XXX am 30. Juni 2021. Damit sei der Verstoß gegen das Trennungsgebot weggefallen, so dass die Untersagungsverfügung nun rechtswidrig sei.

7. Der Konzessionsnehmer des Betriebs des Beschwerdeführers, die XXX Ltd., stellte im November 2020 einen Erlaubnis Antrag für eine Wettvermittlung am Standort XXX in Karlsruhe (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021). Das Regierungspräsidium Karlsruhe lehnte diesen mit Bescheid vom 13. Dezember 2022 ab; über die daraufhin vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe erhobene Klage ist noch nicht entschieden.

### III.

1. Die Beschwerdeführerin des Verfahrens 1 VB 95/19 betreibt seit dem Jahr 2016 eine Vermittlungsstelle für Sportwetten in den Räumlichkeiten XXX in Rastatt. In demselben Gebäude befindet sich die Spielhalle XXX der XXX GmbH. Für deren Betrieb erteilte die Stadt Rastatt mit Bescheid vom 7. Juni 2017 eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Härtefallerlaubnis. Über die dagegen von der Beschwerdeführerin nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe ist noch nicht entschieden. Die Stadt Rastatt erteilte der XXX GmbH mit Bescheid

vom 30. Juni 2021 eine bis zum 30. Juni 2036 gültige reguläre Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle.

2. Mit Verfügung vom 19. September 2017 untersagte das Regierungspräsidium Karlsruhe der Beschwerdeführerin die Vermittlung von Sportwetten in den Räumlichkeiten XXX in Rastatt. Da in diesem Gebäude auch eine Spielhalle ansässig sei, verstoße der Betrieb gegen § 21 Abs. 2 GlüStV. Über die dagegen erhobene Klage der Beschwerdeführerin hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe noch nicht entschieden.

3. Mit Beschluss vom 14. Februar 2019 lehnte das Verwaltungsgericht Karlsruhe einen Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die – von Gesetzes wegen sofort vollziehbare – Untersagungsverfügung ab.

Der Antrag sei zulässig, aber unbegründet. Die streitgegenständliche Verfügung dürfte sich bei der gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage voraussichtlich als rechtmäßig erweisen. Die Vermittlung von Sportwetten in dem betroffenen Gebäude verstoße gegen § 21 Abs. 2 GlüStV und dürfte bereits aus diesem Grund nicht erlaubnisfähig sein. Die Kammer gehe davon aus, dass die Wettvermittlungsstelle und die Spielhalle XXX sich im gleichen Gebäude befänden und das Trennungsgebot dadurch ausgelöst werde. In diese Richtung deuteten insbesondere der vorgelegte Auszug aus dem Liegenschaftskataster und die Lichtbilder aus der Verwaltungsakte, auf denen zu erkennen sei, dass beide Betriebe an zwei benachbarten Ecken im Erdgeschoss derselben baulichen Anlage lägen. Eine restriktive Auslegung des Gebäubegriffs sei hier nicht angezeigt. Als Orientierungsrahmen diene dafür das Kriterium der „unmittelbaren Nähe“; entscheidend sei, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten ein Wechsel ohne großen Aufwand möglich sei und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden könne. Die danach erforderliche Nähebeziehung sei hier gegeben. Die Betriebe befänden sich im Erdgeschoss an zwei benachbarten Ecken desselben Gebäudes. Die Räumlichkeiten der Wettvermittlungsstelle dürften sogar unmittelbar an die Spielhalle angrenzen bzw. nur durch einen Büroraum davon getrennt sein. Die Eingänge beider Spielstätten seien nur wenige Meter voneinander entfernt, so dass ein Wechsel zwischen ihnen ohne großen Aufwand möglich sei. Zwar sei eine unmittelbare Sichtbeziehung nicht gegeben, aber der Normzweck sei dennoch tangiert. Es sei direkt über dem Eingang der

Spielhalle ein Hinweisschild angebracht, auf dem mit einem in die Richtung Wettvermittlungsstelle zeigenden Pfeil auf die Möglichkeit, an der benachbarten Ecke des Gebäudes Wetten abzuschließen, hingewiesen werde. Dieser Anreiz werde dadurch verstärkt, dass die Wettvermittlungsstelle bereits durch Werbung in den Fenstern erkennbar sei, die direkt an die Spielhalle angrenzten.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin dürfte sich den § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a LGlüG ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eines rechtmäßig erlaubten Betriebs der Spielhalle nicht entnehmen lassen. Beide Normen knüpften ihrem Wortlaut nach lediglich an die Existenz einer Spielhalle an, nicht an deren rechtmäßigen Betrieb. Auch aus der Gesetzessystematik ergebe sich nichts anderes. Zudem spräche die Zuständigkeitskonzeption der verschiedenen Erlaubnisverfahren dagegen. Hinzu komme, dass die Bestandskraft einer Spielhallen- oder Spielbankerlaubnis ansonsten ausgehöhlt würde.

Die Behörde dürfte von dem ihr durch § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV eröffneten Ermessen, das durch § 3 Abs. 4 Satz 2 LGlüG zugunsten eines Einschreitens intendiert werde, in nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht haben.

4. Mit dem angegriffenen Beschluss vom 29. Oktober 2019 wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe zurück.

Das Verwaltungsgericht sei zu Recht davon ausgegangen, dass sich das Wettbüro der Beschwerdeführerin zusammen mit der Spielhalle XXX in einem Gebäude befinde. Es handele sich dabei um dasselbe Gebäude; die Eingänge seien nur wenige Meter voneinander entfernt. Die Beschwerdeführerin nehme nicht in den Blick, dass es hinsichtlich des mit § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG verfolgten Zwecks, aus Gründen der Suchtprävention generell eine Vermischung der unterschiedlichen Glücksspielangebote zu vermeiden, entscheidend auf die konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten zueinander ankomme, nicht aber auf bestehende Sichtbeziehungen. Entscheidend sei allein die Eröffnung der typischen Gefah-

renlage, der das Trennungsgebot entgegenwirken wolle. Dass das Wettbüro der Beschwerdeführerin auch durch Werbung in den Fenstern erkennbar sei, komme noch hinzu.

Soweit die Beschwerdeführerin vortrage, das Trennungsgebot knüpfe entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts an den rechtmäßig erlaubten Betrieb einer Spielhalle an, teile der Senat ihre Auffassung nicht. Der Wortlaut der § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGLüG sei eindeutig. Er gehe nur von der tatsächlichen Existenz der Spielhalle aus („sich befindet“). Die dem Betreiber der Spielhalle unter dem 13. September 2017 erteilte (bestandskräftige) Härtefallerlaubnis sei gegenüber jedermann wirksam (§ 43 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG). Sie bleibe wirksam, solange und soweit sie nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt sei (§ 43 Abs. 2 LVwVfG). Die Wirksamkeit der Härtefallerlaubnis hänge nicht von ihrer Rechtmäßigkeit ab. Sie betreffe jeden Adressaten individuell, beanspruche Geltung also auch gegenüber der Beschwerdeführerin. Ihr gegenüber würde nur etwas Anderes gelten, wenn sie sich auf ein subjektiv-öffentliches (drittschützendes) Recht gegen die dem Betreiber der Spielhalle erteilte Härtefallerlaubnis berufen und sich dagegen zur Wehr setzen könne. Dies habe das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Senats, wonach § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG nicht drittschützend sei, verneint.

Die Beschwerdeführerin könne sich gegen die aus § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGLüG folgende Beschwer grundsätzlich zur Wehr setzen. Hiervon habe sie etwa mit Verweis auf die aus ihrer Sicht bestehende Verfassungs- bzw. Unionsrechtswidrigkeit der Normen Gebrauch gemacht. Dies habe nicht zur Folge, dass die Beschwerdeführerin, die durch die Spielhallenerlaubnis nicht in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt werde, darüber hinaus einen Anspruch auf (inzidente) Überprüfung der Rechtmäßigkeit der unter Befreiung von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Abs. 1 LGLüG erteilten Spielhallenerlaubnis habe. Jenseits der Frage der (materiellen) Rechtmäßigkeit der Spielhallenerlaubnis habe die Beschwerdeführerin keine zur Unwirksamkeit der Erlaubnis vom 13. September 2017 führenden Umstände (vgl. §§ 43 Abs. 3, 44 LVwVfG) geltend gemacht. Solche Umstände seien auch sonst nicht zu erkennen.

Ebenso wenig lasse sich Art. 19 Abs. 4 GG ein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch zugunsten der Beschwerdeführerin entnehmen, der unabhängig von der Verletzung eigener Rechte zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Spielhallenerlaubnis verpflichtet würde. Denn Art. 19 Abs. 4 GG setze voraus, dass die Verletzung eines materiellen subjektiv-öffentlichen Rechts in Rede stehe, dessen gerichtliche Durchsetzbarkeit garantiert werde.

Der von der Beschwerdeführerin skizzierte Fall der „heranrückenden Spielhalle“ führe zu keiner für sie günstigeren Rechtslage. Denn die Spielhalle existiere schon seit Jahrzehnten aufgrund einer Erlaubnis, während die Beschwerdeführerin ihr Wettbüro erst seit dem Jahre 2016 – in Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen – eröffnet habe. Auf die vom Verwaltungsgericht herangezogenen und von der Beschwerdeführerin angegriffenen Zuständigkeitsregelungen komme es insoweit nicht an.

Auch die Ermessenserwägungen dürften nicht zu beanstanden sein. Es sei von einer intendierten Entscheidung auszugehen. Vorliegend handele es sich um einen Regelfall und keine atypische Ausnahme. Denn die Behörde habe die Rechtmäßigkeit der dem Betreiber der Spielhalle erteilten wirksamen Härtefallerlaubnis nicht zu prüfen. Damit liege die vom Normzweck des § 9 GlüStV erfasste „klassische“ Untersagungs-lage vor, die vom Regelfall der Untersagung ausgehe und das Ermessen intendiere.

5. Auf den von der XXX Ltd. unter dem 1. März 2022 auf Grundlage von § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 gestellten Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am Standort XXX in Rastatt teilte das Regierungspräsidium Karlsruhe mit Schreiben vom 7. Juni 2022 mit, es beabsichtige den Antrag abzulehnen, weil sich in demselben Gebäude bzw. Gebäudekomplex die Spielhalle XXX befinde, so dass ein Verstoß gegen das Trennungsgebot vorliege. Der Spielhalle sei am 30. Juni 2021 eine Erlaubnis bis zum 30. Juni 2036 erteilt worden.

B.

I.

Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 VB 88/19 hat mit Schriftsatz vom 27. November 2019, eingegangen am 29. November 2019, Verfassungsbeschwerde erhoben. Er macht eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG unmittelbar durch die angefochtene Untersagungsverfügung, die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Karlsruhe und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg sowie mittelbar durch § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG geltend. Zudem verletze der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs sein Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) und der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe seinen Gehörsanspruch aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 103 Abs. 1 GG.

1. § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG seien insoweit mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar, als sie für Räumlichkeiten desselben Gebäudes, die weder unmittelbar an die Spielhalle grenzten noch eine Innenverbindung zu ihr hätten, ein Verbot der Vermittlung von Sportwetten anordneten, während Räumlichkeiten, die unmittelbar an die Spielhalle angrenzten, jedoch nicht mit dieser in einem einheitlichen Gebäude oder Gebäudekomplex belegen seien, keinem entsprechenden Verbot unterlägen.

Bei § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG handele es sich um Berufsausübungsregelungen, die dem in § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV normierten Ziel dienen sollten, zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht beizutragen und Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Es sei indes nicht klar, auf welchem Wege die Normen zur Erreichung dieses Ziels beitragen sollten, da die Gesetzesbegründungen insoweit nicht eindeutig seien. Nach den amtlichen Erläuterungen zu § 21 Abs. 2 GlüStV solle die Norm durch die „Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs“ zur Spielsuchtprävention beitragen (vgl. LT-Drs. 15/1570 S. 87). Bei § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG sei unklar, ob die Norm überhaupt eigenständige Bedeutung habe, da im Zeitpunkt ihres Erlasses bereits staatsvertraglich ein absolutes, einer Ausnahme eigentlich nicht zugängliches Verbot

der Wettvermittlung in Spielhallegebäuden bestanden habe. Von daher sei es plausibel anzunehmen, dass die Gesetzesbegründung zu § 20 LGLüG keine speziell auf § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGLüG bezogene Erläuterung enthalte und insbesondere die Aussage „Ferner soll generell eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote vermieden werden. Dies dient der Suchtprävention.“ (vgl. LT-Drs. 15/2431 S. 83) sich ausschließlich auf § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. c LGLüG beziehe, was dadurch nahegelegt werde, dass sich beide Sätze in einem Absatz befänden, der sich ansonsten eindeutig nur auf § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. b LGLüG (wohl gemeint: § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. c LGLüG) beziehe. Zudem schließe das Gesetz eine Vermischung von Automatenspiel und Sportwettenvermittlung keineswegs generell aus. Es sei weder klar, dass der Gesetzgeber das Nebeneinander verschiedener Glücksspielarten in unterschiedlichen Gewerbeeinheiten desselben Gebäudes überhaupt als „Vermischung“ sehe, noch, dass er eine „Vermischung“ unterschiedlicher Glücksspielarten generell verhindern wolle.

§ 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGLüG seien zwar zur Erreichung des verfolgten Ziels der Spielsuchtprävention insoweit geeignet, als die Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen betroffen sei oder die Vermittlung von Sportwetten in anderen Räumlichkeiten desselben Gebäudes stattfinde, die zwar nicht Gegenstand der Spielhallenkonzession seien, aber faktisch Teil eines einheitlichen, miteinander verknüpften Spielangebotes. Indes umfasse der weite Wortlaut der Norm auch Konstellationen, in denen keinem der Betreiber eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs vorgehalten werden könne.

Die angestrebte Zielsetzung ließe sich in gleich effektiver Weise auch dadurch verwirklichen, dass für Fallkonstellationen, in denen die Wegstrecke zwischen den Eingängen beider Spielstätten einen bestimmten Mindestabstand überschreite, trotz Belegenheit im selben Gebäude die Möglichkeit einer Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle geschaffen werde, wie dies in Hessen seit 2018 (Einhaltung eines Mindestabstandes von 50 m) geschehe, oder indem der Gesetzgeber in allgemeiner Form die Möglichkeit einer Befreiung vom Trennungsgebot einräume. Denkbar wäre es, den Zutritt oder die Spielannahme in der Wettvermittlungsstelle an die Verwendung personenbezogener, mit einem Lichtbild versehener oder verknüpfter Spielerkarten zu



verbinden, die ausschließlich an Personen ausgegeben werden dürften, die für die im selben Gebäude belegene Spielhalle über eine Sperrbestätigung verfügten.

Selbst wenn man ein um atypische Fälle bereinigtes Trennungsgebot oder die Möglichkeit einer Befreiung für nicht gleichermaßen effektiv hielte, sei jedenfalls die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ohne solche Regelungen nicht gewahrt. Die angefochtenen Entscheidungen verschlossen sich dieser Erkenntnis nicht, indem sie als zusätzliches, ungeschriebenes Erfordernis eine „unmittelbare Nähe“ bzw. „Griffnähe“ zwischen beiden Spielstätten forderten, die jedoch bei einer Wegstrecke von 52 m noch gegeben sei. Allerdings gehe dies zu Lasten der Rechtssicherheit.

Jedenfalls stellten § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG keine dem Gleichheitssatz genügende Regelungen dar. Eine Ungleichbehandlung liege vor, weil Wettvermittlungsstellen, die von Spielhallen aus nur über den öffentlichen Straßenraum zugänglich seien, einschließlich solcher Wettvermittlungsstellen, die nicht einmal unmittelbar an die Spielhalle grenzten, sich aber in einer „unmittelbaren Nähe“ oder „Griffnähe“ zu der Spielhalle befänden, nur dann durch § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG ausgeschlossen würden, wenn sie sich mit der Spielhalle im selben Gebäude oder Gebäudekomplex befänden.

2. § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG seien insoweit mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 LV unvereinbar, als sie das Recht von Wettvermittlungsinteressenten auf chancengleichen Zugang zur Möglichkeit der Wettvermittlung in einem Gebäude, in dem sich genehmigte Spielhallen befänden, verletzen, indem der Gesetzgeber einen unbedingten und ausnahmslosen Vorrang der Interessen von Spielhallenbetreibern normiere und es darüber hinaus unterlassen habe, eine Verpflichtung der Behörde zu normieren, Interessenten um eine Wettvermittlungserlaubnis diskriminierungsfrei am Verfahren zur Vergabe der Spielhallenerlaubnis zu beteiligen und deren Interessen bei einer Auswahlentscheidung zu berücksichtigen.

Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG forderten einen chancengleichen Zugang zu einer begrenzt zugänglichen beruflichen Tätigkeit. Dieser

Anspruch beziehe sich nicht nur auf das Auswahlverfahren, sondern auch auf die Auswahlkriterien. In die Auswahlentscheidung seien die grundrechtlich geschützten Positionen der Beteiligten einzubeziehen. Die Auswahlkriterien müssten der Eingriffsintensität der Entscheidung Rechnung tragen, die im negativen Fall dazu führen könne, dass eine bisher erlaubte oder ausschließlich infolge eines unionsrechtswidrigen Staatsmonopols nicht erlaubte bzw. aufgrund der vom Staat zu verantwortenden Unmöglichkeit, Erlaubnisse zu erhalten, faktisch geduldete gewerbliche Tätigkeit nicht weitergeführt und von der Eigentumsgarantie geschützte Vermögensgegenstände nicht mehr weiter genutzt werden dürften. In den Jahren bis 2011 entstandene Wettbüros, die in Spielhallengebäuden unabhängig von den Spielhallen entstanden seien, hätten sich bei Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags in einer Ausgangslage vergleichbar den Betreibern von Altspielhallen befunden, da der Standort zu einem Zeitpunkt ausgewählt worden sei, als dieser noch nicht erlaubnisfähig gewesen sei. Zwar habe es für diese Wettbüros nicht schon kraft Gesetzes Bestandschutz gegeben, jedoch seien sie zumindest in den Konstellationen, in denen sie nicht unmittelbar an die Spielhalle angrenzten und es keine Innenverbindung gegeben habe, regelmäßig zumindest bis zum Ende der Spielhallenerlaubnisse geduldet worden.

Diesen Anforderungen genügten § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG in Bezug auf die notwendige Auswahlentscheidung für in der Zukunft liegende Betriebszeiträume nicht. Die Normen regelten eine unbedingte Bevorzugung der Spielhalle gegenüber der Wettvermittlung, die auch Konstellationen, in denen diese Bevorzugung sachlich nicht zu rechtfertigen sei, einschließe. Denn selbst wenn nach materiellem Recht im Einzelfall vom Grundsatz der unbedingten Bevorzugung des Spielhallenbetreibers abgewichen werden müsste, fehlten verfahrensrechtliche Vorkehrungen, die gewährleisten könnten, dass die Position des Wettvermittlers sich tatsächlich durchsetzen könne.

Die Möglichkeit, innerhalb eines Gebäudes Glücksspiele anbieten zu dürfen, sei eine knappe Ressource. Die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis schließe nicht nur die Erteilung einer weiteren Spielhallenerlaubnis, sondern auch einer Wettvermittlungserlaubnis für andere Räume desselben Gebäudes aus. Da die ursprünglich unbefristeten Spielhallenerlaubnisse spätestens zum 30. Juni 2017 ihre Wirkung verlören und neue

Erlaubnisse von vornherein nur befristet erteilt werden könnten, gebe es zwangsläufig in der Zukunft liegende Zeiträume, für die es keine Erlaubnisse für irgendeine Spielstätte innerhalb eines Gebäudes gebe; deshalb bemühten sich unterschiedliche Personen um Erlaubnisse unterschiedlicher Art für die jeweiligen Räumlichkeiten, so dass die Verwaltung eine Entscheidung treffen müsse, welcher der konkurrierenden Bewerber die Erlaubnis erhalte. Bei fast allen Spielhallengebäuden habe dies zunächst den Zeitraum ab dem 1. Juli 2017 betroffen, für den niemand eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gehabt habe. Wären vor dem 1. Juli 2017 Konzessionen vergeben worden, hätte ein Konzessionsnehmer rechtzeitig vor dem 1. Juli 2017 einen Antrag auf Erteilung einer Wettvermittlungsstelle stellen können, so dass es (mindestens) zwei konkurrierende Anträge für eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für dasselbe Gebäude gegeben hätte. Gebe es mehrere Interessenten für eine Glücksspielerlaubnis innerhalb desselben Gebäudes, müsse eine Auswahlentscheidung erfolgen.

Der absolute Vorrang des Erlaubnisanspruchs des Spielhallenbetreibers ohne Verpflichtung zur Berücksichtigung der Interessen des konkurrierenden Bewerbers um eine Wettvermittlungsstelle im selben Gebäude sei verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Die Gerichte unternähmen keinen Versuch zu begründen, weshalb dies mit Grundrechten vereinbar sein solle. Soweit darauf rekuriert werde, dass im Zeitraum vor dem 1. Juli 2017 die Spielhalle über eine Erlaubnis verfüge, die Wettvermittlung aber nicht, fehle eine Begründung dafür, wieso eine rechtswidrige Bevorzugung des Alterlaubnisinhabers hinzunehmen sei. Der Bestandsschutz für Alterlaubnisinhaber finde seine Grenze, wo die Rechtsordnung dem Alterlaubnisinhaber zumute, seine Position entschädigungsfrei aufzugeben – dann nämlich, wenn er den Mindestabstand zu anderen Spielhallen nicht einhalte und die Schließung für ihn keine unbillige Härte bedeute. Der Umstand, dass für die Wettvermittlungsstelle bislang nie eine Erlaubnis erteilt worden sei, rechtfertige es nicht, einem Erlaubnisbewerber zuzumuten, sein Recht auf chancengleichen Zugang zu einer begrenzt zugänglichen beruflichen Tätigkeit hintanzustellen.

Die Auffassung, wonach es verfassungskonform sei, Wettvermittlern eine Betriebsuntersagung in einem Spielhallengebäude selbst dann zuzumuten, wenn ein faires und diskriminierungsfreies Verfahren zur Vergabe der Spielhallenerlaubnis nicht gesetzlich

geregelt sei und sie sogar einer rechtswidrig genehmigten Spielhalle weichen müssten, verstoße darüber hinaus gegen die Rechtsschutzgarantie. Diese fordere die Überprüfung einer nicht bestandskräftigen Entscheidung der Spielhallenerlaubnisbehörde. Art. 67 Abs. 1 LV gebe nicht vor, ob diese Überprüfung im Wege einer Direktklage gegen die Spielhallenerlaubnis oder eine Inzidenzüberprüfung möglich sein müsse.

3. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs verletze ihn darüber hinaus in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 GG, indem aus willkürlichen Erwägungen heraus ein Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof unterblieben sei. Er habe im Rahmen der Darlegung des Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung die Frage aufgeworfen, ob § 21 Abs. 2 GlüStV in der Auslegung, die ihm das Verwaltungsgericht gegeben habe, mit Art. 56 AEUV vereinbar sei. Die Untersagung könnte nur dann als rechtmäßig bestätigt werden, wenn die von ihm aufgeworfenen Fragen zur Auslegung des Unionsrechts zu seinen Lasten beantwortet werden würden, was aber ohne Vorlage nach Art. 267 AEUV nicht möglich sei.

4. Das Urteil des Verwaltungsgerichts verstoße schließlich gegen Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 103 Abs. 1 GG, indem zum einen das Ergebnis einer Internetrecherche vom 19. Dezember 2018, also nach Schluss der mündlichen Verhandlung, verwertet worden sei. Zum anderen habe es das Verwaltungsgericht unterlassen, darauf aufmerksam zu machen, dass aus seiner Sicht die Verlegung des Zugangs zum Wettbüro in den Hinterhof mit „Hinterzimmercharakter“ den Anreiz für dessen Besuch sogar erhöhe. Der Verwaltungsgerichtshof habe die Gehörsverletzung in Bezug auf die Internetrecherche anerkannt, demgegenüber in Bezug auf die individuelle Gefährdung der Stammkunden keine solche gesehen. Letzteres sei fehlerhaft, da nicht damit habe gerechnet werden können, dass das Verwaltungsgericht den beschriebenen Standpunkt einnehmen würde. Daher habe auch keine Veranlassung bestanden, Beweisanträge zur individuellen Gefährdung der Stammkunden zu stellen.

## II.

Die Beschwerdeführerin des Verfahrens 1 VB 95/19 hat mit Schriftsatz vom 14. Dezember 2019, eingegangen am 16. Dezember 2019, eine mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie

macht eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 67 Abs. 1 LV sowie Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG geltend.

1. Sie könne nicht auf den Rechtsweg in der Hauptsache verwiesen werden, weil die geltend gemachte Grundrechtsverletzung gerade in der Behandlung ihres Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz liege. Der Verwaltungsgerichtshof verweigere ihr eine materiell-rechtliche Prüfung der Spielhallenerlaubnis. Im hier angegriffenen Beschluss werde verkannt, dass zum Schutz ihrer Grundrechte eine solche Prüfung Gegenstand des Eilverfahrens hätte sein müssen. Die Durchführung eines Hauptsacheverfahrens sei ihr unzumutbar. In Anbetracht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs sei eine abweichende Entscheidung in der Hauptsache ausgeschlossen. Der Verwaltungsgerichtshof habe den Sachverhalt in rechtlicher Hinsicht umfassend gewürdigt und keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass sie nicht unmittelbar gegen die dem Betreiber der Spielhalle erteilte Härtefallerlaubnis klagen könne und kein Anspruch auf inzidente Überprüfung der Spielhallenerlaubnis bestehe. Ungeachtet dessen lägen die Voraussetzungen für eine Vorabentscheidung vor. Der Frage, ob sich ein Dritter gegen die einem Spielhallenbetreiber erteilte Härtefallerlaubnis zur Wehr setzen könne, komme allgemeine Bedeutung zu, weil damit über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgerichteter Verfahren geschaffen werden könne.

2. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs nehme ihr jede Möglichkeit, sich gegen die Härtefallerlaubnis der Spielhalle zur Wehr zu setzen, und verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 67 Abs. 1 LV sowie aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG.

a) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs könne der Betreiber einer Wettvermittlungsstelle keine Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte geltend machen. Denn § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG entfalte keine drittschützende Wirkung zugunsten dieses Betreibers. Die Härtefallbefreiung habe nur die betroffene Spielhalle im Blick, nicht aber eventuell konkurrierende Wettvermittlungsstellen. Da § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG schon im Verhältnis zwischen Spielhallenbetreibern kein drittschützendes Charakter beigemessen werde, gelte dies erst recht im Hinblick auf Betreiber von

Wettvermittlungsstellen. Obwohl die Drittanfechtung einer Härtefallerlaubnis ausgeschlossen sei, solle sich der Betreiber einer Wettvermittlungsstelle im Untersagungsverfahren nicht auf die Rechtswidrigkeit der Härtefallerlaubnis berufen können. Das Rechtsschutzmodell des Verwaltungsgerichtshofs basiere auf der Rechtsauffassung, dass der Betreiber einer Wettvermittlungsstelle mangels Drittschutzes weder unmittelbar gegen die dem konkurrierenden Spielhallenbetreiber erteilte Härtefallerlaubnis klagen, noch sich im Untersagungsverfahren auf die Rechtswidrigkeit der Härtefallerlaubnis berufen könne.

b) Dies lasse das Recht auf wirksamen Rechtsschutz aus Art. 67 Abs. 1 LV leerlaufen. Denn ihr werde die Möglichkeit zur wirksamen materiell-rechtlichen Kontrolle der einem konkurrierenden Spielhallenbetreiber erteilten Härtefallerlaubnis verwehrt. Dies entspreche nicht den Voraussetzungen, die das Rechtsstaatsgebot an eine effektive gerichtliche Kontrolle einer belastenden hoheitlichen Maßnahme stelle. Gebe es keine Möglichkeit, gegen die Härtefallerlaubnis vorzugehen, werde dem Recht auf lückenlosen Rechtsschutz nur Genüge getan, wenn zumindest eine Inzidentkontrolle möglich sei. Der Einwand des Verwaltungsgerichtshofs, sie könne sich gegen die aus § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG folgende Beschwer grundsätzlich zur Wehr setzen, werde ihrem Rechtsschutzbegehren nicht gerecht. Denn ihr gehe es gerade um eine materiell-rechtliche Überprüfung der das Trennungsgebot zwangsläufig auslösenden Härtefallerlaubnis.

Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass sie sich mangels subjektiven Rechts nicht auf die Rechtswidrigkeit der dem Betreiber der Spielhalle erteilten Härtefallerlaubnis berufen könne, verfange nicht. Auch wenn nach der Schutznormtheorie keine subjektiv-öffentlichen Rechte aus § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG entwickelt werden könnten, müsse zumindest die Herleitung eines subjektiven Rechts aus den mittelbar-faktischen Grundrechtseingriffen Berücksichtigung finden. Es handele sich um mehr als einen bloßen Rechtsreflex, der sich aus einer Norm ergebe, die ausschließlich öffentlichen Interessen dienen solle. Es liege kein Bagatellfall oder eine bloß faktische Beeinträchtigung in grundrechtlich geschützte Interessen vor. Zwar begründe die Erteilung einer Härtefallerlaubnis keine unmittelbaren Verhaltenspflichten für den Betreiber einer in demselben Gebäudekomplex befindlichen Wettvermittlungsstelle. Die grund-

rechtlich geschützten Rechtsgüter würden aber hierdurch in vergleichbarer Weise faktisch beeinträchtigt. Diese faktische Beeinträchtigung beschränke ihre Berufsausübungsfreiheit in ebenso intensiver Weise wie ein finaler Grundrechtseingriff. Denn die nachteiligen Folgen des § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG schlossen sich unweigerlich an die Erteilung der Härtefallerlaubnis an. Die Rechtslage sei insoweit mit einer Auswahlentscheidung bei begrenztem Kontingent vergleichbar. Denn die Gewährung der Spielhallenerlaubnis habe ausschließende Wirkung für den Betreiber der Wertvermittlungsstelle.

### III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, dem Ministerium der Justiz und für Migration sowie – nur im Verfahren 1 VB 95/19 – dem Landtag von Baden-Württemberg Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

1. Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen machte davon in beiden Verfahren Gebrauch.

a) Der Verfassungsbeschwerde 1 VB 88/19 sei nicht stattzugeben.

aa) Die Auffassung des Beschwerdeführers, § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG seien insoweit mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar, als sie auch für solche Räumlichkeiten desselben Gebäudes ein Verbot der Vermittlung von Sportwetten anordneten, die weder unmittelbar an eine Spielhalle grenzten noch eine Innenverbindung mit ihr hätten, überzeuge nicht.

Mit dem Trennungsgebot verfolgten die Länder das Ziel, einer suchtssteigernden Häufung unterschiedlicher Spielangebote an einem Standort entgegenzuwirken. In den Gesetzesmaterialien zu § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG stehe daher, dass damit bezweckt werde, aus Gründen der Suchtprävention eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs bzw. eine Vermischung der unterschiedlichen Glücksspielangebote zu vermeiden (vgl. LT-Drs. 15/1570 S. 49). Die Bekämpfung und Prävention von Glücks-

spielsucht sei als überragend wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt. Nicht nachvollziehbar sei, weshalb das Trennungsgebot zur Erreichung dieser Zielsetzung offensichtlich ungeeignet sein solle. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Grundannahme des Gesetzgebers unzutreffend sein solle, wonach eine räumliche Häufung von Spielangeboten suchststeigernde Wirkung entfalten könne und man diesen Folgen wirksam durch eine räumliche Trennung von Spielstätten begegnen könne. Im Übrigen hätten sämtliche Verfassungs- und Verwaltungsgerichte die Eignung des Verbundverbots nach § 25 Abs. 2 GlüStV und der Abstandsgebote im Spielhallenbereich zur Erreichung der verfolgten Allgemeinwohlziele explizit bestätigt. Wenn schon an der Eignung von nicht gebäudebezogenen Abstandsgeboten zwischen Spielhallen keine Zweifel bestünden, könne die Geeignetheit des Trennungsgebots in § 21 Abs. 2 GlüStV erst recht nicht in Abrede gestellt werden.

Das Trennungsgebot in § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG sei zur Zielerreichung erforderlich. Die Erforderlichkeit habe der Staatsgerichtshof bereits für das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV, § 42 Abs. 2 LGlüG sowie für das Abstandsgebot nach § 42 Abs. 1 LGlüG bestätigt (vgl. StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 347 und 366 f.). Weshalb dies bei § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG anders sein solle, sei nicht erkennbar. Auch hier verfolge der Gesetzgeber das Konzept, eine Häufung von verschiedenen Spielangeboten an einem Standort – sei es innerhalb eines Gebäudes oder innerhalb eines Gebäudekomplexes – zu verhindern und so zu bewirken, dass ein Spieler nicht durch einen bloßen Wechsel des Raumes oder der Etage innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes Zugriff auf weitere Spielangebote erlangen könne. Die räumliche Verknüpfung von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen solle unterbunden werden, damit von der räumlichen Häufung kein unerwünschter Anreiz ausgehe, zwischen den Spielangeboten zu wechseln, ohne dass Spieler die Möglichkeit hätten, die Fortsetzung des Spielens zu überdenken. Bei diesem Sachstand seien die vom Beschwerdeführer 1 VB 88/19 aufgezeigten alternativen Maßnahmen, die ihn persönlich weniger belasten würden, ersichtlich nicht ebenso effektiv wie das Trennungsgebot, mit dem sich einer suchststeigernden Häufung von Spielangeboten an einem Standort wirksam begegnen lasse.

Der mit § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG verbundene Eingriff in die Freiheitsrechte sei auch zumutbar. Der Eingriff stehe nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten



Zweck der Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht. Zu berücksichtigen sei, dass der mit dem Trennungsgebot verfolgte Hauptzweck der Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht besonders schwer wiege, weil es sich um ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel handele. Nach einschlägigen Studien gehe vom Spielen an Geldspielgeräten ein besonders hohes Suchtpotenzial aus, weshalb eine Reduzierung der Verfügbarkeit und eine Verhinderung der Anhäufung unterschiedlicher Spielangebote an einem Standort gerade im Spielhallenbereich große Bedeutung erlangten. Auf der anderen Seite werde nicht verkannt, dass mit dem Trennungsgebot ein nicht unerheblicher Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit verbunden sei, da es untersagt werde, den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle fortzuführen – ungeachtet des Umstands, dass bislang zu keinem Zeitpunkt eine glücksspielrechtliche Erlaubnis vorgelegen habe. Den Beschwerdeführern werde es indes nicht untersagt, der Tätigkeit der Sportwettenvermittlung an anderen Standorten nachzugehen. Hinzu komme, dass die Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG teleologisch einschränkend auslegten und um das ungeschriebene Kriterium der „Griffnähe“ anreicherten. Sofern die Verfassungsbeschwerden einwandten, das Kriterium sei zu unbestimmt, verkennten sie, dass Wettvermittlungsstellen in einem Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle befinde, grundsätzlich unzulässig seien. Der Gesetzgeber mache insoweit von seiner Befugnis zur Typisierung Gebrauch. Das Kriterium der „Griffnähe“ ermögliche ein Abweichen von dem Trennungsgebot für besondere, atypische und von den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht erfasste Fallkonstellationen. Darüber sollten besonders gelagerte Konstellationen erfasst werden, bei denen ausnahmsweise nicht davon ausgegangen werden könne, dass eine aus suchtpräventiver Sicht unerwünschte Häufung von Spielangeboten an einem Standort vorliege. Die Feststellung einer atypischen Fallkonstellation setze eine umfassende Prüfung der Umstände des Einzelfalls voraus und sei einer schematischen Prüfung anhand des Abstandes von Tür zu Tür nicht zugänglich. Die Beurteilung des Näheverhältnisses sei von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängig. Deren Berücksichtigung lasse sich auf den Sinn und Zweck der Norm zurückführen; der Vorwurf der Unvorhersehbarkeit sei daher unbegründet.

bb) Die angegriffenen Entscheidungen und der diesen zugrundeliegende § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG verstießen nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Beschwerdeführer verkenne mit seiner entsprechenden Rüge, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Entscheidungsprärogative nicht gehalten sei, neben den hier verfahrensgegenständlichen Konstellationen zweier Spielstätten in einem Gebäudekomplex auch alle anderen denkbaren und unter dem Gesichtspunkt der Spielsuchtprävention möglicherweise relevanten „Nähebeziehungen“ zwischen einer Spielhalle und einer Wettvermittlungsstelle zu regeln. Dass zwei Spielstätten innerhalb eines Gebäudes bzw. eines Gebäudekomplexes typischerweise Konflikte im Hinblick auf die unerwünschte Anhäufung von Spielangeboten aufwerfen würden, liege auf der Hand. Gerade vor dem Hintergrund des damals neu geschaffenen Verbundverbots für Spielhallen habe damit gerechnet werden müssen, dass viele Spielhallenbetreiber Räumlichkeiten, die bislang als Mehrfachspielhallen genutzt worden seien, zu anderen Zwecken, auch zur Sportwettenvermittlung, nutzten. Die Annahme sei nicht fernliegend, dass Eigentümer von Gebäudekomplexen ohne die Normierung eines Trennungsgebots auf eine Ansiedlung von Wettvermittlungsstellen an Spielhallenstandorten hinwirken könnten.

Die Konstellation, dass Spielhallen und Wettvermittlungsstellen in räumlicher Nähe, aber nicht innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes betrieben würden, habe der Landesgesetzgeber nicht ohne weiteres regeln wollen. Es habe kein dringender Regelungsbedarf bestanden. Insofern unterschieden sich die Regelungskonzepte für die Bereiche Spielhallen und Wettvermittlungsstellen: Während die räumliche Trennung von Spielhallen untereinander über Abstandsgebote normiert werde, verfolge der Landesgesetzgeber im Bereich der Sportwettenvermittlung einen Regelungsansatz, der auf der mengenmäßigen Begrenzung der Wettvermittlungsstellen und deren gleichmäßige Verteilung im Land basiere (vgl. § 20 Abs. 2 LGLüG). Schon im Eigeninteresse der Konzessionsnehmer dürften Anhäufungen von Wettvermittlungsstellen in enger räumlicher Nähe die Ausnahme bleiben. Unerheblich seien in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Beschwerdeführers zu den Erläuterungen zu § 21 Abs. 2 GlüStV; maßgeblich für das Normverständnis sei der Wortlaut der Norm.

cc) Der Beschwerdeführer werde durch § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGLüG auch nicht in seinem Recht auf chancengleichen Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit beeinträchtigt. Ein Vorrang des Erlaubnisantrages eines Spielhallenbetreibers existiere nicht

und werde durch § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG auch nicht begründet. Wolle sich eine Spielhalle nachträglich in einem Gebäude oder Gebäudekomplex ansiedeln, in dem sich bereits eine Wettvermittlungsstelle befinde, werde die Wettvermittlungsstelle dadurch geschützt, dass die Erlaubnis für die Spielhalle nicht erteilt werden könne.

Bei der Lösung eines schon bei Inkrafttreten des GlüStV bzw. LGlüG bestehenden Konflikts zwischen einer Spielhalle und Sportvermittlungsstelle innerhalb eines Gebäudekomplexes habe der Landesgesetzgeber berücksichtigt, dass für Spielhallen, für die bereits zum 18. November 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO beantragt und in der Folge erteilt worden sei, für einen Zeitraum bis 30. Juni 2017 eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht erforderlich gewesen sei. Die Einräumung eines Übergangszeitraums habe der Landesgesetzgeber im Hinblick auf das Vertrauen von Spielhallenbetreibern in den Fortbestand ihrer in der Vergangenheit unbefristet erteilten Betriebserlaubnis für verfassungsrechtlich geboten erachtet. Demgegenüber sei der Betrieb von Wettvermittlungen vor Inkrafttreten des GlüStV grundsätzlich ausgeschlossen gewesen. Ein schützenswertes Vertrauen eines solchen Betreibers in den unveränderten Bestand einer Erlaubnis gebe es daher nicht. Der Gesetzgeber habe sich bezüglich „Bestandskonflikten“ für eine „Bevorzugung“ von Spielhallen gegenüber Wettvermittlungsstellen entschieden. Im Übrigen löse nicht die Rechtmäßigkeit der einer Spielhalle erteilten Härtefallerlaubnis die Folgen des Trennungsgebots aus, sondern deren fortgesetzter Betrieb auf Grundlage einer wirksamen glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Insofern sei die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs konsequent, wonach ein Anspruch auf eine Inzidenzprüfung der Rechtmäßigkeit der zugunsten der Spielhalle erteilten Härtefallerlaubnis im Rahmen der Anfechtungsklage gegen die Untersagungsverfügung nicht bestehe.

b) Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 95/19 sei bereits unzulässig.

aa) Die Beschwerdeführerin setze sich mit den tragenden Erwägungen der angegriffenen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs nicht ansatzweise auseinander. Sie gehe insbesondere nicht auf die grammatikalische und systematische Auslegung des § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG ein, aus denen das Verwaltungsgericht Karlsruhe und der Verwaltungsgerichtshof jeweils folgerten, dass die Rechtmäßigkeit der (Härtefall-)Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle im Rahmen der Anfechtungsklage gegen

die Untersagungsverfügung betreffend eine im gleichen Gebäudekomplex befindliche Wettvermittlungsstelle nicht inzident zu prüfen sei bzw. mangels Entscheidungsrelevanz nicht geprüft werden dürfe. Zudem verkenne die Beschwerdeführerin, dass nicht die Härtefallerlaubnis zugunsten der Spielhalle das Trennungsgebot auslöse, sondern das Vorhandensein der Spielhalle; der gerügte Grundrechtseingriff folge damit nicht aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin Grundrechtsverletzungen rüge, die sich auf die Hauptsache bezögen, so dass der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Grundsatz der Subsidiarität entgegenstehe.

bb) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet.

(1) Die Beschwerdeführerin werde nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 67 Abs. 1 LV verletzt. Sie verkenne, dass nicht die Rechtmäßigkeit der Spielhalle die fehlende Erlaubnisfähigkeit der Wettvermittlungsstelle begründe, sondern diese unmittelbar aus § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG folge. Daher sei die Rechtmäßigkeit der erteilten Härtefallerlaubnis nicht zu prüfen.

(2) Ebenso wenig werde die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit folge nicht aus der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, sondern aus § 21 Abs. 2 GlüStV, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG, deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht ober- und höchstrichterlich bestätigt worden sei. Wenn die Beschwerdeführerin zur Begründung der Grundrechtsverletzung darauf Bezug nehme, dass die Rechtslage mit einer Auswahlentscheidung bei begrenztem Kontingent vergleichbar sei, müsse sie sich entgegenhalten lassen, dass sie diese „Konkurrenzsituation“ selbst bewusst rechtswidrig herbeigeführt habe, indem sie ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis und unter Verstoß gegen das Trennungsgebot ihre Wettvermittlungsstelle eingerichtet habe, obwohl die dort befindliche Spielhalle seit Jahren rechtmäßig betrieben worden sei.

2. Das Ministerium der Justiz und für Migration sowie der Landtag von Baden-Württemberg sahen von Stellungnahmen ab.

3. Die jeweiligen Akten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg sowie des Regierungspräsidiums Karlsruhe wurden beigezogen.

4. Im Hinblick auf den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Verfahren 1 VB 95/19 teilte der Verfassungsgerichtshof gegenüber dem Innenministerium mit, er gehe davon aus, dass die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 19. September 2017 vorerst nicht vollzogen werde.

### C.

Die Verfassungsbeschwerden bleiben ohne Erfolg.

### I.

Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 88/19 ist teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist nur zulässig, soweit sie sich gegen die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 3. März 2016, das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 7. Dezember 2018 und den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Oktober 2019 sowie mittelbar gegen § 21 Abs. 2 GlüStV richtet. Im Übrigen ist sie unzulässig.

a) Die genannte Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie die angefochtenen Gerichtsentscheidungen sind mit der Verfassungsbeschwerde nach § 55 Abs. 1 VerfGHG angreifbare Hoheitsakte.

Der Beschwerdeführer wendet sich auch in zulässiger Weise mittelbar gegen § 21 Abs. 2 GlüStV, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen. Dieses Verbot wurde in dem der Verfassungsbeschwerde zugrundeliegenden Verfahren gegenüber dem Betrieb des Beschwerdeführers mittels einer auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV ausgesprochenen Untersagungsverfügung durchgesetzt.

§ 21 Abs. 2 GlüStV gilt aufgrund der Zustimmung des Landtags zum Glücksspielstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 mit Art. 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2012 (GBl. S. 385) als Landesrecht (vgl. der Sache nach bereits StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 179 ff.). Soweit die Verfassungsbeschwerde mittelbar § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG angreift, wendet sie sich jedoch gegen eine Norm, die den mit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar angegriffenen Behörden- und Gerichtsentscheidungen nicht zugrunde liegt. Denn § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a LGlüG beinhaltet eine negative Erlaubnisvoraussetzung und knüpft damit an einen Erlaubnis-antrag, und damit nicht an eine hier gegebene Untersagungskonstellation an.

b) Die Verfassungsbeschwerde erweist sich nur teilweise als hinreichend substantiiert begründet.

aa) Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG haben Beschwerdeführer nicht nur den der behaupteten Verletzung von in der Landesverfassung enthaltenen Rechten zugrundeliegenden Sachverhalt schlüssig und substantiiert darzulegen, sondern auch substantiiert darzustellen, inwiefern die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Recht verletzen soll (st.Rspr., vgl. VerfGH, Beschluss vom 2.11.2020 - 1 VB 104/20 -, Juris Rn. 5). Diesen Anforderungen wird die Begründung der Verfassungsbeschwerde nicht vollumfänglich gerecht.

bb) Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die im Abänderungsverfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO ergangenen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2018 und des Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Oktober 2019 richtet, genügt ihre Begründung nicht den sich aus § 15 Abs. 1 Satz 2, § 56 Abs. 1 VerfGHG ergebenden Anforderungen. Denn der Beschwerdeführer legt schon nicht dar, weshalb es gegen die Landesverfassung verstoßen soll, dass der Verwaltungsgerichtshof die Voraussetzungen für die Abänderung der im ursprünglichen Eilverfahren ergangenen Entscheidungen als nicht erfüllt ansah.

cc) Auch die Rüge einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) infolge der unterbliebenen Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens zum Europäischen Gerichtshofs erweist sich als nicht hinreichend substantiiert.

(1) Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet dem Einzelnen das Recht auf den gesetzlichen Richter. Der gesetzliche Richter kann auch dadurch entzogen werden, dass ein Gericht die gesetzliche Pflicht zur Vorlage an ein anderes Gericht außer Acht lässt (vgl. VerfGH, Urteil vom 14.12.2012 - 1 VB 64/17 - Juris Rn. 27). Der Gerichtshof der Europäischen Union ist gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Unter den Voraussetzungen des Art. 267 Abs. 3 AEUV sind die nationalen Gerichte von Amts wegen gehalten, den Gerichtshof anzurufen. Allerdings stellt nicht jede Verletzung der unionsrechtlichen Vorlagepflicht zugleich einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Überprüft wird nur, ob die Auslegung und Anwendung der Zuständigkeitsregel des Art. 267 Abs. 3 AEUV bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist (Willkürmaßstab; vgl. z.B. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19.12.2017 - 2 BvR 424/17 -, BVerfGE 147, 364 Rn. 40 m.w.N.). Durch die zurückgenommene verfassungsrechtliche Prüfung behalten die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung von Unionsrecht einen Spielraum eigener Einschätzung und Beurteilung. Verfassungsrechtlich überwacht wird allein die Einhaltung der Grenzen dieses Spielraums (ebd.).

(2) Die Verfassungsbeschwerde legt nicht hinreichend dar, dass der Verwaltungsgerichtshof das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter verletzt, weil er von einer Zulassung der Berufung sowie einer anschließenden Vorlage an den Europäischen Gerichtshof absah.

(a) Der Verwaltungsgerichtshof begründet seine Auffassung, die Frage nach der Vereinbarkeit des Trennungsgebots mit Unionsrecht stelle sich nicht, zweifach: Zum einen verneint er einen grenzüberschreitenden Bezug der Sportwettenvermittlung. Zum anderen geht er davon aus, dass ein Eingriff in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt wäre und Bedenken im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht angezeigt seien.

(aa) Die Annahme, eine Vorlage der aufgeworfenen Fragen an den Europäischen Gerichtshof sei mangels Vorliegens eines grenzüberschreitenden Sachverhalts nicht erforderlich, begründet der Verwaltungsgerichtshof damit, es reiche nicht aus, Sportwetten an das in Malta niedergelassene Unternehmen Tipico zu vermitteln. Es sei nicht der Sportwettenvermittler, der unionsrechtlich durch die Beschränkung der Vermittlungsmöglichkeit betroffen sei, sondern der Sportwettenveranstalter als mittelbar betroffener Dritter. Der Beschwerdeführer sei deutscher Staatsangehöriger, so dass es an einem grenzüberschreitenden Bezug fehle. Im Hinblick auf die Besucher des Wettbüros könne mangels gegenteiliger Anhaltspunkte nichts Anderes gelten.

Der Beschwerdeführer weist zutreffend darauf hin, derselbe Senat habe einige Jahre zuvor noch angenommen, Inhaber inländischer Wettbüros, die als Staatsangehörige eines europäischen Mitgliedstaats Sportwetten an einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Wettanbieter vermitteln wollten, könnten sich sowohl auf die Niederlassungsfreiheit als auch auf die Dienstleistungsfreiheit berufen (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.12.2009 - 6 S 1110/07 -, Juris Rn. 52). Auch das Bundesverwaltungsgericht ist ohne weitere Begründung davon ausgegangen, dass die Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit auf die Vermittlung von Sportwetten grundsätzlich anwendbar sei (vgl. BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 - 8 C 4.10 -, Juris Rn. 39). Ebenso verweist der Beschwerdeführer nachvollziehbar darauf, dass er die Frage nach dem Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs gerade als mögliche (erste) Vorlagefrage an den Europäischen Gerichtshof angeregt hatte.

(bb) Letztlich kann jedoch dahinstehen, ob die entsprechende Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter darstellt. Denn die Begründung der Verfassungsbeschwerde ist hinsichtlich des zweiten Begründungsansatzes des Verwaltungsgerichtshofs nicht hinreichend substantiiert. Dies hat die Unzulässigkeit der Rüge von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG insgesamt zur Folge.

Wie dargelegt, stützt der Verwaltungsgerichtshof die unterbliebene Einleitung eines Vorlageverfahrens tragend auch darauf, dass ein Eingriff in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei und Bedenken im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot



nicht angezeigt seien. Mit dieser Argumentation befasst sich der Beschwerdeführer in seiner Verfassungsbeschwerde nicht hinreichend. Denn er verweist insoweit lediglich knapp darauf, dass sich der Verwaltungsgerichtshof mit der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof in diesem Bereich nicht auseinandergesetzt habe, ohne dies ansatzweise zu konkretisieren. Dass der Verwaltungsgerichtshof die entsprechende Rechtsprechung in seiner Entscheidung nicht ausdrücklich zitiert, vermag eine Verfassungsrechtsverletzung nicht zu begründen; denn der erkennende Senat legt die entsprechenden Entscheidungen erkennbar seiner Rechtsauffassung zugrunde.

dd) Schließlich erweist sich auch die gerügte Verletzung des Rechts auf Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 103 Abs. 1 GG) nicht als hinreichend substantiiert begründet.

Der Beschwerdeführer beanstandet, das Verwaltungsgericht habe ihn vor seiner Entscheidung nicht über das Ergebnis einer Internetrecherche über die Wettvermittlungsstelle informiert. Das Verwaltungsgericht verweist in dem hier angegriffenen Urteil bei der Prüfung des Aufwands für einen Wechsel zwischen Spielhalle und Wettvermittlungsstelle jedoch nur ergänzend auf die Internetpräsenz der Wettvermittlungsstelle; zuvorderst stellt es auf die tatsächliche Distanz zwischen beiden Angeboten ab. Damit ist die ohne vorherigen Hinweis und nach Schluss der mündlichen Verhandlung erfolgte Internetrecherche nicht entscheidungstragend, worauf auch bereits der Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss abstellt. Inwieweit gleichwohl eine Gehörsverletzung vorliegen soll, legt der Beschwerdeführer nicht dar.

Soweit der Beschwerdeführer außerdem rügt, das Verwaltungsgericht habe ihn nicht darauf hingewiesen, dass es davon ausgehe, die Verlegung des Eingangs der Wettvermittlungsstelle in den Hinterhof erhöhe den Anreiz für einen Wechsel zwischen den Spielstätten, legt er die Möglichkeit einer Gehörsverletzung ebenso wenig dar. Denn er setzt sich nicht mit der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs im Berufungszulassungsverfahren auseinander, wonach es sich ihm hätte aufdrängen müssen, dass die Folgen der Verlegung des Eingangs für die Frage nach einer unmittelbaren Nähe zwischen den Betrieben von Bedeutung sein würde.

Hinsichtlich des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs trägt die Begründung der Verfassungsbeschwerde nur vor, das Gericht perpetuiere die Verfahrensfehler des Verwaltungsgerichts, indem es die Berufung nicht zulasse. Die lediglich unterbliebene Korrektur einer aus Sicht des Beschwerdeführers durch ein Instanzgericht begangenen Gehörsverletzung in der nächsten Instanz stellt jedoch keine eigenständige Gehörsverletzung dar (st.Rspr., vgl. z.B. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5.5.2008 - 1 BvR 562/08 -, Juris Rn. 16).

c) Das Rechtsschutzbedürfnis ist vorliegend nicht infolge der Rücknahme der Untersagungsverfügung vom 3. März 2016 durch das Regierungspräsidium Karlsruhe mit Verfügung vom 18. August 2022 entfallen.

Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Entscheidung noch ein Bedürfnis für die Aufhebung des angegriffenen Hoheitsakts oder wenigstens für die Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit besteht. Erledigt sich der belastende Hoheitsakt nach oder sogar schon vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde, führt dies grundsätzlich zu ihrer Unzulässigkeit (st.Rspr. des BVerfG; grundlegend: BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 30.11.1989 - 2 BvR 3/88 -, BVerfGE 81, 138, 140, Juris Rn. 8). Etwas anderes gilt, sofern anderenfalls die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung unterbliebe. Eine solche ist aufgeworfen, wenn die Verfassungsbeschwerde geeignet ist, das objektive Verfassungsrecht zu wahren sowie seiner Auslegung und Fortbildung zu dienen. Es muss geboten sein, im öffentlichen Interesse trotz der Erledigung der Hauptsache zur Sache zu entscheiden und den Ausgang des Verfahrens nicht vom Wegfall der Beschwerde abhängig zu machen (vgl. BVerfG, Urteile des Ersten Senats vom 14.7.1998 - 1 BvR 1640/97 -, BVerfGE 98, 218, 243, Juris Rn. 108 und vom 24.1.2001 - 1 BvR 2623/95 u.a. -, BVerfGE 103, 44, 58, Juris Rn. 52).

Unter Zugrundelegung dessen ist vorliegend von einem fortbestehenden Rechtsschutzbedürfnis auszugehen.

Der Beschwerdeführer wendet sich nicht nur gegen die auf eine Verletzung des Trennungsgebots gestützte Untersagungsverfügung und die im weiteren Verlauf ergange-

nen gerichtlichen Entscheidungen in seinem Einzelfall; er greift mit seiner Verfassungsbeschwerde auch mittelbar das in § 21 Abs. 2 GlüStV normierte Trennungsgebot an, das der Untersagung zugrunde lag. Die Frage der Vereinbarkeit des Trennungsgebots mit den Vorgaben der Landesverfassung ist für eine Vielzahl von Wettbürobetreiber von erheblicher Bedeutung, die über den Einzelfall des Beschwerdeführers weit hinaus reicht, und verfassungsgerichtlich noch nicht entschieden ist.

Zudem ergibt sich ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis auch aus einer konkreten Wiederholungsgefahr (vgl. dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 8.10.2019 - 1 BvR 1078/19 u.a. -, Juris Rn. 3). Denn die Betreiberin der Spielhalle XXX erstrebt nach Ablauf ihrer Härtefallerlaubnis weiter die Erteilung einer regulären glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Die hier aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen zur Anwendung des § 21 Abs. 2 GlüStV stellen sich in diesem Zusammenhang erneut. Damit hat der Beschwerdeführer auch unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein anerkanntes Interesse an der Klärung der hier aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen.

Damit kann dahinstehen, ob sich ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis auch daraus ergibt, dass die Untersagungsverfügung vom 3. März 2016 den Beschwerdeführer – jedenfalls mittelbar – weiterhin beeinträchtigt (vgl. dazu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.5.2018 - 1 BvR 97/14 u.a. -, BVerfGE 149, 86, Rn. 67). Denn im Rahmen des auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle am Standort XXX in Karlsruhe gerichteten, anhängigen Klageverfahrens der Konzessionsnehmerin könnte der Frage des Bestands der Untersagungsverfügung und der nachfolgenden Gerichtsentscheidungen möglicherweise Bedeutung zukommen.

d) Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen sind gegeben. Insbesondere wahrt die Verfassungsbeschwerde die Beschwerdefrist des § 56 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist im Übrigen unbegründet.

Das Trennungsgebot aus § 21 Abs. 2 GlüStV in Gestalt seiner einschränkenden Auslegung durch die hier angegriffenen Gerichtsentscheidungen ist verfassungskonform.

Die hier unmittelbar angegriffenen Hoheitsakte verletzen den Beschwerdeführer nicht in seinen verfassungsrechtlich garantierten Rechten.

a) § 21 Abs. 2 GlüStV steht in Gestalt seiner einschränkenden Auslegung durch die Verwaltungsgerichte in Einklang mit der Berufsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG), dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) und der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 67 Abs. 1 LV).

aa) Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Betreiber von Wettvermittlungsstellen durch § 21 Abs. 2 GlüStV ist gerechtfertigt.

(1) Das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in bestimmten Räumlichkeiten greift in die Berufsfreiheit der Betreiber ein.

Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG gewährt das Recht, eine Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und frei auszuüben (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 30.6.2020 - 1 BvR 1679/17 u.a. -, BVerfGE 155, 238 Rn. 92). Unter Beruf ist jede auf eine gewisse Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen (vgl. StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 304). Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG schützt vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind, indem sie eine Berufstätigkeit unterbinden oder beschränken (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 30.6.2020 - 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17 -, BVerfGE 155, 238 Rn. 95).

Das – haupt- oder nebenberufliche – Betreiben einer Vermittlungsstelle für Sportwetten ist durch die Berufsfreiheit geschützt. Dieser Schutz entfällt nicht etwa aus dem Grund, dass der Beschwerdeführer nicht über die nach § 20 Abs. 1 Satz 1 LGlüG bzw. inzwischen § 20a Abs. 1 LGlüG für diese Tätigkeit grundsätzliche erforderliche Erlaubnis verfügte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist einer die Merkmale des Berufsbegriffs grundsätzlich erfüllenden Tätigkeit der Schutz durch das Grundrecht nicht schon dann versagt, wenn das einfache Recht die gewerbliche Ausübung dieser Tätigkeit verbietet (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28.3.2006

- 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276, 300 f., Juris Rn. 83). Vielmehr kommt eine Begrenzung des Schutzbereichs in dem Sinne, dass dessen Gewährleistung von vornherein nur erlaubte Tätigkeiten umfasst, allenfalls hinsichtlich solcher Tätigkeiten in Betracht, die schon ihrem Wesen nach als verboten anzusehen sind, weil sie aufgrund ihrer Sozial- und Gemeinschaftsschädlichkeit schlechthin nicht am Schutz durch das Grundrecht der Berufsfreiheit teilhaben können. Ausgehend von dieser Rechtsprechung fällt eine Tätigkeit, die – wie das gewerbliche Vermitteln von Sportwetten – grundsätzlich erlaubnisfähig ist, erst recht in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276, 300 f., Juris Rn. 84).

§ 21 Abs. 2 GlüStV greift in den Schutzbereich der Berufsfreiheit ein. Denn die Bestimmung verbietet die Vermittlung von Sportwetten in bestimmten Räumlichkeiten. Der Beruf darf also nicht überall ausgeübt werden.

(2) Grundsätzlich können Eingriffe in das hier betroffene Grundrecht gerechtfertigt werden; denn es steht nach Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt (vgl. BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 12.1.2016 - 1 BvL 6/13 -, BVerfGE 141, 82 Rn. 47 und vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Juris Rn. 77; st.Rspr.). Die gesetzliche Grundlage muss ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen an grundrechtseinschränkende Gesetze genügen, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 12.1.2016 - 1 BvL 6/13 -, BVerfGE 141, 82 Rn. 47 und vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Juris Rn. 83 ff., st.Rspr.; StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 322). Dem entspricht § 21 Abs. 2 GlüStV.

(a) Das Trennungsgebot dient vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls.

Der Glücksspielstaatsvertrag nennt in seinem § 1 Nr. 1 als Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Suchtbekämpfung zu schaffen. Die Erläuterungen zu § 21 Abs. 2 GlüStV nennen als Ziel dieser Regelung die Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs (LT-Drs. 15/1570 S. 87). Im Entwurf der Landesregierung des Landesglücksspielgesetzes heißt es hinsichtlich § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5, es solle generell

eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote vermieden werden; dies diene der Suchtprävention (LT-Drs. 15/2431 S. 83).

Die Bekämpfung der Glücksspielsucht stellt ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel dar. Es steht fest, dass Glücksspiele in ein krankhaftes Suchtverhalten münden können. Spielsucht kann wegen der drohenden Verschuldung der Betroffenen und der mit der Sucht nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Spieler selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen (vgl. StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 32). Auch das Bundesverfassungsgericht betont ausdrücklich, dass die Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel (in Spielhallen) ausgehenden Suchtgefahren im Hinblick auf die schwerwiegenden Folgen der Spielsucht für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel darstellen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 Rn. 133). Der Gesetzgeber darf auch speziell bei Sportwetten mit einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial rechnen und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass für Prävention nehmen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276, 305, Juris Rn. 102).

(b) Zur Erreichung des so umschriebenen Zwecks ist das Trennungsgebot in § 21 Abs. 2 GlüStV geeignet.

Ein Mittel ist im verfassungsrechtlichen Sinn geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; dabei genügt die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 30.6.2020 - 1 BvR 1679/17 -, BVerfGE 155, 238 Rn. 102 m.w.N.; StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 336). Dem Gesetzgeber kommt hierbei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu (vgl. BVerfG, Urteile des Ersten Senats vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276, 308, Juris Rn. 112 und vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 Rn. 133).

Befinden sich Spielhallen und Wettvermittlungsstellen nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, ist ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere mit einem höheren (Zeit-)Aufwand verbunden, als bei Betrieben in demselben Baubestand. Es

liegt auf der Hand, dass Spieler nach Beendigung des Spielens in der einen Stätte von einem Wechsel in die andere Stätte abgehalten werden sollen und deshalb eine Vermischung oder Häufung verschiedener Glücksspielangebote an einem Ort verhindert werden soll. Die Einschätzung der Geeignetheit des Trennungsgebots zur Spielsuchtbekämpfung ist damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(c) Das in § 21 Abs. 2 GlüStV enthaltene Trennungsgebot ist auch erforderlich.

Eine Regelung ist erforderlich, wenn kein anderes gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 30.6.2020 - 1 BvR 1679/17 -, BVerfGE 155, 238 Rn. 102 und vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Juris Rn. 115; st.Rspr.). Die Grenzen dieser Einschätzungsprärogative sind erst überschritten, wenn nach den ihm bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisherigen Maßnahmen feststellbar ist, dass alternativ in Betracht kommende Grundrechtsbeschränkungen die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen aber weniger belasten (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 347).

Die Entscheidung für das Verbot von Spielhallen bzw. Spielbanken einerseits und Wettvermittlungsstellen andererseits in einem Gebäude oder Gebäudekomplex ist vor dem Hintergrund des in solchen Fällen jedenfalls typischerweise bestehenden geringen räumlichen Abstands unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit nicht zu beanstanden. Ein milderer, gleich effektives Mittel ist vorliegend nicht ersichtlich. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen, wie die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Spielerkarte, kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht darstellen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 Rn. 153). Innerhalb des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums liegt auch die Beurteilung gesetzlicher Abweichungs- und Ausnahmemöglichkeiten als nicht gleichermaßen wirksame Mittel zur Reduzierung des Glücksspielangebots (vgl. BVerfG ebd.). Entsprechendes gilt für die Entscheidung des Landesgesetzgebers, die

Regelung nicht weiter einzuengen, etwa durch einen zusätzlichen Mindestabstand innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes (vgl. z.B. die hessische 50-Meter-Regelung in § 8 Abs. 3 Nr. 3 lit. b HGLüG in der Fassung vom 17.6.2021).

(d) § 21 Abs. 2 GlüStV ist unter Zugrundelegung der durch die Verwaltungsgerichte vorgenommenen einschränkenden Auslegung auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, BVerfGE 145, 20 Rn. 155 und Beschluss des Ersten Senats vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Juris Rn. 119; jew. m.w.N.). Die Belastungen dürfen nicht außer Verhältnis zum Nutzen der Neuregelungen stehen (vgl. StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 348).

(aa) Der Berufsfreiheit der Wettvermittler steht das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Eindämmung der Spielsucht mit gravierenden, oftmals schädigenden Folgen für den einzelnen Betroffenen und die Gesellschaft gegenüber. Durch das Trennungsgebot wird ein Wechsel zwischen einem Besuch von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen ersichtlich erschwert. Während die zu schützenden Allgemeininteressen in der Rechtsprechung einhellig als überragend wichtige Gemeinschaftsgüter qualifiziert werden, erscheint der Beruf des Sportwettenvermittlers aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit nur in begrenztem Umfang als schutzwürdig; zudem handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit, bei der Gewinn aus einer Glücksspiel Leidenschaft der Kunden generiert wird. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird das Betreiben des Geldgewinnspiels daher gar als eine „unerwünschte Tätigkeit“ qualifiziert (vgl. zu Spielbanken BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18.3.1970 - 2 BvO 1/65 -, BVerfGE 28, 119, 148, Juris Rn. 101; Beschluss des Ersten Senats vom 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197, 215, Juris Rn. 69 ff.; zu Sportwetten BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28.3.2006 - 1 BvR



1054/01 -, BVerfGE 115, 276, 301 - Juris Rn. 84; s. dazu StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 348 und 371). Hinzu kommt, dass das hier angegriffene Trennungsgebot nicht den Zugang zur Tätigkeit als Sportwettenvermittler reguliert, sondern nur zu örtlichen Einschränkungen hinsichtlich des Betriebs einer Vermittlungsstelle führt. Es steht den Betreibern nach wie vor offen, Wettbüros an anderen Orten zu unterhalten. Anhaltspunkte dafür, dass durch § 21 Abs. 2 GlüStV die Vermittlung von Sportwetten im Ergebnis nahezu ausgeschlossen wird, bestehen nicht. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die Norm im Zusammenspiel mit anderen Einschränkungen die Vermittlung von Sportwetten faktisch unmöglich macht (vgl. zu einer entsprechenden Überlegung im Zusammenhang mit dem Betreiben von Spielhallen StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 324). Infolgedessen vermag sich der mit dem Trennungsgebot verfolgte Belang der Spielsuchtbekämpfung jedenfalls im Grundsatz gegenüber der betroffenen Berufsfreiheit der Betreiber durchzusetzen.

(bb) Allerdings erweist sich der Anwendungsbereich des Trennungsgebots ausgehend vom Wortlaut des § 21 Abs. 2 GlüStV im Hinblick auf das verfolgte Regelungsziel als weit. Jedenfalls unter Zugrundelegung der einschränkenden Auslegung durch die hier angegriffenen Gerichtsentscheidungen ist § 21 Abs. 2 GlüStV gleichwohl angemessen und damit insgesamt verhältnismäßig.

Ausgangspunkt der von einer Vielzahl an Fachgerichten (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 16.3.2016 - 2 B 237/15 -, Juris Rn. 11 ff.; OVG NRW, Beschluss vom 21.4.2015 - 4 B 1376/14 -, Juris; Nds.OVG, Beschluss vom 11.12.2014 - 11 ME 211/14 -, Juris Rn. 9; Bay.VGH, Urteil vom 11.10.2016 - 10 BV 15.590 -, Juris Rn. 20 f.) praktizierten einschränkenden Auslegung ist die gesetzgeberische Motivation, mit dem Trennungsgrundsatz in § 21 Abs. 2 GlüStV eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs zu verhindern und damit der Spielsucht entgegenzutreten (vgl. LT-Drs. 15/1570 S. 87 [zu § 21 Abs. 2 GlüStV]) sowie eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote zu vermeiden (vgl. LT-Drs. 15/2431 S. 83 [zu § 20 Abs. 1 LGlüG]).

Die Gesetzesbegründungen geben – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – hinreichend deutlich zu erkennen, dass das Trennungsgebot einen Wechsel zwischen verschiedenen Arten des Glücksspiels durch eine gewisse räumliche Trennung er-

schweren soll. Um dies zu erreichen, hat sich der Gesetzgeber nicht – wie bei Spielhallen – für einen Mindestabstand entschieden, sondern für das Verbot von Spielhallen und Wettvermittlungsstelle in einem Gebäude bzw. Gebäudekomplex. Damit sollen ersichtlich räumliche Näheverhältnisse zwischen zwei verschiedenen Arten des Glücksspiels ausgeschlossen werden. Ob die Entscheidung für einen Mindestabstand nach dem Vorbild der Spielhallen womöglich „sinnvoller“ oder „sachgerechter“ wäre, ist hier nicht relevant.

Ausgehend von dieser gesetzgeberischen Zielsetzung ist es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass die Fachgerichte Fallgestaltungen vom Anwendungsbereich der Regelung ausnehmen, in denen die verschiedenen Angebote aufgrund der jeweiligen örtlichen Verhältnisse ohnehin räumlich entzerrt sind und deshalb eine Gefahr der Vermischung unterschiedlicher Glücksspielarten nicht anzunehmen ist (ähnlich Ruttig, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 21 GlüStV Rn. 40).

Die einschränkende Auslegung von § 21 Abs. 2 GlüStV führt – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – auch nicht dazu, dass der Regelungsgehalt der Vorschrift unvorhersehbar wird. Die Anwendung des restriktiven Kriteriums der „örtlichen oder unmittelbaren (Nähe-)beziehung“ hält sich ohne weiteres in dem üblichen Rahmen einer einzelfallbezogenen Subsumtion, bei der besondere tatsächliche örtliche Verhältnisse zu würdigen sind.

bb) Das in § 21 Abs. 2 GlüStV enthaltene Trennungsgebot steht auch in Einklang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG).

Der Beschwerdeführer rügt vorliegend eine Ungleichbehandlung zum einen insoweit, als das Trennungsgebot ausschließlich an das Glücksspielangebot innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes und nicht an weitere Näheverhältnisse anknüpft. Zum anderen beanstandet er einen mit der Verdrängungswirkung zulasten von Wettvermittlungsstellen einhergehenden Vorrang von Spielhallen und Spielbanken. Mit beiden Einwänden dringt er nicht durch.

(1) Berufsausübungsregelungen müssen nicht nur den Anforderungen genügen, die sich unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben, sie müssen vielmehr auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein und insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beachten (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 376 m.w.N.).

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N.). Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Grundsätzlich ist der Gesetzgeber frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat. Knüpft eine Ungleichbehandlung nicht an personenbezogene, sondern an situationsgebundene Kriterien an und enthält sie zudem keine Differenzierungsmerkmale, die in der Nähe des Art. 3 Abs. 3 GG angesiedelt sind, steht dem Gesetzgeber ein größerer Regelungsspielraum offen; dies gilt insbesondere dann, wenn die Betroffenen die Anwendung der eine Ungleichbehandlung auslösenden Regelung durch Gebrauchmachen einer Wahlmöglichkeit beeinflussen oder gar ausschließen können. Für die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich allerdings nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (ebd.).

(2) Ausgehend von diesem Maßstab ist das in § 21 Abs. 2 GlüStV normierte Trennungsgebot von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

(a) Das Trennungsgebot nach § 21 Abs. 2 GlüStV behandelt verschiedene Wettanbieter ungleich, da lediglich solche Näheverhältnisse zwischen Wettvermittlungsstellen einerseits und Spielhallen/Spielbanken andererseits erfasst werden, die innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes liegen. Alle übrigen räumlichen Näheverhältnisse werden nicht einbezogen. Insbesondere werden Anbieter, die sich zwar in unmittelbarer Nähe einer Spielhalle, aber nicht in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex, sondern in benachbarten oder gegenüberliegenden Gebäuden befinden, nicht verdrängt.

Diese Ungleichbehandlung führt jedoch nicht zu einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Wie dargelegt, ist der Gesetzgeber frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Der Verfassungsgerichtshof kann dabei im Grundsatz nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31).

Vorliegend bewegt sich die gesetzgeberische Entscheidung für eine Beschränkung des Trennungsgebots auf Näheverhältnisse innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Entscheidungsspielraums. Dadurch wird zwar nur ein Teil möglicher Nähebeziehungen erfasst. § 21 Abs. 2 GlüStV knüpft jedoch ersichtlich an den Umstand an, dass eine räumliche Nähe typischerweise innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes anzunehmen ist. Eine solche typische Nähe besteht bei Betrieben in verschiedenen Gebäuden gerade nicht, sondern kann allenfalls im konkreten Einzelfall gegeben sein. Indem der Gesetzgeber auf die innerhalb eines Gebäudes bestehende typische Gefährdungslage durch unterschiedliche Glücksspielangebote abstellt, bewegt er sich im Rahmen des ihm eröffneten Regelungsspielraums; eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der Lebenssachverhalte (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17.12.2014 - 1 BvL 21/12 -, BVerfGE 138, 136 Rn. 144) liegt erkennbar nicht vor. Wie bereits ausgeführt, lassen die Erläuterungen zu § 21 Abs. 2 GlüStV die gesetzgeberische Motivation erkennen, der Suchtgefahr entgegenzuwirken, die mit einem räumlich einfachen

Wechsel zwischen verschiedenen Glücksspielarten einhergeht. Dem trägt das angegriffene Trennungsgebot nachvollziehbar Rechnung. Der Gesetzgeber war folglich unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht gehalten, neben der von § 21 Abs. 2 GlüStV erfassten Konstellation auch andere denkbare und unter dem Gesichtspunkt der Suchtprävention möglicherweise relevante Nähebeziehungen in den Blick zu nehmen und dem Trennungsgebot zu unterwerfen.

(b) Das Trennungsgebot in § 21 Abs. 2 GlüStV erweist sich auch hinsichtlich der vom Beschwerdeführer als verfassungswidrig gerügten Ungleichbehandlung von Wettvermittlungsstellen einerseits und Spielhallen sowie Spielbanken andererseits nicht als gleichheitswidrig.

Bestehenden Wettvermittlungsstellen wird über § 21 Abs. 2 GlüStV der Umstand einer bestehenden Spielhalle oder Spielbank innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes entgegengehalten, so dass sich letztere am gewünschten Standort durchsetzen können. Die mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidungen gehen deshalb von einem mit § 21 Abs. 2 GlüStV einhergehenden Vorrang von Spielhallen und Spielbanken gegenüber Wettvermittlungsstellen aus.

Diese Privilegierung des Betriebs von Spielhallen und Spielbanken ist von Verfassung wegen nicht zu beanstanden.

Treffen zwei grundrechtlich geschützte Rechtspositionen aufeinander, ist es in erster Linie Aufgabe des einfachen Gesetzgebers, eine sachgerechte ausgleichende Lösung des Konflikts zu finden. Er kann dies – ganz oder teilweise – selbst durch Setzung von Rechtsnormen tun oder in kleinerem oder größerem Umfang die Konfliktlösung im jeweiligen Einzelfall auf ein behördliches Verfahren verlagern, in dem die berührten Interessen gegeneinander und untereinander abgewogen werden können. Einem der berührten Rechtsgüter schon von Gesetzes wegen ohne die Möglichkeit einer Abwägung der Interessen im Einzelfall den Vorrang einzuräumen, ist ihm verfassungsrechtlich nur gestattet, wenn die von ihm typisierend zugrunde gelegte Wertentscheidung sich nach zutreffender gesetzgeberischer Prognose ausnahmslos oder doch bis auf atypische Ausnahmen in geringer Zahl fast immer als zutreffend erweisen wird (vgl.

BVerwG, Urteil vom 16.3.1989 - 4 C 36.85 -, BVerwGE 81, 329, 343). Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben.

Wie ausgeführt, verfolgt der Gesetzgeber mit dem Trennungsgebot das Ziel einer räumlichen Entzerrung verschiedener Glücksspielarten, um dadurch aus suchtpreventiven Gründen einen Wechsel zwischen diesen zu erschweren. Er hat sich dabei für eine gewisse Bevorzugung von Spielhallen und Spielbanken gegenüber Wettvermittlungsstellen entschieden; denn deren Existenz schließt den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex grundsätzlich aus. Diese Bevorzugung berücksichtigt, dass bereits getätigte, auf längere Zeit angelegte und unter Umständen erhebliche bauliche Investitionen des Spielhallen- oder Spielbankensbetreibers schutzbedürftiger erscheinen als die typischerweise relativ überschaubaren Investitionen des Vermittlers von Sportwetten (vgl. Bay.VGH, Urteil vom 11.10.2016 - 10 BV 15.590 -, Juris Rn. 40). Hinzu kommt, dass der Betrieb von Wettvermittlungsstellen jedenfalls bis vor Kurzem ohne glücksspielrechtliche Gestattung und damit auf eigenes Risiko erfolgte, so dass kein rechtlicher Vertrauenstatbestand in einen Weiterbetrieb in der bisherigen Form geschaffen wurde. Soweit Baugenehmigungen für Wettvermittlungsstellen erteilt worden sind, erstreckt sich deren Legalisierungswirkung einzig auf die baurechtliche Zulässigkeit der Raumnutzung. Demgegenüber gründete sich der Betrieb von Spielhallen durchgehend auf behördliche Gestattungen, zunächst auf gewerberechtliche Erlaubnisse nach § 33i GewO und danach auf (Härtefall-)Erlaubnisse nach dem Landesglücksspielgesetz.

Zudem dient die aus § 21 Abs. 2 GlüStV folgende Bevorzugung von Spielhallen und Spielbanken insbesondere der Bewältigung einer Übergangsproblematik in Fällen wie den vorliegenden, in denen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex bereits eine Spielhalle oder Spielbank besteht. Die Vorschrift zielt damit vor allem auf Bestandssituationen ab. Bei neu hinzukommenden Spielhallen/Spielbanken oder Wettvermittlungsstellen setzt sich jeweils der bestehende Betrieb durch. Folglich geht mit dem Trennungsgebot kein genereller, sondern lediglich ein begrenzter Vorrang von Spielhallen oder Spielbanken einher.

Vor diesem Hintergrund verletzt die gesetzgeberische Entscheidung, das räumliche Zusammentreffen bestehender Glücksspielangebote durch § 21 Abs. 2 GlüStV zugunsten des Betriebs von Spielhallen und Spielbanken zu lösen, nicht den Gleichheitssatz. Infolgedessen bedarf es entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch keines Auswahlverfahrens zwischen den verschiedenen Angebotsformen in demselben Gebäude bzw. Gebäudekomplex.

Keinen Bedenken begegnet es, wenn der Verwaltungsgerichtshof die Verdrängungswirkung des § 21 Abs. 2 GlüStV daran knüpft, dass die Spielhalle oder Spielbank über eine wirksame Erlaubnis verfügt (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 21.7.2020 - 6 S 1665/20 -, Juris Rn. 7 ff.). Nach dieser Rechtsprechung trägt der gleichheitsrechtliche Differenzierungsgrund eines erhöhten Vertrauensschutzes nur für Spielhallen oder Spielbanken, die auf der Grundlage einer wirksamen behördlichen Entscheidung als Vertrauensschutztatbestand betrieben werden. Damit verdrängt § 21 Abs. 2 GlüStV Wettvermittlungsstellen nicht bereits dann, wenn sich in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex tatsächlich eine Spielhalle oder Spielbank befindet, sondern nur, sofern diese auch auf der Grundlage einer wirksamen Erlaubnis betrieben wird.

cc) Art. 67 Abs. 1 LV ist nicht verletzt.

Die Auffassung des Beschwerdeführers, die Fachgerichte seien im Hinblick auf die Garantie effektiven Rechtsschutzes gehalten, bei der Überprüfung der Anwendung des Trennungsgebots einzubeziehen, ob eine Spielhallenerlaubnis rechtmäßig oder bestandskräftig ist, greift nicht durch.

(1) Ein Verstoß gegen Art. 67 Abs. 1 LV setzt eine im Interesse des Einzelnen gewährte Rechtsposition voraus, deren Verletzung durch die Exekutive vom Bürger geltend gemacht wird; denn zum Schutz derartiger Rechtspositionen ist der Rechtsweg verfassungsrechtlich garantiert. Hingegen genügt weder die Verletzung nur wirtschaftlicher Interessen noch die Verletzung von Rechtssätzen, in denen der Einzelne nur aus Gründen des Interesses der Allgemeinheit begünstigt wird, die also reine Reflexwirkungen haben. Dabei gewährleistet die Rechtsschutzgarantie nicht selbst den sachlichen Bestand oder den Inhalt einer als verletzt behaupteten Rechtsstellung;

diese richtet sich vielmehr nach der Rechtsordnung im Übrigen. Von den Fällen der Grundrechte und sonstiger verfassungsmäßiger Rechte abgesehen, bestimmt der Gesetzgeber, unter welchen Voraussetzungen dem Bürger ein Recht zusteht und welchen Inhalt es hat (vgl. zu alldem BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 9.1.1991 - 1 BvR 207/87 -, BVerfGE 83, 182, 194 f., Juris Rn. 44 m.w.N.).

(2) Eine solche Rechtsposition von Wettvermittlern ist hier nicht ersichtlich.

Die mit § 21 Abs. 2 GlüStV getroffene gesetzgeberische Entscheidung für einen Vorrang behördlich erlaubter Spielhallen und Spielbanken bedingt nicht zwingend, den Vorschriften über die Erteilung entsprechender Erlaubnisse eine drittschützende Wirkung zugunsten verdrängter Wettvermittler beizumessen, die Anlass zu einer Inzidentprüfung geben könnte. Die einfachrechtliche Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs, den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen keinen solchen Drittschutz zu entnehmen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie trägt der bewussten Entscheidung des Gesetzgebers für eine räumliche Entzerrung und Verknappung des Glücksspielangebots aus Gründen der Suchtprävention und des Spielerschutzes angemessenen Rechnung. Als Konsequenz dieser Entscheidung bildet das bloße Vorliegen einer wirksamen, aber nicht notwendig rechtmäßigen Spielbanken- und Spielhallenerlaubnis den rechtlichen Rahmen für die nur nachrangige Zulässigkeit von Wettvermittlungsstellen in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex, der von diesen im Grundsatz hinzunehmen ist. Hat sich der Gesetzgeber somit bewusst gegen ein eigenes Recht der faktisch betroffenen Wettvermittler entschieden, scheidet eine Verletzung der Rechtsschutzgarantie von vornherein aus.

Verfassungsrechtlich ist es auch nicht geboten, eine Individualrechtsposition zugunsten von Wettvermittlern in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex aus § 41 Abs. 1 LGlüG (reguläre Spielhallenerlaubnis) oder aus § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG (Härtefallerlaubnis) herzuleiten:

Bei der Erteilung einer regulären Spielhallenerlaubnis findet im Hinblick auf den durch § 21 Abs. 2 GlüStV vermittelten Vorrang von Spielhallen eine behördliche Auswahlentscheidung zwischen Spielhallenbetreibern und Wettvermittlern gerade nicht statt. Die



Belange der Wettvermittler müssen deshalb nicht in die Entscheidung über Spielhallerlaubnisse eingestellt werden. Dass Wettvermittler damit auf die Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns vertrauen müssen, ist keine Besonderheit der vorliegenden Vorrangregelung, sondern kann häufig der Fall sein, wenn eigene Rechtspositionen lediglich faktisch von sonstigen Verwaltungsentscheidungen beeinflusst werden.

Auch § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG zielt nicht darauf ab, die Individualinteressen von Betreibern einer Wettvermittlungsstelle zu schützen, sondern dient allein dazu, bestimmten Spielhallenbetreibern die gewährte Übergangsfrist von fünf Jahren zur Abwicklung des Betriebes angemessen zu verlängern, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (vgl. LT-Drs. 15/2431 S. 113).

b) Die mit der Verfassungsbeschwerde 1 VB 88/19 angegriffenen Behörden- und Gerichtsentscheidungen begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

aa) Die hier angegriffenen Hoheitsakte gingen im Rahmen der Prüfung von § 21 Abs. 2 GlüStV davon aus, dass sich die Wettvermittlungsstelle des Beschwerdeführers und die Spielhalle XXX innerhalb eines Gebäudekomplexes befinden. Diese Subsumtion beruht auf einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Auslegung von § 21 Abs. 2 GlüStV (vgl. oben) und einer ebenfalls nicht zu beanstandenden Sachverhaltsermittlung.

Sowohl das Regierungspräsidium als auch das Verwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof prüfen anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls, ob beide Glücksspielangebote in unmittelbarer Nähe bzw. Griffnähe zueinander liegen. Dies bejahen sie – teilweise nach Einnahme eines Augenscheins – unter Verweis auf den geringen Abstand zwischen den Eingängen, den einfachen Wechsel zwischen beiden Angebotsformen, den weitgehend vorhandenen Regenschutz und den „Hinterzimmercharakter“ des Wettbüros. Dieses Ergebnis bewegt sich innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens und ist damit nicht zu beanstanden. Eine Verletzung von Grundrechten scheidet insofern aus.

bb) Unerheblich bleibt, dass das Regierungspräsidium in seiner inzwischen zurückgenommenen Verfügung vom 3. März 2016 und das Verwaltungsgericht Karlsruhe bei

der Überprüfung der Untersagungsverfügung maßgeblich auf die tatsächliche Existenz der Spielhalle abgestellt haben, während der Verwaltungsgerichtshof das Erfordernis einer wirksamen behördlichen Erlaubnis betont hat. Denn eine solche Erlaubnis lag jedenfalls vor, sodass die genannten Entscheidungen auch bei einer anderen Argumentation nicht anders ausgefallen wären. Der Spielhallenbetrieb stützte sich zum Zeitpunkt der Untersagungsverfügung – bis einschließlich 30. Juni 2017 – auf eine Erlaubnis nach § 33i GewO vom 1. September 2000. Die Ansiedlung der Wettvermittlung des Beschwerdeführers erfolgte erst im Jahr 2008 und damit in Kenntnis des genehmigten Spielhallenbetriebs. Im für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe als letzter Tatsacheninstanz verfügte die Spielhalle über eine bis zum 30. April 2021 gültige Härtefallerlaubnis nach § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG. Verfassungsrechtliche Fragen stellen sich insofern nicht.

## II.

Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 95/19 ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

a) Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Oktober 2019 ist ein mit der Verfassungsbeschwerde nach § 55 Abs. 1 VerfGHG angreifbarer Hoheitsakt.

b) Die Beschwerdeführerin 1 VB 95/19 ist beschwerdebefugt. Sie behauptet im Sinne von § 55 Abs. 1 VerfGHG, durch den angegriffenen Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und aus Art. 67 Abs. 1 LV verletzt zu sein. Mit dem angegriffenen Beschluss versagte der Verwaltungsgerichtshof der Beschwerdeführerin die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Untersagungsverfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 19. September 2017. Infolge der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs blieb es dabei, dass die Beschwerdeführerin bereits vor der Entscheidung in der Hauptsache keine Sportwetten am Standort XXX in Rastatt mehr vermitteln durfte. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die hier als verletzt gerügten Rechte verstößt.

c) Die Beschwerdeführerin ist nicht aus Gründen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde auf die Erschöpfung des Rechtswegs der Hauptsache zu verweisen.

Bei Verfassungsbeschwerden, die sich gegen Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren richten, gebietet der in § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität regelmäßig die Erschöpfung des Rechtswegs in der Hauptsache, wenn Grundrechtsverletzungen gerügt werden, die sich auf die Hauptsache beziehen. Anders liegt es, wenn eine Rechtsverletzung geltend gemacht wird, die das Fachgericht gerade durch die Art und Weise der Bearbeitung des Antrags auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes verursacht haben soll (st.Rspr., vgl. zuletzt VerfGH, Urteil vom 2.3.2023 - 1 VB 98/19 u.a. -, Juris Rn. 121 m.w.N.).

Die Beschwerdeführerin wandte sich vor den Verwaltungsgerichten erfolglos gegen eine für sofort vollziehbar erklärte Untersagung ihres Betriebs. Sie rügt mit ihrer Verfassungsbeschwerde ausschließlich Grundrechtsverletzungen, die in der Behandlung ihres Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz durch den Verwaltungsgerichtshof liegen. Der Beschwerdeführerin ist vorliegend ein Verweis auf den Rechtsweg in der Hauptsache nicht zumutbar. Die Beschwerdeentscheidung ist, soweit sie den Umfang der Prüfung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung vom 19. September 2017 betrifft, ersichtlich als abschließende gedacht. Sie enthält insbesondere keinen Vorbehalt, dass im Hauptsacheverfahren noch eine umfassendere Prüfung stattfinden wird.

d) Die entgegen der Auffassung des Innenministeriums hinreichend substantiiert begründete Verfassungsbeschwerde ist innerhalb der Beschwerdefrist des § 56 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG eingelegt worden.

2. Die Verfassungsbeschwerde 1 VB 95/19 ist nicht begründet.

Der Verwaltungsgerichtshof geht in dem hier angegriffenen Beschluss vom 29. Oktober 2019 bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 21 Abs. 2 GlüStV davon aus, dass die Wettvermittlungsstelle der Beschwerdeführerin und die Spielhalle XXX sich

innerhalb eines Gebäudekomplexes befinden. Dies ist unter Berücksichtigung obiger Ausführungen von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Der Verwaltungsgerichtshof prüft ausgehend von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls, ob beide Glücksspielangebote in unmittelbarer Nähe bzw. Griffnähe zueinander liegen, und bejahte dies nachvollziehbar. Dass der Verwaltungsgerichtshof in der angegriffenen Entscheidung nur die tatsächliche Existenz der angrenzenden Spielhalle in den Blick nimmt, führt unter Zugrundelegung der entsprechenden Ausführungen zum Verfahren 1 VB 88/19 zu keiner Verletzung verfassungsrechtlich verbürgter Rechte der Beschwerdeführerin; die Spielhalle verfügte jedenfalls zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung über eine bis zum 30. Juni 2021 gültige Härtefallerlaubnis.

3. Durch die Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde erledigt sich der damit verbundene Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Angesichts der Funktion der einstweiligen Anordnung, das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Ziel bis zur Klärung durch den Verfassungsgerichtshof in der Hauptsache zu sichern, kommt der Erlass einer der einstweiligen Anordnung mit einer das verfassungsgerichtliche Hauptsacheverfahren überdauernden Geltungsdauer nicht in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 14.3.2019 - 1 BvR 169/19 -, Juris Rn. 25 m.w.N.).

#### D.

Die Verfahren sind kostenfrei (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung der Erstattung notwendiger Auslagen nach § 60 Abs. 4 VerfGHG bestehen nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger

gez. Prof. Dr. Abels