

**Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 12. Juni 2017,
Az. Vf. 4-VII-13, Vf. 14-VII-16**

Tenor

Die Anträge der Antragsteller im Verfahren Vf. 14-VII-16 auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden abgewiesen.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller im Popularklageverfahren Vf. 14-VII-16, das mit dem Verfahren Vf. 4-VII-13 zur gemeinsamen Entscheidung verbunden ist, wenden sich gegen 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), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270), sowie gegen den 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. Sie beantragen den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Unvereinbarkeit der angegriffenen Vorschriften sowie des Zustimmungsbeschlusses des Bayerischen Landtags mit der Bayerischen Verfassung vorläufig festzustellen. Hilfsweise begehren sie die Außervollzugsetzung des Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV i. V. m. § 29 Abs. 4 GlüStV hinsichtlich des Stichtags 28. Oktober 2011. Ferner beantragen sie hilfsweise einstweilige Anordnungen nur zugunsten der Antragsteller zu 1 und 2 im Verfahren Vf. 14-VII-16.

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 Gewerberecht. § 25 GlüStV 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. § 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 dessen 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. Nach Ablauf der Fünf-Jahres-Frist (mit dem 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 derzeit 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 6.00 Uhr, die die Gemeinden durch Rechtsverordnung verlängern können. Art. 12 normiert Befreiungstatbestände. 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.

§ 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.

...

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 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden. 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.

(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 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

Die Antragstellerinnen zu 1 und 2 im Verfahren Vf. 14-VII-16 sind Mieterinnen einer Immobilie, in der die Antragstellerin zu 1 drei Spielhallen errichtete, die Antragsteller zu 3 und 4 sind Geschäftsführer und Gesellschafter der Antragstellerinnen zu 1 und 2 und mithin auch wirtschaftlich Berechtigte der Immobilie. Neben den bereits erteilten baurechtlichen und gewerberechtiglichen Erlaubnissen benötigen die Spielhallenbetreiber nunmehr eine glücksspielrechtliche Genehmigung, die nur für eine der drei Spielhallen erteilt wurde. Die Antragsteller zu 1 bis 4 waren auch Antragsteller im Verfahren Vf. 19-VII-12, über das der Verfassungsgerichtshof am 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101) entschieden hat. Die Antragstellerin zu 5 ist Angestellte der Antragstellerin zu 2; sie befürchtet angesichts zurückgegangener Umsätze einen Verlust ihres Arbeitsplatzes.

8

Die angegriffenen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland seien verfassungswidrig, was trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 mit neuen und vertieften Argumenten zulässig gerügt werden könne.

9

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.

10

Dies wirke sich insbesondere bei der Beurteilung der Frage aus, ob das Rechtsstaatsprinzip eingehalten sei, der Landesgesetzgeber also überhaupt eine Regelungskompetenz besessen habe, das Bestimmtheitsgebot und das Rückwirkungsverbot bei der Festsetzung des Stichtags für die Übergangsfristen bei

bereits bestehenden Spielhallen beachtet und die Rechte der Kommunen gewahrt 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.

11

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.

12

Die angegriffenen Regelungen seien wegen 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.

13

2. Die Antragsteller seien durch die angegriffenen Bestimmungen in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt.

14

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 Bekämpfung der Spielsucht rechtfertige dies nicht; das Mittel sei ungeeignet, insbesondere auch die Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl von Geldspielgeräten. Gesellschaftspolitisch sei Spielsucht nur ein geringes Problem, beim Automatenspiel 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. Das Recht der Glücksspielgeräte sei inkohärent geregelt, weil das Automatenspiel 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.

15

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. 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 verletzt.

16

b) Die Genehmigungen nach Bau- und Gewerberecht 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 Genehmigung 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 genommen werde.

17

c) Der Gleichheitsgrundsatz sei mehrfach verletzt.

18

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.

19

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 örtlichen Verhältnissen benachteilige außerdem die Berechnung des Mindestabstands nach Luftlinie die Spielhallenbetreiber untereinander gleichheitssatzwidrig.

20

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.

21

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.

22

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.

23

e) In die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger, die Spielhallen aufsuchen wollten, werde unzulässig eingegriffen.

24

f) Das Rechtsstaatsprinzip sei in vielfacher Hinsicht verletzt.

25

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, sodass sich der normunterworfenen Bürger mit einer nicht widerspruchsfreien Regelung konfrontiert sehe.

26

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 Verbundverbot seien baurechtliche Regelungen.

27

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.

28

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.

29

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.

30

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.

31

3. Da eine Vielzahl offensichtlicher Verfassungsverstöße vorliege, sei der Erlass einer einstweiligen Anordnung trotz des geltenden strengen Maßstabs bei der Abschätzung der weitreichenden Folgen gerechtfertigt. Für einen Erlass sprächen bereits die hohen finanziellen Auswirkungen für die Betreiber, aber auch die Kommunen, die Steuerausfälle zu beklagen hätten. Jedenfalls sei zu prüfen, ob nicht wenigstens zugunsten der besonders betroffenen Antragsteller zu 1 und 2 eine Anordnung zu ergehen habe; diese hätten ihren Genehmigungsantrag bereits vor dem Stichtag eingereicht und dürften auf eine mündliche Zusage einer unbefristeten Genehmigung vertrauen. Zumindest müssten die Stichtagsregelungen in den Übergangsvorschriften vorübergehend außer Vollzug gesetzt werden, weil sie den Vertrauensschutz besonders tief verletzen, was auch der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 17. Juni 2014 (Az. 1 VB 15/13; ESVGH 65, 58) festgestellt habe.

III.

32

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Eine einstweilige Anordnung könne nicht ergehen, weil keine Eilbedürftigkeit bestehe.

33

Der Verfassungsgerichtshof habe mit seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101) bereits über die Verfassungsmäßigkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts, des Abstandsgebots von 250 Metern Luftlinie, des Verbots von Spielhallen im Verbund und der Übergangsregelungen entschieden. Die Popularklage sei deshalb insoweit unzulässig, weil veränderte Sachverhalte oder Ausnahmetatbestände nicht vorgetragen seien.

34

Im Übrigen seien die Regelungen gerechtfertigt, weil den Gefahren des Glücksspiels für den Einzelnen vorgebeugt werden müsse.

35

2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Zulässigkeit der Popularklage unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung zweifelhaft, jedenfalls aber sei die Popularklage unbegründet. Auch lägen die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht vor. Im Übrigen sei auf den Vortrag im verbundenen Verfahren Vf. 4-VII-13 zu verweisen.

36

a) Soweit die Antragsteller sich gegen die in § 24 Abs. 1 und 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV normierten Erlaubnisvoraussetzungen wendeten, seien die Angriffe nicht substantiiert. Es sei nicht dargelegt, welche Grundrechte der Bayerischen Verfassung dadurch verletzt seien.

37

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) bereits ausdrücklich festgestellt.

38

b) Im Übrigen hält die Staatsregierung die Popularklage in vollem Umfang für unbegründet.

39

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.

40

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.

41

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.

42

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.

43

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.

44

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.

45

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.

46

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.

47

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.

48

Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht sei nicht deshalb verletzt, weil die Kommunen die Standorte für Spielhallen planungsrechtlich nicht mehr auf ein einziges 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.

49

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.

50

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.

51

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.

52

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 ergebe 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.

53

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben keinen Erfolg.

54

1. Der Verfassungsgerichtshof kann auch im Popularklageverfahren eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist (Art. 26 Abs. 1 VfGHG). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung im Popularklageverfahren in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.1.1995 VerfGHE 48, 1/3 f.; vom 4.11.2010 VerfGHE 63, 188/192). Aufgrund des Wesens der Popularklage dürfen konkrete Maßnahmen zugunsten einzelner von einem Rechtssatz betroffenen Personen nicht erlassen werden; vielmehr kommt auch im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nur eine Regelung infrage, die generell den Vollzug vorläufig aussetzt (VerfGH vom 6.5.1965 VerfGHE 18, 50; VerfGHE 63, 188/192 f.). Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Nur wenn bereits offensichtlich ist, dass die Popularklage aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg hat, kommt eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Umgekehrt kann der Erlass einer einstweiligen Anordnung dann geboten sein, wenn die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift offensichtlich ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 5.6.1989 VerfGHE 42, 86/91 m. w. N.; VerfGHE 63, 188/193).

55

2. Nach diesen Maßstäben ist eine einstweilige Anordnung nicht zu erlassen, weil die Popularklage offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat.

56

a) Der Verfassungsgerichtshof hat am 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101) entschieden, dass §§ 24, 25 und § 29 Abs. 4 GlüStV sowie Art. 9 und 11 Abs. 1 AGGlüStV verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind.

57

Durchgreifende Verstöße gegen höherrangiges Recht seien nicht feststellbar. Die Vorschriften genügen somit dem Rechtsstaatsgebot. Dem Landesgesetzgeber stehe die umfassende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG (Recht der Spielhallen) zu; in die Kompetenz zur Regelung des Bodenrechts nach Art.

74 Abs. 1 Nr. 18 GG habe er nicht eingegriffen. Das Bestimmtheitsgebot und das Gebot der Normenklarheit seien beachtet. Auch ein offenkundiger, schwerwiegender Widerspruch zu Unionsrecht liege nicht vor. Die Übergangsregelungen, insbesondere der gewählte Stichtag, verletzen nicht das Rückwirkungsverbot; der Vertrauensschutz des normunterworfenen Bürgers sei gewährleistet.

58

Die allgemeine Handlungsfreiheit im Sinn der Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber sei nicht verletzt. Eine Einschränkung der Berufsfreiheit sei gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber mit der Bekämpfung der Spielsucht ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel verfolge. Bei der Wahl der Mittel habe sich der Gesetzgeber in dem ihm zustehenden Beurteilungsspielraum bewegt und geeignete, zumutbare und erforderliche Maßnahmen ergriffen. Auch die allgemeine Handlungsfreiheit der Spieler sei nicht unzulässig eingeschränkt, weil der Eingriff, der zu einer Beschränkung der Glücksspielmöglichkeiten führe, zum einen geringfügig sei, der Gesetzgeber aber auch insoweit ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut schütze. Das Eigentum der Spielhallenbetreiber werde in zulässiger Weise beschränkt, eine Enteignung im Rechtssinn liege nicht vor. Der Gleichheitssatz sei nicht verletzt, weil der Gesetzgeber Spielhallen und Spielbanken zulässigerweise unterschiedlich behandeln dürfe.

59

b) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 – juris) die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit einzelner glücksspielrechtlicher Bestimmungen, die Spielhallen betreffen, festgestellt. Danach sind das Verbot von mehreren Spielhallen in einem baulichen Verbund in dem § 25 Abs. 2 GlüStV und dem Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV entsprechenden Vorschriften der Berliner und saarländischen Ausführungsgesetze, das Abstandsgebot hinsichtlich anderer Spielhallen in dem § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV und dem Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV entsprechenden Regelungen des Berliner und des saarländischen Ausführungsgesetzes (Bayern: derzeit 250 Meter, Berlin und Saarland: 500 Meter), das Abstandsgebot im Hinblick auf Kinder- und Jugendeinrichtungen und die Reduzierung der Gerätehöchstzahl in der Berliner Ausführungsbestimmung sowie die Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV und entsprechenden Bestimmungen des Berliner und saarländischen Landesrechts aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

60

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass sich die Länder zur Regelung dieser Bereiche umfassend auf ihre ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 70

Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen könnten (BVerfG, a. a. O., Rn. 97 bis 117). Insbesondere beschränke sich die Gesetzgebungskompetenz nicht auf die Materien des § 33 i GewO, sondern schließe neben den gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb auch das Recht der Zulassung der Spielhallen ein. Die Kompetenz sei nicht „lokal radiziert“ in dem Sinn, dass nur Regelungen getroffen werden dürften, die an Gefahren anknüpfen, die von besonderen Gegebenheiten vor Ort ausgingen. Aus der Zuständigkeit des Bundes für das auch das Bauplanungsrecht umfassende Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG könne keine Sperrwirkung gegenüber den Vorschriften der Länder zum Verbundverbot und zum Abstandsgebot hergeleitet werden. Beide Regelungsbereiche hätten nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen der Spielhallenbetreiber zu Grund und Boden zum Gegenstand, sondern die Art und Weise der Ausübung des Gewerbes zur Vermeidung typischer Gefährdungslagen. Soweit das Baugesetzbuch die Begrenzung von Vergnügungsstätten in bestimmten Baugebieten ermögliche, sei dies nur eine Option der Bauplanung.

61

bb) Das Verbundverbot, das Abstandsgebot im Hinblick auf andere Spielhallen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen und die Reduzierung der Gerätehöchstzahl seien mit der Garantie der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG, dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG und dem Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (BVerfG, a. a. O., Rn. 120 bis 168 zur Berufsfreiheit, Rn. 169 zur Eigentumsgarantie, Rn. 170 bis 175 zum Gleichheitssatz).

62

Die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und weiterer negativer Begleiterscheinungen des Spiel- und Wettbetriebs stelle ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen dar. Diese müssten allerdings mit Blick auf staatlicherseits zugelassene oder betriebene Spielformen konsequent sein. Angemessene Suchtprävention, die die Gelegenheit zum Spiel verringere, müsse das Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise begrenzen, um unionsrechtlich mit Blick auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit Bestand zu haben. Schließlich müssten die Regelungen hinreichend bestimmt sein, damit Verwaltung und Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen und die Bürger sich auf möglicherweise belastende Maßnahmen einstellen könnten. All diesen Anforderungen würden die angegriffenen Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag und in den Ausführungsgesetzen gerecht.

63

Verbundverbot und Abstandsgebot seien objektive Berufszulassungsvoraussetzungen. Die Bekämpfung der von Spielhallen ausgehenden Suchtgefahr sei ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die getroffenen Regelungen dienten der Verhinderung eines

gesteigerten Angebots von Geldspielgeräten. Sie seien vom Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers umfasst, der von einer derartigen Gefahr aufgrund der von ihm herangezogenen Untersuchungen und Gutachten ausgehen dürfe. Unterschiedliche Regelungen im Vergleich zu Spielbanken und Gaststätten ließen keine fiskalischen Interessen des Staates erkennen und stellten sachgerecht auf die jeweiligen Besonderheiten ab. Auch seien Verbundverbot und Abstandsgebot geeignete, erforderliche und angemessene Mittel, um einer hohen Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten in Spielhallen vorzubeugen. Insbesondere dürfe der Gesetzgeber bei der Bemessung des Abstandsgebots auch auf die Luftlinie abstellen und von Ausnahmeregelungen ganz absehen, um die Spielhallendichte in effizienter und wirksamer Weise zu begrenzen. Die Belastungen für die Betroffenen stünden nicht außer Verhältnis zu dem Nutzen der Neuregelung.

64

Die Eigentumsfreiheit sei nicht tangiert, weil der Schutz der beruflichen Nutzung des Eigentums nicht weiter gehe als der Schutz der Berufsfreiheit.

65

Dass die Regelungen für Spielhallen auf der einen Seite und jene für Spielbanken und Gaststätten mit Spielgeräten auf der anderen Seite nicht identisch seien, verletze den Gleichheitssatz nicht, selbst wenn man wegen der erheblichen Beeinträchtigungen des Grundrechts der Berufsfreiheit einen über eine bloße Willkürkontrolle hinausgehenden Verhältnismäßigkeitsmaßstab anlege.

66

cc) Die im Glücksspielstaatsvertrag selbst und in den Ausführungsgesetzen gewählten Übergangsfristen seien verfassungsrechtlich unbedenklich. Dies gelte sowohl für die fünfjährige Übergangsfrist im Hinblick auf vor dem Stichtag bereits genehmigte Spielhallen als auch für die einjährige Frist, die die bayerische Regelung bei danach genehmigten Betrieben anordne.

67

Zwar sei das Erlöschen der bisherigen Erlaubnisse mit der Folge, dass eine neue glücksspielrechtliche Erlaubnis einzuholen sei, die das Verbundverbot und das Abstandsgebot einhalte, ein Eingriff in die Berufsfreiheit, die Bestimmungen beachtetten aber den Vorbehalt des Gesetzes und berücksichtigten die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit (BVerfG, a. a. O., Rn. 177 bis 215).

68

Insbesondere genüge auch eine Vorschrift, die der Verwaltung keine ausdrücklichen Kriterien für die Auswahlentscheidung zwischen bestehenden Spielhallen nach Ablauf des Übergangszeitraums an die Hand gebe, den Grundsätzen des Vorbehalts des Gesetzes in der Zusammenschau mit dem Bestimmtheitsgrundsatz. Der Gesetzgeber könne die Auswahlkriterien wegen der vielgestaltigen Auswahlkonstellationen den zuständigen Behörden überlassen. Gegebenenfalls könnten die Betroffenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Auch bestehe die Möglichkeit, Auswahlkriterien in Verwaltungsvorschriften festzulegen.

69

Die fünfjährigen Übergangsfristen ermöglichten eine ausreichende Amortisierung der Investitionen der Spielhallenbetreiber; eine gänzlich verlustfreie Abwicklung habe der Gesetzgeber nicht vorsehen müssen.

70

Auch die einjährige Übergangsfrist gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV i. V. m. § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV sei verhältnismäßig. Der gewählte Stichtag (Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2011) verletze entgegen der Ansicht des Staatsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg nicht den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Jedenfalls ab diesem Zeitpunkt hätten die interessierten Kreise nicht mehr von einem Fortbestand der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen ausgehen können.

71

c) Die vorliegende Popularklage gibt zu einer abweichenden verfassungsrechtlichen Beurteilung keinen Anlass.

72

aa) Es kann dahinstehen, ob die Popularklage bereits insoweit unzulässig ist, als die Antragsteller erneut den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012, dem Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, insbesondere dessen §§ 24, 25 und 29 Abs. 4, zuzustimmen, sowie Art. 9 und 11 Abs. 1 AGGlüStV angreifen.

73

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kann die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbegehrens nicht uneingeschränkt zugelassen werden (VerfGH vom 23.3.1972 VerfGHE 25, 45/48). 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. Die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm ist aber nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof 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 Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (ständige Rechtsprechung; 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). Auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache 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 BayVBl 1994, 494/495; vom 31.1.2012 – Vf. 13-VII-10 – juris Rn. 36; vom 9.6.2015 BayVBl 2015, 740 Rn. 56).

74

Jedenfalls sind weder der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags noch die angegriffenen Vorschriften der Art. 9 und 11 Abs. 1 AGGlStV unter irgendeinem verfassungsrechtlichen Aspekt, der bisher nicht bedacht worden wäre, zu beanstanden. Verstöße gegen die allgemeine Handlungsfreiheit, die Eigentumsgarantie und den allgemeinen Gleichheitssatz liegen unter keinem denkbaren Aspekt vor. Insoweit ist auf die Ausführungen in den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 und des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 zu verweisen.

75

bb) Nicht abschließend entschieden werden muss, ob der Verfassungsgerichtshof wegen der Erwägungen im Kammerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521) bei der Prüfung von Verstößen der mit der Popularklage angegriffenen Norm gegen höherrangiges Bundesrecht einen anderen Beurteilungsmaßstab als bisher zugrunde zu legen hat.

76

Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht werden vom Verfassungsgerichtshof, der die angegriffene Vorschrift (lediglich) am Maßstab des bayerischen Verfassungsrechts misst, nur dann als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip

(Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) angesehen, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 20.6.2008 NJW-RR 2008, 1403/1405; vom 23.10.2008 NVwZ 2009, 716; vom 24.5.2012 NVwZ-RR 2012, 665/667). Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG sind auch Landesverfassungsgerichte zur Vorlage von Landesrecht an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, wenn sie von der Verletzung des Grundgesetzes durch Landesrecht überzeugt sind (vgl. BVerfG vom 15.1.1985 BVerfGE 69, 112/117 f.). Diese Überzeugung setzt, so das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Kammerbeschluss, voraus, dass die Landesverfassungsgerichte Landesrecht auch tatsächlich an den für sie verbindlichen Vorgaben des Grundgesetzes überprüfen und daher das Grundgesetz auch anwenden und erforderlichenfalls auslegen. Ob ein Landesverfassungsgericht auf dieser Grundlage verpflichtet werden kann, landesrechtliche Vorschriften, die Prüfungsgegenstand in einem landesverfassungsgerichtlichen Verfahren sind, also vom Landesverfassungsgericht überprüft, nicht aber angewandt werden, einer detaillierten Kontrolle anhand des Grundgesetzes zu unterziehen, erscheint äußerst zweifelhaft. Dagegen spricht schon die Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern, die u. a. darin zum Ausdruck kommt, dass Prüfungsmaßstab eines Landesverfassungsgerichts grundsätzlich die jeweilige Landesverfassung und nicht das Grundgesetz ist (BVerfG vom 7.5.2001 BVerfGE 103, 332/347 ff.). Diese Frage bedarf hier jedoch keiner Vertiefung. Jedenfalls sind vorliegend auch nach dem vom Bundesverfassungsgericht angelegten Prüfungsmaßstab die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für die angegriffenen Regelungen gegeben, das Gebot der Normenklarheit und der Bestimmtheitsgrundsatz eingehalten und das Rückwirkungsverbot nicht verletzt.

77

Auch Rechte aus der Europäischen Konvention für Menschenrechte sind zwar geltendes innerstaatliches Bundesrecht, nicht aber unmittelbar Prüfungsgegenstand vor dem Verfassungsgerichtshof (VerfGH vom 19.7.1996 VerfGHE 49, 103/106). Jedenfalls sind eigentumschützende Vorschriften der Konvention nicht verletzt, weil die angegriffenen Vorschriften das Eigentum der Antragsteller in zulässiger Weise beschränken, soweit es neben dem insoweit weitergehenden Schutz der Berufsfreiheit überhaupt berührt ist.

78

Weiter kann offenbleiben, ob entsprechend der Rechtsprechung zum Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht über das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV auch Vorschriften des Europäischen Unionsrechts mittelbar Prüfungsmaßstab in einem Popularklageverfahren werden können und welcher Prüfungsmaßstab anzulegen ist. Jedenfalls sind derartige Verstöße nicht ersichtlich, wovon – in Anwendung seiner Prüfungskompetenz – auch das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 7. März 2017 ausgeht (BVerfG, a. a. O., Rn. 123 f.).

79

cc) Ebenso wenig liegen weitere Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip vor, die zu einer Nichtigkeit der angefochtenen Normen führen. Der Verfassungsgerichtshof erstreckt im Fall der Zulässigkeit der Popularklage seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.5.2014 BayVBl 2014, 688/689 m. w. N.).

80

Das Gesetzgebungsverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt. Der Bayerische Senat war zum Zeitpunkt der Beschlussfassung abgeschafft, er konnte schon deshalb nicht beteiligt werden. Gegen die Abschaffung selbst bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (VerfGH BayVBl 2015, 740).

81

Die kommunalen Spitzenverbände wurden gemäß Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV vor der parlamentarischen Beschlussfassung zu den genannten Regelungen mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29. Februar 2012 angehört. Es kann daher weiter dahinstehen, ob die Anhörungspflicht nach Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV über den Wortlaut hinaus („Gesetz oder Rechtsverordnung“) auch für Regelungen in Länderstaatsverträgen gilt (so die Staatspraxis, vgl. § 174 Abs. 1 Satz 2 BayLTGeschO) und ob ein Verstoß gegen das als Soll-Bestimmung ausgestaltete Verfassungsgebot den parlamentarischen Zustimmungsbzw. Gesetzesbeschluss unwirksam macht oder nur eine (u. U. mit einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG geltend zu machende) Rechtsverletzung der betreffenden Verbände darstellt (VerfGH vom 25.9.2015 BayVBl 2016, 81 Rn. 120). Jedenfalls kommt eine Unwirksamkeit auch dann nicht in Betracht, wenn kommunale Spitzenverbände angehört und sich mit Argumenten in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht haben, aber zweifelhaft bleibt, ob die Anhörung vollständig war.

82

dd) Unzulässig ist die Popularklage, soweit die Antragsteller die Nichtigkeit des Art. 10 AGGlStV rügen. Eine Popularklage setzt voraus, dass 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 VerfGHE 29, 191/201; vom 19.4.1985 VerfGHE 38, 43/45). Die Antragsteller machen auch nicht ansatzweise deutlich, gegen welche Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung die Aufgabenzuweisung in Art. 10 AGGlüStV an die zuständigen Behörden verstoßen soll. Die Norm ist auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie wegen einer Nichtigkeit anderer Bestimmungen des Gesetzes sinnentleert wäre. Eine solche Nichtigkeit anderer Bestimmungen ist – wie dargelegt – nicht gegeben.

83

ee) Ebenfalls dahinstehen kann, 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.

84

Der bayerische Gesetzgeber ist durch § 26 Abs. 2 GlüStV dazu aufgerufen und ermächtigt, für Spielhallen Sperrzeiten festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. 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) 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 GlüStV selbst als auch was Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV 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.

85

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 typischerweise 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. Die Sperrzeitenregelung schränkt im Übrigen die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber in erlaubter Weise ein, wie für die anderen beschränkenden Regelungen bereits festgestellt.

86

ff) Art. 12 AGGlüStV lässt keine Verstöße gegen die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) erkennen. Ob im Vortrag der Antragsteller insoweit ausreichend substantiierte Rügen zu erblicken sind, kann deshalb dahinstehen. Art. 12 AGGlüStV ergänzt die Übergangsbestimmungen des § 29 Abs. 4 GlüStV und ist deshalb ebenfalls zum Übergangsrecht für bereits bestehende Spielhallen zu rechnen. Das Übergangsrecht insgesamt stellt einen zulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber und eine gleichfalls zulässige Eigentumsbegrenzung dar (BVerfG, a. a. O., Rn. 177 bis 215). 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 Spielhallenverbände 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 Augenmerk auf die baulichen Verbände zu richten und insoweit die Ausnahmetatbestände anders zu fassen als beim Abstandsgebot.

87

gg) Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV verstößt nicht gegen den strengen Gesetzesvorbehalt des Art. 104 Abs. 1 BV, wie die Antragsteller in zulässiger Weise rügen und damit auch die umfassende Prüfung der Vorschrift auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin eröffnen. Ordnungswidrig handelt demnach, wer entgegen Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV eine

Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt. 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. Insbesondere kann der Spielhallenbetreiber auch abschätzen, ob das Mindestabstandsgebot des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV eingehalten ist. Er kann davon ausgehen, dass die Verwaltungsbehörden und gegebenenfalls die Gerichte 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, was auch im Ordnungswidrigkeitenverfahren zu beachten wäre.

88

3. Da die Popularklage der Antragsteller insgesamt ohne Erfolgsaussicht bleibt, kann auch dahinstehen, ob im Weg der einstweiligen Anordnung ein möglicher Verstoß des Zustimmungsbeschlusses des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 zu dem am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen gegen Bestimmungen der Bayerischen Verfassung festgestellt werden könnte.

89

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 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 Regelungen des Staatsvertrags zulässigerweise in bayerisches Landesrecht transformiert, ohne dass es dafür eines formellen Gesetzes bedürfte (vgl. VerFGH vom 6.7.1978 VerFGHE 31, 158/161; vom 25.5.2007 VerFGHE 60, 131/139; vom 18.12.2007 VerFGHE 60, 234/243 f.; BayVBl 2016, 81 Rn. 105). Der Zulässigkeit einer Popularklage steht nicht entgegen, dass der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV). Die dadurch eingetretene vertragliche Bindung des Freistaates Bayern gegenüber den übrigen Ländern führt nicht dazu, dass die mögliche Feststellung eines Verstoßes gegen die Bayerische Verfassung durch den Verfassungsgerichtshof rechtlich bedeutungslos bliebe. Denn der Ministerpräsident als das für die Außenvertretung des Freistaates zuständige Staatsorgan (Art. 47 Abs. 3 BV) wäre nach der verfassungsgerichtlichen Feststellung eines Verfassungsverstoßes (Art. 29 VfGHG) auch dann, wenn die Grundsätze der Bundes- und Staatsvertragstreue („pacta

sunt servanda“) einer Nichtanwendung landesverfassungswidriger Vertragsbestimmungen durch bayerische Vollzugsbehörden entgegenstünden, zumindest verpflichtet, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu suchen und notfalls eine gerichtliche Klärung auf bundesrechtlicher Ebene herbeizuführen oder von dem in § 35 Abs. 3 GlüStV vereinbarten Kündigungsrecht Gebrauch zu machen (vgl. VerfGH BayVBl 2016, 81 Rn. 109 ff. m. w. N.). Ob bereits eine einstweilige Anordnung aber derart weitreichende Folgen auslösen kann, erscheint fraglich und wäre in einer Folgenabschätzung mit hohem Gewicht zu würdigen.

90

4. Der Hilfsantrag der Antragsteller, lediglich Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV i. V. m. § 29 Abs. 4 GlüStV hinsichtlich des Stichtags 28. Oktober 2011 vorläufig außer Vollzug zu setzen, bleibt ebenfalls ohne Erfolg; wie ausgeführt, ist der gewählte Stichtag unter jedem Gesichtspunkt verfassungsrechtlich unbedenklich.

91

Konkrete Maßnahmen zugunsten einzelner von einem Rechtssatz betroffener Personen können im Popularklageverfahren als einem abstrakten Normenkontrollverfahren nicht angeordnet werden. Deshalb kommt im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nur eine Regelung infrage, die generell den Vollzug aussetzt (VerfGH vom 6.5.1965 VerfGHE 18, 50). Auch aus diesem Grund ist der zweite Hilfsantrag zurückzuweisen.

V.

92

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