

## Leitsatz:

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 m 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), sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Auch die Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

## Hinweis:

Der am 1.7.2012 in Kraft getretene Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GVBl S. 319) unterwirft Spielhallen neben dem Gewerberecht nun auch dem Regelungsregime des Glücksspielstaatsvertrags. Hiergegen hatten mehrere Spielhallenbetreiber beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine Popularklage eingereicht und insbesondere geltend gemacht, dass die neuen Vorschriften in erster Linie das Rechtsstaatsprinzip, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Berufs- und allgemeine Handlungsfreiheit und die Eigentumsgarantie der Bayerischen Verfassung verletzen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklagen abgewiesen. Angesichts des hohen Suchtpotenzials gerade der in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen sowohl für den Betroffenen als auch für dessen Familie und die Gesellschaft liege den angegriffenen Regelungen ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel zugrunde. Dass die Interessen der Spielhallenbetreiber und -unternehmer demgegenüber zurücktreten müssen, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, zumal Spielhallen auch künftig in einer Größe zugelassen werden dürfen, die einen wirtschaftlichen Betrieb ermöglichen.



Vf. 10-VII-12  
Vf. 11-VII-12  
Vf. 12-VII-12  
Vf. 14-VII-12  
Vf. 19-VII-12

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklagen

I. Vf. 10-VII-12

1. der A.-GmbH in M.,
2. der V. GmbH in M.,
3. des Herrn T. A. in M.,

II. Vf. 11-VII-12

der M. GmbH in M.,

III. Vf. 12-VII-12

des Herrn M. S. in W.,

IV. Vf. 14-VII-12

der D. GmbH & Co. Immobilien KG in H.,

V. Vf. 19-VII-12

1. der O.-GmbH in A.,

2. der T.-GmbH in A.,

3. des Herrn G. W. in A.,

4. der Frau Z. F. in A.,

Bevollmächtigte zu I. bis IV.: Rechtsanwälte Prof. H. & Partner in M.,

Bevollmächtigte zu V.: Rechtsanwälte W. M. L. in A.,

jeweils auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 9 und 11 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270),
2. der §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I),

durch die Richterinnen und Richter

Dr. Huber,

Ruderisch,

Dr. Heßler,

Dr. Allesch,

Happ,

Lorbacher,

Dr. Münzenberg,

Dr. Wagner L.,

Dr. Muthig

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung

vom 28. Juni 2013

folgende

### **Entscheidung:**

Die Anträge werden abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

Gegenstand der zu gemeinsamer Entscheidung verbundenen Popularklagen ist 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 (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) zuzustimmen, soweit dieser Beschluss die §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 319) betrifft (vgl. Art. 1 Erster

GlüÄndStV). Ferner richten sich die Popularklagen gegen Art. 9 und 11 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270).

Die angegriffenen und die damit im Zusammenhang stehenden Regelungen des am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags haben folgenden Wortlaut:

## § 1

### Ziele des Staatsvertrages

<sup>1</sup>Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

<sup>2</sup>Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

## § 24

### Erlaubnisse

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

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

(3) Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

## § 25

### Beschränkungen von Spielhallen

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

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

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

## § 29

### Übergangsregelungen

...

(4) <sup>1</sup>Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. <sup>2</sup>Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, gelten bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. <sup>3</sup>Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i Gewerbeordnung erteilt

worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§ 24 und 25 vereinbar. <sup>4</sup>Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen. <sup>5</sup>Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

...

Die angegriffenen Regelungen des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags 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) <sup>1</sup>Ausgeschlossen 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. <sup>2</sup>Die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, bestimmt sich nach § 3 Abs. 2 der Verordnung über Spiel-

geräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl I S. 280).

(3) <sup>1</sup>Ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden. <sup>2</sup>Die 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.

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

## Art. 11

### Betrieb von Spielhallen

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

...

## II.

1. Sämtliche Antragsteller machen geltend, die angegriffenen Vorschriften verstießen in erster Linie gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Ferner seien der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Übermaßverbot, das Grundrecht der Berufs- und allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 103 BV) verletzt.

a) Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Übermaßverbot ergebe sich, dass Grundrechte nur eingeschränkt werden dürften, wenn dies zwingend geboten sei. Zwar liege die Prävention bei Suchtgefährdung im öffentlichen Interesse. Die Verfolgung dieses Interesses dürfe aber nicht so weit gehen, dass dem Einzelnen vorgeschrieben werde, wie und wo er seine Freizeit zu verbringen habe.

Der Gesetzgeber dürfe insoweit nur tätig werden, wenn durch das Verhalten des Einzelnen beispielsweise die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die Gesundheit der Allgemeinheit gefährdet werde. Bei Spielhallen griffen diese Überlegungen nicht. Dort hätten Jugendliche unter 18 Jahren keinen Zutritt. Spielhallen dürften nur unter Aufsicht betrieben werden. Seit 1985 sei der Alkoholausschank verboten. Die angegriffenen Normen dienten also ausschließlich dem Selbstschutz der Besucher vor übermäßiger Spielsucht. Den Menschen vor sich selbst zu schützen sei aber nicht Aufgabe des Gesetzgebers. Die angeblich gesteigerte Kriminalität im Umkreis von Spielhallen sei nicht nachweisbar. Entgegen der Gesetzesbegründung führe die gestiegene Anzahl von Spielhallen nicht zu einer erhöhten Suchtgefahr für die Bevölkerung. Auch die Annahme, Mehrfachkonzessionen steigerten das pathologische Spielverhalten, seien empirisch nicht belegt. Als Folge der Restriktionen würden sich Spieler allenfalls länger in der gleichen Spielhalle aufhalten oder Fahrten zu anderen Standorten in Kauf nehmen. Da die angegriffenen Regelungen daher weder angemessen seien noch ihren vorgeblichen Zweck erreichten, verstießen sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Übermaßverbot.

b) Die zusätzliche Erlaubnispflicht für Errichtung und Betrieb einer Spielhalle, das Erfordernis, zwischen Spielhallen einen Mindestabstand von 250 m einzuhalten, und das Verbot, mehrere Spielhallen im Verbund zu betreiben, seien nicht nur Berufsausübungsregelungen. Da Umsatzeinbußen von 75 % die Folge seien und dies zur Schließung von drei Vierteln aller Spielhallen führen werde, handle es sich um eine unzulässige Berufswahlsperrung. Auch bewirke die Abstandsregelung ein faktisches Errichtungsverbot neuer Spielhallen. Zwar stehe die durch Art. 101 BV geschützte Berufs- und Gewerbefreiheit unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Es sei aber kein öffentliches Interesse ersichtlich, das die Einschränkungen rechtfertigen könne. Die vom Gesetzgeber im Rahmen seines Eindämmungskonzepts angeführten Gefahren seien bislang nicht mit überprüfbaren Zahlen belegt worden. Insbesondere seien die Gefahren pathologischen Spielverhaltens, die vom gewerblichen Geldgewinnspiel ausgingen, erheblich geringer, als

dies in der öffentlichen Diskussion behauptet werde. Nach den Untersuchungsergebnissen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung seien 0,2 bis 0,56 % der Bevölkerung als pathologische Spieler zu bezeichnen; davon entfielen lediglich 30 % auf gewerbliche Geldspielgeräte (ca. 31.000 Personen). Das Argument, dass die Verfügbarkeit des Geld- oder Warengewinnspiels als potenzieller stoffungebundener Suchtauslöser und der künftige Zuwachs im Spielhallenbestand begrenzt werden sollten, sei nicht stichhaltig, wenn man beispielsweise die Ausweichmöglichkeiten der Spieler auf das Internet-Glücksspiel berücksichtige. Die Verfügbarkeit lasse sich auch durch weniger einschneidende organisatorische Maßnahmen, wie z. B. einen erweiterten Jugendschutz, herbeiführen. Im Übrigen sei das Verhalten des Freistaates Bayern widersprüchlich, da er seine Spielbanken gerätetäglich aufrüste; dort stünden derzeit ca. 1.100 Geldspielautomaten (5,3 % der in privaten Spielhallen aufgestellten Geräte). Jedenfalls seien die angeblichen Gefahren abzuwägen mit den durch die Einschränkungen verbundenen wirtschaftlichen Nachteilen für die Betreiber von Spielhallen, welche im Einzelfall zur Vernichtung der privaten wirtschaftlichen Existenz führen könnten.

c) Die Eigentumsgarantie (Art. 103 BV) sei verletzt, weil § 29 Abs. 4 GlüStV zu einer nachträglichen Entwertung der auf der Grundlage des § 33 i GewO erteilten, bestandskräftigen Erlaubnisse nach Ablauf von fünf Jahren bzw. von einem Jahr führe. Dies gelte vor allem für Gebäude, die für den Betrieb mit Mehrfachkonzessionen errichtet worden seien. Ihre Neuvermietung werde quasi unmöglich, da Mehrfachkonzessionen nach der neuen Rechtslage nicht mehr erteilt werden dürften. Auch sonstige Vermögenswerte des Betriebs, wie der Kundenstamm, würden völlig wertlos. Die vorgesehenen Übergangsfristen seien zu knapp bemessen. Der Aufbau und Betrieb einer Spielhalle erfordere erhebliche Investitionen; die Betroffenen hätten ihre Dispositionen im Vertrauen auf den Fortbestand der früher geltenden Rechtslage getroffen. Allein mit Unterhaltungsspielen könnten Spielhallen nicht wirtschaftlich betrieben werden. Es handle sich daher um eine entschädigungspflichtige Legalenteignung.

d) Gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) werde u. a. deswegen verstoßen, weil dem bayerischen Gesetzgeber die Kompetenz für den Erlass der angegriffenen Vorschriften fehle. Diese enthielten bauplanungsrechtliche Regelungen und unterfielen daher dem Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Dies zeige schon die Begründung zum Ausführungsgesetz, die auf die städtebauliche Entwicklung in den Gemeinden verweise. Von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG habe der Bundesgesetzgeber mit dem Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung abschließend und umfassend Gebrauch gemacht, sodass insoweit eine landesrechtliche Regelung versperrt sei. Die den Ländern in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugewiesene Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Spielhallen sei demgegenüber auf Regelungen mit besonderem örtlichem Bezug beschränkt; eine solche „lokale Radizierung“ fehle den angegriffenen Normen zum Mindestabstand zwischen Spielhallen und zum Ausschluss des Betriebs von Spielhallen im Verbund.

2. Die Antragsteller im Verfahren Vf. 19-VII-12 rügen eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV unter folgenden weiteren Gesichtspunkten:

a) Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV, wonach Gemeinden durch Verordnung einen größeren Mindestabstand als 250 m festlegen könnten, werde dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und dem Erfordernis der Bestimmtheit einer Norm nicht gerecht. Diese Klausel sei ferner unzureichend, weil sie Mehrfachkonzessionen innerhalb der 250 m-Grenze oder in Spielhallenkomplexen ausspare. Der Glücksspielstaatsvertrag enthalte keine Regelung, welche Spielhalle nach Ablauf der Übergangsfristen weiterbetrieben werden dürfe. Eine Entscheidung nach dem „Windhund-Prinzip“ verletze die Anforderungen an Transparenz und Chancengleichheit. Offenbleibe zudem, inwieweit nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist eine Befreiung zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich im Sinn des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sei. Hinsichtlich der einjährigen Übergangsfrist habe der Gesetzgeber überhaupt keine Härtefallregelung vorgesehen, sodass von einem Totalausfall der Regelungspflicht auszugehen sei.

b) § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV führe zu einer nachträglichen Entwertung bestandskräftiger Erlaubnisse nach Ablauf von fünf Jahren. Die Regelung entziehe faktisch einzelfallbezogen gewährte, bestandskräftige und unbefristete Rechtspositionen, die nicht nur als Grundlage einer gewerblichen Betätigung dienten, sondern im Vertrauen auf deren Bestand umfängliche Investitionen getätigt worden seien. Hieraus ergebe sich ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot und zugleich gegen die Eigentumsgarantie.

c) Die angegriffenen Regelungen verstießen gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56, 49 AEUV). Ziel des Gesetzgebers sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein Zurückdrängen des gewerblichen Spielrechts zugunsten des staatlich dominierten Spielbetriebs und der damit verbundenen Einnahmen. Die Errichtung eines solchen quasi-staatlichen Glücksspielmonopols sei nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Auch wenn die Grundentscheidung für ein Monopolsystem im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats liege, müsse sie jedoch den unionsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Sie müsse daher ebenso wie die Anwendung in der Praxis geeignet sein, kohärent und systematisch zur Verringerung der Gelegenheit zum Spiel und zur Begrenzung der Tätigkeit in diesem Bereich beizutragen. Das sei jedoch schon deshalb nicht der Fall, weil staatlich betriebene Spielbanken von den angegriffenen Vorschriften nicht erfasst würden, obwohl sie in ihren Räumlichkeiten Geldspielgeräte betreiben dürften.

3. Die Antragsteller in den Verfahren Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12 und Vf. 14-VII-12 sind der Auffassung, Art. 101 BV sei ferner im Hinblick auf die Handlungsfreiheit der betroffenen Spieler verletzt. Auch selbstgefährdende Handlungen seien durch das Grundrecht des Art. 101 BV geschützt. Die Eindämmung der Spielsucht dürfe nicht zu einer Einschränkung der Handlungs- und Willensfreiheit des Einzelnen führen. So sei es dem Staat auch nicht erlaubt, Rauchen, Trinken oder gefährliche Sportarten gänzlich zu untersagen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklagen für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

Es fehle in großen Teilen an einer substantiierten Darlegung der Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung. Der Staat sei zum Schutz seiner Bürger berechtigt und verpflichtet; die Interessen der Spielhallenbetreiber müssten insoweit zurückstehen. Eine unzulässige Einschränkung der Handlungsfreiheit sei daher nicht gegeben. Die Festlegung eines Mindestabstands zwischen Spielhallen sei dem für gesetzliche Regelungen geltenden Bestimmtheitsgebot geschuldet. Ein Verstoß gegen EU-Recht sei nicht erkennbar.

2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Zulässigkeit der Popularklagen teilweise zweifelhaft, im Übrigen seien die Anträge unbegründet.

a) Die Antragsteller trügen nicht substantiiert vor, inwiefern die allgemeinen Erlaubnisvoraussetzungen nach Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV aus ihrer Sicht in Grundrechte der Bayerischen Verfassung eingriffen. Auch hinsichtlich der Befugnis zum Erlass von Nebenbestimmungen in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV und zur Beschränkung der Zahl der Erlaubnisse in § 25 Abs. 3 GlüStV hätten die Antragsteller keine Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung geltend gemacht. Jedenfalls insoweit seien die Anträge unzulässig.

b) Im Übrigen hält die Staatsregierung die Popularklagen für unbegründet.

aa) Gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) werde nicht verstoßen.

(1) Der Erlass der angegriffenen Regelungen sei von der Landesgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gedeckt. Das Verbot der Mehrfachkonzession und das Abstandsgebot seien keine bodenrechtli-

chen Bestimmungen, sondern regelten die wirtschaftliche Betätigung des Betriebs von Spielhallen, indem sie ordnend und lenkend in diesen Wirtschaftszweig eingriffen. Der Gesetzgeber stelle hierbei nicht auf die städtebauliche Entwicklung ab, sondern bezwecke die ordnende Steuerung der gewerblichen Betätigung der Spielhallenbetreiber zur Bekämpfung der Spielsucht, indem die in bestimmten Gebieten bestehende hohe Dichte an Spielhallen verringert werden solle. Selbst wenn man, wie die Antragsteller, davon ausgehe, dass der Bund den Ländern aus dem Bereich der Wirtschaft die alleinige Gesetzgebungsbefugnis nur für solche Regelungen überlassen habe, die „lokal radiziert“ seien, so bedeute dies hinsichtlich des Rechts der Spielhallen nur, dass dem Bund weiterhin die Kompetenz verbleibe, die Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb der Geldspielgeräte zu regeln. Bei den vorliegend in Rede stehenden Regelungen handle es sich jedoch gerade um Vorschriften, die an örtliche Verhältnisse anknüpfen.

(2) Mit dem Abstandsgebot von 250 m zwischen mehreren Spielhallen werde weder gegen den Bestimmtheitsgrundsatz noch gegen das Willkürverbot verstoßen. Durch die hiermit bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen solle es für Spieler schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln. Dem gewählten Mindestabstand lägen damit sachliche Überlegungen zugrunde. Soweit Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlStV einen Ausnahmetatbestand vorsehe, handle es sich entgegen den Ausführungen der Antragsteller nicht um eine Verordnungsermächtigung, sondern um eine von der Erlaubnisbehörde zu treffende Einzelfallentscheidung, deren Inhalt, Zweck und Grenzen hinreichend konkret vorgegeben seien. Es sei auch nicht zu beanstanden, dass der Landesgesetzgeber die Behandlung konkurrierender Anträge nicht geregelt habe. Dies könne die Verwaltungspraxis bewältigen.

(3) Ein offenkundiger und schwerwiegender Verstoß gegen Unionsrecht liege nicht vor. In anderen Mitgliedstaaten ansässige Personen würden nicht diskriminiert. Die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit würden nicht unzulässig beschränkt. Als zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die Beschränkungen rechtfertigen könnten, habe der Europäische Gerichtshof die Bekämpfung von pa-

thologischem Spielverhalten und illegalem Glücksspiel sowie den Schutz der Verbraucher vor für sie schädlichen Ausgaben anerkannt.

bb) Die Einführung einer zusätzlichen Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen, die u. a. an die Einhaltung des Verbots der Mehrfachkonzession sowie eines Mindestabstands von 250 m geknüpft sei, stelle einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) dar, der jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei.

Bei den angegriffenen Normen handle es sich um Berufsausübungs-, nicht Berufswahlregelungen, da Art und Weise der beruflichen Betätigung festgelegt würden. Die Berufsfreiheit gewährleiste nicht die Möglichkeit des unbefristeten Betriebs einer Spielhalle bestimmter Größe oder an bestimmten Orten. Suchtbekämpfung und -vorbeugung, Spieler- und Jugendschutz sowie Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität seien besonders wichtige Gemeinwohlziele, die die Berufsausübungsregelungen rechtfertigten. Ziel der Regelungen sei es, die Verfügbarkeit des Geld- oder Warengewinnspiels als potenziellen Suchtauslöser zu begrenzen und einem weiteren Zuwachs an Spielhallen entgegenzuwirken. Hierfür seien die angegriffenen Normen auch geeignet, weil ein Zusammenhang zwischen dem Umfang des Angebots und dem Ausmaß der Suchtgefahr bestehe. Die Regelungen seien erforderlich und angemessen, weil ein milderes Mittel zur Eindämmung der starken Zunahme der Geldspielgeräte durch Entstehen von casinoähnlichen Spielhallenkonglomeraten nicht ersichtlich sei. Der Gesetzgeber habe den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum eingehalten, zumal im Einzelfall Ausnahmen vom Mindestabstand zugelassen werden könnten.

cc) Das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV) im Hinblick auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sei nicht verletzt.

Die angegriffenen Regelungen seien Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Sie bewirkten im Hinblick auf bestehende Spielhallen keine Enteignung, da nicht etwa subjektive Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter hoheitlicher Aufgaben entzogen würden. Regelungsgegenstand seien vielmehr dem

Wohl der Allgemeinheit dienende Nutzungsbeschränkungen. Bereits erteilte gewerberechtliche Erlaubnisse würden nicht völlig entwertet. Es verblieben den Inhabern genügend Nutzungsmöglichkeiten für ihre Betriebe, so etwa auch der Einsatz von Unterhaltungsspielen.

Der Gesetzgeber habe gemäß dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angemessene Übergangs- und Befreiungsregelungen geschaffen, die dem bei der Aufhebung oder Modifizierung der geschützten Rechtspositionen erforderlichen besonderen Vertrauensschutz sowie den Besonderheiten von Einzelfällen Rechnung trügen. Die Übergangsregelungen differenzierten zutreffend für die Zeiträume bis zum und nach dem 28. Oktober 2011. An diesem Tag habe die Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen, dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen. Spätestens seit diesem Zeitpunkt hätten die betroffenen und interessierten Kreise daher zuverlässige Kenntnis von der beabsichtigten Rechtsänderung gehabt. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Staatsverträge im Ratifizierungsverfahren nicht mehr geändert werden könnten. Zudem habe Mitnahmeeffekten in Gestalt der raschen Eröffnung neuer Spielhallenkomplexe entgegengewirkt werden sollen. Es werde auch nicht gegen das Rückwirkungsverbot von Gesetzen verstoßen. Eine unechte Rückwirkung, wie sie hier vorliege, sei verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes werde durch die Übergangs- und Befreiungsregelungen hinreichend Rechnung getragen.

dd) Ob die Einführung einer Erlaubnis für Spielhallen und die hierfür von den Spielhallenbetreibern zu erfüllenden Voraussetzungen einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der Spielhallenbesucher darstelle, sei fraglich, da die hiermit verbundene Beeinträchtigung der Spieler ein bloßer Reflex der die Spielhallenbetreiber betreffenden Regelungen sei. Jedenfalls stünden einem solchen Eingriff von lediglich geringer Intensität für die Spieler besonders wichtige Gemeinwohlziele zur Rechtfertigung gegenüber. Da sich spielsüchtige Personen häufig in einem Zustand befänden, in dem ihnen eine freie Willensbetätigung nicht mehr uneingeschränkt möglich sei, könne von einem unzulässigen Schutz vor ei-

genverantwortlicher Selbstgefährdung keine Rede sein. Zudem bezweckten die angegriffenen Regelungen, hohe soziale Folgekosten der Glücksspielsucht zu verhüten.

#### IV.

Die Popularklagen sind zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Hierzu zählen auch die Zustimmungsbeschlüsse des Bayerischen Landtags zu Staatsverträgen nach Art. 72 Abs. 2 BV (VerfGH vom 18.12.2007 = VerfGH 60, 234/243 f.). Durch den jeweiligen Zustimmungsbeschluss werden die Regelungen des Staatsvertrags in bayerisches Landesrecht transformiert.

2. Die Verfassungswidrigkeit von Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts kann jedermann beim Verfassungsgerichtshof geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Auch Handelsgesellschaften zählen zu den Antragsberechtigten (VerfGH vom 2.07.1973 = VerfGH 26, 69/74).

3. Eine Popularklage ist nur zulässig, wenn der Antragsteller die angefochtenen Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts im Einzelnen bezeichnet und darlegt, inwiefern sie seiner Meinung nach zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch stehen (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Dabei wird ein Mindestmaß an Substanziierung verlangt. Der Verfassungsgerichtshof muss anhand von substanziiert bezeichneten Tatsachen und Vorgängen beurteilen können, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnormen berührt ist. Sind mehrere Normen angegriffen, so muss dies für jede einzelne von ihnen

ersichtlich sein (VerfGH vom 4.11.1976 = VerfGH 29, 191/201; VerfGH vom 19.04.1985 = VerfGH 38, 43/45).

Die Antragsteller fechten den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 im Hinblick auf die §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV sowie Art. 9 und 11 Abs. 1 AGGlüStV mit der Behauptung an, diese Regelungen verstießen gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und verletzen die Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1 BV) sowie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ergibt sich jedoch kein Grundrecht, auf dessen Verletzung allein eine Popularklage gestützt werden könnte. Erst eine zulässig mit einer konkreten Grundrechtsrüge erhobene Popularklage eröffnet dem Verfassungsgerichtshof die Prüfung, ob eine landesrechtliche Norm mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist.

Verstöße gegen die Grundrechtsgarantien aus Art. 101 und 103 Abs. 1 BV machen die Antragsteller vor allem im Hinblick auf die Einführung der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht für Spielhallen sowie die Regelungen zum Mindestabstand und zum Ausschluss von Spielhallen im baulichen Verbund geltend. Soweit die Antragsteller im Verfahren Vf. 19-VII-12 Rügen bei einzelnen Normen in erster Linie auf eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips stützen, bringen sie mit noch hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck, dass sie die Betreiber von Spielhallen insoweit auch in ihren Grundrechten aus Art. 101 und 103 Abs. 1 BV verletzt sehen.

Die Antragsteller legen allerdings nicht dar, warum die Regelung zur Anzahl der Spielgeräte (Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV) und die Zuständigkeitsvorschrift in Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV gegen die bezeichneten Grundrechte der Bayerischen Verfassung verstoßen sollen. Entsprechendes gilt beispielsweise auch für die Möglichkeit, die Erlaubnis mit Nebenbestimmungen zu versehen (§ 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV), die Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen durch die Länder (§ 24 Abs. 3 GlüStV) und die Möglichkeit, die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse zu begrenzen (§ 25 Abs. 3 GlüStV), wovon

der bayerische Gesetzgeber im Übrigen keinen Gebrauch gemacht hat. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Popularklagen diese Normen nur deshalb auf-führen, weil die Antragsteller die Erlaubnispflicht für Spielhallen als solche infrage stellen.

## V.

Die Popularklagen sind unbegründet. 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 m 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), sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Auch die Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Die angegriffenen Bestimmungen sind mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) vereinbar.

a) Es liegen keine Verstöße gegen höherrangiges Bundesrecht vor, die als Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zu einer Verfassungswidrigkeit führen würden.

Im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung Prüfungsmaßstab. Nach seiner ständigen Rechtsprechung kann der Verfassungsgerichtshof die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt hat, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung überprüfen. Dieses erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs.1 Satz 1 BV ist vielmehr erst

dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (VerfGH vom 15.5.1997 = VerfGH 50, 76/98; VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/266; VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/224). Nur eine besonders krasse Verletzung höherrangigen Rechts könnte somit dazu führen, einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV anzunehmen.

Dies gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob der Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat (VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/64). Allenfalls in diesem Rahmen könnten die von den Antragstellern als verletzt bezeichneten Bestimmungen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung im Popularklageverfahren von Bedeutung sein.

Der Landesgesetzgeber kann für sich die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG (Recht der Spielhallen) in Anspruch nehmen. Das Recht der Spielhallen ist ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft, das zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zählt, ausgenommen worden. Die Ausgliederung der Kompetenzen für das Gaststätten- und Spielhallenrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes hat ihren Grund im örtlichen Bezug der Regelungsmaterie, der seinerseits aber zur Abgrenzung der Kompetenzen nicht herangezogen werden braucht. Das Recht der Spielhallen gehört nach der Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Zwar ist die Reichweite der Kompetenznorm für das Recht der Spielhallen in der Literatur in zweifacher Hinsicht umstritten. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip wegen Überschreitung der bundesrechtlichen Kompetenzordnung wäre aber erst dann gegeben, wenn ein Verstoß offen zutage träte und als besonders schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung anzusehen wäre. Dies ist hier nicht der Fall.

aa) Zum einen wird in der Literatur die Frage nach der Abgrenzung des Rechts der Spielhallen vom Recht der Wirtschaft aufgeworfen. Insoweit wird teilweise da-

nach differenziert, ob von der landesrechtlichen Regelung nur Gegenstände des bisherigen § 33 i GewO erfasst werden oder aber Materien, die in § 33 c bis § 33 h GewO geregelt sind und die weiter zum Recht der Wirtschaft zu zählen seien (Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 28; Pieroth/Lammers, GewArch 2012, 1; ähnlich Schönleitner, GewArch 2006, 371/373; Schneider, GewArch 2009, 265 und 343; Rengeling/Szczekalla in Bonner Kommentar zum GG, RdNrn. 153 f. zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11; Oeter in v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, RdNr. 91 und Fn. 452 zu Art. 74; Degenhart in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, RdNr. 47 zu Art. 74; Hahn in Friauf, GewO, RdNr. 2 a zu § 33 i). Die Gegenmeinung sieht für die Länder im Bereich des Spielhallenrechts einen uneingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraum zur Regulierung des Spielhallenwesens als eröffnet an (Höfling/Rixen, GewArch 2008, 1/7; Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, RdNr. 5 zu § 33 i; Guckelberger, GewArch 2011, 177/179; Pagenkopf, NJW 2012, 2918/2922).

Die mit der Popularklage angegriffenen Bestimmungen fallen unter den Regelungsbereich des bisherigen § 33 i Abs. 2 GewO, weil sie nach ihrem Regelungsziel mit einer Beschränkung der räumlichen Verteilung von Spielhallen (Mindestabstand und Verbot in baulichen Einheiten) eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern sollen, ohne in die Bereiche von § 33 c bis § 33 h GewO (im Wesentlichen gerätebezogene Regelungen zur Aufstellung und technischen Gestaltung der einzelnen Spielgeräte sowie zum Spielvorgang) überzugreifen. Schon nach der engeren Auffassung hat der Landesgesetzgeber also eine Materie des Rechts der Spielhallen und nicht des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) geregelt.

bb) Der Landesgesetzgeber hat ebenso wenig in krasser und offensichtlicher Weise die Kompetenzordnung des Grundgesetzes missachtet, weil er unter Inanspruchnahme der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Materien geregelt hätte, die in Wahrheit dem Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG unterfielen. Städtebauliche Regelungen des Baugesetzbuchs oder in Bebauungsplänen über die Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 29 ff. BauGB) sollen Bodennutzungen einander

sachgerecht zuordnen. Auch soweit sie Spielhallen betreffen, soll das Bauplanungsrecht sicherstellen, dass eine solche Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter und anderen Nutzungen ausgeübt wird. Mit den Zielen, die § 1 GlüStV im Blick hat, befassen sich die §§ 29 ff. BauGB nicht. Die Einbeziehung der Spielhallen in das Gesamtregelungskonzept des Glücksspielstaatsvertrags hat eine kohärente Regelung für alle Bereiche des Glücksspiels geschaffen, fokussiert auf die Bekämpfung der Spielsucht. Den angegriffenen Regelungen kommt eine eigenständige glücksspielrechtliche Bedeutung zu, auch wenn in das Baugesetzbuch vor Kurzem eine ausdrückliche Regelung für Vergnügungsstätten aus städtebaulicher Sicht eingefügt wurde, um beispielsweise eine Beeinträchtigung der Wohnnutzung in der Umgebung zu verhindern (Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013, BGBl I S. 1548).

b) Der Verfassungsgerichtshof hat bisher offengelassen, ob entsprechend der Rechtsprechung zum Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht über Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV auch Vorschriften des Europäischen Unionsrechts mittelbar in einem Popularklageverfahren Bedeutung erlangen können (VerfGH vom 13.05.1986 = VerfGH 39, 56/62). Diese Frage braucht auch weiterhin nicht abschließend entschieden zu werden, denn ein offenkundiger und krasser, schwerwiegender Widerspruch des angegriffenen Landesrechts zum Europäischen Unionsrecht (Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV) und damit eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung ist jedenfalls nicht gegeben.

Zwar kann nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits die Genehmigungsbedürftigkeit für die Ausübung von Tätigkeiten auf dem Glücksspielsektor eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen (EuGH vom 19.7.2012 = NVwZ 2012, 1162/1163). Der Eingriff kann aber nach den über Art. 62 AEUV anwendbaren Art. 51 und 52 AEUV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zulässig oder aus gemäß der Recht-

sprechung des Europäischen Gerichtshofs zusätzlich entwickelten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Dazu gehören Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen (vgl. EuGH vom 8.9.2009 Az. C-42/07). Insoweit hat der Europäische Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets ist es deshalb Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben (EuGH vom 8.9.2009 Az. C-42/07; EuGH vom 28.10.2010 Az. C-102/10). Die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Beschränkungen müssen jedoch den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen und dürfen nicht diskriminierend angewandt werden. Somit ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise umzusetzen.

Der Landesgesetzgeber hat mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, dem Abstandsgebot und dem Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund einen Regelungsrahmen für das Betreiben von Spielhallen geschaffen, der auf objektiven, unionsrechtlich nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht. Europäisches Gemeinschaftsrecht erlaubt ausdrücklich nationale Regelungen, die darauf zielen, übermäßige Ausgaben für Glücksspiele zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und jugendschützend zu wirken (EuGH vom 8.9.2010 Az. C-46/08; EuGH NVwZ 2012, 1162/1164 f.). Die Mitgliedstaaten können dabei einen weiten Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen. Regelungen, die zulässig die innerstaatliche Berufsfreiheit beschränken (vgl. unten V. 2.), weil sie geeignet, erforderlich und zumutbar sind, verstoßen jedenfalls nicht offenkundig und schwerwiegend gegen Unionsrecht. Dass dabei Spielbanken und

Spielhallen unterschiedlichen Regelungen unterworfen werden (vgl. unten V. 4.), ändert nichts daran, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums Bestimmungen gewählt hat, die ein insgesamt kohärentes Konzept der Spielsuchtbekämpfung verfolgen. Die Regelungen sind auch nicht daraufhin angelegt, das private Betreiben von Spielhallen zugunsten der Spielbanken zu beseitigen.

c) Die Befreiungs- und Ausnahmetatbestände des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV verstoßen weder unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes noch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Der Vorbehalt des Gesetzes verpflichtet den Gesetzgeber dazu, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (VerfGH vom 17.11.1994 = VerfGH 47, 276/302; BVerfG vom 8.8.1978 = BVerfGE 49, 89/126 f.; BVerfG vom 24.5.2006 = BVerfGE 116, 14/58). Darüber hinaus ist der Gesetzgeber verpflichtet, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Normenklarheit und der Justiziabilität entsprechen. Gesetze müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Die Gerichte müssen in der Lage sein, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergibt sich ein Verbot für den Gesetzgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe, also Begriffe, die bei der Gesetzesanwendung noch der Konkretisierung bedürfen, zu verwenden. Der Gesetzgeber wird allerdings durch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. VerfGH vom 24.2.1988 = VerfGH 41, 17/24 m. w. N.). Mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung muss sich eine zuverlässige Grundlage für die Ausle-

gung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lassen (VerfGH vom 22.11.1990 = VerfGH 43, 165/167 f.).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die Grundentscheidung für die jeweiligen Befreiungs- und Ausnahmetatbestände hat der Gesetzgeber in den angegriffenen Vorschriften getroffen. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kann die zuständige Behörde nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist gemäß Satz 2 eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie des § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um eine Befreiungsregelung, die ihre inhaltliche Begrenzung aus der Übergangssituation erfährt und deren Anwendung zudem gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 2 GlüStV von weiteren Voraussetzungen abhängig ist. Nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen vom Mindestabstand zulassen. Es wird daher schon im Gesetz u. a. an die örtlichen Gegebenheiten angeknüpft. Die wesentlichen Bedingungen, unter denen eine Befreiung oder Ausnahme in Betracht kommt, werden daher nicht einer unregelmäßigen Verwaltungspraxis überlassen. Gerade bei der Regelung von Übergangssachverhalten und einzelfallbezogenen Ausnahmen kann sich der Gesetzgeber auch zulässigerweise auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie die Vermeidung unbilliger Härten, zurückziehen, zu deren Konkretisierung der Normanwender das Gesamtkonzept und die Zielbestimmung in § 1 GlüStV heranziehen kann.

Ebenso wenig greift die Rüge durch, § 29 Abs. 4 GlüStV verletze das Rechtsstaatsprinzip, weil er keine hinreichenden Regelungen für die Lösung von Konkurrenzsituationen bei bestehenden Spielhallen enthalte, wenn diese den Mindestabstand nicht einhielten oder in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen ständen. Zunächst sind in § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV fünf- bzw. einjährige Übergangsfristen vorgesehen, sodass sich die Frage nach möglichen Konkurrenzsituationen erst nach Ablauf dieser Fristen stellt. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, detaillierte Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, um eine

nach Ablauf der Übergangsfristen gegebenenfalls auftretende Konkurrenzsituation zwischen mehreren Bewerbern um eine Erlaubnis nach § 24 GlüStV zu regeln, besteht nicht. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung versteht es sich von selbst, dass die Verwaltungsbehörden eine Auswahlentscheidung nach sachlich gerechtfertigten Gründen zu treffen haben (vgl. etwa § 70 Abs. 3 GewO). Dabei sind betroffene grundrechtlich geschützte Positionen in die jeweiligen Erwägungen einzubeziehen. Schließlich enthalten § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV, wie bereits dargelegt, Befreiungs- und Ausnahmetatbestände, auf deren Grundlage verbleibende Härten abgefedert werden können.

d) Das Rechtsstaatsprinzip ist nicht wegen einer unzulässigen Rückwirkung der angegriffenen Bestimmungen verletzt.

Im Grundsatz wird die neue Rechtslage durch § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV auf bestehende Spielhallen, die nach der bisherigen Rechtslage gewerberechtlich genehmigt wurden, aber über das Inkrafttreten der Neuregelung hinaus bestehen, erstreckt. § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV und Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV enthalten Übergangsbestimmungen, wobei danach differenziert wird, ob die gewerberechtliche Erlaubnis bis zum oder nach dem 28. Oktober 2011, dem Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz, dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen, erteilt wurde.

Das Rechtsstaatsprinzip schützt den Einzelnen vor einer Verschlechterung der Rechtslage, wenn er in schutzwürdiger Weise auf den Fortbestand der bisherigen Regelung vertrauen durfte. Durch das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes sind der Rückwirkung von Normen Grenzen gezogen (VerfGH vom 20.11.2003 = VerfGH 56, 178/193). Dabei ist zwischen der echten Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) und der unechten Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) zu unterscheiden. Eine echte Rückwirkung liegt in einer Anordnung des Gesetzgebers, eine für den Bürger nachteilige Rechtsfolge solle schon für einen vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum gelten. Dadurch knüpft die Norm an abgeschlossene Tatbestände nachträglich

andere, ungünstigere Rechtsfolgen als diejenigen, von denen der Bürger bei seinen Dispositionen ausgehen durfte. Demgegenüber betrifft die unechte Rückwirkung oder tatbestandliche Rückanknüpfung nicht den zeitlichen, sondern den sachlichen Anwendungsbereich einer Norm. Die Rechtsfolgen eines Gesetzes treten erst nach Verkündung der Norm, also mit Wirkung für die Zukunft ein; deren Tatbestand erfasst aber Sachverhalte, die bereits vor Verkündung „ins Werk gesetzt“ wurden. Eine unechte Rückwirkung knüpft den Eintritt der Rechtsfolgen der später geschaffenen Norm an Gegebenheiten aus der Zeit vor deren Verkündung an. Sie liegt typischerweise dann vor, wenn eine Rechtsposition nachträglich durch Vorschriften verschlechtert wird, die auf aus der Vergangenheit stammende, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte angewandt werden (vgl. VerfGH vom 4.6.2003 = VerfGH 56, 99/105 f.).

Die angegriffenen Normen knüpfen an in der Vergangenheit vor deren Inkrafttreten verwirklichte Tatbestände für die Zukunft neue Rechtsfolgen. Auch für bereits bestehende Spielhallen greift grundsätzlich das neue Erfordernis einer Erlaubnis nach Glücksspielrecht, wobei das Abstandsgebot und das Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund einzuhalten sind. Damit wird nicht in bereits abgeschlossene Tatbestände eingegriffen, aber an bereits ins Werk gesetzte Sachverhalte (bereits eröffnete und betriebene Spielhallen, konkret geplante neue Spielhallen) werden neue rechtliche Anforderungen gestellt. Die Regelungen haben damit keinen verfassungsrechtlich besonders engen und strengen Anforderungen unterworfenen echten Rückwirkungsgehalt, sie sind aber an den ebenfalls aus dem Vertrauensschutz erwachsenden Voraussetzungen für die unechte Rückwirkung von Gesetzen zu messen.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes geht nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte darf der Normgeber deshalb mit Wirkung für die Zukunft grundsätzlich einwirken. Aus dem Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ergeben sich auch in Fällen einer unechten Rückwirkung verfassungsrechtliche Grenzen für belastende

Vorschriften. Das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand einer Regelung ist aber weit weniger geschützt als bei einer echten Rückwirkung. Es ist die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 31.7.1996 = VerfGH 49, 120/123 f.; VerfGH 56, 99/106; VerfGH vom 17.05.2006 = VerfGH 59, 63/78).

Der Gesetzgeber hat sich mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz das Ziel gesetzt, einen kohärenten Schutz vor Spielsucht zu schaffen. Damit sah er sich auch mit der Aufgabe konfrontiert, Regelungen für bereits bestehende, gewerberechtlich und baurechtlich genehmigte Spielhallen zu schaffen. Zur Herstellung eines Interessenausgleichs zwischen der angestrebten umfassenden Regelung des Glücksspielmarktes mit Einschluss der Spielhallen und den berechtigten Erwartungen der Spielhallenbetreiber an die Amortisation getätigter Investitionen hat der Gesetzgeber Übergangsbestimmungen vorgesehen, die in § 29 Abs. 4 GlüStV i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV enthalten sind. Bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften kommt dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum zu. Die Skala der Gestaltungsmöglichkeiten reicht vom sofortigen, übergangslosen Inkrafttreten bis zur gänzlichen Fortgeltung des bisherigen Rechtszustands für Altfälle. Der Verfassungsgerichtshof prüft dabei, ob der Gesetzgeber bei seiner Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Umstände unter Berücksichtigung aller Belange die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (VerfGH vom 13.1.2000 = VerfGH 53, 1/11 f.; VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 84/97 f.).

Der Gesetzgeber hat zunächst im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens zulässig zwischen Fällen unterschieden, bei denen bereits bis zum 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt war, und solchen, die erst nach diesem Zeitpunkt genehmigt wurden. Erstere genießen einen Bestandschutz von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Staatsvertrags in dem Sinn, dass vor Ablauf dieser Frist im Ergebnis eine glücksspielrechtliche Erlaubnis unter Ein-

haltung der Voraussetzungen der §§ 24, 25 GlüStV nicht vorzuliegen braucht; auch nach Ablauf dieser Frist kann zur Vermeidung unbilliger Härten u. a. von der Einhaltung des Mindestabstands und dem Verbot des Betriebens von Spielhallen in baulichem Zusammenhang befreit werden. Spielhallen, die erst nach dem 28. Oktober 2011 genehmigt wurden, genießen hingegen nur einen einjährigen Übergangsschutz. Die Differenzierung ist sachgerecht, weil nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zu rechnen war; der Gesetzgeber hat sein Ermessen nicht überschritten, wenn er Mitnahmeeffekte für den Übergangszeitraum vermeiden wollte. Auch ansonsten ist die Regelung inhaltlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat sein Interesse an einer kohärenten und wirksamen Regelung des Glücksspiels in einer Weise gegen die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber abgewogen, die nicht als fehlerhaft anzusehen ist. In den Fällen, in denen mit einer Änderung der Rechtslage nicht unmittelbar zu rechnen war, hat er mit der Fünf-Jahres-Frist und der Härtefallregelung einen großzügigeren Übergangsrahmen zur Verfügung gestellt, den die Spielhallenbetreiber auch zur Umstrukturierung ihrer Betriebe nutzen können. Die striktere Regelung für nach dem 28. Oktober 2011 genehmigte Spielhallen genügt trotz ihrer nicht zu vernachlässigenden Schärfe den verfassungsrechtlichen Anforderungen ebenfalls, weil die tatbestandliche Einbeziehung abgeschlossener Vorgänge in eine neue gesetzliche Regelung dann umso weniger schwer wiegt, wenn die von der Norm Betroffenen konkret mit der Gesetzesänderung rechnen mussten.

2. Die angegriffenen Regelungen verstoßen nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV).

a) Das Grundrecht der Spielhallenbetreiber und -unternehmer aus Art. 101 BV ist nicht verletzt.

Das Grundrecht der Handlungsfreiheit, das den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich mit umfasst und auf das sich auch private Wirtschaftsunternehmen berufen können (VerfGH vom 15.4.1994 = VerfGH 47, 77/86; VerfGH vom 23.12.2004

= VerfGH 57, 175/178), steht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Als Gesetz, das die Handlungsfreiheit einschränkt, kommen auch Regelungen in einem Staatsvertrag, die durch Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags in bayerisches Landesrecht transformiert wurden, in Betracht. Allerdings müssen die das Grundrecht einschränkenden Rechtsvorschriften ihrerseits bestimmte Grenzen wahren, damit der Grundrechtsschutz nicht gegenstandslos wird. Art. 101 BV verbürgt nicht nur die Freiheit von ungesetzlichem Zwang, sondern setzt auch dem Normgeber selbst Schranken beim Erlass von Rechtsvorschriften, die in die Freiheits- oder Berufssphäre des Einzelnen eingreifen; insbesondere gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (VerfGH vom 14.11.2003 = VerfGH 56, 148/167 f.; VerfGH vom 29.5.2006 = VerfGH 59, 80/94; VerfGH vom 18.12.2007 = VerfGH 60, 234/247).

aa) Im berufsrechtlichen Anwendungsbereich des Art. 101 BV kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG herangezogen werden (VerfGH vom 13.12.1999 = VerfGH 52, 173/179; VerfGH 57, 175/179; 60, 234/247). Nach der Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts ist zunächst zwischen objektiven und subjektiven Berufszulassungsregelungen sowie bloßen Berufsausübungsregelungen zu unterscheiden. Die angegriffenen Bestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, zum Abstandsgebot und zum Verbot von Spielhallenkomplexen sind Berufsausübungsregelungen. Selbst wenn man den Vortrag der Antragsteller unterstellt, eine Vielzahl der in Bayern vorhandenen Spielhallen sei von den neuen Anforderungen betroffen, werden doch keine Zugangsregelungen für den Beruf des Spielhallenbetreibers und -unternehmers getroffen. Vorschriften über die Berufsausübung können wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen zwar als Eingriff in die Freiheit der Berufswahl beurteilt werden, wenn die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, den gewählten Beruf auszuüben (VerfGH 60, 234/247 f.; BVerfG vom 17.10.1984 = BVerfGE 68, 155/170 f.). Auch nach der Neuregelung kann für Spielhallen mit Geldspielgeräten aber eine Konzession erlangt werden, sodass der Beruf des Spielhallenbetreibers und -unternehmers zwar inhaltlich, also in der Ausübung, reglementiert, aber der

Zugang zu ihm nicht ausgeschlossen wird. Die von den Antragstellern befürchtete Abschaffung des Berufs ist damit nicht verbunden. Den Spielhallenbetreibern obliegt es, sich in der Ausgestaltung ihrer Unternehmen im Einzelnen an die neue Rechtslage anzupassen.

bb) Eine Regelung der Berufsausübung ist zulässig, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsausübung den Betroffenen zumutbar ist (VerfGH 47, 77/86; 57, 175/179; 60, 234/248). Dies gebietet eine umfassende Güterabwägung, die aber nur dann zu einer Korrektur führt, wenn die betroffenen Individualinteressen ersichtlich schwerer wiegen als die die Grundrechtsbeeinträchtigung auslösenden Allgemeinwohlintressen (vgl. BVerfG vom 24.5.1977 = BVerfGE 44, 353/373).

(1) Die Einführung des Erlaubnisvorbehalts und die Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis sollen u. a. das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen, durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken, den Jugend- und Spielerschutz gewährleisten und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abwehren (§ 1 Satz 1 GlüStV). Der Verfassungsgerichtshof hält daran fest, dass der Gesetzgeber vor allem mit der von ihm beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) nicht nur vernünftige Gründe des Gemeinwohls für sich in Anspruch nehmen kann, sondern damit sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel verfolgt (VerfGH 60, 234/248), das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte (BVerfG vom 28.3.2006 = BVerfGE 115, 276/304 ff.; BVerfG vom 14.10.2008 = NVwZ 2008, 1338/1340). Glücksspiele können nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung zu krankhaftem Suchtverhalten führen. Spielsucht kann schwerwiegende Folgen nicht nur für den Betroffenen und seine Familie haben. Sie birgt wegen der drohenden Verschuldung des Betroffenen und seiner Familie sowie wegen der mit der Sucht

nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität auch Gefahren für die Gemeinschaft.

(2) Die getroffenen Maßnahmen sind zur Erreichung dieses besonders wichtigen Gemeinwohlziels auch geeignet und erforderlich.

Durch den Erlaubnisvorbehalt (§ 24 GlüStV) wird sichergestellt, dass im Rahmen eines präventiven Genehmigungsverfahrens geprüft werden kann, ob und inwieweit das jeweilige Vorhaben mit den Zielen des Gesetzgebers vereinbar ist. Die zuständigen Behörden werden zu diesem Zweck in die Lage versetzt, unmittelbar Einfluss auf Zahl und Gestaltung der Spielhallenbetriebe zu nehmen (vgl. BVerfG NVwZ 2008, 1338/1340). Ein milderer Mittel ist insoweit nicht ersichtlich.

Auch die Eignung der von den Antragstellern beanstandeten Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung begegnet keinen Bedenken. Es steht außer Frage, dass das Abstandsgebot und das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) den nach den Erfahrungen der letzten Jahre ansonsten zu erwartenden weiteren Zuwachs im Spielhallenbereich begrenzen können. Nach der Einschätzung des Gesetzgebers kann dies zu einer wirksamen Bekämpfung der Glücksspielsucht beitragen, da ein Zusammenhang zwischen dem Umfang des Angebots und dem Maß der Suchtgefahren bestehe. Durch die mittels des Abstandsgebots bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen soll es für Spieler ferner schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln.

Fachbezogene Erwägungen des Gesetzgebers kann der Verfassungsgerichtshof nur daraufhin überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind; er kann nicht seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (vgl. VerfGH vom 5.11.1987 = VerfGH 40, 123/129; VerfGH vom 28.1.1988 = VerfGH 41, 4/9 m. w. N.; VerfGH 47, 77/83; VerfGH vom 12.10.1994 = VerfGH 47, 207/219; VerfGH vom 25.06.2010 = VerfGH 63, 83/98; VerfGH vom 14.4.2011 = BayVBI 2011, 466/468). Eine offen-

sichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bewertung der Geeignetheit der von ihm normierten Anforderungen liegt nicht vor. Zur Begründung seiner Bewertung kann sich der Gesetzgeber auf entsprechende wissenschaftliche Äußerungen und Untersuchungen stützen. So hat etwa die Bayerische Landeskammer der psychologischen Psychotherapeuten und der Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten im Rahmen der Anhörung zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag die Einführung eines Abstands von 500 m zwischen Spielhallen gefordert und zur Begründung ausgeführt, es bestehe ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der leichten Verfügbarkeit und Griffnähe eines Spielangebots und einem verstärkten Nachfrageverhalten. Auch die 2009 im Auftrag der Länder von einem Konsortium unter Beteiligung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen durchgeführte international vergleichende Analyse des Glücksspielwesens kommt unter Heranziehung mehrerer Untersuchungen zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass eine Zunahme in der Verfügbarkeit von Glücksspielen zu einem Anstieg in der Prävalenz glücksspielbedingter Probleme führt.

Die Argumentation der Antragsteller, die restriktiven Regelungen für Spielhallen könnten zur Bekämpfung der Glücksspielsucht deshalb nicht beitragen, weil pathologische Spieler durchschnittlich fünf verschiedene Spielformen nutzten und auf andere Spielarten auswichen, wenn ihnen der Zugang zu einer Glücksspielart verwehrt werde, stellt die Eignung der angegriffenen Normen nicht infrage. Durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurden erstmals sämtliche Glücksspielformen einem einheitlichen Regelungsregime unterworfen; auch die anderen Glücksspielarten unterliegen daher Beschränkungen.

Die von den Antragstellern beanstandeten Regelungen sind auch erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass die Ziele des Normgebers mit mildereren Mitteln, wie etwa organisatorischen Maßnahmen innerhalb der Spielhallen, gleich wirksam umgesetzt werden könnten.

(3) Die angegriffenen Regelungen sind verhältnismäßig im engeren Sinn. Die durch den Erlaubnisvorbehalt, das Abstandsgebot und das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund bewirkten Grundrechtsbeeinträchtigungen stehen in einem angemessenen und vernünftigen Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Rechtsgüterschutz.

Der Gesetzgeber kann für sich in Anspruch nehmen, dass es laut Erkenntnissen der Landesstelle Glücksspielsucht allein im Freistaat Bayern zwischen 16.000 und 44.000 Personen gibt, die an Spielsucht leiden. Angesichts des hohen Suchtpotenzials gerade der in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen sowohl für den Betroffenen als auch für dessen Familie und die Gesellschaft liegt den angegriffenen Regelungen ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel zugrunde, das, wie bereits dargelegt (vgl. V. 2. a) bb) (1), sogar objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte. Dass die Interessen der Spielhallenbetreiber und -unternehmer demgegenüber zurücktreten müssen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, zumal Spielhallen auch künftig in einer Größe zugelassen werden dürfen, die einen wirtschaftlichen Betrieb ermöglicht.

b) Die allgemeine Handlungsfreiheit der Spieler ist durch die angegriffenen Bestimmungen ebenfalls nicht verletzt.

Auch ein Eingriff des Gesetzgebers mit dem Ziel, selbstschädigende Handlungen zu vermeiden, bedarf der eingriffsabwehrrechtlichen Rechtfertigung (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 62 zu Art. 101). Zum Teil wird bei Spielsüchtigen die eigenverantwortliche Grundrechtsausübung eingeschränkt oder gar aufgehoben sein. Im Übrigen sieht die Verfassung den einzelnen Bürger nicht isoliert, sondern eingebunden in die staatliche Gemeinschaft. Der Sozialstaat nimmt sich auch in vielen anderen Lebensbereichen derer an, die der Hilfe bedürfen (VerfGH vom 16.12.1988 = VerfGH 41, 151/158). Der Eingriff in die Handlungsfreiheit der Spielwilligen ist zum einen gering. Die Spielmöglichkeiten werden nur eingeschränkt; das Glücksspiel an Geld-

spielautomaten wird erschwert, aber nicht beseitigt. Zum anderen dient der Eingriff, wie bereits dargelegt, dem Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher gewahrt.

3. Art. 103 Abs. 1 BV ist nicht verletzt.

Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb genießt als Sach- und Rechtsgesamtheit seiner Substanz nach den Eigentumsschutz gemäß Art. 103 Abs. 1 BV (VerfGH vom 12.09.2001 = VerfGH 54, 85/93 f.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 2 zu Art. 103 m. w. N). Neben der Berufsfreiheit als Ausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV ist durch die angegriffenen Bestimmungen im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz auch das Eigentumsrecht der Betreiber bestehender Spielhallen selbständig betroffen. Die Eigentumsgarantie schützt das Erworbene, hat also die Ergebnisse geleisteter Arbeit zum Gegenstand, während die Berufsfreiheit den Erwerb, mithin die Betätigung selbst schützt (VerfGH vom 24.05.2012 = NVwZ-RR 2012, 665/667). Die Betreiber bestehender Spielhallen sind insoweit in ihrem Grundrecht auf Eigentum berührt, als sie die neuen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen (Abstandsgebot und Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund) nicht erfüllen und der Fortbestand ihrer Betriebe nach Ablauf der Übergangsfristen infrage steht. Sie haben in den Betrieb von nach der bisherigen Rechtslage zulässigen Spielhallen investiert und die entsprechenden Genehmigungen nach Bau- und Gewerbeamt erlangt. Sie haben ferner einen Kundestamm erworben, der sich für das angebotene Glücksspiel an Spielautomaten interessiert.

Bei den angegriffenen Vorschriften handelt es sich um verfassungsrechtlich zulässige Inhaltsbeschränkungen des Eigentums. Eine Enteignung im Rechtssinn liegt nicht vor. Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen gezielt zu; sie ist darauf gerichtet, konkrete, durch das Eigentumsgrundrecht geschützte Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen (VerfGH vom 11.5.2004 = VerfGH 57, 39/44;

BVerfG vom 2.3.1999 = BVerfGE 100, 226/239 f.). Mit den Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz, die das Abstandsgebot, das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund sowie Übergangsregelungen zum Gegenstand haben, greift der Gesetzgeber nicht auf das Eigentum der Spielhallenbetreiber zu, sondern stellt Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf.

Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums muss der Normgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich der Zumutbarkeit im Einzelfall, also der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, gebunden. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie, zu dem die Privatnützigkeit des Eigentumsobjekts gehört, darf dabei nicht ausgehöhlt werden (BVerfGE 100, 226/240 f.). Eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte Inhalts- und Schrankenbestimmung darf das Eigentum an sich nicht infrage stellen.

Der Gesetzgeber hat diese Grenzen der inhaltlichen Eigentumsbeschränkung in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise beachtet. Auch nach Ablauf der Übergangsfristen werden die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung der Spielhallen nicht beseitigt, sondern nur eingeschränkt. Zum einen können dann, wie bereits dargelegt (vgl. V. 1. c) und d), Befreiungs- und Ausnahmetatbestände in Betracht kommen. Zum anderen ist eine wirtschaftliche Verwertung der bestehenden Spielhallen, gegebenenfalls nach einer Nutzungsänderung, weiterhin möglich. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinschaftsguts, das der Gesetzgeber mit der Bekämpfung der Spielsucht verfolgt, muss es ihm möglich sein, das von ihm vertretene Schutzkonzept innerhalb eines vertretbaren Zeitraums in die Tat umzusetzen. Dass dabei die Interessen der Inhaber bestehender Betriebe

in zumutbarer Weise Berücksichtigung finden, wurde bereits im Hinblick auf die Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips ausgeführt (vgl. V. 1. d).

4. Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV ist nicht dadurch verletzt, dass für Spielhallen andere Regelungen gelten als für Spielbanken, obwohl auch dort Automaten Spiele zugelassen sind (§ 1 Nr. 2 SpielbO).

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln (VerfGH vom 24.07.2006 = VerfGH 59, 134/140). Der Gesetzgeber muss unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung Spielbanken, die nach dem Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern (Spielbankgesetz – SpielbG) vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 350), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2013 (GVBl S. 174), einer Erlaubnis bedürfen, und Spielhallen nicht den genau gleichen gesetzlichen Regelungen unterwerfen. Sowohl Spielbanken als auch Spielhallen unterliegen einschränkenden glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalten, die ihre Begründung in erster Linie in der Bekämpfung der Spielsucht als besonders wichtigem Gemeinwohlziel finden. Der Gesetzgeber muss die Erlaubnisvoraussetzungen nicht identisch regeln, sondern vielmehr ein kohärentes Regelungskonzept anbieten, das auf den jeweiligen Charakter des Spielangebots in Spielbanken und Spielhallen zugeschnitten ist. Bei der Auswahl der Zweckverwirklichungsmittel kommt dem Normgeber dabei ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, der nicht überschritten ist. In Spielbanken gelten nach der Spielbankordnung (SpielbO) vom 13. Juni 1996 (GVBl S. 232), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. April 2013 (GVBl S. 240), strenge Regelungen für den Zugang, die auch eine Kontrolle von Spielersperren sicherstellen. Bereits damit sowie mit der Beschränkung der Erlaubniserteilung nach Art. 2 Abs. 2 SpielbG auf Staatsbetriebe des Freistaates Bayern wird bei Spielbanken die Verfügbarkeit des Spielangebots für Spielsüchtige stark begrenzt. Hinzu kommt, dass nach Art. 1 Abs. 2 Satz 2 SpielbG in einem Regierungsbezirk für jeweils eine Million Einwohner höchstens eine Spielbank zugelassen werden darf.

VI.

Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez. Dr. Huber

gez. Dr. Allesch

gez. Dr. Münzenberg

Ruderisch

Happ

Dr. Wagner L.

Dr. Heßler

Lorbacher

Dr. Muthig