

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 29. Juni 2018
über die Popularklagen
des Herrn H. O. in E. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 9, 10, 11, 12 und 13 Abs. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), das zuletzt durch Gesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393) geändert worden ist,
2. des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I)

Aktenzeichen: Vf. 4-VII-13
Vf. 14-VII-16

Leitsätze:

1. Teilweise Unzulässigkeit zweier Popularklagen gegen glücksspielrechtliche Regelungen, soweit es sich um die Wiederholung bereits entschiedener Normenkontrollanträge handelt.
2. Zum Prüfungsumfang des Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit Bundesrecht:
 - a) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Ob ein formelles Landesgesetz oder eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung ist verletzt, wenn der Widerspruch

zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist.

b) Im Übrigen können Grundrechte und andere Bestimmungen des Grundgesetzes mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Bayerische Verfassung als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein muss. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof eine umfassende Prüfung vorzunehmen; er kann in diesem Zusammenhang unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet sein.

3. Die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, wonach zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von nunmehr 500 Metern Luftlinie einzuhalten ist (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) und für Spielhallen Sperrzeiten gelten (§ 26 Abs. 2 GlüStV, Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV), sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Auch die Bestimmungen in Art. 12 AGGlüStV zur Erteilung von Befreiungen für Spielhallen und die Bußgeldvorschrift des Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklagen sind Art. 9, 10, 11, 12 und 13 Abs. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), das zuletzt durch Gesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393) geändert worden ist, sowie der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 (GVBl S. 318, BayRS 2187-4-I), dem Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland zuzustimmen.
- 2 Die von den Antragstellern angegriffenen Vorschriften haben folgenden Inhalt:
- 3 § 24 GlüStV unterwirft die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle einer besonderen glücksspielrechtlichen Erlaubnis zusätzlich zu sonst notwendigen Erlaubnissen nach Bau- und Gewerbeamt. § 25 GlüStV regelt einen Mindestabstand zwischen Spielhallen, enthält ein Verbot von Mehrfachkonzessionen und schließt die Erteilung von Erlaubnissen für mehrere Spielhallen in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, aus. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV regeln die Länder das Nähere zu dem zwischen Spielhallen einzuhaltenden Mindestabstand in ihren Ausführungsbestimmungen. Auch können die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse beschränken (§ 25 Abs. 3 GlüStV), wovon in Bayern kein Gebrauch gemacht wurde. § 26 GlüStV verbietet bestimmte Außenwerbung für Spielhallen und verpflichtet die Landesgesetzgeber, landesweit mindestens dreistündige Sperrzeiten festzulegen. § 29 Abs. 4 GlüStV enthält Übergangsbestimmungen zum Inkrafttreten der die Spielhallen betreffenden Regelungen, insbesondere zur Notwendigkeit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Während Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrags bestanden und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt

wurde, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags als mit diesen Bestimmungen vereinbar gelten, genossen Spielhallen, für die erst nach dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt wurde, lediglich bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags Bestandsschutz. Seit Ablauf der Fünf-Jahres-Frist am 30. Juni 2017 können die zuständigen Behörden Befreiungen von der Erfüllung einzelner Anforderungen für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV).

- 4 In Ausführung der Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags regelt Art. 9 AGGlüStV die Voraussetzungen für die glücksspielrechtliche Genehmigung einer Spielhalle; Absatz 1 normiert die allgemeinen Voraussetzungen für glücksspielrechtliche Erlaubnisse, Absatz 2 wiederholt das Verbot mehrerer Spielhallen im Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, Absatz 3 legt den Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen für Bayern grundsätzlich auf nunmehr 500 Meter (bis zum 31. Juli 2017: 250 Meter) Luftlinie fest. Art. 10 bestimmt die Aufgaben und Befugnisse der für die Aufsicht zuständigen Behörden. Art. 11 AGGlüStV verweist u. a. nochmals ausdrücklich auf die Übergangsfristen im Staatsvertrag selbst und enthält eine Sperrzeitregelung von 3.00 Uhr bis nunmehr (seit 1. August 2017) 9.00 Uhr (zuvor: 6.00 Uhr), die die Gemeinden durch Rechtsverordnung verlängern können. Art. 12 normiert Befreiungstatbestände in Härtefällen. Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 enthält einen Ordnungswidrigkeitstatbestand für den Betrieb von Spielhallen ohne Erlaubnis.
- 5 Die ausdrücklich angegriffenen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags haben folgenden Wortlaut:

§ 24 Erlaubnisse

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

(2) ¹Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen. ²Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. ³Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden.

(3) Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

§ 25

Beschränkungen von Spielhallen

(1) ¹Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). ²Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

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

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

§ 26

Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen

(1) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

(2) Die Länder setzen für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1 Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen.

§ 29

Übergangsregelungen

...

(4) ¹Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. ²Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. ³Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. ⁴Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen. ⁵Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

...

- 6 Die angegriffenen Regelungen des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland lauten wie folgt:

Art. 9 Erlaubnisverfahren

(1) Die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV darf nur erteilt werden, wenn
1. die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen (§ 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) und

2. die Einhaltung

- a) der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV,
- b) des Internetverbots in § 4 Abs. 4 GlüStV,
- c) der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV,
- d) der Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV und
- e) der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 GlüStV

sichergestellt ist.

(2) ¹Ausgeschlossen ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist. ²Die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt

werden dürfen, bestimmt sich nach § 3 Abs. 2 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl I S. 280).

(3) ¹Ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden; abweichend hiervon beträgt der Mindestabstand bei bestehenden Spielhallen und solchen, für die der vollständige Antrag auf Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 gestellt wurde, 250 Meter Luftlinie. ²Die zuständige Erlaubnisbehörde kann unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach Satz 1 festgesetzten Mindestabstand zulassen.

Fassung des Absatzes 3 Satz 1 bis 31. Juli 2017:

(3) ¹Ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden. ...

(4) Zuständige Erlaubnisbehörde ist die nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung zuständige Behörde.

Art. 10 Aufsicht

¹Die zuständigen Behörden nach Art. 9 Abs. 4 haben die Aufgabe,

1. die Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden oder auf Grund des Glücksspielstaatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen und
2. die Erfüllung der nach diesem Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen

beim Betrieb von Spielhallen zu überwachen. ²Zu diesem Zweck stehen ihnen die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV zu; § 9 Abs. 2 GlüStV gilt entsprechend. ³Art. 4 bleibt unberührt.

Art. 11 Betrieb von Spielhallen

(1) ¹Spielhallen dürfen nur nach Erteilung der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und Art. 9 betrieben werden. ²Die Übergangsfristen in § 29 Abs. 4 GlüStV sind zu beachten.

(2) ¹Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt täglich um 3.00 Uhr und endet um 9.00 Uhr (*Fassung bis 31. Juli 2017: 6.00 Uhr*). ²Die Gemeinden können die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Verordnung verlängern.

Art. 12 Befreiung

¹Eine Befreiung im Sinn des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV darf nur erteilt werden, wenn die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in den in einem baulichen Verbund, insbesondere einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebrachten Spielhallen 48 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird. ²Die bereits bisher geltenden Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung sind zu beachten. ³Die Befreiung kann nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden. ⁴Zuständig für die Erteilung der Befreiung ist die in Art. 9 Abs. 4 genannte Behörde. ⁵Diese hat nach vollständiger Antragstellung innerhalb von drei Monaten zu entscheiden.

Art. 13 Ordnungswidrigkeiten

(1) Mit Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig

...

7. entgegen Art. 11 Abs. 1 eine Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt,

...

II.

- 7 Der Antragsteller zu I.1 ist Eigentümer eines vermieteten Spielhallenkomplexes mit drei verbundenen Spielhallen, der baurechtlich bestandskräftig genehmigt ist; der Mieter verfügt über eine gewerberechtliche Genehmigung. Der Antragsteller zu I.2 ist Projektentwickler für die Neuerrichtung von Spielhallen. Für eine von ihm projektierte Spielhalle wurde wegen der Regelung zum Mindestabstand zwischen

zwei Spielhallen keine Konzession erteilt, in einem anderen Fall soll eine Spielhallenkonzession widerrufen werden.

- 8** Die Antragstellerinnen zu II.1 und II.2 sind Mieterinnen einer Immobilie, in der die Antragstellerin zu II.1 drei Spielhallen errichtete, die Antragsteller zu II.3 und II.4 sind Geschäftsführer und Gesellschafter der Antragstellerinnen zu II.1 und II.2. Neben den bereits erteilten baurechtlichen und gewerberechtlichen Erlaubnissen benötigen die Spielhallenbetreiber nunmehr eine glücksspielrechtliche Genehmigung, die nur für eine der drei Spielhallen erteilt wurde. Die Antragsteller zu II.1 bis II.4 waren auch Antragsteller im Verfahren Vf. 19-VII-12, über das der Verfassungsgerichtshof am 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) entschieden hat. Die Antragstellerin zu II.5 ist Angestellte der Antragstellerin zu II.2; sie befürchtet angesichts zurückgegangener Umsätze einen Verlust ihres Arbeitsplatzes.
- 9** Die angegriffenen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland sind nach Auffassung der Antragsteller verfassungswidrig, was trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 im Sinn einer Wiederaufnahme des Verfahrens mit neuen und vertieften Argumenten zulässig gerügt werden könne.
- 10** 1. Eine erneute Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof sei schon deshalb zulässig, weil dieser bei der Prüfung eines möglichen Verstoßes von Landesrecht gegen Bundesverfassungsrecht und höherrangiges Bundesrecht einen falschen Prüfungsmaßstab angelegt habe. Er dürfe sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521) nicht wie bisher darauf beschränken, ob schwerwiegende und krasse Verstöße gegen Bestimmungen des Grundgesetzes vorlägen, sondern habe eine vollständige Prüfung auch am Maßstab des Bundesverfassungsrechts vorzunehmen.
- 11** Dies wirke sich insbesondere bei der Beurteilung der Frage aus, ob das Rechtsstaatsprinzip eingehalten sei, der Landesgesetzgeber also überhaupt eine Rege-

lungskompetenz besessen habe. Im Übrigen sei der umfassende Prüfungsmaßstab auch im Zusammenhang mit der Verletzung von Unionsrecht (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) und der Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Beeinträchtigung des Eigentums anzulegen. Auch hier könne sich der Verfassungsgerichtshof nicht darauf zurückziehen, ob schwerwiegende und krasse Verstöße vorlägen, oder die Beurteilung der Frage mit dieser Erwägung offenlassen.

- 12 Auch habe sich der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 nicht in umfassender Weise mit dem der Übergangsregelung des Glücksspielstaatsvertrags zugrunde liegenden Stichtag auseinandergesetzt, wie dies der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 17. Juni 2014 (Az. 1 VB 15/13) getan habe.
- 13 Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags vom 14. Juni 2012 könne zulässig mit der Popularklage angegriffen werden. Dies ergebe sich schon aus dem verfassungswidrigen Inhalt insbesondere der Bestimmungen zum Mindestabstand, zu den Konzessionen im Verbund und den Übergangsfristen.
- 14 Die angegriffenen Regelungen seien wegen der Verletzung der Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände und der Nichtbeteiligung des verfassungswidrig abgeschafften Senats formal nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Auch die Geschäftsordnung des Landtags sei nicht eingehalten. Die Zustimmung zum Glücksspielstaatsvertrag hätte eines förmlichen Gesetzes bedurft.
- 15 2. Die Antragsteller seien durch die angegriffenen Bestimmungen in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt.
- 16 a) Das Verbot der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Genehmigung für Spielhallen in einem baulichen Verbund schränke die Berufsfreiheit durch eine objektive Berufszulassungsregelung verfassungswidrig ein. Der Wunsch nach Bekämp-

fung der Spielsucht rechtfertigt dies nicht; das Mittel sei ungeeignet, insbesondere auch die Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl von Geldspielgeräten. Gesellschaftspolitisch sei Spielsucht nur ein geringes Problem, beim Automatenpiel allein bestehe keine hohe Suchtgefahr. Die gesetzliche Regelung sei nicht erforderlich und angemessen, schon weil keine oder jedenfalls keine ausreichende Ausnahmeregelung vorhanden sei, insbesondere nicht für neu genehmigte Spielhallen. Die Ausnahmeregelung des Glücksspielstaatsvertrags habe der Landesgesetzgeber zudem noch verschärft. Das Recht der Glücksspielgeräte sei inkohärent geregelt, weil das Automatenpiel in Spielbanken gleichzeitig gelockert worden sei. Trading-Down-Effekte, soweit überhaupt vorhanden, seien durch Ausübung der kommunalen Planungshoheit zu vermeiden. Der Gedanke des Jugendschutzes greife nicht, weil Jugendliche Spielhallen ebenso wenig betreten dürften wie Spielbanken.

- 17** Auch die Regelung zum Mindestabstand zwischen Spielhallen verletze die Berufswahlfreiheit, weil sie unverhältnismäßig sei; sie verhindere keine Spielsucht, weil der Spieler auf andere Spielarten wie Lotto, Spielbanken oder Sportwetten ausweichen könne oder einfach länger in einer Spielhalle verbleibe. Auf örtliche Besonderheiten könne nicht eingegangen werden; auch hier reiche die Ausnahmeregelung nicht. Zudem werde die Freiheit der Berufsausübung durch die landesweite Sperrzeitenregelung in Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV und die Vorschriften zur Außengestaltung der Spielhallen in § 26 Abs. 1 GlüStV verletzt.
- 18** Die Bestimmungen zu Mindestabstand und Verbund seien nicht Teil der verfassungsmäßigen Ordnung, weil sie gegen höherrangiges Bundesrecht im Baugesetzbuch verstießen, das die bauplanerische Konzentration von Spielhallen zulasse. Schon deshalb könnten sie die Berufsfreiheit nicht einschränken.
- 19** b) Die Genehmigungen nach Bau- und Gewerbeamt unterfielen der Eigentumsgarantie. Räumliche Nähe mehrerer Spielhallen sei bislang eher ein Indiz für die baurechtliche Zulässigkeit im Sinn einer Konzentration auf bestimmte Gebiete der Gemeinden gewesen. Die erteilten Genehmigungen würden durch die Einführung

einer weiteren glücksspielrechtlichen Erlaubnis entwertet. Das Verbot von baulichen Verbänden sei für die Bekämpfung der Spielsucht ungeeignet; zudem handle es sich dabei um kein überragend wichtiges verfassungsrechtliches Ziel. Es sei keine Entschädigung für die Inhaber bestandskräftiger Genehmigungen vorgesehen, obwohl sie enteignet würden. Die zusätzliche Einführung der glücksspielrechtlichen Genehmigung sei keine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, sie sei jedenfalls unverhältnismäßig, da keine Rücksicht auf besondere örtliche Verhältnisse, die jeweiligen Zugangswege und die Bevölkerungsstruktur genommen werde.

- 20 c) Der Gleichheitsgrundsatz sei mehrfach verletzt.
- 21 Das Verbot baulicher Verbände betreffe nur Spielhallen, nicht aber Komplexe mit Lotto-Annahmestellen, Wettbüros und Spielbanken, von denen mehrere in einem Gebäudekomplex betrieben werden dürften. Der Gesetzgeber habe seinen weiten Beurteilungsspielraum überschritten, weil er sich nicht mit den anderen Spielformen und der davon möglicherweise ausgehenden Suchtgefahr auseinandergesetzt habe.
- 22 Konzessionäre von Spielhallenverbänden seien stärker eingeschränkt als die vom Abstandsgebot betroffenen Erlaubnisinhaber, da eine absolute Regelung ohne Befreiungsmöglichkeit nur für bauliche Verbände, nicht aber bei der Einhaltung des Mindestabstands gelte. Je nach den örtlichen Verhältnissen benachteilige außerdem die Berechnung des Mindestabstands nach Luftlinie die Spielhallenbetreiber untereinander gleichheitssatzwidrig.
- 23 Auch die Möglichkeit der Sperrzeitverlängerung durch die Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV sei gleichheitssatzwidrig, weil an eine Verkürzung der Sperrzeit nicht gedacht worden sei, obwohl dies wegen örtlicher Besonderheiten gerechtfertigt sein könne.

- 24** Auch würden die Fälle, in denen bereits vor dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Genehmigung nach § 33 i GewO vorgelegen habe, gegenüber solchen, bei denen eine Genehmigung erst danach beantragt worden sei, im Hinblick auf die Möglichkeit einer weiteren Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zu Unrecht ungleich behandelt.
- 25** d) Die Vorschriften griffen außerdem in die kommunale Planungs-, Finanz- und Satzungshoheit ein. Die Gemeinden dürften planungsrechtlich keine Konzentrationen von Spielhallen vorsehen. Ihnen entgingen Gewerbe-, Vergnügungs- und Einkommensteuern. Sie seien auch gehindert, Sperrzeitverkürzungen vorzusehen. Zudem sei es den Gemeinden verwehrt, die Sperrzeitregelung durch Satzung zu treffen.
- 26** e) In die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger, die Spielhallen aufsuchen wollten, werde unzulässig eingegriffen.
- 27** f) Das Rechtsstaatsprinzip sei in vielfacher Hinsicht verletzt.
- 28** Wesentliches sei nicht geregelt: Das Gesetz enthalte keine Auswahlkriterien für den Verwaltungsvollzug, wenn nach Ablauf der Übergangsfristen eine Spielhalle in einer Konkurrenzsituation weichen müsse, obwohl in wesentliche Rechte Dritter eingegriffen werde. Auch sei nicht klar, wie der Mindestabstand genau zu berechnen sei. Mit dem in Art. 12 AGGlüStV geforderten Anpassungskonzept werde eine Einigung mit Konkurrenten verlangt, die nicht erreichbar sei. Auch gehe diese Regelung über die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags selbst hinaus, so dass sich der normunterworfenen Bürger mit einer nicht widerspruchsfreien Regelung konfrontiert sehe.
- 29** Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes sei grob verletzt, weil die Zuständigkeit der Länder nicht auf die örtlich radizierte Zuständigkeitsnorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden könne. Mindestabstandsgebot und Verbundver-

bot seien baurechtliche Regelungen. Sie stünden im Widerspruch zu dem teilweise neu gefassten § 9 BauGB.

- 30** Schließlich könnten Kommunen nicht zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt werden, wie dies Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV vorsehe. Auch dadurch werde in schwerwiegender Weise in das Rechtsstaatsprinzip eingegriffen. Den Kommunen werde eine kostenintensive Ermittlung aufgebürdet, ob eine Sperrzeitverlängerung notwendig sei.
- 31** Art. 9 und 11 AGGlüStV verstießen gegen die europäischen Grundfreiheiten aus Art. 49 und 56 AEUV und damit gegen das Rechtsstaatsgebot. Voraussetzung für einen Eingriff in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit seien erhebliche Beeinträchtigungen der Interessen des Staates oder seiner Einwohner. Die Gelegenheit zum Spiel müsse auf kohärente und systemische Weise eingegrenzt werden, wenn man Spielsucht bekämpfen wolle. Behördliches Ermessen müsse transparent ausgeübt werden. Dagegen werde verstoßen, weil nach der gesetzlichen Regelung auf örtliche Gegebenheiten nicht eingegangen werden müsse und die Regelung nicht kohärent sei. Auch habe die Notifizierung Mängel, weil nach Meinung der Kommission die Gründe für die Übergangsfristen nicht dargelegt seien. Schließlich seien die Eigentums Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt.
- 32** g) Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV verletze Art. 104 BV, weil die Verwirklichung des Ordnungswidrigkeitentatbestands für den Bürger nicht vorhersehbar sei. So werde schon nicht klar, wie der Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen zu berechnen sei.
- 33** h) Schließlich sei Art. 10 AGGlüStV mit den Regelungen zur Aufsicht über die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen ohne die restlichen Vorschriften sinnlos und schon deshalb für nichtig zu erklären.

III.

- 34** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklagen für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.
- 35** Der Verfassungsgerichtshof habe mit seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) bereits über die Verfassungsmäßigkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts, des Abstandsgebots von (damals) 250 Metern Luftlinie, des Verbots von Spielhallen im Verbund und der Übergangsregelungen entschieden. Die Popularklagen seien insoweit wegen Wiederholung unzulässig, weil weder veränderte Sachverhalte noch von der bereits ergangenen Entscheidung abweichende Tatbestände vorgetragen seien.
- 36** Im Übrigen seien die Regelungen gerechtfertigt, weil den Gefahren des Glücksspiels für den Einzelnen vorgebeugt werden müsse.
- 37** 2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Zulässigkeit der Popularklagen unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung zweifelhaft, jedenfalls aber seien die Popularklagen unbegründet.
- 38** a) Soweit die Antragsteller sich gegen die in § 24 Abs. 1 und 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV normierten Erlaubnisvoraussetzungen und die Bestimmungen zur Werbung und Außengestaltung in § 26 Abs. 1 GlüStV wendeten, seien die Angriffe nicht substantiiert. Es sei nicht dargelegt, welche Grundrechte der Bayerischen Verfassung dadurch verletzt seien. Dies gelte auch, soweit die Antragsteller über die §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV hinaus alle sonstigen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags angriffen.
- 39** Soweit die Verfassungsmäßigkeit des Erlaubnisvorbehalts (§ 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), der Regelungen zum Abstandsgebot (§ 25 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), des Verbots von Spielhallen in einem baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV)

und der Übergangsvorschriften für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) angezweifelt werde, habe der Verfassungsgerichtshof die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) bereits ausdrücklich festgestellt.

- 40 b) Im Übrigen hält die Staatsregierung die Popularklage in vollem Umfang für unbegründet.
- 41 Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zum Glücksspielstaatsvertrag und das entsprechende Ausführungsgesetz seien formell ordnungsgemäß zustande gekommen. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sei nicht verletzt. Eines förmlichen Gesetzes habe es für die Zustimmung zum Staatsvertrag nicht bedurft; insoweit werde der Doppelcharakter des Zustimmungsbeschlusses verkannt.
- 42 Zur Frage, ob die Abschaffung des Bayerischen Senats verfassungsgemäß gewesen sei, werde auf die Stellungnahme zum – inzwischen entschiedenen – Popularklageverfahren Vf. 11-VII-13 verwiesen, das dieselben Antragsteller eingeleitet hätten, die nunmehr auch Popularkläger im vorliegend verbundenen Verfahren Vf. 4-VII-13 seien.
- 43 Die kommunalen Spitzenverbände, also der Verband der Bayerischen Bezirke, der Bayerische Gemeindetag und der Bayerische Städtetag seien vom Bayerischen Staatsministerium des Innern ordnungsgemäß angehört worden. Von allen sei auch eine Stellungnahme abgegeben worden. Zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag habe die Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt im Mai 2011 den Deutschen Städte- und Gemeindebund angehört.
- 44 Soweit gerügt werde, §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV sowie Art. 9 und 11 Abs. 1 AGGlüStV verstießen gegen die Berufsfreiheit, die Eigentumsfreiheit, das Rechtsstaatsprinzip und die allgemeine Handlungsfreiheit, sei auf die Ausführungen in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 zu verweisen.

- 45** Soweit die Antragsteller ausführten, die Befreiungstatbestände zum Verbot der Spielhallenverbände und zur Einhaltung des Mindestabstands seien unzureichend und verletzen das Rechtsstaatsprinzip, weil sie mit dem Anpassungskonzept von Spielhallenbetreibern in einem Baukomplex nicht Handhabbares verlangten und örtliche bauliche Besonderheiten nicht in den Blick nähmen, handle es sich um eine zulässige Typisierung des Gesetzgebers. Einzelfragen könnten im Gesetzesvollzug und im Rahmen der dazu möglichen fachgerichtlichen Klärung bewältigt werden.
- 46** Wie der Mindestabstand zu berechnen sei, könne durch Auslegung der Gesetzesbegründung („ab der Außenwand der jeweiligen Spielhalle“) entnommen werden; die Heranziehung der Luftlinie sei gebräuchlich, sodass insoweit kein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und den Grundsatz der Normklarheit vorliege. Bei krassen Abweichungen zwischen Luftlinie und natürlichem Wegeabstand könne eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV helfen.
- 47** Der Gleichheitssatz sei nicht deshalb verletzt, weil für Spielhallen auf der einen Seite und für Lotto, Sportwetten und Spielbanken auf der anderen Seite unterschiedliche Regelungen gelten würden. Alle Formen des Glücksspiels unterlägen einschränkenden glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalten, die ihre Begründung jeweils in erster Linie in der Bekämpfung der Spielsucht als besonders wichtigem Gemeinwohlziel fänden. Der Gesetzgeber müsse keine identischen Regelungen treffen, sondern ein kohärentes Regelungskonzept anbieten. Dies habe er getan und den ihm dabei zustehenden weiten Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Im Bereich der Spielbanken gebe es eine zahlenmäßige Zulassungsbeschränkung je Regierungsbezirk und wirksame Zugangskontrollen, bei den Sportwetten eine Beschränkung der Anbieter und der Wettvermittlungsstellen. Eine solche gelte auch für die Annahmestellen der Staatlichen Lotterieverwaltung.
- 48** Gegen den Gleichheitssatz werde auch nicht deshalb verstoßen, weil das Verbot der Spielhallenverbände und die Verletzung des Mindestabstands unterschiedlich behandelt würden. Das Verbot von mehreren Spielhallen im baulichen Verbund

sei der Kern der diesbezüglichen glücksspielrechtlichen Regelung. Durch die Zusammenlegung mehrerer Einzelkonzessionen entstünden kasinoähnliche Spielhallenkomplexe. Im großzügigeren Fünf-Jahres-Übergangszeitraum könnten Spielhallenbetreiber eine Umstrukturierung zu Betrieben mit ungefährlichem Unterhaltungsspiel vornehmen. Deshalb werde auch an die Gesamtzahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit im Mehrfachkomplex angeknüpft.

- 49** Die Differenzierung zwischen Betreibern, denen die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33 i GewO vor oder nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden sei, halte sich innerhalb des dem Gesetzgeber zuzubilligenden Ermessens und sei deshalb nicht zu beanstanden. Die gegenteilige Ansicht des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs in seiner Entscheidung vom 17. Juni 2014 (Az. 1 VB 15/13) gebe keinen Anlass, von der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 abzuweichen. Der Inhalt des abzuschließenden Staatsvertrags sei bereits mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, dass der Vertrag mit dem beratenen Inhalt unterschrieben werden solle, für die Betroffenen hinreichend konkret erkennbar gewesen. Spätestens am 28. Oktober 2011 sei für die betreffenden Fachkreise offensichtlich gewesen, dass für den Betrieb von Spielhallen nach der Neuregelung zusätzlich eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich sein und diese nach einem fünfjährigen Übergangszeitraum auch bestehende Einrichtungen erfassen werde. Das Vertrauen der interessierten Kreise sei bereits durch die vorhergehende Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. April 2011 erschüttert gewesen. Der an diesem Tag beschlossene Entwurf eines Staatsvertrags sei am 15. April 2011 bei der Europäischen Kommission notifiziert worden. Ferner habe das Land Berlin den Entwurf am 17. Mai 2011 in einer ebenfalls öffentlich zugänglichen Drucksache des Abgeordnetenhauses veröffentlicht. Die Wahl des Stichtags liege auch deshalb in den Ermessensgrenzen des Gesetzgebers, weil dieser Mitnahmeeffekte verhindern dürfe.
- 50** Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht sei nicht deshalb verletzt, weil die Kommunen die Standorte für Spielhallen planungsrechtlich nicht mehr auf ein ein-

ziges Stadtgebiet beschränken könnten. Das Verbot von Spielhallenverbänden und die Mindestabstandsregelung seien Eingriffe geringer Intensität in die Planungshoheit, die mit Blick auf den Gemeinwohlbelang der Bekämpfung der Spielsucht und die verbleibenden planerischen Gestaltungsmöglichkeiten hinzunehmen seien.

- 51** Die Sperrzeitregelung in Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV sei auch mit Blick auf die Berufsfreiheit zulässig. Regelungen zur Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs seien von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst. Wenn § 26 Abs. 2 GlüStV den Ländern das Recht einräume, durch Verordnung die Öffnungszeiten der Spielhallen zu verkürzen, so werde ihnen damit gleichzeitig das Recht eingeräumt, diese Regelungskompetenz auf die Gemeinden zu delegieren. Die Ermächtigung einer Gemeinde zum Erlass einer Rechtsverordnung stelle im Sicherheitsrecht keine Besonderheit dar.
- 52** Die Sperrzeitregelung und die Möglichkeit, diese zu verlängern, seien Berufsausübungsregelungen, mit denen der Gesetzgeber zulässigerweise ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel verfolge, nämlich die Eindämmung der Spielsucht, was sogar eine Berufswahlbeschränkung rechtfertigen könne. Mit Blick auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit des gewählten gesetzgeberischen Mittels genüge es, dass das Ziel gefördert werde. Eine zeitliche Einschränkung der Angebotsstruktur sei geeignet, das besonders gefährliche Automatenglücksspiel weniger lang verfügbar zu halten. Besser geeignete oder weniger einschneidende Mittel stünden nicht zur Verfügung.
- 53** Für Spielhallenbetreiber sei jederzeit erkennbar, wann der Bußgeldtatbestand des Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV erfüllt sei, sodass kein Verstoß gegen Art. 104 Abs. 1 BV vorliege.
- 54** Mit der Festlegung der Zahl der Glücksspielgeräte in Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV durch Verweis auf die bundesrechtliche Spieleverordnung verletze der Gesetzgeber das Rechtsstaatsprinzip nicht. Die Gesetzgebungskompetenz erge-

be sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Regelung beschränke die Berufsausübung der Spielhallenbetreiber in zulässiger Weise, weil der Betrieb einer Spielhalle in einer bestimmten Größe nicht geschützt sei.

IV.

- 55** Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

V.

- 56** Die Popularklagen sind teilweise unzulässig.
- 57** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt neben den formellgesetzlichen Bestimmungen des Art. 9 (mit Ausnahme des Abs. 2 Satz 2) und der Art. 10, 11, 12 und 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV auch der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 BV zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Art. 1 den Glücksspielstaatsvertrag enthält; denn hierdurch werden die von den Antragstellern angegriffenen staatsvertraglichen Regelungen in bayerisches Landesrecht transformiert (vgl. VerfGH vom 18.12.2007 VerfGHE 60, 234/243 f.; vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 105; vom 23.11.2016 BayVBI 2017, 701 Rn. 52).
- 58** Bei Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV handelt es sich nicht um einen zulässigen Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren. Gemäß dieser Vorschrift bestimmt sich die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen,

nach § 3 Abs. 2 SpielV. Die angegriffene landesrechtliche Norm stellt daher nur eine zitierende Wiedergabe der geltenden bundesrechtlichen Regelung in der Spieleverordnung dar; ein eigenständiger Regelungsgehalt kommt dem Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV nicht zu (vgl. VerfGH vom 21.11.1985 VerfGHE 38, 152/158; vom 26.10.2004 VerfGHE 57, 129/135).

- 59** 2. Die Popularklagen sind unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung unzulässig, soweit sich die Antragsteller gegen die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag wenden, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie einzuhalten ist (§ 25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV in der bis zum 31. Juli 2017 geltenden Fassung) und eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen darf (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV). Das gleiche gilt hinsichtlich der speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 GlüStV) und der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV).
- 60** a) Die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbegehrens kann nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht uneingeschränkt zugelassen werden. Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Das gilt auch, wenn die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bei der Antragstellung noch nicht vorliegt, aber vor Abschluss des anhängigen Verfahrens ergeht. Zwar ist die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift richtet, ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Ge-

sichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (vgl. VerfGH vom 26.10.2009 VerfGHE 62, 198/201 f.; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/177; vom 13.9.2011 VerfGHE 64, 159/166; VerfGH BayVBI 2017, 701 Rn. 58 f.). Auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache bereits ergangene Entscheidung bestimmte Aspekte nicht ausdrücklich erwähnt, rechtfertigt dies nicht stets eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung desselben Anfechtungsgegenstands. Ergibt sich aus der Begründung der früheren Entscheidung, dass der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Norm schon damals unter allen in Betracht zu ziehenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft hat, besteht kein Anlass für ein weiteres Popularklageverfahren (VerfGH vom 9.5.1994 BayVBI 1994, 494 f.; vom 31.1.2012 – Vf. 13-VII-10 – juris Rn. 36; vom 9.6.2015 BayVBI 2015, 740 Rn. 56; vom 24.1.2017 BayVBI 2017, 448 Rn. 7 ff.).

- 61** b) Nach diesen Grundsätzen sind die Popularklagen in dem bezeichneten Umfang unzulässig.
- 62** Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) festgestellt, dass die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie einzuhalten ist (§ 25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV) und eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen darf (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind. Zudem hat er in dieser Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) bejaht. In seiner Entscheidung vom 25. September 2015 (VerfGHE 68, 198 ff.) ist er zum Ergebnis gelangt, dass – unter anderem – die speziellen Werbeschränkungen für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 GlüStV) nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf das Ar-

gument eingegangen, im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und das Bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag hätte der Bayerische Senat beteiligt werden müssen (VerfGH vom 9.6.2015 VerfGHE 68, 107 Rn. 39 ff.; VerfGHE 68, 198 Rn. 121). Entsprechend der ständigen Rechtsprechung ist jeweils eine umfassende Prüfung anhand aller in Betracht kommender Normen der Bayerischen Verfassung erfolgt, selbst wenn sie von den damaligen Antragstellern nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (VerfGHE 66, 101/110; 68, 198 Rn. 117).

- 63** Die Antragsteller haben zu keiner dieser vom Verfassungsgerichtshof bereits überprüften und für verfassungsgemäß erachteten glücksspielrechtlichen Vorschriften rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte dargelegt, die damals, auch wenn sie nicht ausdrücklich in den Entscheidungen erwähnt worden sind, unberücksichtigt geblieben oder gar Ausdruck eines grundlegenden Wandels der allgemeinen Rechtsauffassung sind und nunmehr eine erneute verfassungsrechtliche Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren rechtfertigen. Insbesondere ergeben sich solche Umstände nicht aus den von den Antragstellern angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521) und des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (Az. 15/13 – juris).
- 64** aa) Der Verfassungsgerichtshof hatte im Rahmen der Prüfung, ob die glücksspielrechtlichen Vorschriften mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar sind, keinen fehlerhaften Prüfungsmaßstab angelegt. Die Antragsteller messen für ihre gegenteilige Auffassung den vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 54 f.; dazu Möstl, BayVBl 2017, 659 ff.) geäußerten Zweifeln eine Bedeutung bei, die sie nicht haben und im Übrigen als nicht entscheidungserhebliches obiter dictum in einem nicht bindenden Nichtannahmebeschluss durch eine Kammer (vgl. §§ 93 a, 93 b Satz 1 Alt. 1 BVerfGG; Sperlich in Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 93 b Rn. 32) nicht beanspruchen können.

- 65** Der Verfassungsgerichtshof geht für die Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift als Gegenstand seiner Kontrolle nach Art. 98 Satz 4 BV auf ihre Vereinbarkeit mit (höherrangigem) Bundesrecht zu prüfen ist, seit seiner Entscheidung vom 28. Juni 1988 (VerfGHE 41, 59 ff.), so auch in den Entscheidungen vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101/111) und vom 25. September 2015 (VerfGHE 68, 198 Rn. 134, 227), in ständiger Rechtsprechung von folgendem Grundsatz aus:
- 66** Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, so kann das nur insoweit beachtlich sein, als darin zugleich ein Verstoß gegen bayerisches Verfassungsrecht liegt. Ob ein formelles Landesgesetz oder eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung jedoch nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst verletzt, wenn ein bayerischer Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbezug schafft. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (zuletzt etwa VerfGH vom 11.1.2017 – Vf. 7-VII-16 – juris Rn. 33; vom 4.4.2017 BayVBI 2017, 553 Rn. 26; vom 19.3.2018 – Vf. 4-VII-16 – juris Rn. 38; vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 96).
- 67** Im Übrigen können Grundrechte und andere Bestimmungen des Grundgesetzes gemäß Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG sowie gemäß Art. 31 und 142 GG mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Verfassung des Freistaates Bayern als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein muss. So ist etwa bei Auslegung der

durch Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV gewährleisteten Wahlgrundsätze sowie bei Bestimmung des Inhalts des Demokratieprinzips zu berücksichtigen, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des Homogenitätsgrundsatzes gemäß Art. 28 Abs. 1 GG – der allerdings nur ein gewisses Maß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen (im materiellen Sinn) erfordert – den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen muss (vgl. VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 97). Im Hinblick auf diese die Verfassungsautonomie der Länder begrenzenden Bestimmungen des Grundgesetzes darf der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung nicht auf offensichtliche und schwerwiegende Verstöße beschränken, sondern hat eine umfassende Beurteilung vorzunehmen (vgl. VerfGHE 66, 70/84 ff. einerseits, 66, 70/92 f. andererseits) und kann in diesem Zusammenhang unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet sein.

- 68** Nur auf diese zuletzt genannte – seltene – Fallgruppe, in der es um die Vereinbarkeit der Bayerischen Verfassung mit denjenigen Bestimmungen des Grundgesetzes geht, welche die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, beziehen sich die vom Bundesverfassungsgericht geäußerten Zweifel an der Vertretbarkeit eines eingeschränkten Prüfungsumfanges (BVerfG NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 54). Ein solcher Fall steht hier indes nicht zur Entscheidung. Vorliegend ging und geht es um die Frage, ob der Freistaat Bayern mit der Zustimmung zu den in Rede stehenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat. Die bundesrechtlichen Kompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG wirken nicht kraft Bundesrechts in die Landesverfassungen hinein. Das hat das Bundesverfassungsgericht – als damaliges Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein – ausdrücklich entschieden und zur Begründung unter anderem hervorgehoben (BVerfG vom 7.5.2001 BVerfGE 103, 332/349 ff.): Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder erfolgt in einem Bundesstaat nur auf der Ebene des Gesamtstaates. Eine Landesverfassung kann zwar eine eigenständige Anordnung dahingehend enthalten, dass die Landesstaatsgewalt die

Verbandskompetenzordnung zu beachten hat, sie muss es aber nicht. Aus der Sicht eines Landes ist zu berücksichtigen, dass seine Verfassungsautonomie und damit seine Staatlichkeit ganz nachhaltig beschädigt werden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in die Landesverfassung „hineingelesen“ wird. Auf diese Weise wird letztlich ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland, nämlich das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, untergraben. Da die Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungsbefugnisse verteilen, werden Bund und Länder unmittelbar kraft Bundesverfassungsrechts berechtigt. Für die Länder bedarf es keiner Transformation auf der Ebene der Landesverfassung, um in dem ihnen belassenen vom Bund in der Verfassung geregelten Umfang tätig zu werden. Ihre Befugnisse und deren Grenzen können die Länder unmittelbar aus dem Grundgesetz ablesen.

- 69** Demnach bestand und besteht für den Verfassungsgerichtshof auch mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521 ff.) kraft Bundesrechts keine Verpflichtung, die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (und sonstigem Bundesrecht mit Ausnahme des die Verfassungsautonomie der Länder begrenzenden Bundesverfassungsrechts) zu prüfen. Er ist andererseits bundesrechtlich nicht gehindert, im Rahmen seines auf die Bayerische Verfassung begrenzten Prüfungsmaßstabs nur offenkundige und schwerwiegende Verstöße gegen Bundesrecht als Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zu werten. Entsprechendes gilt für die Frage eines Widerspruchs von Landesrecht gegen Vorschriften des Europäischen Unionsrechts.
- 70** bb) Eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) ist auch nicht aufgrund des von den Antragstellern angeführten Urteils des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (Az. 15/13 – juris) veranlasst.

- 71** Dort wurde zwar entschieden, dass die in den entsprechenden baden-württembergischen Übergangsvorschriften (§ 51 Abs. 4 Sätze 1 und 2 LGlüG i. V. m. § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV) normierte Stichtagsregelung mit dem 28. Oktober 2011 an einen Zeitpunkt anknüpfe, zu dem das Vertrauen der Betroffenen noch schutzwürdig gewesen sei. Der Umstand, dass ein anderes Landesverfassungsgericht eine vergleichbare Übergangsregelung gemessen an dem für dieses maßgeblichen landesverfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anders bewertet, rechtfertigt jedoch für sich allein keine erneute Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren. Die tragenden Erwägungen des Staatsgerichtshofs (juris Rn. 457 ff.) enthalten keine – für den bayerischen Rechtsraum maßgeblichen – neuen rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkte, die bei der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 unberücksichtigt geblieben wären (vgl. VerfGHE 66, 101/115 ff.). Einer erneuten Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren bedarf es umso weniger, als das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. März 2017 in ausdrücklicher Auseinandersetzung mit den Argumenten des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg und in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgerichtshof entschieden hat, dass der in der bayerischen Übergangsregelung (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) festgelegte Stichtag dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes hinreichend Rechnung trägt (BVerfGE 145, 20 Rn. 196 ff.).
- 72** 3. Im Hinblick auf weitere angegriffene Regelungen sind die Popularklagen mangels hinreichender Substanziierung unzulässig.
- 73** Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Bayerischen Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird.
- 74** a) Hieran fehlt es, soweit sich die Popularklagen gegen Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV richten. Dass die Einführung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, hat der Verfassungsgerichtshof bereits ent-

schieden (vgl. oben 2. b). Darüber hinausgehende, speziell auf die Voraussetzungen einer Erlaubnis gemäß Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV bezogene substantiierte Rügen sind nicht erkennbar. Entsprechendes gilt für die Zuständigkeitsnorm des Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV. Im Hinblick auf die Regelung zur Aufsicht in Art. 10 AGGlüStV machen die Antragsteller keine eigenständige Grundrechtsverletzung geltend, sondern rügen lediglich, die Vorschrift sei sinnlos, weil die anderen angegriffenen Normen nichtig seien. Ebenso wenig wird eine Grundrechtsverletzung im Hinblick auf die Bestimmungen des § 24 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 sowie des § 25 Abs. 3 GlüStV hinreichend geltend gemacht.

- 75** b) Soweit sich die Antragsteller – über die im Verfahren Vf. 4-VII-13 ausdrücklich bezeichneten Bestimmungen hinaus – allgemein gegen den Zustimmungsbeschluss zu weiteren Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags wenden, fehlt es ebenfalls an der erforderlichen substantiierten Darlegung einer möglichen Grundrechtsverletzung.

VI.

- 76** Im Hinblick auf die im Folgenden aufgeführten Regelungen ist von der Zulässigkeit der Popularklagen auszugehen; diese sind insoweit jedoch unbegründet (vgl. auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2017, mit der der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Verfahren Vf. 14-VII-16 abgelehnt wurde).
- 77** 1. Die Vergrößerung des Mindestabstands zwischen Spielhallen (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) auf 500 Meter durch das Änderungsgesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393) ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 78** Insoweit wird zunächst auf die Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) Bezug genommen, in der der Verfassungsgerichtshof den bis zum 31. Juli 2017 geltenden Mindestabstand von 250 Metern als verfassungsgemäß erachtet

hat. Die Vergrößerung dieses Abstands auf 500 Meter führt zu keiner anderen Einschätzung. Zwar verstärkt diese Regelung insbesondere den Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber, weil sie eine weitere Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge hat; gleichwohl ist sie nicht unangemessen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wird die Grenze der Zumutbarkeit nach wie vor nicht überschritten, zumal es im Hinblick auf bestehende Spielhallen und auf solche, für die der vollständige Antrag auf Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 gestellt wurde, beim Mindestabstand von 250 Metern verbleibt (vgl. zum in Berlin und im Saarland geltenden Mindestabstand von 500 Metern BVerfGE 145, 20 Rn. 119 ff.).

- 79** 2. Die Regelung zur Sperrzeit für Spielhallen in Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV i. V. m. § 26 Abs. 2 GlüStV lässt Verfassungsverletzungen nicht erkennen.
- 80** a) Es kann dahinstehen, ob die Antragsteller im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV zulässig die Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 11, 83 BV rügen können (vgl. VerfGH vom 18.12.1987 VerfGHE 40, 154, 158; vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/87). Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist eine institutionelle Garantie und für die Gemeinden, nicht aber für den einzelnen Bürger ein grundrechtsähnliches Recht. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist durch die Sperrzeitenregelung in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV und die Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV jedenfalls nicht verletzt. Auch sonstige verfassungswidrige Beschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sind nicht ersichtlich.
- 81** Der bayerische Gesetzgeber ist durch § 26 Abs. 2 GlüStV dazu aufgerufen und ermächtigt, für Spielhallen Sperrzeiten festzusetzen, die drei Stunden nicht überschreiten dürfen. Dementsprechend galt zunächst eine dreistündige Sperrzeitregelung, die mit Wirkung zum 1. August 2017 auf sechs Stunden verlängert wurde. Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV setzt den seinerseits nicht verfassungswidrigen § 26 Abs. 2 GlüStV um. Die Sperrzeit dient nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs.

16/12192 S. 14, 17/16719 S. 3) der Prävention von Spielsucht, da eine nachhaltige Ruhezeit Spieler zu einer Pause zwingt und die Anreize zum Weiterspielen hemmt. Diese Überlegungen halten sich, sowohl was die grundlegende Norm des § 26 Abs. 2 GlüStV selbst als auch was Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV in seiner früheren und in seiner derzeit geltenden Fassung anbelangt, im Rahmen der dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsprärogative, welche Maßnahmen er zur Bekämpfung der Spielsucht in seinem Gesamtkonzept für erforderlich und wirksam erachtet. Dass § 26 Abs. 2 GlüStV die Gemeinden zu keiner Verkürzung der Sperrzeiten ermächtigt, verstößt nicht gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber darf typisierend vorgehen; warum den Gemeinden die Möglichkeit von Sperrzeitverkürzungen eingeräumt werden sollte, ist mit Blick auf die Gesetzesziele nicht ersichtlich.

- 82** Die Vorschriften belasten die Kommunen nicht unbillig. Es steht in ihrem Ermessen, ob sie über die gesetzlich angeordnete Sperrzeit hinaus aufgrund lokaler Besonderheiten längere Schließzeiten vorsehen möchten. Auch werden die Kommunen durch die Verordnungsermächtigung als solche nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, anstelle der Verordnungsermächtigung eine in den Voraussetzungen freiere Satzungsermächtigung zu schaffen. Im Sicherheits- und Gewerberecht sind Verordnungsermächtigungen wie die vorliegende üblich und zulässig, wie schon der Vergleich mit dem eine ähnliche Materie regelnden § 2 LSchIV zeigt. Die Planungshoheit der Gemeinden wird durch die glücksspielrechtlichen Bestimmungen nicht in einer das kommunale Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigenden Weise beschränkt. Die gewerberechtlichen Bestimmungen dienen typisierend der Abwehr der von Spielhallen ausgehenden Gefahren und überlagern das Planungsrecht. Ein Anspruch der Gemeinden, Gewerbe- und Einkommensteuer aus dem Betrieb von Spielhallen zu erzielen, lässt sich aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht ableiten.
- 83** b) Die Festlegung einer Sperrzeit von drei bzw. sechs Stunden schränkt die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber (Art. 101 BV) in erlaubter Weise ein, wie für die anderen beschränkenden Regelungen bereits festgestellt. Bekämpfung und

Verhinderung der Glücksspielsucht, die insbesondere vom Spiel mit Geldspielautomaten ausgeht, ist ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die Sperrzeitregelung dient der Ausdünnung des Angebots an Spielmöglichkeiten in zeitlicher Hinsicht. Der Gesetzgeber ergänzt damit die ihrerseits zulässige räumliche Begrenzung des Spielangebots durch Abstandsgebot und Verbundverbot um eine zeitliche Komponente und schränkt auch in der Kombination der Maßnahmen die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber in zulässiger Weise ein (BVerfGE 145, 20 Rn. 155 f.). Die Sperrzeitregelung ist verhältnismäßig, weil der Gesetzgeber für die Angebotspause die frühen Morgenstunden von 3.00 Uhr bis nunmehr 9.00 Uhr wählt.

- 84** 3. Die Regelungen in Art. 12 AGGlüStV zur Erteilung von Befreiungen für Spielhallen sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 85** Art. 12 AGGlüStV, der die Übergangsbestimmungen des § 29 Abs. 4 GlüStV ergänzt und deshalb ebenfalls zum Übergangsrecht für bereits bestehende Spielhallen zu rechnen ist, lässt keine Verstöße gegen die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) erkennen. Das Übergangsrecht insgesamt stellt einen zulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber und eine gleichfalls zulässige Eigentumsbegrenzung dar (BVerfGE 145, 20 Rn. 176 ff.). Auch soweit Art. 12 AGGlüStV für den Weiterbetrieb von Spielhallen in einem baulichen Verbund die Vorlage eines Anpassungskonzepts im Hinblick auf die Zahl der Geldspielgeräte verlangt, ist der Eingriff in die Berufsfreiheit zur Bekämpfung der Spielsucht gedeckt. Zu Recht verweist das Bundesverfassungsgericht (a. a. O., Rn. 191) darauf, dass gerade bei Mehrfachspielhallen im baulichen Verbund das Vertrauen in den unbeschränkten Weiterbetrieb schon vor der Neuregelung stark eingeschränkt war, weil der Betrieb derartiger Spielhallenverbünde als legale Umgehung der vom Gesetzgeber schon früher beabsichtigten Einschränkung der Geldspielgeräte anzusehen ist. Dem Gesetzgeber war es deshalb im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums verfassungsrechtlich unbenommen, bei der Bekämpfung der Spielsucht ein besonderes Au-

genmerk auf die baulichen Verbände zu richten und insoweit die Ausnahmetatbestände anders zu fassen als beim Abstandsgebot.

- 86** 4. Die Bußgeldvorschrift des Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV, wonach ordnungswidrig handelt, wer entgegen Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV eine Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich.
- 87** Sie verstößt nicht gegen den strengen Gesetzesvorbehalt des Art. 104 Abs. 1 BV. Die Voraussetzungen für die Verhängung eines Bußgeldes sind so konkret umschrieben, dass der Anwendungsbereich der Bußgeldvorschrift klar erkennbar ist. Der betroffene Spielhallenbetreiber kann in zumutbarer Weise vorhersehen und feststellen, welches Verhalten mit einem Bußgeld belegt ist. Zwar mag beispielsweise der Begriff des Mindestabstands in § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV auslegungsbedürftig sein; diese und ähnliche Auslegungsfragen sind aber bereits Gegenstand des Erlaubnisverfahrens. Der Betroffene kann davon ausgehen, dass die Verwaltungsbehörden im Erlaubnisverfahren und gegebenenfalls die Verwaltungsgerichte zur Berechnung die ihm günstigste, auch durch die Gesetzesmaterialien gedeckte Auslegung wählen und den Mindestabstand ab der Außenwand der Spielhalle bemessen (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 14); topografischen Besonderheiten kann mit einer Befreiung nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV begegnet werden. Ist der Mindestabstand nicht gewahrt, wird bereits keine Erlaubnis erteilt; ein diesbezüglicher Auslegungsbedarf im Rahmen des Bußgeldverfahrens ist damit ohnehin nicht erkennbar.

VII.

- 88** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).