

Urteil Az. 15/13, 1 VB 15/13*

StGH für das Land Baden-Württemberg

17. Juni 2014

Leitsätze

1. Das Verbot von Verbundspielhallen nach §42 Abs. 2 des Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) und §25 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) vom 15. Dezember 2011 ist mit der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vereinbar.

2. Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG fordern einen chancengleichen Zugang zu einer begrenzt zugänglichen beruflichen Tätigkeit. Dies gilt auch hinsichtlich der Auswahlentscheidung, welcher von mehreren konkurrierenden Betreibern seine bestehende Spielhalle weiterbetreiben darf. Der grundrechtliche Anspruch bezieht sich dabei nicht nur auf das Auswahlverfahren, sondern auch auf die Auswahlkriterien.

3. Der Glücksspielstaatsvertrag sieht einen Zugriff von Spielhallenbetreibern auf die zentrale Sperrdatei nach §23 GlüStV nicht vor. Soweit §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG die Spielhallenbetreiber gleichwohl zu einem solchen Datenabgleich verpflichtet, verstößt er gegen die von der Verfassung des Landes Baden-Württemberg garantierte Berufsfreiheit.

4. Der in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV normierte Stichtag (28. Oktober 2011) trägt dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht in verhältnismäßiger Weise Rechnung.

5. Für die Frage des Vertrauensschutzes ist es von entscheidender Bedeutung, wann ein Regelungsentwurf, mit dessen Inkrafttreten ernsthaft gerechnet werden muss, von amtlicher Seite erstmals hinreichend konkret öffentlich bekannt gemacht wurde.

*<http://openjur.de/u/693705.html> (= openJur 2014, 12977)

Tenor

- 1 1. Art. 1 des Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26. Juni 2012 (GBl. S. 385) in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 des Glücksspielstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 (GBl. 2012 S. 388) sowie §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 des Landesglücksspielgesetzes vom 20. November 2012 (GBl. S. 604) sind hinsichtlich des dort festgelegten Stichtags mit Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes sowie dem in Art. 23 Abs. 1 der Landesverfassung verankerten Grundsatz des Vertrauensschutzes unvereinbar. Im Übrigen werden die gegen die genannten Vorschriften erhobenen Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 als unbegründet zurückgewiesen.
- 2 Das Land ist verpflichtet, insoweit bis zum 31. Dezember 2015 eine verfassungskonforme Rechtslage für Baden-Württemberg herzustellen.
- 3 Die Bestimmungen können einstweilen weiter angewandt werden. Dies gilt mit der Maßgabe, dass - soweit die Behörden des Landes den weiteren Betrieb bestehender Spielhallen, für die bis einschließlich 18. November 2011 eine Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung beantragt und in der Folge erteilt worden ist, bis zur Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage für Baden-Württemberg nicht unabhängig von der Erfüllung der Anforderungen aus §41 des Landesglücksspielgesetzes und §§24 und 25 des Glücksspielstaatsvertrages dulden - eine Entschädigung zu leisten ist.
- 4 2. §42 Abs. 2 des Landesglücksspielgesetzes und Art. 1 des Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder in Verbindung mit §25 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags sind mit der Landesverfassung vereinbar und damit gültig. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 3 und 5 gegen diese Vorschriften richten, werden sie als unbegründet zurückgewiesen.
- 5 3. Die gegen §42 Abs. 1 und §51 Abs. 5 Satz 1 des Landesglücksspielgesetzes erhobene Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 wird als unbegründet zurückgewiesen.
- 6 4. §51 Abs. 5 Satz 2 des Landesglücksspielgesetzes verletzt die Beschwerdeführerin zu 4 in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Er ist nichtig.
- 7 5. §51 Abs. 4 Satz 3 des Landesglücksspielgesetzes ist mit Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

- 8 Das Land ist verpflichtet, insoweit bis zum 31. März 2015 eine verfassungskonforme Regelung zu erlassen. Einstweilen ist die Vorschrift weiter anzuwenden.
- 9 6. §43 Abs. 1 Satz 2 des Landesglücksspielgesetzes ist - soweit dort aus Gründen des Jugendschutzes Einlasskontrollen mit einer Personalienfeststellung vorgeschrieben sind - nach Maßgabe der Gründe mit der Landesverfassung vereinbar und damit gültig. Die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 wird als unbegründet zurückgewiesen.
- 10 7. §43 Abs. 1 Satz 2 des Landesglücksspielgesetzes verletzt die Beschwerdeführerin zu 2 - soweit sie danach verpflichtet ist, einen Abgleich der Personalien der Gäste mit der zentral geführten Sperrdatei nach Artikel 1 §23 Abs. 1 Erster GlüÄndStV durchzuführen - in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes. Er ist insoweit nichtig.
- 11 8. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden als unzulässig zurückgewiesen.
- 12 9. Das Land hat den Beschwerdeführerinnen zu 1 und 5 ihre notwendigen Auslagen ganz, der Beschwerdeführerin zu 2 zu einem Viertel und der Beschwerdeführerin zu 4 zu zwei Dritteln zu erstatten. Die Auslagen der Beschwerdeführerin zu 3 sind nicht zu erstatten.

Gründe

- 13 A.
- 14 Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen die Vorschriften des Landesglücksspielgesetzes vom 20. November 2012 sowie des Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26. Juni 2012, welche die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen betreffen.
- 15 I.
- 16 1. Die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2011 in nicht öffentlicher Sitzung einen Entwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Die Landesregierung informierte den Landtag durch eine Mitteilung über den Entwurf. Sie wurde am 18. November 2011 als Landtagsdrucksache (LT-Drs. 15/849) veröffentlicht. Am 15. Dezember 2011 wurde der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag von den Ministerpräsidenten unterzeichnet. Am 17. April 2012 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassen-

lotterie der Länder in den Landtag ein (LT-Drs. 15/1570), den dieser am 20. Juni 2012 als Gesetz beschloss. Das Gesetz wurde am 26. Juni 2012 ausgefertigt und am 29. Juni 2012 im Gesetzblatt verkündet (GBl. S. 385). Es trat am darauffolgenden Tag in Kraft. Am 1. Juli 2012 trat der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft. Das Inkrafttreten, das von der Ratifikation des Vertrages durch eine ausreichende Zahl von Ländern abhängig war, wurde vom Staatsministerium im Gesetzblatt vom 30. Juli 2012 (GBl. S. 515) verlautbart.

- 17 a) Die hier relevanten Vorschriften des Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (im Folgenden: Zustimmungsgesetz) lauten:

18

Artikel 1 Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

- 19 Dem am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Thüringen wird zugestimmt. Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht...

- 20 Artikel 3 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- 21 (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig tritt das Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen über eine Staatliche Klassenlotterie vom 15. Dezember 1992 (GBl. S. 798) außer Kraft...“

- 22 b) Die hier maßgeblichen Vorschriften des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (Erster GlüÄndStV) lauten:

23

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

- 24 Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

25 ...

- 26 §2 Anwendungsbereich

- 27 ... (3) Für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinn-

möglichkeit bereithalten, gelten nur die §§1 bis 3, 4 Abs. 1, 3 und 4, §§5 bis 7 sowie die Vorschriften des Siebten und Neunten Abschnitts. Als Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gelten auch Erprobungsgeräte...

- 28 Sechster AbschnittDatenschutz
- 29 §23Sperrdatei, Datenverarbeitung
- 30 (1) Mit der Sperrdatei, die zentral von der zuständigen Behörde des Landes Hessen geführt wird, werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet und genutzt. ...
- 31 (2) Die gespeicherten Daten sind im erforderlichen Umfang an die Stellen zu übermitteln, die Spielverbote zu überwachen haben. Die Datenübermittlung kann auch durch automatisierte Abrufverfahren erfolgen...
- 32 Siebter AbschnittSpielhallen
- 33 §24Erlaubnisse
- 34 (1) Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag.
- 35 (2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des §1 zuwiderlaufen. Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden.
- 36 (3) Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.
- 37 §25Beschränkungen von Spielhallen
- 38 (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.
- 39 (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.
- 40 (3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen...
- 41 Neunter AbschnittÜbergangs- und Schlussbestimmungen
- 42 ...

- 43 §29Übergangsregelungen
- 44 ... (4) Die Regelungen des Siebten Abschnitts finden ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrags Anwendung. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i 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. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags als mit §§24 und 25 vereinbar. 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 §33i Gewerbeordnung sowie die Ziele des §1 zu berücksichtigen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder...
- 45 Artikel 2Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Neubekanntmachung
- 46 (1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Juli 2012 in Kraft. . .“.
- 47 c) In der Folge dieses Staatsvertrages brachte die Landesregierung am 2. Oktober 2012 den Entwurf des Landesglücksspielgesetzes in den Landtag ein (LT-Drs. 15/2431). Am 14. November 2012 beschloss der Landtag diesen als Gesetz, das am 20. November 2012 ausgefertigt wurde und zu wesentlichen Teilen am 29. November 2012 in Kraft trat (GBl. S. 604). Die hier relevanten Vorschriften lauten:
- 48 Landesglücksspielgesetz(LGlüG)Vom 20. November 2012
- 49 ...
- 50 Abschnitt 7: Spielhallen
- 51 ...
- 52 §41 Erlaubnis für Spielhallen
- 53 (1) Der Betrieb einer Spielhalle bedarf der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung ersetzt und die Erlaubnis nach Artikel 1 §24 Absatz 1 Erster GlüÄndStV mit umfasst. Sonstige Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Erlaubnis

ist auf maximal 15 Jahre zu befristen.

- 54 (2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Voraussetzungen des §2 Absatz 1 Satz 3 Nummern 2, 3, 5 oder 6 nicht vorliegen oder
- 55 1. die in §33c Absatz 2 oder §33d Absatz 3 der Gewerbeordnung genannten Versagungsgründe vorliegen, 2. die Voraussetzungen nach §42 nicht erfüllt sind, 3. ein Sozialkonzept nach §7 in Verbindung mit §43 Absatz 2 nicht vorgelegt wird oder 4. der Betrieb der Spielhalle eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt.
- 56 ...
- 57 §42 Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen
- 58 (1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.
- 59 (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.
- 60 (3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten.
- 61 §43 Anforderungen an die Ausübung des Betriebs
- 62 (1) Die die Erlaubnis innehabende Person hat dafür zu sorgen, dass sich in der Spielhalle keine Personen unter 18 Jahren oder gesperrte Spielerinnen und Spieler aufhalten. Dies ist durch Einlasskontrollen sicherzustellen, bei denen die Personalien der Gäste festgestellt und mit der zentral geführten Sperrdatei nach Artikel 1 §23 Absatz 1 Erster GlüÄndStV abgeglichen werden...
- 63 Abschnitt 8: Sonstige Vorschriften
- 64 ...
- 65 §48 Ordnungswidrigkeiten
- 66 (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
- 67 ... 4. seiner Verpflichtung aus §7 oder §43 Absatz 2 Satz 2 nicht nachkommt, 5. als

Veranstalter, Vermittler oder Betreiber einer Spielhalle zum Zwecke der Spielteilnahme entgegen §8 einen Kredit gewährt, durch Beauftragte gewähren lässt oder zulässt, dass in seinem Unternehmen Dritte solche Kredite gewerbsmäßig gewähren, ... 15. an Feiertagen entgegen §29 Absatz 3 eine Spielbank oder entgegen §46 Absatz 2 eine Spielhalle für den Spielbetrieb öffnet oder in Gaststätten den Betrieb von Geldspielgeräten zulässt, ... 17. entgegen §43 Absatz 1 Satz 1 gesperrten Spielern Zutritt gewährt oder eine Einlasskontrolle nicht sicherstellt, 18. entgegen §43 Absatz 1 Satz 2 den Abgleich mit der Sperrdatei nicht vornimmt, 19. entgegen §43 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 kein Sozialkonzept entwickelt oder umsetzt, 20. entgegen §43 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 einen Nachweis nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig vorlegt, 21. entgegen §43 Absatz 2 Satz 3 Nummer 3 Anträge auf Selbstsperrung oder Selbsttests nicht offen und deutlich sichtbar auslegt, 22. entgegen §43 Absatz 3 Satz 1 technische Geräte zur Bargeldabhebung bereithält oder dies duldet, 23. entgegen §43 Absatz 3 Satz 2 verbotene Zahlungsdienste durchführt, ermöglicht oder zulässt, 24. entgegen §43 Absatz 4 den Abschluss von Wetten zulässt oder duldet, 25. entgegen §43 Absatz 4 Geräte, an denen die Teilnahme am Glücksspiel im Internet möglich ist, aufstellt, betreibt oder deren Aufstellung oder Betrieb duldet, 26. entgegen §43 Absatz 5 in den Räumen einer Spielhalle während der für diese gültigen Sperrzeit eine Schank- oder Speisewirtschaft betreibt oder dies duldet, 27. entgegen §44 Absatz 1 eine Spielhalle gestaltet, 28. entgegen §44 Absatz 2 für eine Spielhalle wirbt, 29. entgegen §44 Absatz 3 die Vorgaben zur Ausgestaltung einer Spielhalle nicht einhält, 30. die für die Spielhalle gültigen Sperrzeiten nicht einhält...

68 Abschnitt 9: Schlussvorschriften

69 §51 Übergangsregelung

70 ... (4) Für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung erteilt wurde, ist nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach §41 erforderlich. Wurde die Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung nach dem 28. Oktober 2011 erteilt, ist eine Erlaubnis nach §41 bereits nach dem 30. Juni 2013 erforderlich. Der Erlaubnisantrag ist im Falle von Satz 1 bis zum 28. Februar 2017, im Falle von Satz 2 bis zum 28. Februar 2013 zu stellen. Unabhängig davon tritt eine Erlaubnispflicht nach §41 bei einem Wechsel der die Erlaubnis innehabenden Person ein.

71 (5) Zur Vermeidung unbilliger Härten kann die zuständige Erlaubnisbehörde in den Fällen des Absatzes 4 Satz 1 befristet für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag von der Einhaltung der Anforderungen des §42 Absätze 1 und 2 befreien; dabei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung sowie der Schutzzweck dieses Gesetzes zu berücksichtigen. Der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle darf dabei 250 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zur Eingangstür, nicht unterschreiten. Dem Antrag

sind sämtliche für die Entscheidung erforderlichen Unterlagen und Nachweise beizufügen. Anhaltspunkte für das Vorliegen einer unbilligen Härte sind insbesondere dann gegeben, wenn eine Anpassung des Betriebs an die gesetzlichen Anforderungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist und Investitionen, die im Vertrauen auf den Bestand der nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts erteilten Erlaubnis getätigt wurden, nicht abgeschrieben werden konnten. §42 Absatz 3 gilt nur für Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eine Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung noch nicht erteilt worden ist.

- 72 (6) Betreiber von Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes über eine Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung verfügen, haben innerhalb eines halben Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes den Verpflichtungen nach §7 dieses Gesetzes nachzukommen. . .
- 73 §53Inkrafttreten
- 74 (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft, soweit im Satz 2 beziehungsweise in den Absätzen 2 und 3 nichts anderes bestimmt ist. Die Verpflichtung zum Abgleich mit der zentralen Sperrdatei bei Spielhallen nach §43 Absatz 1 Satz 2 gilt ab dem 1. Juli 2013. . .“.
- 75 II.
- 76 Die Beschwerdeführerinnen betreiben in Baden-Württemberg Spielhallen, die von den neuen landesrechtlichen Regelungen betroffen sind.
- 77 1. Die Beschwerdeführerin zu 1 betreibt seit 1984 in Stuttgart-Zuffenhausen eine Spielhalle, für die ihr am 27. November 2002 eine unbefristete Erlaubnis nach §33i der Gewerbeordnung (GewO) in der bis 11. Dezember 2012 geltenden Fassung erteilt wurde. Nachdem die Beschwerdeführerin zu 1 ihre Spielhalle auf der Grundlage einer am 28. Mai 2010 erteilten Baugenehmigung für 125.000,- Euro renoviert und durch Einbeziehung eines angrenzenden Raumes von 84 qm auf 130 qm erweitert und statt sieben Geldspielgeräten zehn Geräte aufgestellt hatte, beantragte sie am 22. August 2011 nach Fertigstellung der Umbauarbeiten bei der Stadt Stuttgart eine neue Erlaubnis nach §33i GewO. Diese wurde ihr am 9. November 2011 unbefristet erteilt.
- 78 Die Beschwerdeführerin zu 1 stellte am 25. Februar 2013 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach §41 LGlüG. In einem Radius von 500 m Luftlinie um die Spielhalle der Beschwerdeführerin zu 1 herum befinden sich elf weitere Spielhallen an sieben verschiedenen Standorten, allein fünf davon in derselben Straße wie diejenige der Beschwerdeführerin zu 1. Alle elf Spielhallen verfügen über eine Erlaubnis nach §33i GewO, die bereits vor dem 28. Oktober 2011 erteilt worden ist. Am 8. April 2013 stellte die Beschwerdeführerin zu 1 bei der

Stadt Stuttgart zudem Feststellungs- und Duldungsanträge, die auf den weiteren Betrieb ihrer Spielhalle über den 30. Juni 2013 hinaus abzielten.

- 79 Ebenfalls mit Schriftsatz vom 8. April 2013 beantragte die Beschwerdeführerin zu 1 beim Verwaltungsgericht Stuttgart den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach §123 VwGO (4 K 1206/13) und erhob eine vorbeugende Feststellungsklage sowie hilfsweise eine Klage auf Duldung des weiteren Betriebs der Spielhalle (4 K 1205/13).
- 80 Mit Bescheid vom 17. Juni 2013 wurde der Antrag der Beschwerdeführerin zu 1 nach §41 LGLüG auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis abgelehnt. Die Spielhalle der Beschwerdeführerin zu 1 befindet sich in einem Gebäudekomplex mit zwei weiteren Spielhallen, deren Erlaubnisse vor dem 28. Oktober 2011 erteilt worden seien. Die übrigen Anträge wurden ebenfalls abgelehnt. Gegen den Bescheid erhob die Beschwerdeführerin zu 1 am 25. Juni 2013 Widerspruch.
- 81 Im Rahmen des Eilverfahrens 4 K 1206/13 schloss die Beschwerdeführerin zu 1 mit der Stadt Stuttgart gemäß dem Gerichtsbeschluss vom 8. Juli 2013 einen Vergleich. Die Stadt erklärte, den Weiterbetrieb der Spielhalle der Beschwerdeführerin zu 1 nicht vor Erlass einer entsprechenden Untersagungsverfügung sowie im Falle einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung nicht vor dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens nach §80 Abs. 5 VwGO als Ordnungswidrigkeit gemäß §48 Abs. 1 Nr. 1 LGLüG zu verfolgen und vor dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens gemäß §80 Abs. 5 VwGO auch keine Maßnahmen zur Vollstreckung einer eventuellen Untersagungsverfügung zu ergreifen (vgl. auch den in einer anderen Sache ergangenen Vergleichsbeschluss des VGH Bad.-Württ. vom 13.6.2013, 6 S 940/13). Das Hauptsacheverfahren 4 K 1205/13 ist im Hinblick auf die Verfahren beim Staatsgerichtshof zum Ruhen gebracht worden.
- 82 Mit Bescheid vom 1. August 2013 untersagte die Stadt Stuttgart der Beschwerdeführerin zu 1 den Betrieb der beschwerdegegenständlichen Spielhalle und drohte nach Bestandskraft für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld von 7.500,- Euro an. Die sofortige Vollziehung wurde jedoch nicht angeordnet. Die Spielhalle wird zurzeit weiter betrieben.
- 83 2. Die Beschwerdeführerin zu 2 betreibt in Baden-Württemberg mehrere Spielhallen. In ihrer Verfassungsbeschwerde machte die Beschwerdeführerin zu 2 konkrete Angaben zu einem von ihr in Heilbronn betriebenen Spielhallenkomplex mit fünf Spielhallen in einem Gebäude. Für den Betrieb der Spielhallen wurde ihr von der Stadt Heilbronn am 18. November 2009 jeweils eine unbefristete Erlaubnis nach §33i GewO erteilt.
- 84 3. Die Beschwerdeführerin zu 3 unterhält ebenfalls mehrere Spielhallen. Am 30. Mai 2012 stellte sie einen Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis für das Untergeschoss eines Anwesens in Heidelberg. Für das gleiche Gebäude stellte sie

weitere Anträge für drei ebenfalls in dieser Ladenpassage gelegene Spielhallen. Durch Bescheide der Stadt Heidelberg vom 28. Juni 2012 wurde ihr auf der Grundlage von §33i Abs. 1 GewO die Erlaubnis erteilt, im Untergeschoss der Ladenpassage insgesamt vier Spielhallen zu betreiben. Die Spielhallenerlaubnis wurde jeweils befristet bis zum 30. Juni 2013. Die Befristung wurde mit der für die vier Spielhallen geltenden Übergangsfrist der hier angegriffenen Regelungen begründet. Dabei wurde in der Erlaubnis für die „Spielstätte 1“ darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin zu 3 auch wegen der Nachbarschaft zu den drei weiteren Spielhallen und des Inhalts des Glücksspielstaatsvertrags nicht mit einem langfristigen Betrieb rechnen können. Die Rechtmäßigkeit dieser Befristung ist nach Angaben der Beschwerdeführerin zu 3 Gegenstand eines Verfahrens beim Verwaltungsgericht Karlsruhe (4 K 158/13), das zum Ruhen gebracht wurde. Im Rahmen eines Eilverfahrens wegen der Befristung (4 K 1169/13) schloss die Stadt Heidelberg mit der Beschwerdeführerin zu 3 am 17. Juli 2013 einen Vergleich, in dem die Stadt erklärte, den Weiterbetrieb der vier Spielhallen nicht vor Erlass einer Untersagungsverfügung sowie im Falle einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung nicht vor dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens nach §80 Abs. 5 VwGO als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen. Ein Antrag der Beschwerdeführerin zu 3 auf Erteilung von Erlaubnissen nach §41 LGlüG wurde von der Stadt Heidelberg mit Bescheid vom 11. Juni 2013 abgelehnt. Hiergegen hat die Beschwerdeführerin zu 3 Widerspruch eingelegt, über den wegen der offenen verfassungsrechtlichen Fragen noch nicht entschieden ist.

- 85 Aus der Begründung der Bescheide der Stadt Heidelberg vom 28. Juni 2012 ergibt sich, dass sich in der Umgebung der Spielhallen eine Diskothek und ein Hostel befinden. Die bauliche Umgestaltung der Räumlichkeit sowie deren Nutzungsänderung waren am 26. April 2012 baurechtlich genehmigt worden.
- 86 4. Die Beschwerdeführerin zu 4 betreibt derzeit in Baden-Württemberg an 27 Standorten mit insgesamt 91 Konzessionen Spielhallen. Konkrete Angaben machte die Beschwerdeführerin zu 4 in ihrer Verfassungsbeschwerde zu den von ihr betriebenen Spielhallen an den Standorten Konstanz und Sindelfingen.
- 87 a) In Konstanz pachtete die Beschwerdeführerin zu 4 mit Vertrag vom 22. November 2011 für die Zeit vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2020 vier Spielhallen. Die Eröffnung des Spielhallenbetriebs erfolgte zum 30. Juni 2012. Die gewerberechtlichen Konzessionen für den Betrieb der vier Spielhallen wurden am 25. Oktober 2011 erteilt.
- 88 Die Beschwerdeführerin zu 4 gibt an, in „nächster Nähe“ zu den vier Spielhallen befänden sich mindestens zwei Spielhallenstandorte, deren Konzessionen erheblich früher datierten als die für ihre Spielhallen erteilten. Zudem befänden sich in der Umgebung der Spielhallen ein Kindergarten und eine „Volksschule“. So befinde sich in 100 m Entfernung die Spielhalle „S.“. In etwa 400 m Entfernung betreibe die L. GmbH eine Spielhalle. In rund 250 m Luftlinie befinde

sich ein Bildungsinstitut, in dem Schüler ausgebildet würden, die zuvor in der Hauptschule, der Werkrealschule oder der Realschule ihren Abschluss gemacht hätten. In einem Abstand von rund 200 m befänden sich eine Privatschule und in rund 250 m ein Institut der beruflichen Bildung. Daher sei damit zu rechnen, dass sie nach dem 30. Juni 2017 keine der vier Spielhallen weiter betreiben dürfe. Der Verlust wäre gewaltig, weil bis dahin gerade einmal 10 % der Investitionskosten abgeschrieben werden könnten. Im Falle eines Zwangsverkaufs sei nur ein erheblich geringerer Erlös möglich. Die Leasingraten für die ersten Jahre ließen sich erfahrungsgemäß nur durch eine Quersubventionierung durch andere, schon abbezahlte Spielhallen decken.

- 89 b) In Sindelfingen betreibt die Beschwerdeführerin zu 4 sechs Wand an Wand im Souterrain liegende Spielhallen. Diese hatte sie am 9. Januar 2008, 24. September 2009 und 10. August 2010 von drei verschiedenen Spielhallenbetreibern erworben und war in die Mietverträge der Vorinhaber eingetreten oder hatte neue geschlossen. Bei der zuletzt erworbenen Spielhalle läuft der Mietvertrag mit dem Vermieter bis 31. August 2020. Die Spielhallen wurden von der Beschwerdeführerin zu 4 renoviert und instandgesetzt. Für die Inneneinrichtung wurde am 16. November 2010 ein Mobilien-Leasingvertrag geschlossen.
- 90 Die Beschwerdeführerin zu 4 gibt an, in „nächster Nähe“ zu den sechs Spielstätten befänden sich mindestens zwei weitere Spielhallenstandorte. Im Umkreis von 500 m lägen auch mehrere Kindergärten und Jugendeinrichtungen. So befänden sich in rund 400 m Luftlinie die Spielhalle „G.“, in rund 200 m sogar die Spielhalle „M.“ und in rund 500 m schließlich die Spielhalle „C.“. In einem Abstand von weniger als 200 m befänden sich die A.-Schule, in einem Abstand von rund 500 m die Grund- und Hauptschule K. sowie die Förderschule M., in circa 200 m Entfernung eine Ballettschule, in rund 400 m eine VTOE Kampfkunstschule und ebenfalls in circa 400 m ein Kindergarten. Mit einem Weiterbetrieb der Spielhallen nach dem 30. Juni 2017 sei nicht zu rechnen. Bei einer vorzeitigen Schließung müsste der gesamte restliche Buchwert auf einmal abgeschrieben werden. Für dann noch offene mietvertragliche Verpflichtungen müsste eine Rückstellung in Höhe der gesamten noch zu zahlenden Miete gebildet werden. Zusätzlich müsste für das Personal ein Sozialplan erstellt und die Räumungskosten der Spielhallen einkalkuliert werden.
- 91 c) Die Beschwerdeführerin zu 4 gibt weiter an, dasselbe oder ein ähnliches Schicksal drohe ihren anderen Standorten. Es sei davon auszugehen, dass das Geschäftsvolumen um mehr als 95 % schrumpfen werde. Die Folge wäre, dass die umfangreichen Investitionen in die Spielhallen nahezu umsonst wären. Zusätzlich sei sie mit Verpflichtungen aus Mietverträgen belastet, die über den 30. Juni 2017 hinausgingen. Für die Schließung der Spielhallen wären die Kosten einer Räumung und Verwertung des in den gemieteten Filialen verbauten Materials zu berücksichtigen. Darüber hinaus habe sie für ihre Spielhallen unter Einbeziehung von zwei Psychologen ein Sozialkonzept erarbeiten und ihre 250 Mitarbeiter in Baden-Württemberg schulen lassen. Berücksichtige man all diese Belastungen,

die Liquidationskosten von 60 Millionen Euro sowie das ausgewiesene Eigenkapital von 20 Millionen Euro, drohe ihr die Insolvenz.

- 92 5. Die Beschwerdeführerin zu 5 betreibt zwei Spielhallen in Engen, die sie mit Vertrag vom 1. November 2011 zu einem Kaufpreis von 70.210,- Euro erworben hat. Der Ladenbau wurde bereits mit Vertrag vom 25./26. Oktober 2011 komplett geleast. Die Räumlichkeiten der Spielhalle wurden im Wege eines Untermietvertrags angemietet.
- 93 Beide Spielhallen liegen nach Angaben der Beschwerdeführerin zu 5 in einer Entfernung von rund 350 m zu einem kommunalen Kindergarten. Weitere Kinder- und Jugendeinrichtungen befänden sich nicht innerhalb eines Umkreises von 500 m. Die nächstgelegene Spielhalle sei rund 850 m entfernt.
- 94 Der Antrag auf Erteilung einer gewerberechtlichen Erlaubnis nach §33i GewO zum Betrieb der beiden Spielhallen wurde am 25. Oktober 2011 gestellt. Die gewerberechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen „G. I und II“ wurden am 15. Dezember 2011 erteilt.
- 95 Am 26. Februar 2013 beantragte die Beschwerdeführerin zu 5 für die beiden Spielhallen eine Erlaubnis nach §41 LGLüG. Ihr wurde jedoch nur für die Spielhalle „G. I“ eine solche Erlaubnis erteilt. Für die zweite Spielhalle wurde die Erlaubnis mit Bescheid des Landratsamts Konstanz vom 13. März 2013 versagt. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Spielhalle befinde sich in einem baulichen Verbund mit der weiteren Spielhalle „G I“. Gegen diesen Bescheid legte die Beschwerdeführerin zu 5 Widerspruch ein und erhob später Klage. Weil hierbei durch einen falschen Briefkopf die Klage nicht im Namen der Beschwerdeführerin zu 5, sondern ihres Geschäftsführers erhoben wurde, musste die Klage später zurückgenommen werden. Die Beschwerdeführerin zu 5 gab daraufhin die Spielhalle „G. II“ auf und wandelte sie in ein Bistro mit drei Geldgewinnspielgeräten um.
- 96 Die Beschwerdeführerin zu 5 bringt vor, die Erlaubnispflicht zum 1. Juli 2013 habe zur Folge, dass sie bis jetzt erst 17 % ihrer Investitionskosten für das Anlagevermögen der Spielhallen in Engen habe abschreiben können.
- 97 III.
- 98 Die Beschwerdeführerinnen wenden sich in unterschiedlicher Weise gegen die neuen landesrechtlichen Vorschriften für Spielhallen.
- 99 1. Die Beschwerdeführerin zu 1 hat bereits am 28. März 2013 Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie rügt die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nach Art. 23 Abs. 1 LV und beantragt, Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 1 und 3 GlüStV und §51

Abs. 4 Satz 2 LGLüG für nichtig zu erklären.

- 100 Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde trägt sie vor, ihr bleibe aufgrund der angegriffenen Vorschriften nach dem 1. Juli 2013 keine andere Möglichkeit, als ihre erst kürzlich unter erheblichen Investitionen renovierte und erweiterte Spielhalle zu schließen. Daher sei sie durch die genannten Regelungen selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen. Es sei ausgeschlossen, dass ihr für den Betrieb der Spielhalle eine Genehmigung erteilt werden könne. Die Verfassungsbeschwerde habe allgemeine Bedeutung im Sinne von §55 Abs. 2 Satz 2 StGHG.
- 101 Die Beschwerdeführerin zu 1 ist weiter der Ansicht, die Verfassungsbeschwerde sei begründet. Die angegriffenen Vorschriften zeigten eine unechte Rückwirkung, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sei. Insbesondere sei das durch ihre Investitionen betätigte Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage uneingeschränkt schutzwürdig. Der von §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG als Anknüpfungzeitpunkt gewählte Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz sei nicht geeignet gewesen, dieses Vertrauen zu zerstören, da er nicht veröffentlicht worden sei. Die gewählte Übergangsfrist von nur einem Jahr sei unzumutbar kurz. Die von ihr getätigten Investitionen könnten sich in diesem Zeitraum nicht annähernd amortisieren. Schließlich sei auch die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers fehlerhaft. Der Vertrauensschaden sei gravierend. Sie müsse innerhalb kurzer Frist den Betrieb einstellen. Dies sei ein sehr schwerer Eingriff in ihre Berufs- und Eigentumsfreiheit. Demgegenüber habe der Gesetzgeber nur ein begrenztes Interesse an der strengen Regelung. Zudem wäre es ausreichend gewesen, wenn zur Vermeidung sogenannter „Mitnahmeeffekte“ nur solche Spielhallenbetreiber erfasst worden wären, die ihren Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nach dem gewählten Stichtag gestellt hätten.
- 102 2. Die Beschwerdeführerin zu 2 hat am 8. April 2013 Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie rügt die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 23 Abs. 1 LV und beantragt, Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §2 Abs. 3, §4 Abs. 1 und 3, §§5 bis 7, 24 bis 26 und 29 Abs. 4 GlüStV sowie §2 Abs. 1 Satz 1, §§40 bis 46, §48 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, 5, 8, 13, 15 und 17 bis 30 (soweit sie sich auf Spielhallen beziehen) sowie §51 Abs. 3 bis 6 LGLüG für nichtig zu erklären.
- 103 a) Sie hält die Verfassungsbeschwerde für zulässig.
- 104 Die Beschwerdeführerin zu 2 meint, sie sei durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Der gegenwärtigen Betroffenheit stehe auch nicht entgegen, dass ihre Erlaubnisse nach §33i GewO erst mit Ablauf des 30. Juni 2017 wirkungslos würden. Ihre Betroffenheit sei jetzt schon klar absehbar. Auch die Gebote der Rechtswegerschöpfung und der Subsidiarität stünden der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Das Gesetz sei selbst vollziehend, ein Rechtsweg sei nicht gegeben. Der Fall werfe keine Tatsachen- oder Rechts-

fragen auf, die einer Vorklärung durch die Fachgerichte bedürften. Vier der fünf Spielhallen seien wegen des Verbots von Mehrfachkomplexen von vornherein nicht erlaubnisfähig. Die fünfte Spielhalle sei voraussichtlich wegen Nichteinhaltung des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen nicht erlaubnisfähig. Abgesehen davon gelte der Grundsatz der Subsidiarität nicht uneingeschränkt. Eine Ausnahme gelte, wenn die Verfassungsbeschwerde allgemeine Bedeutung habe. Dies sei hier der Fall. Es seien grundsätzlich bedeutsame Fragen aufgeworfen, die für eine Vielzahl gleichliegender Fälle von Bedeutung seien. Dies gelte insbesondere für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz. Wegen Verletzung der Gesetzgebungskompetenz seien diejenigen Teile der Regelungen verfassungswidrig, mit denen die bundesrechtliche Spielverordnung (SpielV) in der Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Art. 2a des Gesetzes vom 4. März 2013 (BGBl. I S. 362, 366), aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes durch generelle, nicht lokal radizierte Anforderungen nachgebessert werde. Darüber hinaus ergäben sich aus den Übergangsregelungen eigentumsdogmatische Fragen von allgemeiner Bedeutung. Es sei unklar, ob es sich insoweit um eine Enteignung handele, insbesondere ob die Enteignung auf Vorgänge der Güterbeschaffung begrenzt sei, oder ob es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handele, die gegebenenfalls eine Kompensation erfordere.

- 105 b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.
- 106 aa) Die Beschränkungen des gewerblichen Automatenspiels durch den Glücksspielstaatsvertrag und das Landesglücksspielgesetz verletzten die Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenz.
- 107 Der Staatsgerichtshof dürfe die Vorschriften im Grundgesetz über die Gesetzgebungskompetenz als Prüfungsmaßstab heranziehen. Denn die Verfassung des Landes habe sie mit Art. 23 Abs. 2, Art. 25 Abs. 2 und Art. 27 Abs. 2 LV in Bezug genommen, in denen sie die Gliedstaateneigenschaft des Landes betone. In Art. 25 Abs. 2 LV sei festgelegt, dass die Gesetzgebung des Landes an die verfassungsmäßige Ordnung in Bund und Land gebunden sei. Die Befugnis, das Grundgesetz auszulegen, werde in Art. 100 Abs. 3 GG vorausgesetzt. Der Staatsgerichtshof werde zu erwägen haben, ob er wegen der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 nach Art. 100 Abs. 3 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einhole. Hilfsweise werde eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG beantragt.
- 108 Der mit der Föderalismusreform I eingefügten Ausnahmeregelung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „ohne das Recht der Spielhallen“ komme ein normativ-rezeptiver Charakter im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe bei der Formulierung und Beschreibung des Kompetenztitels auf die einfach-rechtlich ausgeformten und von ihm vorgefundenen Rechtsbereiche, insbesondere aus der Gewerbeordnung, zurückgegriffen. Die genannte Verfassungsänderung habe ausweislich der Materialien die Landesgesetzgebung im regionalen Bereich stärken wollen, ohne die Ein-

heitlichkeit des Wirtschaftsraums zu sehr zu gefährden. Allein der Regelungsbereich von §33i GewO - das Recht der Spielhallen - sei als regional radiziert angesehen worden und daher den Ländern anheimgestellt worden. Das Recht der Spielgeräte und der Automatenaufstellung habe dagegen keinen besonderen Regionalbezug, weil die Automatenwirtschaft bei der Herstellung und Aufstellung von Spielgeräten nicht unterschiedlichen Regeln unterworfen werden könne. Der Regelungsgehalt des §33i GewO sei also eingeschränkt. Es gehe nicht um das Aufstellen von Gewinnspielgeräten, sondern nur um die einzelne, konkrete Spielhalle ohne ihr räumliches Beziehungsgefüge zu anderen Spielhallen. Dies bestätige die zu der Vorschrift ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Ob die Spielhallenerlaubnis nach §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO zu versagen sei, weil der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend darstelle, sei für jede Betriebsstätte gesondert zu prüfen.

- 109 Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes seien nicht kompetenzgemäß, weil sie diesem eingeschränkten Regelungsbereich von §33i GewO nicht entsprächen. Die genannten Regelungen zielten nicht auf die Spielstätten, sondern auf das Glücksspiel an sich ab. Soweit die Landesregierung meine, die angegriffenen Regelungen seien spielhallenbezogen und nicht automatenbezogen, widerspreche dies schon den amtlichen Begründungen des Landesglücksspielgesetzes sowie des Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Dort sei davon die Rede, dass das gewerbliche Automatenspiel zusätzlichen Beschränkungen unterworfen werde. Wenn zur Verfolgung dieses Ziels der Form nach an die Spielhallen angeknüpft werde, sei dies unerheblich, weil es auf die Zielrichtung des Gesetzes ankomme. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 übersehen, dass der Bund nach §§33c und 33f GewO weiterhin für die Eindämmung des Spieltriebes an Automaten zuständig sei. Daher treffe es nicht zu, dass die Länder nun die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebes in Spielhallen regeln könnten.
- 110 Darüber hinaus verletzen die angegriffenen Regelungen die mit dem Baugesetzbuch ausgeübte Kompetenz des Bundes für das Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG), weil sie Beschränkungen für die räumliche Verteilung für das Bodenrecht enthielten. Außerdem verletzen sie Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, weil die angegriffenen Normen dem Jugendschutz dienen und damit in die Bundeskompetenz der „öffentliche Fürsorge“ fielen.
- 111 bb) Die Regelungen in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV, wonach sämtliche nach §33i GewO erteilten Erlaubnisse spätestens mit Ablauf des 30. Juni 2017 wirkungslos würden, verletzen sie in ihrem Eigentumsrecht aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 GG. Entgegen der Meinung der Landesregierung sei es unerheblich, dass sie - die Beschwerdeführerin zu 2 - Mieterin sei, weil vom Eigentumsschutz auch das Besitzrecht des Mieters sowie vertragliche Ansprüche des Mieters erfasst seien. Zudem habe ihr auch die Gewerbeerlaubnis eine eigentumsrechtliche Position vermittelt. Art. 14 GG gewähre Vertrauensschutz auf vermögensrechtlichem Gebiet, weil ein

Gewerbetreibender regelmäßig im Vertrauen auf den Bestand einer gefestigten öffentlich-rechtlichen Position privatwirtschaftliche Investitionen getätigt habe. Von Art. 14 GG geschützt sei weiter das bürgerlich-rechtliche Eigentum am Gebäude und der Betriebseinrichtung sowie das Recht zu deren Nutzung. Auch der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb unterfalle dem Eigentumsschutz. Durch die Übergangsregelungen würden diese Rechte wirkungslos. Dieser Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Die betreffenden Regelungen stellten eine Enteignung dar, die mangels Entschädigungsregelung verfassungswidrig sei. Hier werde eine eigentumsrechtliche Position zum Zwecke des Gemeinwohls entzogen. Eine Güterbeschaffung sei nicht zwingend Voraussetzung für das Vorliegen einer Enteignung. Die Enteignung sei kein „Übertragungsvorgang“, sondern ein „Überwindungsvorgang“.

- 112 Selbst wenn es sich bei §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV lediglich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen handeln sollte, wären sie ebenfalls verfassungswidrig. Mit den genannten Regelungen würden keine legitimen Ziele verfolgt. Den gesetzlichen Regelungen gehe es nicht um Spieler- und Jugendschutz, sondern um die Aufrechterhaltung des Lotteriemonopols aus fiskalischen Interessen des Landes. Dies sei im Gesetzgebungsverfahren deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Nur um das Lotteriemonopol, das mit der angeblichen Suchtgefahr begründet werde, aufrecht zu erhalten, müsse das übrige Glücksspiel umso eifriger bekämpft werden. Auch der Schutz der staatlichen Spielbanken sei kein legitimer Zweck. Zudem seien die genannten Regelungen nicht geeignet. Die Gefahren, denen sie begegnen wollten, würden nicht vermindert, sondern nur verlagert. Das Regelungsgefälle zwischen Spielbanken und Spielhallen verstoße gegen die Gebote der Folgerichtigkeit und der Systemgerechtigkeit. Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen seien nicht erforderlich. Es hätten mildere Mittel zur Verfügung gestanden. Die angegriffenen Übergangsregelungen seien auch unangemessen. Selbst wenn die Regelungen dem Spieler- und Jugendschutz dienen sollten, gebe es bereits eine Vielzahl von Vorschriften, die dem ebenfalls dienten. Der mit den angegriffenen Regelungen bezweckte weitere Spielerschutz habe kein besonderes Gewicht. Demgegenüber sei der Eingriff in ihre Eigentumsinteressen intensiv. Bei der Beurteilung des Gewichts der betroffenen Eigentumsposition müsse ferner berücksichtigt werden, dass die Erlaubnisse unbefristet erteilt worden seien, ohne dass es rechtlich die Möglichkeit einer nachträglichen Befristung oder Aufhebung gegeben habe. Die in die Spielhallen getätigten Investitionen könnten sich in so kurzer Zeit nicht amortisieren.
- 113 cc) Die angegriffenen Regelungen verletzen sie auch in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit. Dies gelte besonders für §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV. Die Regelungen zwingen sie dazu, den Betrieb von Spielhallen im Land gegen ihren Willen vollständig und auf Dauer einzustellen und zielten auch unmittelbar auf einen solchen Eingriff in die Berufsfreiheit ab. Auch die weiteren Vorschriften - die Anforderungen an die Einrichtung und Gestaltung der Spielhallen, die Abstandsgebote und das Verbot der

Mehrfachkonzessionierung sowie zur Sperrzeit - griffen unmittelbar in die Berufsfreiheit ein. Sie hätten jedenfalls eine berufsregelnde Tendenz. Die Eingriffe seien verfassungswidrig. Zunächst fehle es schon an der Gesetzgebungskompetenz. Zudem seien sie nicht verhältnismäßig.

- 114 dd) Mit Schriftsatz vom 20. September 2013 hat die Beschwerdeführerin zu 2 auch geltend gemacht, die Regelung des §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG über den zwingenden Abgleich mit der zentralen Sperrdatei nach §23 GlüStV sei unverhältnismäßig. Sie sei ungeeignet, weil sie verfassungswidrig in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Spieler eingreife. Zudem biete - so das Hessische Innenministerium - der Glücksspielstaatsvertrag keine Rechtsgrundlage für die Einbindung der hessischen Spielhallen oder der Spielhallen anderer Bundesländer.
- 115 ee) Die angegriffenen Regelungen verletzen auch den allgemeinen Gleichheitssatz. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf Spielbanken. In staatlichen Spielbanken seien Spielgeräte unbegrenzt zulässig.
- 116 ff) Schließlich verletzen die angegriffenen Regelungen das Rechtsstaatsprinzip. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes seien unbestimmt. Es überlagerten und massierten sich diverse Erlaubnistatbestände in unübersichtlicher Weise. Auch die Abstandsregelungen seien unklar. Der Begriff „Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen“ sei völlig unbestimmt. Zudem sei unklar, unter welchen Voraussetzungen zur Vermeidung unbilliger Härten nach §51 Abs. 5 LGlüG eine Befreiung erteilt werden könne. Die Werbeverbote der angegriffenen Regelungen seien ebenfalls unbestimmt und unklar.
- 117 3. Die Beschwerdeführerin zu 3 hat am 30. Juni 2013 Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie wendet sich gegen Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §24 Abs. 2, §25 Abs. 1 und 2 sowie §29 Abs. 4 GlüStV sowie gegen §2 Abs. 1 Satz 1, §41 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 1 bis 3 und §51 Abs. 4 LGlüG und rügt die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG.
- 118 Der in den angegriffenen Regelungen normierte Erlaubnisvorbehalt verletze sie in ihrer Berufsfreiheit, weil statt des bisherigen präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt mit einem grundrechtlich ableitbaren Rechtsanspruch nun ein repressives Verbot mit Ausnahmevorbehalt gelte, wobei sie nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung habe.
- 119 Das in den angegriffenen Regelungen normierte Verbot von Verbundspielhallen verletze sie ebenfalls in ihrer Berufsfreiheit. Sie werde durch das Verbot objektiv in ihrer Berufswahlfreiheit betroffen. Dies ergebe sich bei einer „additiven Betrachtung“ des Eingriffs. Für einen solchen Eingriff verfüge das Land über keine Gesetzgebungskompetenz. Zudem sei das Verbot nicht gerechtfertigt. Es

diene keinem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut. Die Spielsuchtbekämpfung stehe nicht im Vordergrund der Regelung. Vielmehr solle die vom Gerichtshof der Europäischen Union geforderte Kohärenz hergestellt werden, um das allein fiskalischen Interessen dienende Spielbankenmonopol aufrecht erhalten zu können. Auch sei das Verbot nicht erforderlich. Die entscheidende Frage, wer weichen und wer bleiben müsse, werde vom Gesetz nicht gelöst. Dies verletze den Wesentlichkeitsgrundsatz.

- 120 Auch die Mindestabstandsgebote in §42 Abs. 1 und 3 LGLüG verletzen die Berufsfreiheit. Es ließen sich kaum noch innerstädtische Standorte für Spielhallen finden. Eine Rechtfertigung dafür sei nicht vorhanden.
- 121 Schließlich sei auch die Übergangsregelung grundrechtswidrig. Sie verletze Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG. Der Stichtag dürfe nicht vor dem Zeitpunkt liegen, zu dem die Länder Bundesrecht ersetzten. §33i GewO sei jedoch nach §51 Abs. 3 Satz 1 LGLüG letztmals bis zum Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes am 29. November 2012 anzuwenden gewesen. Zudem sei der Stichtag in der Sache verfehlt, weil der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, der Anknüpfungspunkt für den Stichtag und den fehlenden Vertrauensschutz sei, nicht öffentlich bekannt gemacht worden sei. Die Übergangsfrist von einem Jahr sei zu kurz.
- 122 4. Die Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 haben am 12. November 2013 Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie rügen die Verletzung ihrer Berufsfreiheit, der Eigentumsgarantie und des Gleichheitssatzes. Die Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 beantragen, §2 Abs. 1 Satz 1, §41 Abs. 1 Satz 1 und 3 und §51 Abs. 4 LGLüG (die Erlaubnispflicht nebst Übergangsbestimmungen), §41 Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 1 und §51 Abs. 5 Satz 1 und 2 LGLüG (das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nebst Härtefallklausel), §41 Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 2 und §51 Abs. 5 Satz 1 und 2 LGLüG (das Verbot von Verbundspielhallen nebst Härtefallklausel), §41 Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 3 und §51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG (das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nebst Übergangsbestimmung) sowie §2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Buchst. d und e, §§7 und 41 Abs. 2 Halbsatz 1 und 2 Nr. 3, §43 Abs. 2 und §51 Abs. 6 LGLüG (die Pflicht zur Entwicklung, Aktualisierung und Umsetzung eines Sozialkonzepts nebst Informations- und Aufklärungspflichten sowie die Übergangsbestimmung) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären sowie das Landesglücksspielgesetz insgesamt für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.
- 123 a) Die Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 sind der Meinung, ihre Verfassungsbeschwerden seien zulässig.
- 124 Sie seien durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die Beschwerdeführerin zu 4 werde durch die Neuregelung schon jetzt gezwungen, sich nach einer anderweitigen Nachfolgenutzung für die Spielhallen umzusehen und betriebswirtschaftliche Dispositionen zu treffen, die sie

nicht mehr rückgängig machen könne. Insbesondere müsse sie überlegen, ob sie die auf mehrere Jahre geschlossenen Mietverträge kündige oder auf deren Verlängerungsoption verzichte, mit der Gefahr, dass die Vermieter die Betriebsstätten anderweitig vermieteten. Diejenigen Spielhallenimmobilien, die sich im Eigentum der Beschwerdeführerin zu 4 befänden, seien mangels anderweitiger Nutzungsmöglichkeit faktisch unverkäuflich. Aufgrund der einschränkenden Regelungen für die Zulassung eines Spielhallenbetriebs werde sich kein Käufer für diese finden lassen. Zudem seien für die Instandhaltung bis zum 30. Juni 2017 Investitionen erforderlich. Durch die mangelnden Zukunftsaussichten sei jedoch ihre Kreditwürdigkeit so gemindert, dass sie dafür keine Kredite mehr erhalten werde. Daher werde sie auch nicht mehr wettbewerbsfähig bleiben können und werde Gewinneinbußen in Kauf nehmen müssen. Schließlich könne auch die Härtefallregelung des §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG keine abweichende Beurteilung rechtfertigen, weil keine atypische nicht beabsichtigte Härte vorliege. Die massive Reduktion der Zahl der Spielhallenstandorte sei das erklärte Ziel des Gesetzgebers.

- 125 Sei schon die Beschwerdeführerin zu 4 selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, gelte dies erst recht für die Beschwerdeführerin zu 5, deren Erlaubnisse nach §33i GewO bereits am 30. Juni 2013 ihre Wirkung verloren hätten. Zwar sei der Beschwerdeführerin zu 5 für eine der beiden Spielhallen in Engen eine Erlaubnis nach §41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG erteilt worden. Für die zweite sei die Erlaubnis jedoch versagt worden. Schließlich stehe auch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.
- 126 b) Die Verfassungsbeschwerden seien auch begründet.
- 127 aa) Der neu eingeführte landesrechtliche Erlaubnisvorbehalt sei verfassungswidrig. Dem Landesgesetzgeber fehle für die Regelung die Gesetzgebungskompetenz. Zudem sei die Erlaubnispflicht nach §41 LGLüG materiell verfassungswidrig, weil sie die Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 in ihrer Berufsfreiheit verletze. An der Unverhältnismäßigkeit des Entzugs der unbefristet erteilten Erlaubnisse nach §33i GewO änderten auch die Übergangsregelungen in §51 Abs. 4 LGLüG nichts. Sie genügten nicht dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Willkürfreiheit. Sie bestimmten nicht, welche von mehreren Spielhallen nach Ablauf der Übergangsfrist weiter betrieben werden dürften.
- 128 Das landesrechtliche Erlaubniserfordernis, mit dem die unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnisse nach §33i GewO entzogen würden, verletze außerdem die Eigentumsgarantie. Die den Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 erteilten Erlaubnisse nach §33i GewO fielen in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie. §41 Abs. 1 Satz 1 LGLüG entziehe den Spielhallenbetreibern bestandskräftige und unbefristete gewerberechtliche Erlaubnisse nach §33i GewO und nehme damit dem Betrieb aller Spielhallen die Grundlage. Es handele sich daher um eine Legalenteignung. Die Enteignung sei nicht gerechtfertigt. Es fehle an der vorgeschriebenen Entschädigung.

- 129 Wenn man die angegriffene Regelung nicht als Legalenteignung werte, handle es sich jedenfalls um eine unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Der Wegfall der unbefristeten Erlaubnisse nach §33i GewO sei hier ohne finanziellen Ausgleich unverhältnismäßig. Eine Veräußerung der Spielhalle sei wegen §51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG nicht möglich. Niemand werde eine Spielhalle erwerben, wenn er wegen der hohen Hürden für die Erteilung einer eigenen Erlaubnis keine Aussicht auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis habe. Eine Veräußerung zu anderen Zwecken komme auch nicht in Betracht, weil deren bauliche Gestaltung auf die Anforderungen des Betriebes von Geldgewinnspielautomaten ausgerichtet sei. Die Übergangsfristen setzten die betroffenen Spielhallenbetreiber folglich nicht in die Lage, eine Anschlussnutzung für ihre Betriebsräume zu realisieren.
- 130 Sei es dem Eigentümer nicht möglich, innerhalb der Übergangsfrist die Substanz seines Eigentums zu verwerten, so müsse er wenigstens in diesem Übergangszeitraum diejenigen Nutzungen und Früchte ziehen können, die dem Wert der Substanz entsprächen (Amortisation). Hier komme es zwar nicht auf den Einzelfall an, jedoch müssten die gesetzlichen Übergangsfristen hierfür typischerweise geeignet sein. Der Gesetzgeber habe ausweislich seiner Begründung (LT-Drs. 15/2431, S. 113) jedoch nicht die Amortisationsdauer von Spielhallen, sondern von Geldgewinnspielgeräten zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht, wonach deren Nutzung bereits nach vier Jahren abgeschrieben sei. Demgegenüber habe er an anderer Stelle gesehen, dass die Amortisationsdauer für Spielhallen 15 Jahre betrage (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 104). Unberücksichtigt sei dagegen geblieben, dass eigene Spielhallen in der Regel über 33 Jahre abgeschrieben würden. Mietverträge über Spielhallen hätten in der Regel eine Vertragslaufzeit von 15 Jahren. Das Inventar werde in der Regel über einen Zeitraum von zwölf Jahren abgeschrieben. Dies hätte der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Übergangsfristen berücksichtigen müssen.
- 131 Außerdem verstoße der Gesetzgeber gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, wenn er Spielhallen, die vor dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten hätten, der fünfjährigen Übergangsfrist unterwerfe, Spielhallen, die nach dem 28. Oktober 2011 und vor Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes eine Erlaubnis erhalten hätten, dagegen der einjährigen Übergangsfrist. Der Stichtag sei willkürlich gewählt. Gleiche Sachverhalte würden nicht gleich behandelt. Der Beschluss der Ministerpräsidenten sei nicht öffentlich bekannt gemacht worden. Vielmehr habe am 28. Oktober 2011 noch nicht einmal eine endgültige Entwurfsfassung vorgelegen. Zudem hätten auch Spielhallen, die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten hätten, bereits davor unwiderrechtliche Investitionsentscheidungen getroffen. Die Gewerbeerlaubnis nach §33i GewO stehe an deren Ende.
- 132 bb) Auch das Abstandsgebot des §42 Abs. 1 LGlüG sei für sich genommen formell und materiell verfassungswidrig.

- 133 Dem Landesgesetzgeber stehe nach Art. 74 Abs.1 Nr. 11 GG unter dem Titel „Recht der Spielhallen“ keine Kompetenz für eine Abstandsregelung zu.
- 134 §42 Abs. 1 LGlüG verletze auch die Berufsfreiheit. Das Abstandsgebot stelle nicht nur eine Berufsausübungsregelung dar, sondern sei eine objektive Zulassungsschranke. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Spielhallen schon aus bauplanungsrechtlichen Gründen nur in Kerngebieten allgemein zulässig seien. Weil sich daher dort schon häufig Spielhallen befänden, werde den Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 durch §42 Abs. 1 LGlüG die Eröffnung neuer Spielhallen faktisch unmöglich gemacht. Das Abstandsgebot sei unverhältnismäßig. Es diene keinen legitimen Zielen. Es sei zudem ungeeignet. Es dämme nicht das Suchtpotential ein, sondern bewirke, dass Spielsüchtige auf alternative Glücksspielformen ausweichen, etwa im Internet. Gerade der Online-Glücksspielmarkt sei jedoch unkontrolliert und undurchsichtig. Nicht nachvollziehbar sei die Vorstellung, die Spieler könnten ihr Suchtverhalten besser kontrollieren, wenn Spielhallen nicht Tür an Tür gelegen seien. Denn es mache häufig keinen Unterschied, in welcher Spielhalle ein Spieler spiele. Das Abstandsgebot sei nicht erforderlich. Wesentlich milder und doch erfolversprechender zur Eindämmung der Suchtgefahren von Spielautomaten seien automatenbezogene Regelungen. Als milderer Mittel stehe auch das Bauplanungsrecht zur Verfügung. Im Sinne des Übermaßverbots sei ein spielerbezogener einem spielhallenbezogenen Ansatz vorzuziehen. Das Sperrsystem sei hier der richtige Weg. Die Kontrolle lasse sich etwa durch die vom Bundesgesetzgeber geplante Einführung eines Spielerpasses sichern. Gerade die gerätebezogenen Anforderungen der Spielverordnung seien geeignet, individuell problematisches Spielerverhalten zu verhindern. Die Härtefallklausel sei nicht geeignet, die unzumutbaren Härten der Abstandsregelung zu beseitigen.
- 135 Die Abstandsregelung des §42 Abs. 1 LGlüG verletze auch die Eigentums-garantie. Insoweit werde auf die obigen Ausführungen verwiesen. Des Weiteren verletze die Abstandsregelung den Gleichheitssatz. Der Stichtag der Übergangsregelung sei willkürlich.
- 136 cc) Des Weiteren sei das Verbot von Verbundspielhallen in §42 Abs. 2 LGlüG für sich genommen formell und materiell verfassungswidrig. Hier gelte das zum Abstandsgebot Gesagte entsprechend.
- 137 Speziell zur Berufsfreiheit sei darauf hinzuweisen, dass das Verbot von Verbundspielhallen dazu führe, dass jeweils nur noch eine Spielhalle betrieben werden könne. Dadurch entfielen Synergieeffekte, weshalb der Betrieb der einzelnen Spielhalle nicht mehr wirtschaftlich sei. Das Verbot von Verbundspielhallen sei unverhältnismäßig. Es sei nicht geeignet. Für eine kohärente Bekämpfung der von Spielautomaten ausgehenden Suchtgefahren hätten die Gestaltung von Automaten und deren Aufstellungsdichte geregelt werden müssen, und zwar auch in staatlichen Spielbanken. Dort seien häufig mehr als 300 Slot-Maschinen anzutreffen. Mit dem Verbot von Verbundspielhallen fördere der Gesetzgeber dagegen

die weiträumige Verteilung von Spielhallen. Zudem stellten Verbundspielhallen für den Betrachter von außen häufig nur eine Spielhalle dar. Es handele sich somit um keine visuelle Eindämmung von Spielmöglichkeiten.

- 138 Speziell zur Eigentumsgarantie sei darauf hinzuweisen, dass das Verbot von Verbundspielhallen zwangsläufig zur Auflösung ganzer Standorte führe, weil der Weiterbetrieb einer Spielhalle mit nur zwölf Geldgewinnspielgeräten unrentabel sei. Getätigte Investitionen, insbesondere die Inneneinrichtung, würden nutzlos. Eine Veräußerung sei nicht rentabel möglich. Dies sei vom Gesetzgeber so gewollt und eine Legalenteignung ohne Entschädigung. Die Härtefallklausel komme wegen §51 Abs. 5 Satz 2 LGlüG - dem Mindestabstand von 250 m - nicht zur Anwendung.
- 139 dd) Das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen in §42 Abs. 3 LGlüG sei ebenfalls verfassungswidrig. Es verletze die Berufsfreiheit. Diesbezüglich könne auf das zum Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG Vorgetragene verwiesen werden. Zusätzlich bestünden an der Geeignetheit des Abstandsgebots Zweifel. Es könne nicht garantieren, dass Jugendliche nicht in die Nähe von Spielhallen gerieten. Demgegenüber sei sicher, dass Jugendliche auch bei einem vorgeschriebenen Abstand von 500 m zwischen Spielhallen und Jugendeinrichtungen einmal in die Nähe einer Spielhalle kämen. Jedenfalls sei die Regelung nicht erforderlich, weil der schon bestehende Kinder- und Jugendschutz ausreichend sei.
- 140 ee) Schließlich seien auch die Pflicht zur Erstellung eines Sozialkonzepts und die damit verbundenen Informations- und Aufklärungspflichten formell und materiell verfassungswidrig. Die formelle Verfassungswidrigkeit ergebe sich daraus, dass diesen Regelungen der besondere örtliche Bezug fehle. Sowohl die Pflicht zur Vorlage eines Sozialkonzepts nach §7 LGlüG, die gemäß §51 Abs. 6 LGlüG seit dem 29. Mai 2013 für alle Spielhallenbetreiber gelte, als auch die damit verbundenen Informations- und Aufklärungspflichten in §43 Abs. 2 LGlüG verletzten die Beschwerdeführerinnen zu 4 und 5 in ihrer Berufsausübungsfreiheit. Die Pflicht zur laufenden Aktualisierung eines Sozialkonzepts in §7 Abs. 1 Satz 2 LGlüG sei unverhältnismäßig, weil sie gerade kleine und mittelständische Spielhallenbetreiber vor kaum zu bewältigende Herausforderungen stelle.
- 141 IV.
- 142 Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Landesregierung, die FDP/DVP-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg, die Stadt Stuttgart, der Gemeindefrat Baden-Württemberg, die Staatliche Toto-Lotto-GmbH Baden-Württemberg, die Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG, der Deutsche Gewerkschaftsbund Bezirk Baden-Württemberg, die Gewerkschaft ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg, der Fachverband Glücksspielsucht e.V., die Aktion Jugendschutz, der Bundesverband privater Spielbanken sowie die Deutsche Automatenwirtschaft (der Deutsche Automaten-Großhandels-Verband e.V., der

Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., der Bundesverband der Automatenunternehmer e.V. und die AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH) Stellung genommen.

- 143 1. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig. Es fehle teilweise an der gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit, teilweise genüge die Verfassungsbeschwerde nicht dem Grundsatz der Subsidiarität, teilweise seien die Grundrechtsrügen nicht hinreichend substantiiert.
- 144 Die Verfassungsbeschwerden seien auch unbegründet.
- 145 a) Der Staatsgerichtshof könne den von den Beschwerdeführerinnen gerügten Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht beanstanden. Maßstab für ihn sei allein die Landesverfassung. Letztlich könne die Frage jedoch offen bleiben, da das Land die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 GG für sich in Anspruch nehmen könne.
- 146 b) Auch die Eigentumsfreiheit sei nicht verletzt. Der Schutzbereich sei nicht eröffnet. Die Spielhallenerlaubnisse seien eigentumsrechtlich nicht geschützt. Gleiches gelte für die zivilrechtliche Figur des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes. Werde die bestehende öffentlich-rechtliche Genehmigung dadurch entwertet, dass für den Betrieb eine zusätzliche Erlaubnis erforderlich werde, bleibe das Sacheigentum unberührt. Selbst wenn der Schutzbereich eröffnet sei, stellten die angegriffenen Entscheidungen keine Enteignung dar, weil diese auf Vorgänge der Güterbeschaffung beschränkt sei. Darüber hinaus liege auch keine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.
- 147 c) Die Berufsfreiheit werde durch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen ebenfalls nicht verletzt. Die beanstandeten Regelungen beträfen nur die Berufsausübung. Im Übrigen wären die angegriffenen Regelungen selbst dann verfassungsgemäß, wenn es sich um objektive Berufswahlregelungen handeln würden. Denn sie dienten der Bekämpfung schwerer Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter. Die angegriffenen Regelungen seien auch geeignet. Es entspreche gesicherter Erkenntnis, dass ein Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Spielautomaten und dem Maß der Suchtgefahren bestehe. Durch eine mittels Abstandsverbote bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen solle es für die Spieler schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln. Gleiches gelte für das Verbot von Mehrfachkonzessionen. Zudem habe der Gesetzgeber bezüglich der Eignung einen Einschätzungsspielraum. Die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, die Spieler würden auf Gaststätten und Imbissbuden ausweichen, führe nicht weiter. Denn es liege auf der Hand, dass die Ausdünnung des Glücksspielangebots in Spielhallen die Suchtbekämpfung fördere. Das Kohärenzgebot stehe nur einer Glücksspielpolitik entgegen, die sektorübergreifend konterkariierend wirke. Die einschränkenden Regelungen seien auch erforderlich. Der Landesgesetzgeber habe auf die Verschärfung der automatenbezogenen Regelungen in der

Spielverordnung keinen Einfluss. Abgesehen davon sei nicht nachgewiesen, dass automatenbezogene Regelungen für einen wirksamen Schutz ausreichen. Bei der Festlegung eines Mindestabstands stehe dem Gesetzgeber ein Spielraum zu. Schließlich sei das neue Erlaubnisregime auch verhältnismäßig. Das Spielhallenwesen sei in den letzten Jahren stark expandiert. Das Spiel an Geldspielautomaten sei besonders gefährlich. Auch mit den angegriffenen Regelungen könnten Spielhallen wirtschaftlich betrieben werden.

- 148 d) Zum Abgleich der Personalien der Spieler mit der zentralen Sperrdatei des §23 GlüStV führt die Landesregierung aus, es sei bekannt, dass der hessische Datenschutzbeauftragte im Juli 2013 Bedenken gegen einige Bestimmungen des Hessischen Spielhallengesetzes geäußert habe. Diese Bedenken könnten allerdings nicht auf Baden-Württemberg übertragen werden, weil hier die Rechtslage eine andere sei. Für den Abgleich der Personalien der Gäste durch den Inhaber der Spielhallenerlaubnis mit der zentral geführten Sperrdatei enthalte der Glücksspielstaatsvertrag eine ausreichende Rechtsgrundlage. Zwar habe der Hessische Datenschutzbeauftragte die Auffassung vertreten, §23 Abs. 2 GlüStV regele abschließend, an welche privaten Stellen die Daten aus der Sperrdatei übermittelt werden dürften; Spielhallen seien in der Regelung nicht genannt. Diese Bedenken teile die Landesregierung nicht. Zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages gehöre die Bekämpfung der Glücksspielsucht (vgl. §1 GlüStV). Im eigenen Interesse von Spielern, die beispielsweise in einer Spielbank gesperrt seien, sei es folgerichtig, wenn sie auch in einer Spielhalle nicht spielen dürften. Der Glücksspielstaatsvertrag biete insoweit eine ausreichende Rechtsgrundlage. Nach §23 Abs. 2 GlüStV seien die Daten aus der zentralen Sperrdatei an die Stellen zu übermitteln, „die Spielverbote zu überwachen haben.“ Die Regelung sei weit und von den Ländern ausfüllbar, wie mit §43 Abs. 1 Satz 2 LGliG geschehen. Der Ausschluss bestimmter Glücksspielveranstalter vom Abgleich mit der Sperrdatei würde den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages widersprechen. Darüber hinaus eröffne §28 Abs. 2 GlüStV den Ländern die Befugnis, weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen für das Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen zu regeln. Daher sei Baden-Württemberg zur Einführung einer Verpflichtung zum Datenabgleich berechtigt gewesen.
- 149 e) Die Übergangsregelung verletze nicht den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Es liege eine „unechte Rückwirkung“ vor. Diese sei nur ausnahmsweise unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen hätten mit einer Verschärfung des Spielhallenrechts rechnen müssen. Auch eine Diskussion in der Öffentlichkeit könne ausreichen, um schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand einer Regelung zu zerstören. Daher hätten die Beschwerdeführerinnen auch schon vor dem 28. Oktober 2011 nicht mehr darauf vertrauen können, dass die Rechtslage unverändert fortbestehen werde und dass sich alle Investitionen amortisieren würden. Das Bundesverfassungsgericht habe schon im Sportwettenurteil vom 28. März 2006 darauf hingewiesen, dass das Automatenpiel das höchste Suchtpotential aufweise. Die Länder hätten bereits in der öffentlich zugänglichen Be-

gründung zum Glücksspielstaatsvertrag aus dem Jahr 2008 eine Mahnung an den Bund adressiert, auch im Spielhallenbereich die Suchtgefahren intensiver zu bekämpfen. Die Notwendigkeit weiterer Schritte sei auch aus dem öffentlich zugänglichen „Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels“ (BR-Drs. 881/10) erkennbar gewesen. Mit den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. September 2010 sei erneut deutlich geworden, dass das ungebremste Wachstum der Spielhallenbranche auf der Grundlage der Spielverordnung 2006 problematisch sei, weil in Deutschland keine systematische und kohärente Glücksspielpolitik erfolge.

- 150 Bei der Wahl des Stichtags 28. Oktober 2011 sei weiter zu berücksichtigen, dass der Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom April 2011, der durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. April 2011 zur Anhörung frei gegeben worden sei, über das Internet allgemein verfügbar gewesen sei. Darin sei das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die dazugehörige Übergangsregelung bereits enthalten gewesen. Die Verbände der Automatenindustrie seien zu dem Entwurf angehört worden. In der Branche sei spätestens Ende April/Anfang Mai 2011 bekannt gewesen, dass eine nachträgliche Begrenzung von nach dem 6. April 2011 erteilten Gewerbeerlaubnissen vorgesehen sei. Weiter sei über die Presse bekannt gewesen, dass auch Abstandsregelungen vorgesehen seien.
- 151 Das Bundesverfassungsgericht habe bereits entschieden, dass der Tag des Kabinettsbeschlusses über einen Gesetzentwurf ein vertretbarer Zeitpunkt für eine Stichtagsregelung sei. Zu diesem Zeitpunkt sei ein Vorhaben in der Öffentlichkeit bekannt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe in seinem Beschluss vom 30. September 2013 zur Stichtagsregelung zutreffend darauf hingewiesen, dass der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz bei einem Staatsvertrag mit dem Kabinettsbeschluss bei einem Gesetzesvorhaben vergleichbar sei. Der Stichtag diene der Verhinderung von „Mitnahmeeffekten“.
- 152 Die Stichtagsregelung sei auch nicht deshalb sachwidrig, weil als Abgrenzungskriterium der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung und nicht derjenige der Antragstellung gewählt worden sei. Ab dem 28. Oktober 2011 habe die Gefahr bestanden, dass in Kenntnis der beabsichtigten Rechtslage für Spielhallen Vorraterlaubnisse beantragt würden, um in den Genuss der längeren Übergangsfristen zu gelangen. Die Vermeidung solcher Mitnahmeeffekte sei durch das Ziel der Suchtbekämpfung gerechtfertigt.
- 153 Schließlich sei die Übergangsregelung auch sonst verhältnismäßig. Unter Berücksichtigung des Gewichts des mit der Regelung verfolgten Ziels der Gefahrenabwehr sei die einjährige Übergangsfrist angemessen. Die Übergangsfrist von fünf Jahren sei nach Abwägung des Vertrauensschutzes mit den vom Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Allgemeinwohlzielen gewählt worden. Der Gesetzgeber habe nicht von einer vollständigen Amortisation ausgehen müssen. Durch die Be-

freierungsmöglichkeiten könne zudem ein gestufter Rückbau ermöglicht werden. Eine Anschlussnutzung der Gebäude für den Einzelhandel, die Gastronomie oder für Bürogebäude sei naheliegend.

- 154 2. Die FDP/DVP-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg wiederholt die bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Landesglücksspielgesetz.
- 155 3. Die Stadt Stuttgart ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1 sei aus Gründen der Subsidiarität unzulässig.
- 156 4. Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat seine im Gesetzgebungsverfahren zum Landesglücksspielgesetz vorgebrachten Erwägungen gegenüber dem Staatsgerichtshof wiederholt.
- 157 5. Die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig und unbegründet. Die Frage der Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG - des „Rechts der Spielhallen“ - sei allein vom Bundesverfassungsgericht zu klären. Unabhängig davon treffe die von den Beschwerdeführerinnen vertretene Auslegung der Kompetenznorm nicht zu. Das Eigentumsgrundrecht der Beschwerdeführerinnen werde nicht verletzt. Die Missstände im Bereich des Automatenspiels seien evident. Die Suchtgefahr sei in der Rechtsprechung bereits herausgearbeitet worden. Danach seien 85 % der Klienten, die wegen Spielsucht eine Suchteinrichtung besuchen würden, in Spielhallen und Gaststätten in Abhängigkeit von Geldspielautomaten geraten. Während die Umsätze aller anderen Glücksspiele in Deutschland im Zeitraum 2002 bis 2010 gesunken seien, sei gerade im Bereich des gewerblichen Automatenspiels eine immense Umsatzsteigerung von 5,7 Milliarden Euro auf 17,21 Milliarden Euro eingetreten. Im Übrigen habe der Gesetzgeber einen gewissen Beurteilungsspielraum.
- 158 6. Die Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG ist der Ansicht, die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, bei den Spielbanken gebe es ein Regelungsdefizit, sei fehlerhaft. Zwischen staatlich konzessionierten Spielbanken und gewerblichen Spielhallen bestehe ein Unterschied. Die Spielbanken böten - neben dem klassischen Glücksspielangebot wie Roulette, Black Jack, Baccara oder Poker seit 1996 nur auf unter 500 Geräten Glücksspiel an. Charakteristisch für das Konzept sei jedoch, dass daneben auch Unterhaltung geboten werde, was dazu führe, dass das Glücksspiel in einem gesellschaftlich akzeptierten und kontrollierten Umfeld stattfinde. Der Spielerschutz werde sehr ernst genommen. Dies zeige sich in einem Sozialkonzept, das unter anderem aus Informationen, Mitarbeiterschulungen zum Umgang mit „Problemspielern“ sowie einer zentralen Sperrdatei bestehe. Zudem gebe es aufgrund der ständigen Anwesenheit von Mitarbeitern und Besuchern eine soziale Kontrolle.
- 159 Spielbanken unterschieden sich deutlich von Spielhallen, unter anderem in der

Zielsetzung. Die staatlichen Spielbanken hätten den ordnungsrechtlichen Auftrag, ein umfassendes Angebot im Bereich der Casino- und Automaten Spiele vorzuhalten und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Spielhallen seien dagegen allein dem Unterhaltungsbereich zuzuordnen. Ein Unterschied bestehe auch bezüglich des Betriebskonzepts. Der Betrieb einer Spielbank folge dem „Leuchtturmkonzept“ und sei nicht von der Gewinnmaximierung bestimmt. Ein Großteil des Bruttospielergebnisses und 95 % des verbleibenden Gewinns seien an das Land abzuführen. Der Zugang für Spieler sei nirgends strenger reguliert als in den drei Spielbanken.

- 160 Die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, die Spielbanken würden ihr Automatenangebot massiv ausbauen, treffe jedenfalls für Baden-Württemberg nicht zu. Die Automatenanzahl der Spielbanken im Land entspreche dem Stand von 1996, nämlich 500. In den baden-württembergischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern habe es dagegen zum 1. Januar 2012 18.914 Geldspielgeräte an 1.128 Spielhallenstandorten gegeben. Im Jahr 2006 seien es nur 8.324 Geldspielgeräte an 728 Standorten gewesen. Die Spielhallenbranche sei seit Inkrafttreten der neuen Spielverordnung im Jahr 2006 deutlich expandiert. Zudem ergäben die stichprobenartigen Überprüfungen von Spielhallen massive Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben, insbesondere zum Jugend- und Spielerschutz. Auch die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, das Sperrsystem der Spielbanken sei unzureichend, sei bezogen auf die Spielbanken im Land unzutreffend. Umgekehrt werde von den Beschwerdeführerinnen verschwiegen, dass Experten seit langem gerade in gewerblichen Spielhallen die Einführung von Einlasskontrollen und vergleichbaren Sperrsystemen forderten.
- 161 7. Der Deutsche Gewerkschaftsbund, Bezirk Baden-Württemberg, verwies in seiner Stellungnahme auf die Stellungnahme seiner Mitgliedsgewerkschaft ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg, wonach die Verfassungsbeschwerden unzulässig seien. Zudem legte der Deutsche Gewerkschaftsbund seine Stellungnahme zum Entwurf des Landesglücksspielgesetzes vom 31. August 2012 vor. Das Gesetz wurde dort im Wesentlichen begrüßt.
- 162 8. Die Gewerkschaft ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg ist der Meinung, die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig. Sie genügten nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. Darüber hinaus seien sie auch unbegründet. Die Regelungen seien verfassungsgemäß und würden begrüßt. Dies gelte auch für die Reduzierung der Zahl an Spielhallen.
- 163 9. Der Fachverband Glücksspielsucht ist der Auffassung, die angegriffenen Regelungen seien nicht verfassungswidrig. Die Regelungen für Spielhallen dienten allein der Gefahrenabwehr. Das Spiel an Spielautomaten sei durch die Verkürzung der Spieldauer von zwölf auf fünf Sekunden noch viel gefährlicher geworden. Es sei erschreckend, welches Investitionsvolumen der Beschwerdeführerinnen sich amortisieren solle. Wenn - nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - sogar ein staatliches Monopol gerechtfertigt sei, hätten Spielhallen auch ganz

verboten werden können. Es sei eine nicht zutreffende Unterstellung der Beschwerdeführerinnen, dass das Land die staatlichen Spielbanken mit der Regelung aus fiskalischen Gründen schützen wolle. Das Abstandsgebot zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nach §42 Abs. 3 LGlüG sei verfassungsrechtlich bedenklich, soweit nicht nur auf den Aufenthalt von Jugendlichen abgestellt werde. Zwar ließen sich aufgrund des Verbots kaum noch Standorte für Spielhallen finden. Der Schutz der Jugend und ihrer Familien vor der Spielsucht und all ihren Folgeproblemen rechtfertige dies jedoch. Mildere, gleich wirksame Mittel seien nicht erkennbar. Das Abstandsgebot von Spielhallen untereinander sei ebenfalls gerechtfertigt, um für die Spieler Zwangspausen herbeizuführen und eine Verknappung des Angebots zu bewirken. Auch das Verbot von Mehrfachspielhallen sei verfassungsgemäß. Es diene lediglich dazu, die bisherige Umgehung der zulässigen Höchstzahl von Spielautomaten pro Spielhalle zu beenden. Die Übergangsfrist sei ausreichend, weil das Vertrauen der Spielhallenbetreiber bereits seit dem Jahr 2006 nicht mehr schutzwürdig sei.

- 164 10. Die Aktion Jugendschutz teilte mit, sie begrüße die zum Schutz von Kindern und Jugendlichen getroffenen Regelungen.
- 165 11. Der Bundesverband privater Spielbanken hat wie folgt Stellung genommen: Die staatlich konzessionierten Spielbanken unterlägen seit jeher einem strengen begrenzenden Regulierungsmodell, das geprägt sei durch ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt (§284 StGB), wenige Erlaubnisse nach aufwendiger Zulassungsprüfung, eine geringe Zahl an Standorten, Standortbindung, hohe Kontrolldichte durch permanente behördliche Aufsicht, unter anderem durch beim Spielbetrieb anwesende Überwachungskräfte und Online-Zugriff des Finanzamts auf die Glücksspielautomaten, Zutrittskontrollen mit Ausweispflicht, Sperrdatenabgleich, Sozialkonzepte, Werbebeschränkungen, Auflagen für zugelassene Glücksspielprodukte, Sicherheitsauflagen und hohe Abgaben bis an die Grenze der Wirtschaftlichkeit. Die Regulierung sei im Kern standortbezogen, wohingegen die Regulierung der Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten im Kern gerätebezogen sei.
- 166 Die Entwicklung der Spielbanken und der Automatenwirtschaft sei von gegensätzlichen Tendenzen geprägt. In Deutschland gebe es zur Zeit 73 Spielbankenstandorte mit rund 9.000 Glücksspielautomaten. In Baden-Württemberg gebe es drei Spielbankstandorte mit knapp 500 Glücksspielautomaten. Seit dem Inkrafttreten des Nichtraucherschutzgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages 2008 seien die Besucherzahlen von 8,9 Millionen im Jahr 2007 auf 5,9 Millionen Besucher im Jahr 2012 zurückgegangen. Die Bruttospielerträge seien im gleichen Zeitraum von 923 Millionen Euro auf 537 Millionen Euro gesunken. Demgegenüber habe die Zahl der Spielhallenkonzessionen und der dort aufgestellten Geldgewinnspielgeräte zugenommen. Im Jahr 2012 habe es über 8.000 Spielhallenstandorte mit mehr als 148.000 Geldgewinnspielgeräte gegeben. Im Jahr 2013 sei die Zahl weiter gestiegen. In Baden-Württemberg seien im Jahr 2012 an 1.128 Spielhallenstandorten 18.914 Geldgewinnspielgeräte aufgestellt gewesen. Die Zu-

nahme in den Jahren 2000 bis 2012 sei in Baden-Württemberg besonders hoch ausgefallen. Grund für die Steigerung sei die Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006 gewesen. Auch die Kasseneinhalte von Geldgewinnspielgeräten - einschließlich der in Gaststätten aufgestellten Geräte - seien von 2.350 Millionen Euro im Jahr 2005 auf 4.400 Millionen Euro im Jahr 2012 angestiegen.

- 167 Sämtliche vorliegenden Untersuchungen zeigten, dass das Spiel an gewerblichen Geldspielautomaten mit Abstand die gefährlichste Form des Glücksspiels sei. Dies ergebe sich unter anderem aus einer Studie von Prof. Becker, Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim, aus dem Jahr 2009. Im Jahrbuch Sucht 2013 werde die Gruppe der pathologischen Spieler an Geldgewinnspielgeräten mit 74,7 % als größte Gruppe angegeben. Glücksspiele in Spielbanken seien demgegenüber nur in 6,1 % der Fälle problembehaftet. Die Universitäten Greifswald und Lübeck hätten in einer Prävalenzstudie ermittelt, dass im Jahr 2010 Geldspielgeräte in Spielhallen oder Gaststätten mit 49 % als Ursache von pathologischem Glücksspiel genannt worden seien, gefolgt von Poker mit 14,5 % und Automatenspiel in Spielbanken (10,4 %). Zudem gebe es einen von Prof. Feltes nachgewiesenen kriminologischen Zusammenhang zwischen Spielhallen und einer Begleit- und Umfeldkriminalität, insbesondere von Raubüberfällen. Außerdem existierten bei Spielhallen Vollzugsdefizite. Sie könnten häufig nur stichprobenartig kontrolliert werden. Erfolge eine solche Kontrolle, werde ausnahmslos eine Mehrzahl von Gesetzesverstößen festgestellt.
- 168 12. Die Deutsche Automatenwirtschaft hat wie folgt Stellung genommen:
- 169 Die Verfassungsbeschwerden seien zulässig und begründet. Die angegriffenen Regelungen seien der verfassungswidrige Versuch, das für die Länder lukrative Lotterieveranstaltungsmonopol auf Kosten privater Anbieter von Glücks- und Gewinnspielen zu retten. Das Suchtpotential von Geldspielgeräten sei geringer als bei Glücksspielautomaten in öffentlichen Spielbanken. Durch die weitere Verschärfung der Regelungen für Spielhallen wanderten Spieler in das suchtgefährdendere Spiel im Internet ab.
- 170 Die angegriffenen Regelungen wirkten als objektive Berufszulassungsschranke. Die Bestimmungen über den räumlichen Mindestabstand sowie die Unzulässigkeit mehrerer Betriebe in räumlichem Zusammenhang kontingentierte die Zahl der Spielhallen und führten in der ganz überwiegenden Zahl der Altfälle zu einem Zwang zur Berufsaufgabe. Ein solcher Eingriff bedürfe einer Rechtfertigung, die strengsten Anforderungen unterliege. Zwar seien der Jugend- und Spielerschutz und die Bekämpfung von Glücksspielsucht im Grundsatz legitime Gemeinwohlziele, wenngleich letzteres auch in gewissem Widerspruch zur freiheitlichen Ordnung stehe, wenn das Spiel nur den Spieler selbst und nicht auch dessen Familie und die Gemeinschaft betreffe. Allerdings müsse belegt werden, dass durch Geldspielgeräte in Spielhallen die Gefahr eines übermäßigen pathologischen Spielverhaltens hervorgerufen werde. Im Vergleich zu anderen Glücksspielformen sei dieses jedoch unterproportional für pathologisches Ver-

halten verantwortlich. Automatenspiel habe einen Marktanteil von 42 %, binde jedoch nur 30 % der pathologischen Spieler. Online-Glücksspiele hätten ein deutlich höheres Suchtpotential. Das Konzept des Normgebers sei daher nicht folgerichtig und kohärent. Es reiche nicht aus, wenn der Gesetzgeber für den Sektor des Gewinnspiels in Spielhallen einen konsequent restriktiven Kurs verfolge, wenn andererseits Spielarten mit deutlich höherem Risikopotential wesentlich geringeren Regularien unterworfen würden. Dies betreffe insbesondere die Spielbanken und das dortige Spiel an Automaten.

- 171 Die Verkürzung der Geltungsdauer der unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnis betreffe die Beschwerdeführerinnen zudem in ihrem Grundrecht auf Eigentum. Die hier angegriffenen Regelungen bewirkten eine Enteignung. Daher sei die Regelung schon deshalb verfassungswidrig, weil es an einer Entschädigungsregelung fehle. Aber selbst wenn es sich nicht um eine Enteignung, sondern nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handele, setze dies die Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes voraus. Diese seien hier nicht gewahrt. Die kurze Übergangsfrist habe das Vertrauen in das Fortbestehen der Erlaubnis enttäuscht.
- 172 Abgesehen davon verstießen die Neuregelungen gegen die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenz.
- 173 V.
- 174 Der Staatsgerichtshof hat in den durch Beschluss vom 27. Januar 2014 verbundenen Verfassungsbeschwerdeverfahren (§27 StGHG) am 28. April 2014 mündlich verhandelt. Der Vorsitzende gab am Ende der mündlichen Verhandlung bekannt, der Staatsgerichtshof beabsichtige, die Sache im schriftlichen Verfahren weiterzuführen (§58 Abs. 1 StGHG). Die Verfahrensbeteiligten erklärten ihr Einverständnis dazu. Sie erhielten Gelegenheit, sich abschließend schriftlich zu äußern, und haben diese Gelegenheit genutzt. Auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung und die abschließenden schriftlichen Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten wird Bezug genommen.
- 175 B.
- 176 Die Verfassungsbeschwerden sind nur teilweise zulässig.
- 177 I.
- 178 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1, die sich gegen Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 1 und 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG wendet, ist zulässig.
- 179 1. Der Beschwerdeführerin zu 1 steht gegen die angegriffenen Übergangsregelungen eine Beschwerdebefugnis im Sinne von §55 Abs. 1 StGHG zur Seite. Sie

macht geltend, durch die genannten Vorschriften in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG verletzt zu sein. Darüber hinaus ist sie durch die genannten Vorschriften beschwert. Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt insoweit voraus, dass der Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betroffen ist (vgl. BVerfGE 1, 97 - Juris Rn. 23; BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 46).

- 180 Selbstbetroffenheit ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer Adressat der Regelung ist.
- 181 Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird. Im Regelfall geht von einem in Kraft getretenen Gesetz eine gegenwärtige Beschwerde aus.
- 182 Unmittelbare Betroffenheit liegt schließlich vor, wenn die angegriffene Bestimmung, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert. Das ist auch anzunehmen, wenn die Norm ihren Adressaten bereits vor konkreten Vollzugsakten zu später nicht mehr revidierbaren Dispositionen veranlasst (vgl. BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 46). Ausreichend ist des Weiteren, wenn zwar die gesetzlich angeordnete Begünstigung einen Vollzugsakt voraussetzt, das Gesetz aber schon jetzt bestimmt, dass der Beschwerdeführer von der Vergünstigung ausgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 49; BVerfGE 123, 148 - Juris Rn. 149).
- 183 Die Beschwerdeführerin zu 1 ist von der Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 1 und 3 GlüStV sowie von §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG selbst betroffen, weil sie als Betreiberin einer Spielhalle, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde, Adressatin der Übergangsregelungen ist.
- 184 Sie ist von der Übergangsregelung auch gegenwärtig und unmittelbar betroffen, weil für die von ihr betriebene Spielhalle bereits ab dem 1. Juli 2013 eine Erlaubnis nach §41 LGlüG und §§24 f. GlüStV erforderlich ist. Das neue landesrechtliche Erlaubniserfordernis hat die Legalisierungswirkung der aufgrund von §33i GewO unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnis beseitigt. Diese Rechtsfolge der Norm bedarf keines Vollzugsaktes.
- 185 Darüber hinaus hat die Beschwerdeführerin zu 1 bei Anwendung der Vorschriften des Landesglücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages keine Aussicht auf die Erteilung einer solchen Erlaubnis. Der von der Beschwerdeführerin zu 1 gestellte Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach §41 LGlüG wurde von der

zuständigen Stadt Stuttgart abgelehnt, weil sich die Spielhalle der Beschwerdeführerin zu 1 in einem Gebäudekomplex mit zwei weiteren Spielhallen befindet. Der von der Beschwerdeführerin zu 1 gestellte Antrag auf Befreiung aus Härtegründen wurde ebenfalls abgelehnt, weil nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG eine Befreiung nur in den Fällen zulässig ist, in denen die Erlaubnis nach §33i GewO bis zum 28. Oktober 2011 erteilt worden ist. Auch nach §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ist eine Befreiung nur für Spielhallen möglich, für die vor dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde. Angesichts dessen ist schon jetzt erkennbar, dass die Beschwerdeführerin zu 1 keinen Anspruch auf eine Erlaubnis oder Befreiung nach dem Landesglücksspielgesetz oder dem Glücksspielstaatsvertrag haben wird. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass gegen die Erteilung einer Erlaubnis nicht nur der von der Stadt Stuttgart herangezogene Versagungsgrund des Verbots von Verbundspielhallen (§42 Abs. 2 LGLüG und §25 Abs. 2 GlüStV) spricht, sondern auch der Umstand, dass sich innerhalb eines Radius von 500 m Luftlinie weitere neun Spielhallen befinden, deren Erlaubnisse nach §33i GewO vor dem 28. Oktober 2011 erteilt wurden (vgl. §42 Abs. 1 LGLüG) und die - anders als die Erlaubnis der Beschwerdeführerin zu 1 - erst nach dem 30. Juni 2017 nicht mehr ausreichen werden (vgl. 51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG).

- 186 Auch soweit eine zwangsweise Einstellung des Betriebs der Beschwerdeführerin zu 1 zunächst eine Untersagungsverfügung nach §15 Abs. 2 GewO voraussetzt, hat ein Rechtsbehelf der Beschwerdeführerin zu 1 hiergegen keine Aussicht auf Erfolg. Sie verfügt nicht mehr über die erforderliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle.
- 187 Des Weiteren kann von der Beschwerdeführerin zu 1 nicht verlangt werden, dass sie vor einer Verfassungsbeschwerde zunächst den Erlass eines Bußgeldbescheides abwartet, der das Betreiben einer Spielhalle ohne eine nach dem Landesglücksspielgesetz erforderliche Erlaubnis sanktioniert (vgl. §48 Abs. 1 Nr. 1 LGLüG; dazu BVerfGE 81, 70 - Juris Rn. 41; BVerfGE 122, 342 Juris Rn. 104; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19.6.2007 - 1 BvR 1290/05 -, Juris Rn. 52).
- 188 2. Die Verfassungsbeschwerde genügt hinsichtlich der oben genannten Regelungen auch den Anforderungen aus §55 Abs. 2 StGHG.
- 189 a) §55 Abs. 2 StGHG verlangt vor der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde die Erschöpfung des Rechtswegs zu den Fachgerichten. Dies entspricht dem Charakter der Verfassungsbeschwerde als gegenüber dem Rechtsschutz durch die Fachgerichte subsidiären Rechtsbehelf (vgl. LT-Drs. 15/2153, S. 14) und bringt die Aufgabenverteilung zwischen den Fachgerichten und dem Staatsgerichtshof zum Ausdruck. Danach ist es zunächst Aufgabe der Fachgerichte, die Grundrechte zu wahren und durchzusetzen. Nur unter den Voraussetzungen des §55 Abs. 2 StGHG kann von diesem Grundsatz eine Ausnahme zugelassen werden. Wie §90 Abs. 2 BVerfGG liegt §55 Abs. 2 StGHG daneben auch die Erwägung

zu Grunde, dass der Beschwerdeführer selbst das ihm Mögliche tun muss, damit eine Grundrechtsverletzung im fachgerichtlichen Instanzenzug vermieden oder beseitigt wird (vgl. BVerfGE 107, 395 - Juris Rn. 61).

- 190 Daher muss der Beschwerdeführer über die Erschöpfung des Rechtsweges im engeren Sinne hinaus alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die Korrektur der geltend gemachten Grundrechtsverletzung durch die Fachgerichte zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern (vgl. BVerfGE 95, 163 - Juris Rn. 35). Der Subsidiaritätsgrundsatz soll vor allem sichern, dass durch die umfassende fachgerichtliche Vorprüfung der Beschwerdepunkte dem Staatsgerichtshof ein regelmäßig in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet wird und ihm die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Gerichte, insbesondere der obersten Landesgerichte, vermittelt wird (vgl. BVerfGE 77, 381 - Juris Rn. 64). Damit soll neben einer Entlastung des Staatsgerichtshofs erreicht werden, dass der Staatsgerichtshof nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen trifft. Bei der Rechtsanwendung durch die sachnäheren Fachgerichte können aufgrund besonderen Sachverständs möglicherweise für die verfassungsrechtliche Prüfung erhebliche Tatsachen zutage gefördert werden (vgl. StGH, Beschluss vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, Juris Rn. 5; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2.8.2010 - 1 BvR 2393/08 u.a. -, Juris Rn. 32 m.w.N.). Dies liegt auch im Interesse des Betroffenen, weil er sich durch die Anrufung der Fachgerichte einen weiteren Rechtsstreit vor dem Staatsgerichtshof ersparen oder das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof auf besserer rechtlicher und tatsächlicher Grundlage führen kann.
- 191 Ein Rechtsweg gegen Parlamentsgesetze ist im einfachen Recht nicht vorgesehen. Gleichwohl folgt aus dem in §55 Abs. 2 StGHG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass der Beschwerdeführer vor einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz die Fachgerichte mit seinem Anliegen befassen muss. Er muss daher grundsätzlich den Vollzug des Fachgesetzes abwarten oder einen Vollzugsakt herbeiführen und hiergegen dann den fachgerichtlichen Rechtsweg beschreiten (vgl. StGH, Beschluss vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, Juris Rn. 5; BVerfGE 74, 69 - Juris Rn. 17; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12.12.2012 - 1 BvR 2550/12 -, Juris Rn. 4).
- 192 Von dieser Pflicht zur Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs kann der Staatsgerichtshof bei Verfassungsbeschwerden, die sich nicht gegen fachgerichtliche Entscheidungen richten (vgl. §55 Abs. 2 Satz 3 StGHG), ausnahmsweise absehen, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde (§55 Abs. 2 Satz 2 StGHG). Darüber hinaus ist die Beschreitung eines fachgerichtlichen Rechtswegs dann nicht geboten, wenn dies für den Beschwerdeführer aus sonstigen Gründen unzumutbar ist, insbesondere wenn dies offensichtlich aussichtslos erscheint (vgl.

StGH, Beschlüsse vom 21.6.2013 - 1 VB 55/13 - und vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, Juris Rn. 6).

- 193 b) Auf die vollständige Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtswegs, insbesondere die Erhebung einer Klage auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse, gegebenenfalls kombiniert mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, kann hier nach §55 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 StGHG wegen allgemeiner Bedeutung der Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise verzichtet werden, auch wenn die Beschwerdeführerin zu 1 schon entsprechende Rechtsbehelfe beim Verwaltungsgericht Stuttgart ergriffen hat.
- 194 Allgemeine Bedeutung hat eine Verfassungsbeschwerde, wenn über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle geschaffen werden soll (vgl. BVerfGE 108, 370 - Juris Rn. 168). Jedoch setzt die Vorabentscheidung wegen allgemeiner Bedeutung auch voraus, dass eine vorherige fachgerichtliche Klärung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht erforderlich ist (vgl. StGH, Beschluss vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, Juris Rn. 23 f.; BVerfGE 90, 128 - Juris Rn. 49; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26.3.2009 - 1 BvR 119/09 -, Juris Rn. 24 ff.). Dem Staatsgerichtshof steht nach §55 Abs. 2 Satz 2 StGHG ein Ermessen („kann“) darüber zu, ob er eine Vorabentscheidung treffen will.
- 195 Dementsprechend sieht der Staatsgerichtshof bei Abwägung der für und gegen eine Vorabentscheidung sprechenden Umstände hier vom Erfordernis eines vorherigen fachgerichtlichen Vorgehens ab. Dem ist auch die Landesregierung in ihrer Stellungnahme nicht entgegen getreten. Die angegriffenen Übergangsregelungen betreffen eine Vielzahl von Fällen im Land. Die Verwaltungsbehörden und -gerichte haben eine Vielzahl von Verfahren ausgesetzt und warten auf eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs. Dies ergibt sich insbesondere aus einem Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13. Juni 2013 (6 S 940/13), mit dem ein Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Hinblick auf die offenen verfassungsrechtlichen Fragen vergleichsweise zum Abschluss gebracht wurde. Dieser Verfahrensweise folgen - soweit ersichtlich - die Verwaltungsgerichte im Land. Die Behörden vollstrecken derzeit keine Untersagungsverfügungen.
- 196 In rechtlicher Hinsicht bedürfen die angegriffenen Übergangsregelungen keiner weiteren fachgerichtlichen Aufklärung. Die Normen sind eindeutig. Die Beschwerdeführerin zu 1 würde auch vor den Fachgerichten allein die Verfassungswidrigkeit der genannten Normen geltend machen, was, sofern das Fachgericht die Übergangsregelungen für verfassungswidrig erachtet, letztlich zu einer Vorlage an den Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht führen würde (vgl. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV und Art. 100 Abs. 1 GG).
- 197 Darüber hinaus erscheint eine Verweisung auf ein fachgerichtliches Verfahren wegen der fehlenden Erfolgsaussicht, die sich aus der Eindeutigkeit der angegrif-

fenen einfachrechtlichen Normen ergibt, als unzumutbar. Sie führte lediglich zu einer Zeitverzögerung und für die Beschwerdeführerin zu 1 zu weiteren Kosten.

- 198 3. Mit der hinreichend substantiiert begründeten Verfassungsbeschwerde wurde auch die Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG eingehalten. Nach der genannten Vorschrift ist die gegen ein Gesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu erheben und zu begründen. Die Verfassungsbeschwerde wurde am 28. März 2013 erhoben und begründet, mit Schriftsatz vom 2. April 2013 bestätigt sowie durch Schriftsatz vom 17. April 2013 insoweit ergänzt, als mitgeteilt wurde, wie viele Spielhallen sich noch im Umkreis von 500 m befinden und dass deshalb kein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis nach §41 LGlüG bestehe. Damit wurde die Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG gewahrt. Der hier angegriffene Glücksspielstaatsvertrag ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten. Die Beschwerdefrist gegen ihn lief daher mit dem 30. Juni 2013 ab. Das Landesglücksspielgesetz ist in seinen hier maßgeblichen Teilen am 29. November 2012 in Kraft getreten. Die Beschwerdefrist war insoweit ebenfalls noch nicht abgelaufen.
- 199 4. Der Beschwerdeführerin zu 1 fehlt auch nicht das Rechtsschutzinteresse. Eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs ist nicht nutzlos, sondern in der Lage, die Rechtsposition der Beschwerdeführerin zu 1 zu verbessern. Dies gilt zunächst mit Blick auf das Zustimmungsgesetz des Landes zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, dessen verfassungsgerichtliche Prüfung nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass der Vertrag inzwischen staatsrechtlich wirksam geworden ist (vgl. BVerfGE 6, 290 - Juris Rn. 17). Aber auch soweit sich die Beschwerdeführerin zu 1 gegen §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG wendet, der der Sache nach dem selbstvollziehbaren §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV entspricht, fehlt für die Verfassungsbeschwerde nicht das Rechtsschutzbedürfnis.
- 200 Bei dem hier geschlossenen Vertrag handelt es sich um einen „verwaltungsrechtlichen“ Staatsvertrag zwischen den Bundesländern (vgl. BVerfGE, 42, 103 - Juris Rn. 30 ff. für die Regelung der Vergabe von Studienplätzen). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat Zweifel daran geäußert, ob und inwieweit ein Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu einem Staatsvertrag nach dessen Inkrafttreten durch eine einstweilige Anordnung des Verfassungsgerichtshofs ausgesetzt werden kann. Denn eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs könne den Freistaat Bayern grundsätzlich nicht von seiner aus dem bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue folgenden Verpflichtung entbinden, die Regelungen eines gegenüber den anderen Ländern verbindlich abgeschlossenen Staatsvertrags - dort des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages - anzuwenden (Bay. VerfGH, Entscheidungen vom 18.4.2013 - Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12 -, Juris Rn. 20, und vom 15.5.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. -, Rn. 58).
- 201 Die Zweifel ergeben sich aus einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach aus dem bundesverfassungsrechtlichen, für die Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue folge, dass die Entscheidung eines Landesverfas-

- sungsgerichts die Nichtanwendung eines verbindlich gewordenen Staatsvertrages der Länder nicht rechtfertigen könne. Aufgrund des Verfassungsgrundsatzes der Bundestreue seien die Vertragspartner gehalten, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu suchen und notfalls eine gerichtliche Klärung im bundesrechtlichen Bereich durch ein Gericht herbeizuführen, das wie das Bundesverwaltungsgericht in einem Verfahren nach §50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO eine für alle Vertragspartner verbindliche Entscheidung treffen könne (vgl. BVerwGE 50, 137 - Juris Rn. 43 ff.).
- 202 Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass der Streit zwischen zwei Ländern über das Vorliegen eines bindenden Staatsvertrages und dessen Inhalt nicht durch das Verfassungsgericht eines der beiden Länder entschieden werde (vgl. BVerfGE 3, 267 - Juris Rn. 53).
- 203 Das Verhältnis der Länder im Bundesstaat zueinander wird nach dem Grundgesetz ausschließlich durch das Bundesverfassungsrecht bestimmt (vgl. BVerfGE 34, 216 - Juris Rn. 46). Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ und die „clausula rebus sic stantibus“ sind ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts und des Staatsvertragsrechts (vgl. BVerwGE 50, 137 - Juris Rn. 38; Mittag, in: Baumann- Haske/Kunzmann .>, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 2011, Art. 65 Rn. 23), deren Auslegung vor allem dem Bundesverfassungsgericht obliegt (vgl. BVerfGE 34, 216 - Juris Rn. 46; zum Ganzen auch Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 5).
- 204 Dahin gestellt bleiben kann, ob beim Fehlen eines Zustimmungsgesetzes oder -beschlusses des Landtages (vgl. BVerfGE 90, 60 - Juris Rn. 132 ff.; BVerwGE 74, 139 - Juris Rn. 17) der im Bundesrecht ebenso verankerte Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes für Eingriffe in Grundrechte hinreichend gewahrt ist. Die Grundsätze des „pacta sunt servanda“ sowie der Bundestreue könnten insoweit nicht ausreichend sein.
- 205 Jedenfalls müsste das Land, soweit der Staatsgerichtshof eine Verletzung der Landesverfassung durch das Zustimmungsgesetz feststellt, versuchen, eine einvernehmliche Lösung mit den übrigen Bundesländern herbeizuführen (ebenso Bay. VerfGH, Entscheidungen vom 25.5.2007 - Vf. 15-VII-04 -, Juris Rn. 50 ff., und vom 15.5.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. -, Rn. 58). Die Landesregierung müsste in Verhandlungen etwa mit dem Ziel eintreten, die beanstandete Regelung (hier: §29 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GlüStV) generell aufzuheben, ihre Geltung in Baden-Württemberg freizustellen oder Baden-Württemberg aus dem Staatsvertrag zu entlassen. Verweigern die übrigen Länder sich einer einvernehmlichen Lösung, könnte darüber hinaus über den bundesrechtlichen Grundsatz von der „clausula rebus sic stantibus“ - wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage - dem Land ein außerordentliches Kündigungsrecht zustehen (vgl. zur clausula auch BVerwGE 60, 162 - Juris Rn. 96; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 50 Rn. 28; Mittag, in: Baumann-Haske/Kunzmann .>,

Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 2011, Art. 65 Rn. 23; Lenz, in: Epping u.a. .>, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 35 Rn. 22 Fn. 45).

- 206 Eine Kündigung des Staatsvertrages würde entsprechend §35 Abs. 3 Satz 3 GlüStV nur zum Ausscheiden des Landes Baden-Württemberg und nicht zur Auflösung des Staatsvertrages insgesamt führen, zumal auch sein Inkrafttreten nach Art. 2 Erster GlüÄndStV lediglich die Beteiligung von 13 Ländern voraussetzte (vgl. dazu BVerwGE 60, 162 - Juris Rn. 83 ff.).
- 207 Unabhängig hiervon ergibt sich jedoch allein schon durch eine seitens des Staatsgerichtshofs auferlegte Verpflichtung des Landes, gegenüber den übrigen Ländern auf eine einvernehmliche Änderung des Staatsvertrages zu dringen, im Falle des Erfolges der Verfassungsbeschwerde eine verbesserte Rechtsposition. Daher fehlt es der Beschwerdeführerin zu 1 nicht am Rechtsschutzbedürfnis, auch wenn eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht möglicherweise effektiver gewesen wäre.
- 208 II.
- 209 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 ist nur teilweise zulässig.
- 210 1. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 gegen §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG (Einlasskontrollen mit Personalienfeststellung und Datenabgleich mit der zentralen Sperrdatei) richtet, ist sie zulässig.
- 211 Nach §43 Abs. 1 LGlüG müssen Inhaber von Spielhallenerlaubnissen dafür sorgen, dass sich in der Spielhalle keine Personen unter 18 Jahren oder gesperrte Spieler aufhalten. Dies ist durch Einlasskontrollen sicherzustellen, bei denen die Personalien der Gäste festgestellt und mit der zentral geführten Sperrdatei abgeglichen werden. Dabei ist das Unterlassen der genannten Handlungen nach §48 Abs. 1 Nr. 17 und 18 LGlüG mit Bußgeldern sanktioniert. Die Verpflichtung zum Abgleich mit der zentralen Sperrdatei bei Spielhallen gilt nach §53 Abs. 1 Satz 2 LGlüG ab dem 1. Juli 2013. Die auf Beachtung der Vorschriften des Jugendschutzes gerichtete Einlasskontrolle, die mit der Vorlage der Personalien einherzugehen hat, ist seit 29. November 2012 vorzunehmen (vgl. §53 Abs. 1 Satz 1 LGlüG).
- 212 Die Beschwerdeführerin zu 2 ist durch §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.
- 213 Auch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ist gewahrt. Die Verfassungsbeschwerde hat insoweit allgemeine Bedeutung. Die Durchführung eines vorherigen fachgerichtlichen Verfahrens ist nicht erforderlich. Es sind keine Tatsachen- oder Rechtsfragen ersichtlich, die der Aufklärung durch die Verwal-

tungsgerichte bedürfen.

- 214 Die hinreichend substantiiert begründete Verfassungsbeschwerde ist auch fristgerecht eingelegt. Die Verfassungsbeschwerde wurde am 8. April 2013 erhoben und am 20. September 2013 hinsichtlich der Pflicht zum Datenabgleich mit der zentralen Sperrdatei substantiiert begründet. Damit war die Jahresfrist des §56 Abs. 4 StGHG gewahrt.
- 215 2. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §4 Abs. 1 und §§24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV sowie §41 Abs. 1 und 2 Nr. 2, §42 Abs. 1 und 2, §48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG sowie §51 Abs. 3 bis 5 LGlüG wendet, ist sie unzulässig.
- 216 a) Teilweise fehlt es bereits an der substantiierten Darlegung der eigenen Betroffenheit.
- 217 Das gilt zunächst für das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §25 Abs. 1 GlüStV und §42 Abs. 1 LGlüG. Es ist aus dem innerhalb der Frist des §56 Abs. 4 StGHG eingegangenen Vortrag der Beschwerdeführerin zu 2 nicht erkennbar, in welchem Abstand zu ihren Spielhallen sich weitere Spielhallen befinden.
- 218 Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 geltend macht, sie werde durch die angegriffenen Vorschriften in ihrer von der Eigentumsgarantie geschützten Veräußerungsbefugnis verletzt, ist aus ihrem Vorbringen zu schließen, dass sie nur Mieterin der Räumlichkeiten und Spielgeräte ist. Daher hätte sie darlegen müssen, inwieweit sie zivilrechtlich zu einer Verfügung über diese Vermögensgegenstände, etwa durch Untervermietung, berechtigt ist. Denn Schutz der Eigentumsgarantie können nur solche vermögenswerte Rechte genießen, die vom einfachen Recht einem privaten Rechtsträger dergestalt zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 83, 210 - Juris Rn. 36). Abgesehen davon ist nicht substantiiert dargetan, dass eine anderweitige wirtschaftlich sinnvolle Nutzung dieser Vermögensgegenstände und damit deren „Veräußerung“ faktisch nicht mehr möglich sind. Dahinstehen kann, ob der von den Zivilgerichten anerkannte „ingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb“ dem Schutz der Eigentumsgarantie unterfällt und ob sich hieraus eine mögliche Betroffenheit der Beschwerdeführerin zu 2 ergeben kann. Denn sie hat nicht dargetan, dass sie zu einer „Veräußerung“ der im Betrieb zusammengefassten Vermögensgegenstände einfachrechtlich befugt wäre.
- 219 Auch hinsichtlich §51 Abs. 4 Satz 4 LGlüG fehlt es an einer Beschwerde. Die Erlaubnis nach §33i GewO war nicht nur sachlicher, sondern auch persönlicher Natur. Eine Übertragung auf Dritte war nicht möglich (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, §33i Rn. 20.-Stand: 58. Erg.-Lfg. Mai 2011>). Daher ist nicht erkennbar, dass die Regelung etwa die bisherige Eigentümerstellung der Beschwerdeführerin zu 2 verändert.

- 220 b) Teilweise fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit.
- 221 So wird die Beschwerdeführerin zu 2 durch die Erlaubnisvoraussetzung des Verbots von Verbundspielhallen nach §25 Abs. 2 GlüStV und §42 Abs. 2 LGLüG in Verbindung mit den Härtefallregelungen in §29 Abs. 4 Satz 4 und 5 sowie §51 Abs. 5 LGLüG nicht unmittelbar betroffen. Zwar dürfte die Beschwerdeführerin zu 2 hinsichtlich vier von fünf Spielhallen wegen des Verbots von Spielhallen im baulichen Verbund keinen Anspruch auf eine Erlaubnis haben. Jedoch hat die Beschwerdeführerin zu 2 die Möglichkeit, für eine angemessene Zeit nach §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und §51 Abs. 5 LGLüG eine Befreiung von den Erteilungsvoraussetzungen des §25 Abs. 2 GlüStV und des §42 Abs. 2 LGLüG zu erhalten. Die Erfolgsaussichten eines Antrags sind derzeit offen. Es ist möglich, dass die Härtefallklausel von den Fachgerichten zugunsten der Beschwerdeführerin zu 2 ausgelegt wird, insbesondere, dass hier die von der Beschwerdeführerin zu 2 vorgebrachten Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelung berücksichtigt werden. Aus §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG, der verlangt, dass bei einer Befreiung ein Mindestabstand von 250 m zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden darf, kann man entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin zu 2 auch nicht schließen, dass damit eine Befreiung vom Verbot des baulichen Verbunds nach §42 Abs. 2 LGLüG ausgeschlossen sei. Denn §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG bestimmt ausdrücklich, dass auch eine Befreiung von §42 Abs. 2 LGLüG möglich ist. Diese Regelung hätte keinen Sinn, wenn §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG so ausgelegt würde, dass eine Befreiung vom Verbundverbot wegen des Mindestabstands von 250 m unmöglich wäre. Auch nach §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ist eine Befreiung vom Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund nach §25 Abs. 2 GlüStV vorgesehen.
- 222 An der unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin zu 2 fehlt es weiter, soweit sie geltend macht, die genannten Vorschriften schlossen es aus, dass sie neue Spielhallen eröffnen könne. Da weder vorgetragen noch sonst ersichtlich ist, dass eine solche Spielhalle aufgrund der jeweiligen örtlichen Verhältnisse im Einzelfall keine Erlaubnis nach §41 LGLüG erhalten könnte, ist davon auszugehen, dass die Erteilung der Erlaubnis nicht ausgeschlossen ist. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung stünde der Beschwerdeführerin zu 2 der Verwaltungsrechtsweg offen.
- 223 c) Im Übrigen genügt die Verfassungsbeschwerde gegen die oben genannten Vorschriften nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. Von diesem kann hier keine Ausnahme zugelassen werden.
- 224 Der Beschwerdeführerin zu 2 steht - soweit es um das neue landesrechtliche Erlaubniserfordernis einschließlich der Übergangsregelungen und den weiteren Betrieb der bestehenden Spielhallen durch sie selbst geht - noch eine Möglichkeit zur Verfügung, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung zu verhindern. Sie kann für die fünf von ihr im Verbund betriebenen Spielhallen eine Erlaub-

nis nach §41 LGlüG sowie §§4 und 24 GlüStV in Verbindung mit einer Befreiung von §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV aus Härtegründen nach §51 Abs. 5 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV beantragen. Der Antrag könnte schon jetzt gestellt und Klageverfahren möglicherweise bis 2017 sogar abgeschlossen werden, zumal es hier - jedenfalls nach dem innerhalb der Frist des §56 Abs. 2 StGHG vorgetragenen Sachverhalt - nicht auf eine Auswahlentscheidung zwischen konkurrierenden Spielhallenbetreibern ankommt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführerin zu 2 eine Befreiung erhalten könnte. Denn bei der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, ist auch zu berücksichtigen, ob Investitionen im Vertrauen auf den Bestand der nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts erteilten Erlaubnis getätigt wurden, die nicht abgeschrieben werden konnten (vgl. §51 Abs. 5 Satz 4 LGlüG). Somit sind bei der Prüfung die von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 GG geschützten Interessen der Beschwerdeführerin zu 2, die auch den Aspekt des Vertrauensschutzes erfassen, zu berücksichtigen. Auch die im Weiteren geltend gemachten Grundrechtsverletzungen - Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG - können im Rahmen der Härtefallprüfung berücksichtigt werden.

- 225 Auf die Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtswegs kann hier nicht nach §55 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 StGHG ausnahmsweise verzichtet werden.
- 226 Im Fall der Beschwerdeführerin zu 2 scheidet entsprechend den oben dargestellten Grundsätzen eine Vorabentscheidung wegen allgemeiner Bedeutung aus. Zwar dürften sich in einer Vielzahl von Fällen entsprechende Fragen stellen. Jedoch ist hinsichtlich derjenigen Spielhallen, deren Erlaubnis vor dem 28. Oktober 2011 erteilt wurde und die nach der Übergangsregelung in §51 Abs. 4 LGlüG und §29 Abs. 4 GlüStV erst ab dem 1. Juli 2017 eine landesrechtliche Erlaubnis benötigen, ein Härteantrag möglich, dessen Handhabung in einfachrechtlicher und tatsächlicher Hinsicht durch die Fachgerichte offen ist und ihnen Spielraum zur Berücksichtigung auch verfassungsrechtlicher Belange lässt.
- 227 Eine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität kann hier auch nicht gemäß §55 Abs. 2 Satz 2 StGHG damit begründet werden, dass der Beschwerdeführerin zu 2 bei einer Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtswegs ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde. Selbst sofern ein fachgerichtliches Hauptsacheverfahren bis zum 30. Juni 2017 nicht abgeschlossen werden könnte, hätte die Beschwerdeführerin zu 2 die Möglichkeit, auf dem fachgerichtlichen Wege eine einstweilige Anordnung zu erstreiten, die ihr vorläufig den weiteren eigenen Betrieb der Spielhallen erlaubte. Die Fachgerichte wären durch Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV und Art. 100 Abs. 1 GG nicht gehindert, schon vor der im Hauptsacheverfahren einzuholenden Entscheidung des Verfassungsgerichts auf der Grundlage ihrer Rechtsauffassung vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn dies nach den Umständen des Falles im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes geboten erscheint und die Hauptsacheentscheidung dadurch nicht vorgezogen wird (vgl. BVerfGE 86, 382 - Juris Rn. 29; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22.4.2013 - 1 BvR 640/13 -, Juris Rn. 4).

- 228 3. Die gegen das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nach §42 Abs. 3 LGLüG gerichtete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 ist unzulässig, so dass über die Frage der Verhältnismäßigkeit der Regelung nicht zu entscheiden ist.
- 229 Der Beschwerdeführerin zu 2 fehlt es an der Beschwerdebefugnis. §42 Abs. 3 LGLüG findet nach §51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG nur Anwendung auf Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes, also am 29. November 2012, eine Erlaubnis nach §33i GewO noch nicht erteilt worden ist. Die Beschwerdeführerin zu 2 hat aber nicht dargelegt, dass sie Spielhallen betreibt, denen eine Erlaubnis nach §33i GewO erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurde. Des Weiteren ist innerhalb der Frist des §56 Abs. 4 StGHG nicht substantiiert dargetan, dass sich im Abstand von bis zu 500 m zu den bestehenden Spielhallen der Beschwerdeführerin zu 2, insbesondere den fünf Spielhallen in Heilbronn, Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen befinden. Daher ist nicht erkennbar, dass die Beschwerdeführerin zu 2 von der Regelung betroffen wird. Dies gilt auch, soweit es um eine eingeschränkte Veräußerbarkeit ihrer Spielhallen geht, weil §42 Abs. 3 LGLüG auf einen Erwerber bestehender Spielhallen Anwendung finden würde. Ebenso wenig hat die Beschwerdeführerin zu 2 substantiiert dargetan, dass sie die Eröffnung weiterer Spielhallen beabsichtigt, die nach der genannten Regelung nicht genehmigt werden könnten.
- 230 4. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 mit der Verfassungsbeschwerde Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §25 Abs. 3 GlüStV angreift, fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit. Die Vorschrift sieht lediglich die Möglichkeit vor, dass die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen, was in Baden-Württemberg nicht geschehen ist.
- 231 5. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2 gegen §43 Abs. 3 bis 5 LGLüG sowie die dazu gehörenden Bußgeldtatbestände in §48 Abs. 1 Nr. 22 bis 26 LGLüG wendet, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Substantiiierungserfordernis aus §15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG.
- 232 6. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 die Pflicht zur Entwicklung und Umsetzung eines Sozialkonzepts nach §2 Abs. 3 und §6 GlüStV sowie §§7 und 41 Abs. 2 Nr. 3, §43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und §51 Abs. 6 LGLüG, die Pflicht zur Schulung ihres Personals nach §6 GlüStV und §7 Abs. 2 LGLüG, die Pflicht nach §43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 LGLüG, einen Nachweis über die Schulung zu erbringen, sowie die Pflicht nach §§6 und 7 GlüStV sowie §43 Abs. 2 Satz 1, 2 und 3 Nr. 3 LGLüG, die Spieler unter anderem über Suchtrisiken und Beratungsmöglichkeiten zu informieren, und die entsprechenden Bußgeldtatbestände nach §48 Abs. 1 Nr. 4, 19, 20 und 21 LGLüG angreift, steht der Verfassungsbeschwerde der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Ob die Beschwerdeführerin zu 2 durch die genannten Pflichten in ihren Grundrechten verletzt wird, hängt von der Auslegung der genannten Vorschriften, die teilweise unbes-

timtme Rechtsbegriffe enthalten, ab. Die sich hieraus ergebenden Fragen bedürfen einer vorherigen Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19.6.2007 - 1 BvR 1290/05 -, Juris Rn. 52).

- 233 7. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 gegen die in §§5 und 26 GlüStV und §44 LGlüG enthaltenen Anforderungen an die Werbung und Ausgestaltung von Spielhallen sowie gegen die entsprechenden Bußgeldtatbestände in §48 Abs. 1 Nr. 27 bis 29 LGlüG wendet, genügt die Verfassungsbeschwerde ebenfalls nicht dem Grundsatz der Subsidiarität.
- 234 Die Beschwerdeführerin zu 2 hat die Möglichkeit, gegen Vollzugsakte der Behörden vorzugehen oder ihre Verpflichtung aus den Vorschriften über eine Feststellungsklage unter Umständen kombiniert mit einem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes klären zu lassen. Ein Verweis auf diese Rechtsschutzmöglichkeiten kann nicht ausnahmsweise unterbleiben. Denn die Regelungen lassen Interpretationsspielräume zu, die von den Fachgerichten im Einzelfall geklärt werden können. Es ist nicht ersichtlich, dass bis zum Abschluss der Klärung der einfachrechtlichen Vorgaben sowie ihrer Anwendung auf den Fall der Beschwerdeführerin zu 2 die Einleitung eines entsprechenden Bußgeldverfahrens droht.
- 235 8. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2 gegen §4 Abs. 3 GlüStV und §43 Abs. 1 Satz 1 LGlüG wendet, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig.
- 236 Die Beschwerdeführerin zu 2 macht geltend, die sich aus §4 Abs. 3 GlüStV ergebende Verpflichtung zur Einhaltung der Erfordernisse des Jugendschutzes verletze die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenz und damit ihre Berufsfreiheit. Gleiches gelte für §43 Abs. 1 Satz 1 LGlüG, der Inhaber von Spielhallenerlaubnissen dazu verpflichte, dafür zu sorgen, dass sich in der Spielhalle keine Personen unter 18 Jahren aufhalten. Der Landesgesetzgeber dürfe das gewerberechtlich normierte Gewinnspiel nicht regeln. Dies gelte erst recht für den Bereich des Jugendschutzes, der bereits durch §6 Abs. 1 und §2 Abs. 2 Satz 2 des Jugendschutzgesetzes geregelt sei.
- 237 Soweit sich diese erst am 20. September 2013 vorgebrachte Rüge gegen Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §4 Abs. 3 GlüStV richtet, ist bereits die Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG nicht beachtet.
- 238 Hinsichtlich §43 Abs. 1 Satz 1 LGlüG fehlt es einer hinreichend substantiierten Begründung (§15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG) dafür, dass die Beschwerdeführerin zu 2 von der Norm in ihren Grundrechten betroffen wird. Es ist weder dargetan noch erkennbar, dass die Beschwerdeführerin zu 2 durch die Bestimmung in §43 Abs. 1 LGlüG in ihren Rechten verletzt wird. Denn §43 Abs. 1 Satz 1 LGlüG wiederholt lediglich, was nach der vorrangigen bundesrechtlichen Regelung in §6 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes bereits gilt. Die Pflicht des In-

habers einer Spielhallenerlaubnis, dafür zu sorgen, dass sich in der Spielhalle keine Minderjährigen aufhalten, ist anders als die entsprechende, aber gesperrte Spieler betreffende Pflicht aus §43 Abs. 1 Satz 1 LGLüG sowie die Pflicht zur Eingangskontrolle nach §43 Abs. 1 Satz 2 LGLüG nicht mit einem Bußgeld bewehrt (vgl. §48 Abs. 1 Nr. 17 LGLüG). Daher ist auch unter diesem Aspekt nicht erkennbar, dass ihr ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt.

- 239 9. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2 gegen das Erlaubniserfordernis für die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele nach §2 Abs. 1 Satz 1 LGLüG und §4 Abs. 1 GlüStV wendet, das nach §2 Abs. 3 GlüStV auch für Spielhallen gilt, wenn sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereit halten, fehlt ihr die Beschwerdebefugnis. Sie ist durch die genannten Vorschriften nicht unmittelbar betroffen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie - wenn sie dies beantragen würde - eine solche Erlaubnis erhalten könnte. Daher ist insoweit auch nicht der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt. Es ist der Beschwerdeführerin zu 2 zumutbar, zunächst im fachgerichtlichen Verfahren klären zu lassen, ob sie eine solche Erlaubnis erhalten könnte. Dort kann auch geklärt werden, welche Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis zur Anwendung kommen.
- 240 10. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2 gegen §45 LGLüG wendet, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Substantiierungserfordernis aus §15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG. Die Norm bestimmt, dass für die Entgegennahme von Anträgen auf Selbstsperrungen §4 Abs. 3 LGLüG gilt. Sie wird von der Beschwerdeführerin zu 2 lediglich im Antrag als Norm genannt, die beanstandet werden soll. In den Beschwerdeschriftsätzen findet sich jedoch kein hierauf bezogener Vortrag. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 gegen die Vorschrift erstmals mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2013 vorbringt, es sei fraglich, ob sie dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit entspreche, ist diese Rüge nicht mehr innerhalb der mit dem 28. November 2013 abgelaufenen Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG erfolgt und zudem ohne hinreichende Substanz.
- 241 11. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2 gegen §26 Abs. 2 GlüStV sowie §46 Abs. 1 und §48 Abs. 1 Nr. 30 LGLüG wendet, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig. §26 Abs. 2 GlüStV verpflichtet die Länder, zur Sicherstellung der Ziele in §1 GlüStV für Spielhallen Sperrzeiten festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Dem ist das Land mit §46 Abs. 1 LGLüG nachgekommen, wonach die Sperrzeit um 0 Uhr beginnt und um 6 Uhr endet. Nach §48 Abs. 1 Nr. 30 LGLüG ist die Einhaltung der gültigen Sperrzeit bußgeldbewehrt.
- 242 Die gegen diese Normen gerichtete Verfassungsbeschwerde ist nicht hinreichend substantiiert begründet worden. Die Beschwerdeführerin zu 2 bringt vor, die Sperrzeitregelung sei eine unverhältnismäßige Berufsausübungsregelung. Sie sei zur Bekämpfung der Spielsucht ungeeignet, weil von ihr ausschließlich Spiel-

hallen betroffen seien. Für benachbarte Gaststätten oder andere Betriebe, in denen Geldgewinnspielgeräte mit oder ohne behördliche Erlaubnis betrieben werden dürften, gelte weiterhin die kürzere gaststättenrechtliche Sperrzeit. Zudem sei der allgemeine Gleichheitssatz verletzt (Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG), weil für Spielhallen strengere Sperrzeiten gälten als für Spielbanken, obwohl in Spielbanken Spielgeräte unbegrenzt zulässig seien.

- 243 Der Vortrag der Beschwerdeführerin zu 2 zur fehlenden Eignung von Sperrzeiten zur Bekämpfung der Spielsucht zeigt nicht auf, dass der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum missachtet und eine evident ungeeignete Regelung erlassen hätte. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, dass eine Sperrzeitbegrenzung für Spielhallen der Bekämpfung der Spielsucht dienen kann. Zwar könnten Spieler nach Schließen einer Spielhalle auf eine Gaststätte ausweichen. Allerdings sind dort nur drei Spielgeräte zulässig. In keiner Weise geht die Beschwerdeführerin zu 2 zudem auf den Umstand ein, dass die Sperrzeit für Spielhallen nach dem bis 28. November 2012 geltenden §9 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Gaststättenverordnung (GastVO) bereits ebenfalls schon von 0 Uhr bis 6 Uhr dauerte. Hierauf weist die Gesetzesbegründung ausdrücklich hin. Neu ist lediglich, dass sie nun sogar verlängert, aber nicht mehr nach §12 GastVO verkürzt werden kann.
- 244 Hinsichtlich des gerügten Gleichheitsverstoßes geht die Beschwerdeführerin zu 2 nicht auf die bestehenden faktischen Unterschiede zwischen Spielhallen und Spielbanken ein.
- 245 Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 generell rügt, Betreiberpflichten - wie diejenige aus §46 LGlüG - fielen nicht in die Länderkompetenz des Rechts der Spielhallen, legt sie dies nicht schlüssig dar. Bei §46 LGlüG handelt es sich um eine an die Person des Spielhallenbetreibers anknüpfende Pflicht, die entsprechend auch im Gaststättenrecht zu finden ist, das ebenfalls Sperrzeiten kennt und für das die Länder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG landeseigene Regelungen erlassen können.
- 246 12. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 §24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV angreift, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Grundsatz der Subsidiarität.
- 247 Nach §24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV ist die Spielhallenerlaubnis zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des §1 GlüStV zuwiderlaufen. Wenn nun die Beschwerdeführerin zu 2 meint, nicht nur der Betrieb, sondern auch die Errichtung einer Spielhalle bedürfe nach §24 Abs. 1 GlüStV einer Erlaubnis und §24 Abs. 2 GlüStV stelle hierfür keine ausreichenden Erteilungsvoraussetzungen auf, muss sie zunächst den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschreiten und eine einfachrechtliche Klärung der Normen herbeiführen, wobei zudem nach der Übergangsnorm des §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV die Möglichkeit einer Befreiung in Betracht kommt.
- 248 13. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2 weitere Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages oder des Landesglücksspielgesetzes angegriffen hat, insbesondere

§§40 und 41 Abs. 1 und 2 Nr. 1 und 4, Abs. 3 und 4 sowie §46 Abs. 2 und §48 Abs. 1 Nr. 5, 8, 13 und 15 LGlüG, fehlt es an einer auf diese Vorschriften eingehenden substantiierten Begründung (§15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG). Dies gilt auch hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz.

249 III.

250 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3 ist nur teilweise zulässig.

251 1. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3 gegen §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV - das Verbot von Verbundspielhallen - richtet, ist sie zulässig.

252 a) Die Beschwerdeführerin zu 3 macht geltend, durch das in den genannten Vorschriften normierte Verbot der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis an Verbundspielhallen in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 GG verletzt zu sein.

253 Die Beschwerdeführerin zu 3 ist von §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV selbst betroffen, weil sie als Betreiberin von vier Spielhallen in einem Gebäudekomplex Adressat der Regelung ist. Sie ist von den Regelungen auch gegenwärtig betroffen. Für die von ihr betriebenen vier Spielhallen benötigt sie nach §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG seit dem 1. Juli 2013 eine Erlaubnis, die ihr nach den hier gegenständlichen Regelungen nicht erteilt werden kann, weil danach drei der vier Spielhallen nicht mehr erlaubnisfähig sind. Die Beschwerdeführerin zu 3 ist durch das Verbot von Verbundspielhallen auch unmittelbar betroffen. Ihr Antrag auf Erteilung von Erlaubnissen nach §41 LGlüG für die vier Spielhallen wurde mit Bescheid der Stadt Heidelberg vom 11. Juni 2013 abgelehnt. Über ihren Widerspruch dagegen ist noch nicht entschieden. Gleichwohl steht auch schon vor Abschluss der Rechtsbehelfsverfahren fest, dass sie für drei der vier Spielhallen keine Erlaubnis erhalten kann. Die vier Spielhallen befinden sich im Untergeschoss eines Gebäudes, das eine Ladenpassage beherbergt. Damit stehen sie in einem baulichen Verbund. Dies steht der Erteilung einer Erlaubnis nach §41 LGlüG gemäß §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV für drei Spielhallen eindeutig entgegen. Die Vorschriften sehen für Spielhallen, deren Erlaubnis nach §33i GewO nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden ist, keine Ausnahme oder Befreiungsmöglichkeit vor. An der unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin zu 3 ändert auch der Umstand nichts, dass vor einer zwangsweisen Einstellung des Betriebs der drei Spielhallen gegen die Beschwerdeführerin zu 3 noch eine Untersagung nach §15 Abs. 2 GewO verfügt werden müsste. Denn es ist kein Grund ersichtlich, warum die Untersagung unterbleiben sollte. Es kann von ihr nicht verlangt werden, vor einer Verfassungsbeschwerde zunächst den Erlass eines Bußgeldbescheides abzuwarten (vgl. §48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG).

254 b) Die Verfassungsbeschwerde genügt hinsichtlich der oben genannten Regeln-

gen auch dem Erfordernis der Subsidiarität aus §55 Abs. 2 StGHG.

- 255 Auf die Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtswegs, einer Klage auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse, gegebenenfalls kombiniert mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, kann hier nach §55 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 StGHG wegen allgemeiner Bedeutung der Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise verzichtet werden. Der Ausschluss der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis für „Verbundspielhallen“ nach §42 Abs. 2 LGlüG sowie §25 Abs. 2 GlüStV betrifft eine Vielzahl von Fällen im Land. In rechtlicher Hinsicht bedürfen die Normen keiner weiteren fachgerichtlichen Aufklärung. Die Normen sind eindeutig. Die Beschwerdeführerin zu 3 würde auch vor den Fachgerichten allein die Verfassungswidrigkeit der genannten Normen geltend machen, was letztlich zu einer Vorlage an den Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht führen würde (vgl. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV und Art. 100 Abs. 1 GG). Darüber hinaus erscheint eine Verweisung auf ein fachgerichtliches Verfahren wegen der fehlenden Erfolgsaussicht, die sich aus der Eindeutigkeit der angegriffenen einfachrechtlichen Normen ergibt, als unzumutbar.
- 256 c) Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit sie sich gegen §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV wendet, auch substantiiert begründet im Sinne von §15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG. Die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit 12 Abs. 1 ist von der Beschwerdeführerin zu 3 hinreichend dargetan.
- 257 d) Die Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG wird von der Verfassungsbeschwerde eingehalten.
- 258 Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz, kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben und begründet werden.
- 259 aa) Das angegriffene Landesglücksspielgesetz ist in seinem hier maßgeblichen Teil am 29. November 2012 in Kraft getreten. Die Verfassungsbeschwerde ist per Fax am 30. Juni 2013 rechtzeitig erhoben und begründet worden.
- 260 bb) Die Beschwerdefrist des §56 Abs. 4 StGHG ist auch insoweit gewahrt, als sich die Verfassungsbeschwerde gegen Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §25 Abs. 2 GlüStV richtet.
- 261 Zwar ist Art. 1 des Zustimmungsgesetzes, das den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag innerstaatlich ratifiziert, bereits am 30. Juni 2012 in Kraft getreten, so dass die Jahresfrist des §56 Abs. 4 StGHG für dieses Gesetz bereits mit Ablauf des 29. Juni 2013 geendet hätte. Allerdings kommt es für den Beginn der Beschwerdefrist nicht darauf an, wann ein Beschwerdeführer durch eine Norm erstmalig beschwert wird (vgl. BVerfGE 23, 153 - Juris Rn. 41), weil die Ausschlussfrist des §56 Abs. 4 StGHG sonst ihren Zweck, Rechtssicherheit zu schaffen, verfehlen

würde. Lediglich dann, wenn nach dem Willen des Gesetzgebers eine Norm generell erst zu einem späteren Zeitpunkt als dem des Inkrafttretens belastende Wirkung entfalten soll, etwa weil sie einer untergesetzlichen Umsetzung bedarf, kommt es für den Beginn der Frist des §56 Abs. 4 StGHG auf den späteren Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ausführungsbestimmungen an (vgl. BVerfGE 110, 370 - Juris Rn. 67; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 12.11.2009 - 2 BvR 2034/04 -, Juris).

- 262 Danach begann die Frist erst mit Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, der mit dem Zustimmungsgesetz des Landes ratifiziert wurde, am 1. Juli 2012 zu laufen. Denn das Zustimmungsgesetz zielte allein darauf ab, dem Staatsvertrag im Land Baden-Württemberg Gültigkeit zu verleihen. Der Tag des Inkrafttretens des Staatsvertrages war zudem allgemein bekannt, weil er im Gesetzblatt veröffentlicht wurde (GBl. vom 30.7.2012, S. 515). Daher ist bei Zustimmungsgesetzen für den Beginn der Frist des §56 Abs. 4 StGHG der Tag des Inkrafttretens des Staatsvertrages maßgeblich (so wohl auch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25.8.1998 - 1 BvR 2487/94 -, Juris Rn. 5). Die Jahresfrist lief daher hinsichtlich des Zustimmungsgesetzes zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erst am 30. Juni 2013 ab.
- 263 e) Der Beschwerdeführerin zu 3 fehlt auch nicht das Rechtsschutzinteresse. Dies gilt zunächst mit Blick auf das Zustimmungsgesetz des Landes zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, dessen verfassungsgerichtliche Prüfung nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass der Vertrag inzwischen staatsrechtlich wirksam geworden ist. Aber auch soweit sich die Beschwerdeführerin zu 3 gegen §42 Abs. 2 LGlüG wendet, der wortlautidentisch mit dem selbstvollziehbaren §25 Abs. 2 GlüStV ist, fehlt für die Verfassungsbeschwerde nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Im Falle eines Erfolgs der Verfassungsbeschwerde wäre das Land jedenfalls verpflichtet, gegenüber den übrigen Ländern auf eine Änderung des Staatsvertrages zu dringen, was zu einer Verbesserung der Rechtsposition der Beschwerdeführerin zu 3 führen würde.
- 264 2. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3 unzulässig.
- 265 a) Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 3 gegen die Einführung eines „glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts“ durch §2 Abs. 1 Satz 1 und §41 Abs. 1 LGlüG sowie §24 Abs. 1 und 2 GlüStV - unabhängig von seinen Erteilungsvoraussetzungen - wendet, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Grundsatz der Subsidiarität.
- 266 Die Beschwerdeführerin zu 3 hat die Möglichkeit, hinsichtlich aller vier Spielhallen Erlaubnisansträge nach §41 LGlüG zu stellen und anschließend den fachgerichtlich vorgesehenen Rechtsweg zu beschreiten. Ob die Erlaubnisansträge Erfolg haben, hängt von der Auslegung und Verfassungsmäßigkeit der gesondert angegriffenen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen und Übergangs- und Härtefallregelun-

gen ab, so dass die hinsichtlich des Erlaubniserfordernisses als solchem behauptete Grundrechtsverletzung durch die Erteilung einer Erlaubnis beseitigt werden kann.

- 267 Dies gilt auch mit Blick auf den Vortrag der Beschwerdeführerin zu 3, die sich dagegen wendet, dass der Gesetzgeber das Erlaubnissystem von dem bisher nach der Gewerbeordnung geltenden präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt auf ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt umgestellt habe.
- 268 Zudem dürfte - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zu 3 - die Erteilung der Erlaubnis nach §41 LGLüG auch nicht im Ermessen der Behörde liegen. Jedenfalls sprechen die Unklarheiten in der Auslegung der hier angegriffenen einfachrechtlichen Regelungen dagegen, eine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität zuzulassen. Denn eine solche Vorabentscheidung setzt voraus, dass eine vorherige fachgerichtliche Klärung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht erforderlich ist (vgl. StGH, Beschluss vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, Juris Rn. 24).
- 269 b) Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die in §42 Abs. 1 und 3 LGLüG sowie mit §25 Abs. 1 GlüStV normierten Abstandsgebote und Erlaubniserteilungsvoraussetzungen wendet, genügt sie nicht dem Substantiierungserfordernis aus §15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG.
- 270 Die Beschwerdeführerin zu 3 hat nicht vorgetragen, ob sich im Umkreis von 500 m weitere Spielhallen oder Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen befinden. Darüber hinaus gilt gemäß §51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG das Abstandsgebot nach §42 Abs. 3 LGLüG nur für Spielhallen, für die am 29. November 2012 eine Erlaubnis nach §33i GewO noch nicht erteilt war. Der Beschwerdeführerin zu 3 waren jedoch am 28. Juni 2012 solche Erlaubnisse erteilt worden.
- 271 c) Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen §51 Abs. 4 LGLüG sowie gegen §29 Abs. 4 GlüStV richtet, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig.
- 272 Die Verfassungsbeschwerde ist auch insoweit nicht hinreichend substantiiert begründet (§15 Abs. 1 Satz 2 und §56 Abs. 1 StGHG). Die Beschwerdeführerin zu 3 hat nicht substantiiert dargetan, dass sie hinsichtlich der vier Spielhallen Dispositionen getroffen hat, die auf einem schutzwürdigen Vertrauen beruhen. Dies wäre hier insbesondere deshalb veranlasst gewesen, weil ihr für die bauliche Umgestaltung der Spielhallen erst am 26. April 2012 eine Baugenehmigung erteilt worden war. Vor der nachfolgenden Erteilung des Baufreigabebescheins durfte sie mit den Umbauten nicht beginnen. Zu diesem Zeitpunkt sowie auch zur Zeit der Stellung des Antrags auf Erteilung der Spielhallenerlaubnisse am 30. Mai 2012 war bereits allgemein bekannt, dass zukünftig neue Spielhallenerlaubnisse aufgrund landesrechtlicher Grundlage notwendig werden würden und dass dann Mindestabstände zwischen Spielhallen einzuhalten und Verbundspiel-

hallen unzulässig sein würden (§§24 und 25 GlüStV). Den Entwurf eines Gesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder hat die Landesregierung am 17. April 2012 in den Landtag eingebracht. Diesem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes war der endgültige Wortlaut des Glücksspielstaatsvertrages, aus dem sich die genannten Regelungen ergeben, beigefügt. Der Gesetzentwurf war am 25. April 2012 als Landtagsdrucksache öffentlich zugänglich (LT-Drs. 15/1570).

- 273 IV.
- 274 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 ist teilweise zulässig.
- 275 1. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen die Erlaubnispflicht nach §2 Abs. 1 Satz 1 und §41 Abs. 1 Satz 1 und 3 LGlüG als solche wendet. Sie genügt insoweit nicht dem Grundsatz der Subsidiarität.
- 276 Der Beschwerdeführerin zu 4 steht eine prozessuale Möglichkeit offen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung zu verhindern. Sie könnte versuchen, die Beeinträchtigung ihrer Rechtsposition dadurch zu beseitigen, dass sie eine Erlaubnis bei der Behörde beantragt und gegebenenfalls Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten in Anspruch nimmt. Ob die Anträge Erfolg haben, hängt von der Auslegung und Verfassungsmäßigkeit der gesondert angegriffenen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen sowie Übergangs- und Härtefallregelungen ab.
- 277 2. Die Verfassungsbeschwerde gegen die Übergangsbestimmungen in §51 Abs. 4 Satz 1 und 3 LGlüG ist dagegen zulässig.
- 278 a) Die Beschwerdeführerin zu 4 wird durch die Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.
- 279 Die Beschwerdeführerin zu 4 benötigt nach §51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG ab dem 1. Juli 2017 für ihre Spielhallen eine neue landesrechtliche Erlaubnis. Sie muss deshalb bereits jetzt wirtschaftliche Dispositionen treffen und ihre beruflichen Planungen anpassen. Auch §51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG, der bestimmt, dass die Erlaubnisbeanträge bis zum 28. Februar 2017 zu stellen sind, betrifft die Beschwerdeführerin zu 4 gegenwärtig. Die Vorschrift erfordert dann, wenn mehrere Spielhallenbetreiber um die Erteilung einer Erlaubnis nach §41 LGlüG, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Befreiung nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG, miteinander konkurrieren, eine den grundrechtlich geschützten Interessen gerecht werdende Auswahlentscheidung. Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG gebieten nämlich einen chancengleichen Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit. Dieser Anspruch bezieht sich auch auf ein diesbezügliches Verwaltungsverfahren (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 11.10.2010 - 1 BvR 1425/10 -, Juris Rn. 10 ff.; BVerfGE 82, 209 - Juris Rn. 65-77). Wegen der sich daraus ergebenden Erfordernisse muss die Beschwerde-

führerin zu 4 damit rechnen, dass die Auswahlentscheidung erst kurz vor dem 30. Juni 2017 ergehen wird. Zwar ist es denkbar, dass eine Auswahlentscheidung auch schon früher ergehen kann, wenn alle konkurrierenden Spielhallenbetreiber die Erteilung einer landesrechtlichen Erlaubnis deutlich vor dem 28. Februar 2017 beantragen. Weil jedoch nach §51 Abs. 4 Satz 3 LGLüG Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis bis zum 28. Februar 2017 gestellt werden können und diese Frist daher von den Spielhallenbetreibern ausgeschöpft werden darf, ist von der Möglichkeit auszugehen, dass auch die Beschwerdeführerin zu 4 erst danach, also frühestens kurz vor dem 1. Juli 2017 erfahren wird, ob sie ihre Spielhallen weiter betreiben darf. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit betrifft sie schon jetzt.

- 280 Die Übergangsregelung in §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG betrifft die Beschwerdeführerin zu 4 auch unmittelbar, weil sich aus ihr ergibt, dass die der Beschwerdeführerin zu 4 unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnisse nach §33i GewO für die von ihr derzeit betriebenen Spielhallen in Konstanz und Sindelfingen ab dem 1. Juli 2017 nicht mehr ausreichen, um die Spielhallen legal betreiben zu können. Diese Wirkung tritt unmittelbar kraft Gesetzes ein. Gleiches gilt für §51 Abs. 4 Satz 3 LGLüG. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin zu 4 möglicherweise erst kurz vor dem 1. Juli 2017 erfahren wird, ob sie ihre Spielhallen weiter betreiben darf, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz.
- 281 b) Die Verfassungsbeschwerde gegen §51 Abs. 4 Satz 1 und 3 LGLüG genügt auch dem Grundsatz der Subsidiarität.
- 282 Zwar hat die Beschwerdeführerin zu 4, soweit es um das Verbundverbot nach §42 Abs. 2 LGLüG und um konkurrierende Spielhallen geht, die sich in einem Abstand von 250 bis 500 m befinden, die Möglichkeit, nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG eine Befreiung aus Härtefallgründen zu beantragen. Eine Befreiung vom Verbot des baulichen Verbunds nach §42 Abs. 2 LGLüG ist nicht ausgeschlossen. Das Abstandsgebot zu „Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen“ aus §42 Abs. 3 LGLüG gilt nach §51 Abs. 5 Satz 5 LGLüG für die von der Beschwerdeführerin zu 4 derzeit selbst betriebenen Spielhallen nicht. Insoweit bestünde für sie ein Weg, um die von §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG bewirkte Beendigung der Legalisierungswirkung zumindest soweit hinauszuschieben, dass sich das Gewicht ihrer Grundrechtsbetroffenheit anders darstellen könnte.
- 283 Jedoch befinden sich in Konstanz und Sindelfingen andere Spielhallen in einem Abstand von unter 250 m; insoweit scheidet eine Befreiung vom Abstandsgebot gemäß §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG aus. Zwar ist derzeit offen, für welchen Spielhallenbetreiber bei einer im Jahre 2017 fortbestehenden Konkurrenzsituation die Schließung seiner Spielhalle die größte Härte darstellen würde und ob die Beschwerdeführerin zu 4 danach eine Erlaubnis erhalten würde. Auch kann die Beschwerdeführerin insoweit vorläufigen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Gleichwohl ist es ihr nicht zumutbar, erst kurz vor Ende der Übergangsfrist zu erfahren, ob sie ihre Spielhallen weiter betreiben kann. Denn vom Ausgang der

Entscheidung hängt es ab, ob und welche Dispositionen sie sowohl mit Blick auf ihr Personal als auch hinsichtlich der sächlichen Betriebsmittel treffen muss.

- 284 c) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 gegen §51 Abs. 4 Satz 1 und 3 LGLüG ist auch im Übrigen zulässig. Die Beschwerdeführerin zu 4 hat eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG hinreichend dargetan. Die Beschwerdefrist des §56 Abs. 2 Satz 1 StGHG wurde eingehalten. Hinsichtlich des Rechtsschutzbedürfnisses für die Verfassungsbeschwerde gegen §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG, welcher der Sache nach mit §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV übereinstimmt, kann auf die Ausführungen zur Beschwerdeführerin zu 1 verwiesen werden. Auch wenn der Staatsgerichtshof allein §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG beanstanden sollte, wäre das Land dazu verpflichtet, die Geltung weitgehend identischer Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag für das Land zu beseitigen. Auch dies würde die Rechtsposition der Beschwerdeführerin zu 4 verbessern.
- 285 3. Die gegen das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §41 Abs. 2 Nr. 2 und §42 Abs. 1 LGLüG, das Verbot von Verbundspielhallen nach §41 Abs. 2 Nr. 2 und §42 Abs. 2 LGLüG sowie die Härtefallklausel nach §51 Abs. 5 Satz 1 und 2 LGLüG gerichtete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 ist nur insoweit zulässig, als das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §42 Abs. 1 LGLüG in Verbindung mit §51 Abs. 5 Satz 1 und 2 LGLüG dem weiteren eigenen Betrieb der bestehenden, noch nach §33i GewO erlaubten Spielhallen in Konstanz und Sindelfingen entgegensteht. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 gegen die genannten Vorschriften unzulässig.
- 286 a) Die Beschwerdeführerin zu 4 wird hinsichtlich des weiteren eigenen Betriebs der bestehenden Spielhallen in Konstanz und Sindelfingen durch das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGLüG und die Härtefallbestimmung in §51 Abs. 5 Satz 1 und 2 LGLüG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Es ist kein weiterer Vollzugsakt notwendig, auf dessen vorheriges Ergehen die Beschwerdeführerin zu 4 vor der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde verwiesen werden kann. Bezüglich ihrer Spielhallen in Konstanz und Sindelfingen ist nach §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG keine Befreiung vom Abstandsgebot des §42 Abs. 1 LGLüG möglich, weil sich andere Spielhallen in einem Abstand von unter 250 m befinden. Ob die Beschwerdeführerin zu 4 für die Zeit nach dem 1. Juli 2017 gleichwohl eine Erlaubnis nach §41 LGLüG erhalten wird, ist derzeit nicht absehbar. Aufgrund des Umstands, dass die dafür erforderliche Auswahlentscheidung gegebenenfalls erst kurz vor diesem Termin ergehen wird, kann sie vor der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde nicht auf das Ergehen dieser Entscheidung verwiesen werden. Daher steht der Verfassungsbeschwerde insoweit auch nicht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor.
- 287 b) Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde gegen das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGLüG, das Verbundverbot nach §42 Abs. 2 LGLüG und die Härtefallbes-

timmung in §51 Abs. 5 LGLüG unzulässig.

- 288 aa) Es kann dahin gestellt bleiben, ob die von der Eigentumsgarantie aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Veräußerungsbefugnis im konkreten Fall betroffen ist. Jedenfalls fehlt es insoweit an einer hinreichend substantiierten Darlegung. Die Beschwerdeführerin zu 4 hat nicht substantiiert dargetan, dass sie berechtigt ist, über die Spielhallen als Ganzes zu verfügen. Sie hat vorgetragen, dass die betreffenden Räumlichkeiten gepachtet oder gemietet und die Einrichtungsgegenstände im Wesentlichen „geleast“ worden seien. Lediglich hinsichtlich des Spielhallengebäudes in Konstanz ergibt sich aus den vorgelegten Unterlagen, dass ihr vom Verpächter das Recht zur Weiterverpachtung vertraglich eingeräumt worden ist. Dagegen ist bezüglich der im Wege des Leasings finanzierten Einrichtungsgegenstände und der Spielhallengebäude in Sindelfingen nicht dargetan, dass sie die ihr daran zustehenden vertraglichen Nutzungsrechte ohne Zustimmung des Leasinggebers oder Vermieters an Dritte übertragen darf. Schutz der Eigentumsgarantie können jedoch nur solche vermögenswerte Rechte genießen, die vom einfachen Recht einem privaten Rechtsträger dergestalt zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 83, 210 - Juris Rn. 36). Abgesehen davon ist nicht substantiiert dargetan, dass eine anderweitige wirtschaftlich sinnvolle Nutzung dieser Vermögensgegenstände und damit deren „Veräußerung“ faktisch nicht mehr möglich ist. Dahinstehen kann, ob der von den Zivilgerichten anerkannte „eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb“ dem Schutz der Eigentumsgarantie unterfällt und ob sich hieraus eine mögliche Betroffenheit der Beschwerdeführerin zu 4 ergeben kann. Denn sie hat nicht dargetan, dass sie einfachrechtlich zu einer „Veräußerung“ der im Betrieb zusammengefassten Vermögensgegenstände befugt wäre.
- 289 Auch hinsichtlich §51 Abs. 4 Satz 4 LGLüG, der bestimmt, dass die Erlaubnispflicht nach §41 LGLüG unabhängig von Übergangsfristen bei einem Wechsel der die Erlaubnis innehabenden Person eintritt, fehlt es an einer Beschwerde. Denn auch die Erlaubnis nach §33i GewO war nicht nur sachlicher, sondern auch persönlicher Natur. Eine Übertragung auf Dritte war nicht möglich (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, §33i Rn. 20.-Stand: 58. Erg.-Lfg. Mai 2011>). Daher ist nicht erkennbar, dass die Regelung des §51 Abs. 4 Satz 4 LGLüG insbesondere die bisherige Eigentümerstellung der Beschwerdeführerin zu 4 verändert.
- 290 bb) Im Übrigen wird die Beschwerdeführerin zu 4 durch die genannten Regelungen nicht unmittelbar betroffen.
- 291 An der unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin zu 4 fehlt es, soweit sie geltend macht, die genannten Vorschriften schlossen es aus, dass sie neue Spielhallen eröffnen könne. Denn über entsprechende Anträge der Beschwerdeführerin zu 4 würde zunächst von der zuständigen Behörde entschieden. Da

nicht vorgetragen noch sonst ersichtlich ist, ob aufgrund der jeweiligen örtlichen Umstände eine solche Spielhalle im Einzelfall eine Erlaubnis nach §41 LGlüG erhalten könnte, ist davon auszugehen, dass die Erteilung der Erlaubnis nicht ausgeschlossen ist. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung stünde der Beschwerdeführerin zu 4 der Verwaltungsrechtsweg offen.

- 292 Soweit das Verbundverbot des §42 Abs. 2 LGlüG auf den Weiterbetrieb der bestehenden Spielhallen durch die Beschwerdeführerin zu 4 selbst einwirkt, sind weitere Vollzugsakte möglich, die eine unmittelbare Betroffenheit ausschließen. Die Beschwerdeführerin zu 4 kann für eine angemessene Zeit nach §51 Abs. 5 LGlüG eine Befreiung von der Erteilungsvoraussetzung des §42 Abs. 2 LGlüG erhalten. Es ist möglich, dass diese Härtefallklausel von den Fachgerichten zugunsten der Beschwerdeführerin zu 4 ausgelegt wird.
- 293 4. Die gegen das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nach §41 Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 3 und §51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG gerichtete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 ist ebenfalls unzulässig, so dass über die Frage der Verhältnismäßigkeit der Regelung nicht zu entscheiden ist.
- 294 a) Mit Blick auf die bestehenden Spielhallen der Beschwerdeführerin zu 4 ist weder dargetan noch ersichtlich, dass sie durch die Vorschrift selbst betroffen ist. Denn die Regelung gilt nach §51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG nur für Spielhallen, für die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesglücksspielgesetzes am 29. November 2013 eine Erlaubnis nach §33i GewO noch nicht erteilt worden ist.
- 295 Soweit die Beschwerdeführerin zu 4 geltend macht, §42 Abs. 3 LGlüG verletze bezüglich der bestehenden Spielhallen die von der Eigentumsgarantie geschützte Veräußerungsbefugnis, ist schon nicht hinreichend dargetan, dass sie die in den Spielhallen zusammengefassten Vermögensgegenstände zivilrechtlich veräußern darf oder dass eine anderweitige wirtschaftlich Nutzung der Spielhalle und eine „Veräußerung“ faktisch nicht mehr möglich sind.
- 296 b) Soweit die Beschwerdeführerin zu 4 geltend macht, die genannte Vorschrift schließe es aus, dass sie neue Spielhallen eröffnen könne, fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit. Denn über entsprechende Erlaubnisansträge würde zunächst von der zuständigen Behörde entschieden. Da weder vorgetragen noch sonst ersichtlich ist, ob aufgrund der örtlichen Umstände eine solche Spielhalle im Einzelfall eine Erlaubnis nach §41 LGlüG erhalten könnte, ist davon auszugehen, dass die Erteilung einer Erlaubnis nicht ausgeschlossen ist. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung stünde der Beschwerdeführerin zu 4 der Verwaltungsrechtsweg offen.
- 297 5. Schließlich ist auch die gegen §2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Buchst. d und e, §§7 und 41 Abs. 2 Halbsatz 1 und 2 Nr. 3, §43 Abs. 2 Satz 1 bis 3 sowie §51 Abs. 6 LGlüG (die Aufklärungs- und Informationspflichten, die Pflicht zur Erstellung und Umsetzung eines Sozialkonzepts und Schulung des Personals sowie

die dazugehörige Übergangsbestimmung) gerichtete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 unzulässig.

- 298 Ihr steht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Denn ob die Beschwerdeführerin zu 4 durch diese Pflichten in ihren Grundrechten verletzt wird, hängt von der Auslegung der Vorschriften, die teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, ab. Die sich hieraus ergebenden Fragen bedürfen einer vorherigen Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19.6.2007 - 1 BvR 1290/05 -, Juris Rn. 52).
- 299 Auch die weiteren von der Beschwerdeführerin zu 4 aufgeworfenen Fragen bedürfen einer vorherigen Aufklärung durch die Verwaltungsgerichte. Entgegen den Darlegungen der Beschwerdeführerin zu 4 geht es bei dem nach §§7 und 43 Abs. 2 LGlüG zu erstellenden Sozialkonzept nicht um die „Therapierung“ von Spielern durch Mitarbeiter der Spielhallenbetreiber, sondern nur um die Ansprache von problematischen Spielern und den Versuch, diese zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen sowie diese Spieler über Beratungs- und Therapiemöglichkeiten zu informieren und sie in das Hilfesystem zu vermitteln.
- 300 Entsprechendes gilt, soweit die Beschwerdeführerin zu 4 meint, die in §43 Abs. 2 Satz 2 LGlüG normierte Verpflichtung der Spielhallenbetreiber, über die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten und die Suchtrisiken der aufgestellten Geldgewinnspielgeräte zu informieren, verlange etwas rechtlich Unmögliches, weil ein Spielhallenbetreiber von dem Automatenhersteller solche Informationen nicht verlangen könne. Es ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass Spielhallenbetreiber keinen Automatenhersteller finden würden, der ihnen im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung die geforderten Informationen zur Verfügung stellte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Regelungen nach §7 Abs. 1 GlüStV deutschlandweit gelten, sodass die Spielhallenbetreiber über eine gewisse Marktmacht verfügen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil bereits §6 Abs. 1 SpielV die Automatenaufsteller dazu verpflichtet, die Spielregeln und den Gewinnplan für Spieler leicht zugänglich bereitzulegen.
- 301 V.
- 302 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5 ist nur teilweise zulässig.
- 303 1. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5 gegen das grundsätzliche Erlaubniserfordernis aus §2 Abs. 1 Satz 1, §41 Abs. 1 Satz 1 und 3 LGlüG richtet, ist sie unzulässig. Hinsichtlich der Übergangsregelung des §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG ist sie dagegen zulässig.
- 304 a) Die Beschwerdeführerin zu 5 ist hinsichtlich der genannten Regelungen beschwerdebefugt. Sie wird durch die Erlaubnispflicht als solche und die Übergangs-

bestimmung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

- 305 Allerdings fehlt es an einer Betroffenheit, soweit sich die Beschwerdeführerin zu 5 dagegen wendet, dass die Übergangsregelung keine Bestimmung dazu trifft, wie eine am 1. Juli 2013 eingetretene Konkurrenz zwischen Spielhallen unterschiedlicher Betreiber zu lösen ist. Denn das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGLüG greift im Falle der Beschwerdeführerin zu 5 nicht. Eine ihrer beiden ehemals verbundenen Spielhallen ist allein wegen des Verbundverbots nach §42 Abs. 2 LGLüG nicht mehr erlaubnisfähig.
- 306 b) Hinsichtlich des neuen landesrechtlichen Erlaubniserfordernisses als solchem (§2 Abs. 1 und §41 Abs. 1 Satz 1 und 3 LGLüG) kann keine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität zugelassen werden. Dies ist nur hinsichtlich der Übergangsregelung in §51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG möglich.
- 307 Zwar besteht die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin zu 5 für die nun nicht mehr erlaubnisfähige Spielhalle in Engen erneut eine Erlaubnis beantragt und später Klage erhebt, auch wenn eine erste Klage gegen einen diese betreffenden Ablehnungsbescheid wegen eines prozessualen Fehlers zurückgenommen werden musste. Ein solches Vorgehen war und ist jedoch aus materiell-rechtlichen Gründen offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg. Eine der beiden Spielhallen ist wegen Verstoßes gegen das Verbundverbot nach §42 Abs. 2 LGLüG nicht erlaubnisfähig. Nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG ist für Spielhallen, deren Erlaubnisse gemäß §33i GewO nach dem 28. Oktober 2011 erteilt wurden, eine Befreiung von §42 Abs. 2 LGLüG nicht möglich. Die Beschwerdeführerin zu 5 könnte daher auch vor dem Verwaltungsgericht allein mit der Verfassungswidrigkeit der Übergangsbestimmung argumentieren. In tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht besteht insoweit kein Aufklärungsbedarf mehr. Daher kann - wie hinsichtlich der Beschwerdeführerin zu 1 - wegen allgemeiner Bedeutung und Unzumutbarkeit der Rechtsverfolgung vor den Fachgerichten eine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität zugelassen werden.
- 308 Dies gilt dagegen nicht hinsichtlich des landesrechtlichen Erlaubniserfordernisses nach §2 Abs. 1 und §41 Abs. 1 LGLüG als solchem. Denn wären die Erlaubniserteilungsvoraussetzungen oder die für die Beschwerdeführerin zu 5 geltenden Übergangs- und Härtefallregelungen anders gestaltet und würden diese weitergehend - etwa auf Dauer oder mit der Möglichkeit der Befreiung - von den strengen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen in §42 LGLüG suspendieren, bestünde hinsichtlich des Erlaubniserfordernisses als solchem durchaus die Möglichkeit, die geltend gemachte Grundrechtsverletzung zunächst auf fachgerichtlichem Wege zu verhindern.
- 309 c) Hinsichtlich der Übergangsregelung hat die Beschwerdeführerin zu 5 eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12, 14 und 3 Abs. 1 GG hinreichend substantiiert dargetan. Dies gilt insbesondere, soweit sie geltend macht, der Stichtag genüge nicht dem Grundsatz des Ver-

trauensschutzes.

- 310 d) Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen sind ebenfalls gegeben. Hinsichtlich des Rechtsschutzbedürfnisses kann auf die Ausführungen zu den Beschwerdeführerinnen zu 1 und 4 verwiesen werden. Auch der Umstand, dass die Beschwerdeführerin zu 5 die Spielhalle, die sie wegen des Verbundverbots aufgeben musste, nun in ein Bistro umgewandelt hat, ändert nichts am Rechtsschutzbedürfnis. Denn es liegt nahe, dass sie im Falle des Erfolgs ihrer Verfassungsbeschwerden den beendeten Spielhallenbetrieb wieder aufnehmen würde.
- 311 2. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5 gegen das Verbot von Verbundspielhallen nach §42 Abs. 2 LGLüG wendet, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls zulässig.
- 312 Die Beschwerdeführerin zu 5 ist beschwerdebefugt. Sie wird durch die Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Sie darf den Betrieb einer der beiden Spielhallen bereits seit 1. Juli 2013 nicht mehr fortführen.
- 313 Soweit es dagegen um die geltend gemachte Verletzung der von der Eigentumsgarantie erfassten Veräußerungsbefugnis bezüglich der gemieteten und geleasteten Vermögensgegenstände in den Spielhallen geht, fehlt es an einem hinreichend substantiierten Vortrag einer möglichen Grundrechtsverletzung. Insoweit kann auf die entsprechenden Ausführungen zur Beschwerdeführerin zu 4 verwiesen werden.
- 314 3. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5 gegen das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §41 Abs. 2 Nr. 2 und §42 Abs. 1 LGLüG in Verbindung mit der Härtefallregelung des §51 Abs. 5 LGLüG wendet, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Der Beschwerdeführerin zu 5 fehlt insoweit die Beschwerdebefugnis.
- 315 a) Hinsichtlich der bestehenden Spielhallen in Engen ist die Beschwerdeführerin zu 5 durch die angegriffenen Regelungen nicht betroffen. Sie hat selbst vorgebracht, dass sich in einem Abstand von 500 m keine weiteren Spielhallen befinden.
- 316 Soweit sie meint, das Abstandsgebot des §42 Abs. 1 LGLüG greife auch, wenn sich in einem Gebäudekomplex mehrere Spielhallen befinden, vermag dies nicht zu überzeugen. Bei dem Verbot von Verbundspielhallen nach §42 Abs. 2 LGLüG, das auch in §25 Abs. 2 GlüStV enthalten ist, und dem Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §42 Abs. 1 LGLüG handelt es sich um zwei getrennte Anforderungen. Dies ergibt sich auch daraus, dass sonst die in §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG normierte Befreiungsmöglichkeit für Verbundspielhallen keinen Sinn ergeben würde.
- 317 b) Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 5 gegen §42 Abs. 1 LGLüG im Hinblick

auf die Errichtung neuer Spielhallen wendet, fehlt es dagegen an der unmittelbaren Betroffenheit. Denn über entsprechende Anträge der Beschwerdeführerin zu 5 würde zunächst von der zuständigen Behörde entschieden. Da nicht vortragen noch sonst ersichtlich ist, ob aufgrund der örtlichen Umstände eine solche Spielhalle im Einzelfall keine Erlaubnis nach §41 LGlüG erhalten könnte, ist davon auszugehen, dass die Erteilung der Erlaubnis nicht ausgeschlossen ist. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung stünde der Verwaltungsrechtsweg offen.

- 318 4. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 5 gegen das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nach §41 Abs. 2 Nr. 2, §42 Abs. 3 und §51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG wendet, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig, so dass über die Frage der Verhältnismäßigkeit der Regelung nicht zu entscheiden ist.
- 319 a) Hinsichtlich der Spielhallen in Engen fehlt es an einer substantiierten Darlegung der eigenen Betroffenheit. Soweit es um die eigene Nutzung dieser Spielhallen geht, wird die Beschwerdeführerin zu 5 durch §42 Abs. 3 LGlüG nicht betroffen, weil die Vorschrift gemäß §51 Abs. 5 Satz 5 LGlüG auf diese Spielhallen keine Anwendung findet. Soweit die Beschwerdeführerin zu 5 geltend macht, §42 Abs. 3 LGlüG verletze bezüglich der bestehenden Spielhallen die von der Eigentumsgarantie geschützte Veräußerungsbefugnis, ist schon nicht hinreichend dargetan, dass sie die in den Spielhallen zusammengefassten Vermögensgegenstände zivilrechtlich veräußern darf oder dass eine anderweitige wirtschaftlich Nutzung der Spielhallen und eine „Veräußerung“ faktisch nicht mehr möglich sind.
- 320 b) Soweit die Beschwerdeführerin zu 5 geltend macht, die angegriffenen Regelungen verhinderten auch die Eröffnung neuer Spielhallen, fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit. Die Beschwerdeführerin zu 5 hat nicht konkret dargetan, welche Spielhalle sie wo eröffnen würde und welche konkreten Einrichtungen im Sinne von §42 Abs. 3 LGlüG dem entgegenstehen könnten. Daher kann sie zunächst darauf verwiesen werden, einen entsprechenden Antrag zu stellen und anschließend den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu beschreiten.
- 321 5. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 5 schließlich gegen §2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Buchst. d und e, §§7 und 41 Abs. 2 Halbsatz 1 und 2 Nr. 3, §43 Abs. 2 Satz 1 bis 3 sowie §51 Abs. 6 LGlüG (die Aufklärungs- und Informationspflichten, die Pflicht zur Erstellung und Umsetzung eines Sozialkonzepts und Schulung des Personals sowie die dazugehörige Übergangsbestimmung) Verfassungsbeschwerde erhoben hat, ist diese ebenfalls unzulässig. Auf die diesbezüglichen Ausführungen zur Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 kann verwiesen werden.
- 322 C.
- 323 Die Verfassungsbeschwerden sind - soweit sie zulässig sind - nur teilweise begründet.

- 324 I.
- 325 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3 gegen das Verbot, Spielhallen in einem baulichen Verbund zu betreiben (§42 Abs. 2 LGLüG und §25 Abs. 2 GlüStV) ist ebenso unbegründet wie die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5 gegen §42 Abs. 2 LGLüG. Dies gilt zunächst, soweit von beiden Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG geltend gemacht wurde. Aus den gleichen Gründen scheidet jedoch auch die von der Beschwerdeführerin zu 5 geltend gemachte Verletzung der Eigentumsgarantie aus Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 14 Abs. 1 GG aus.
- 326 1. Die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind aufgrund der Transformationsnorm des Art. 2 Abs. 1 LV Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Recht (vgl. StGH, ESVGH 27, 189 f., st. Rspr.). Art. 2 Abs. 1 LV beinhaltet eine dynamische Verweisung. Dies hat der Verfassungsgeber mit der Änderung durch Gesetz vom 15. Februar 1995 (GBl. S. 269) klargestellt, indem er die Angabe des Datums des Grundgesetzes gestrichen hat (vgl. Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 363).
- 327 Ob es sich bei den von der Verweisung in Art. 2 Abs. 1 LV in Bezug genommenen Grundrechten und staatsbürgerlichen Rechten des Grundgesetzes vor und nach der Transformation in Landesgrundrechte um ein und dieselben Grundrechte handelt, die nur identisch ausgelegt werden können, ist bisher nicht abschließend entschieden. Der Staatsgerichtshof hat in einem Urteil vom 19. Oktober 1968 (GR 1/1967 - ESVGH 19, 133, 138) eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die von einer Identität ausging (BVerfGE 22, 267 - Juris Rn. 14 f.), zugrunde gelegt. Später hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob es sich insoweit um identische Grundrechte handelt, offen gelassen (vgl. BVerfGE 96, 345 - Juris Rn. 76). Zugleich betont es in ständiger Rechtsprechung die Eigenständigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern (vgl. BVerfGE 6, 376 - Juris Rn. 27; BVerfGE 103, 332 - Juris Rn. 67). Daher ist davon auszugehen, dass es sich bei den transformierten Grundrechten und staatsbürgerlichen Rechten um eigenständige Grundrechte der Landesverfassung handelt, die - in den Grenzen des Art. 142 GG (dazu BVerfGE 96, 345) - vom Staatsgerichtshof selbständig ausgelegt werden können (ebenso Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1997, Art. 2 Rn. 4; Krappel, VBIBW 2013, 121, 128; Dreier, in: ders. .>, GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 142 Rn. 47).
- 328 Die Eigenständigkeit der Grundrechte folgt schon daraus, dass es sich bei dem in Art. 2 Abs. 1 LV enthaltenen Transformationsbefehl um eine Regelung der Landesverfassung handelt, über deren Auslegung nach Art. 68 LV der Staatsgerichtshof entscheidet. Die übrigen Normen der Verfassung des Landes können bei Bestimmung der Reichweite der Transformation und damit des Umfangs der

transformierten Grundrechte nicht unberücksichtigt bleiben. Lediglich soweit als Vorfrage einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs - insbesondere mit Blick auf die von Art. 142 GG für die Geltung landesrechtlicher Grundrechte gezogenen Grenzen - eine Auslegung der Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht von Bedeutung ist, ist der Staatsgerichtshof nach §31 Abs. 1 BVerfGG und Art. 31 GG an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden und nach Art. 100 Abs. 3 Alt. 1 GG zu einer Vorlage an dieses gehalten (vgl. BVerfGE 96, 345 - Juris Rn. 99).

- 329 2. Die Beschwerdeführerinnen zu 3 und 5 werden durch das Verbot, Spielhallen in einem baulichen Verbund zu betreiben (§42 Abs. 2 LGLüG und §25 Abs. 2 GlüStV), in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG betroffen.
- 330 Unter Beruf ist jede auf eine gewisse Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen (vgl. BVerfGE 7, 377 - Juris Rn. 56 ff.; BVerfGE 50, 290 - Juris Rn. 171 ff., st.Rspr.). Der Betrieb einer Spielhalle stellt eine gewerbliche Betätigung dar, die durch die Berufsfreiheit vor staatlichen Beeinträchtigungen geschützt ist. Das Betreiben einer Spielhalle ist, solange diese Tätigkeit nicht gesetzlich verboten und privaten Unternehmen zugänglich ist, Ausübung eines Berufs im Verständnis des Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 67; BVerwG, Urteil vom 9.3.2005 - 6 C 11/04 -, Juris Rn. 29).
- 331 3. Allerdings ist der Eingriff in die Berufsfreiheit gerechtfertigt.
- 332 Um vor dem grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit Bestand zu haben, bedarf ein Eingriff einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen an grundrechtsbeschränkende Normen genügt (vgl. BVerfGE 15, 226 - Juris Rn. 21; BVerfGE 82, 209 - Juris Rn. 65). Die eingreifende Vorschrift muss kompetenzgemäß erlassen worden sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 95, 193 - Juris Rn. 85; BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 64). Daran gemessen sind die Vorschriften über das Verbot, Spielhallen in einem baulichen Verbund zu betreiben, nicht zu beanstanden. Das gilt sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz (a) als auch mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit (b).
- 333 a) §42 Abs. 2 LGLüG und §25 Abs. 2 GlüStV wurden formell verfassungsgemäß erlassen, insbesondere war das Land Baden-Württemberg zum Erlass der beanstandeten Regelungen zuständig.
- 334 Es kann daher offengelassen werden, ob dem Staatsgerichtshof für den Fall der Feststellung eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eine eigene Verwerfungskompetenz zukäme - etwa weil sich das Landesverfassungsrecht für die Kompetenznormen des Grundgesetzes öffnet (so VerfGH NRW, Urteil vom 19.5.1992 - 5/91 -, NVwZ 1993, 57, 59; VerfGH Sachsen,

Urteil vom 21.6.2012 - Vf. 77-II-11 -, Juris Rn. 93 ff.; a.A. StGH Bremen, Urteil vom 12.4.2013 - St 1/12 -, Juris Rn. 47 ff.; StGH Hessen, Beschluss vom 12.2.2014 - P.St. 2406 -, Juris Rn. 29 ff.; auf das Vorliegen eines „offensichtlichen und schwerwiegenden Eingriffs in die Rechtsordnung“ abstellend Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10- VII-12 u.a. -, Juris Rn. 75 ff.) oder weil die Kompetenznormen des Grundgesetzes die Grenze der Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt bilden und die Überprüfung der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Landesverfassung daher auch die Frage einschließt, ob das Land für die betroffene Materie gesetzgebungsbefugt ist (so etwa VerfGH RP, Urteil vom 13.5.2014 - VGH B 35/12; für das Bestehen einer Prüfungs-, nicht aber einer eigenen Verwerfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte: Benda, in: Benda/Klein .>, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, §2 Rn. 54).

- 335 aa) Die Vorschriften über das Verbundverbot sind von der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Spielhallen) gedeckt (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 4.4.2014 - 6 S 1795/13 -, Juris Rn. 7 ff.; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 79 ff.).
- 336 (1) Im Rahmen der Föderalismusreform wurden mit Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Teilbereiche des Gewerberechts - wie unter anderem das Recht der Spielhallen - aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt.
- 337 Vereinzelt wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass den Ländern durch die Föderalismusreform ein möglichst großer Gestaltungsspielraum verschafft und der Bund aus der Regelung des gewerblichen Geldspiels nahezu vollständig verdrängt werden sollte (vgl. Dietlein, ZfWG 2008, 12 ff.; ähnlich Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2922). Diese extensive Auslegung ist indessen abzulehnen (ausf. Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, 2010, S. 36 ff.). Wie die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zeigt, sollten nach den Vorarbeiten in der Föderalismuskommission von Bundesrat und Bundestag solche Bereiche des Rechts der Wirtschaft in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt werden, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern. Dies wurde bei denjenigen Materien als gegeben angesehen, die einen besonderen Regionalbezug aufweisen, also „lokal radiziert“ sind, und neben ihrem Ortsbezug keine darüber hinausreichenden Wirkungen entfalten (BT-Drs. 16/813, S. 9; LT-Drs. 14/1930, S. 30). Das Kriterium der „örtlichen Radizierung“ ist vor diesem Hintergrund richtigerweise so zu verstehen, dass es sich nicht nur aus dem Bezug zu einem einzelnen Spielhallenstandort ergeben kann, sondern vielmehr auch daraus, dass eine Regelung für alle Einrichtungen eines bestimmten Landes (aber eben nicht bundesweit) getroffen wird und dabei gegebenenfalls auch auf örtliche Besonderheiten und besondere Bedürfnisse oder Gebräuche eines Landes Rücksicht genommen werden kann.
- 338 Gewinnspiele und Geldspielgeräte wurden nicht in die Ausnahmen von Art. 74

Abs. 1 Nr. 11 GG aufgenommen, weil die Gegenstände der §§33c bis h GewO keinen ausschließlich örtlichen Regelungsbezug aufweisen und die Automatenwirtschaft von der Herstellung bis zur Aufstellung von Spielgeräten nicht einem von Land zu Land differierenden Normenregime unterworfen werden sollte. Mit dem Begriff „Recht der Spielhallen“ wird deshalb nur auf den Regelungsbereich des bisherigen §33i GewO Bezug genommen, nicht aber auf §§33c ff. GewO (vgl. Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur Fünften Novelle der Spielverordnung, BR-Drs. 881/10, S. 65 f.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.12.2009 - 6 S 1110/07 -, Juris Rn. 45). Über die Fragen der Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung hinaus können dabei vom Landesgesetzgeber alle Regelungen getroffen werden, die Pflichten für den Spielhallenbetreiber aufstellen. Möglich sind damit auch Auflagen, die nicht an die Erlaubniserteilung geknüpft sind, sondern gewissermaßen als Minus hierzu Betreiberpflichten regeln, wie dies etwa im Gaststättenrecht üblich ist (vgl. die Verbote in §§19 und 20 GastG). Eindeutig nicht dem Landesgesetzgeber zugeordnet sind hingegen solche Materien, die dem Geräte- und Aufstellungsrecht zuzuordnen sind und damit in die Kompetenz des Bundes fallen.

339 Diesem an der Entstehungsgeschichte orientierten Verständnis kann nicht entgegengehalten werden, es verbiete sich, verfassungsrechtliche Kompetenzbegriffe mit kompetenzausfüllendem einfachen Recht gleichzusetzen (hierzu Dietlein, ZfWG 2008, 12, 15). Es wird vielmehr durch allgemeine Grundsätze der Verfassungsinterpretation gestützt, denen zufolge der historischen Interpretation bei der Auslegung von Kompetenznormen ein besonderes Gewicht beizumessen ist (vgl. BVerfGE 109, 190 - Juris Rn. 90; BVerfG, Beschluss vom 11.7.2013 - 2 BvR 2302/11 -, Juris Rn. 55), ohne dass darin eine methodisch unzulässige Auslegung der Verfassung nach Maßgabe des einfachen Rechts zu sehen ist (vgl. Degenhart, in: Sachs .>, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn. 54 und Art. 74 Rn. 47). Hat der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche gleichsam nachvollziehend benannt, so ist davon auszugehen, dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimmt (vgl. BVerfGE 109, 190 - Juris Rn. 104; BVerfG, Beschluss vom 11.7.2013 - 2 BvR 2302/11 -, Juris Rn. 55). Auch der Begriff des „Rechts der Spielhallen“ ist normativ vorgeprägt und nicht bereits durch den allgemeinen Sprachgebrauch bestimmt, so dass davon auszugehen ist, dass der Verfassungsgeber eine einfachgesetzliche Norm rezipieren wollte. Für die Auslegung des Begriffs „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bedarf es damit des Rückgriffs auf §33i Abs. 1 Satz 1 GewO. Der Landesgesetzgeber ist dabei an einer Fortentwicklung des ihm übertragenen Rechtsgebiets nicht gehindert.

340 (2) Das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund betrifft ortsgebundene Erlaubnisvoraussetzungen, die wie die personellen Erlaubnisvoraussetzungen in den Regelungsbereich des §33i GewO fallen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 4.4.2014 - 6 S 1795/13 -, Juris Rn. 7). Ein Bedürfnis nach einer länderübergreifenden Regelung besteht nicht.

- 341 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen steht der Landesregelung auch nicht die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG entgegen, weil mit §3 SpielV, welcher die zulässige Anzahl von Gewinnspielgeräten bezogen auf bestimmte Betriebe und Grundflächen zahlenmäßig beschränkt, von der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung abschließend Gebrauch gemacht worden wäre (vgl. das von der Beschwerdeführerin zu 2 vorgelegte Gutachten von Degenhart, dort S. 104 ff.). Jegliche restriktive Regulierung von Spielhallen wirkt sich letztlich mittelbar beschränkend auf die Anzahl der insgesamt zulässigerweise aufzustellenden Automaten aus. Entscheidend ist, dass das Verbot von Verbundspielhallen im Unterschied zu der Regelung des §3 SpielV nicht die zahlenmäßige Begrenzung von Spielgeräten in einer Spielhalle, sondern der Zahl der Spielhallen an einem Ort beinhaltet. Sie ist damit nicht gerätebezogen, sondern spielhallenbezogen.
- 342 Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO spricht nicht gegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 4.4.2014 - 6 S 1795/13 -, Juris Rn. 8; a.A. Weidemann/Krappel, NVwZ 2013, 673, 676; Degenhart, DVBl 2014, 416, 422). Danach soll das Merkmal der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs für den Versagungsgrund des §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO nur die Berücksichtigung von Spielgeräten innerhalb einer Spielhalle zulassen, eine Einbeziehung benachbarter Spielhallen indes ausschließen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9.10.1984 - 1 C 11/83 -, Juris Rn. 16 ff.). Die Frage nach der landesrechtlichen Kompetenz kann allerdings nicht mit der Frage nach der in Ausübung dieser Kompetenz getroffenen Regelung vermengt werden. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bezog sich auf die damalige Fassung des §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO und steht der Schaffung eines neuen Versagungsgrundes durch den Landesgesetzgeber nicht entgegen.
- 343 bb) Der Landesgesetzgeber hat mit §42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV auch nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das Städtebaurecht eingegriffen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 4.4.2014 - 6 S 1795/13 -, Juris Rn. 9; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 82; VG Berlin, Urteil vom 1.3.2013 - 4 K 336/12 -, Juris Rn. 118; a.A. Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 29).
- 344 Dem steht nicht entgegen, dass das Verbot von Verbundspielhallen einen Flächenbezug aufweist und daher grundsätzlich dem Planungsrecht zugänglich ist.
- 345 Für die Zuordnung einer Norm zu einer Gesetzgebungsmaterie ist eine auf den jeweiligen Gegenstand des Gesetzes abstellende materielle Betrachtung unter Berücksichtigung seiner wesentlichen Inhalte, seines primären Gesetzeszwecks und seiner Wirkungen geboten. Nicht maßgeblich für die kompetenzrechtliche Zuordnung ist hingegen das von dem Gesetzgeber in den Blick genommene

Gemeinwohlziel (vgl. BVerfGE 121, 317 - Juris Rn. 98; BVerfGE 70, 251 - Juris Rn. 40). Zum Bodenrecht gehören nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln (vgl. BVerfGE 3, 407 - Juris Rn. 74 ff.; BVerwGE 129, 318 - Juris Rn. 10 ff.). Dies ist bei §42 Abs. 2 LGlüG und bei §25 Abs. 2 GlüStV nicht der Fall. Mit diesen Regelungen sollte erreicht werden, dass „Spielhallen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander, gewissermaßen 'Tür an Tür' mit der Folge einer Ballung dieser Betriebe entstehen“. Der spielenden Person sollte nach Verlassen einer Spielhalle die Möglichkeit eröffnet werden, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel zu finden und ihr Verhalten zu reflektieren (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 105). Die verfolgten Anliegen sind solche des Gewerberechts. Anders als das Bauplanungsrecht will das Gewerberecht nicht konkurrierende Bodennutzungen und Bodenfunktionen koordinieren und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Vielmehr werden die Spielhallen reglementiert, um der Spielsucht zu begegnen oder dieser vorzubeugen (vgl. Otto, DVBl 2011, 1330, 1337; VG Freiburg, Beschluss vom 30.7.2013 - 4 K 1107/13 -, Juris Rn. 24).

- 346 cc) Schließlich kann eine Kompetenzwidrigkeit der angegriffenen Vorschriften auch nicht damit begründet werden, dass sie gegen das Verbot der Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung (vgl. dazu BVerfGE 98, 106 - Juris Rn. 57 ff.; BVerfGE 108, 169 - Juris Rn. 44) verstoßen würden. §1 Abs. 1 GewO garantiert die Gewerbefreiheit nicht unbeding, sondern lässt eine Einschränkung durch die Gewerbeordnung selbst ausdrücklich zu. Das gilt selbstverständlich auch für den Landesgesetzgeber, dem durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Teile der Gewerbeordnung zur Regelung überantwortet wurden.
- 347 b) Das Verbot, Spielhallen in einem baulichen Verbund zu betreiben (§42 Abs. 2 LGlüG und §25 Abs. 2 GlüStV), verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 348 aa) Nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Stufentheorie besteht für Eingriffe in die Berufsfreiheit eine differenzierte Schrankensystematik. Während die Freiheit der Berufswahl nur eingeschränkt werden darf, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert, kann die Freiheit der Berufsausübung bereits dann beschränkt werden, wenn und soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dies zweckmäßig erscheinen lassen. Bei Eingriffen in die Berufswahl durch Aufstellung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufs ist zwischen subjektiven und objektiven Voraussetzungen zu unterscheiden, wobei an den Nachweis der Notwendigkeit objektiver Zulassungsvoraussetzungen besonders strenge Anforderungen gestellt werden. Im Allgemeinen erfordern diese die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut (st. Rspr., vgl. BVerfGE 7, 377 - Juris Rn. 74; BVerfGE 46, 120 - Juris Rn. 100 ff.).

- 349 Das Verbot von Spielhallenkomplexen ist als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren. Es werden keine allgemeinen Zugangsregelungen für den Beruf des Spielhallenbetreibers getroffen, sondern vielmehr die Modalitäten der Berufsausübung geregelt.
- 350 Hierbei wird nicht außer Acht gelassen, dass den Spielhallenbetreiber nicht nur das hier zu prüfende Verbundverbot in seiner Berufsausübung beschränkt. Deutliche Einschränkungen seines Betätigungsfeldes enthalten auch die Vorschriften zur glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, zur Einhaltung von Mindestabständen und zu weiteren Betreiberpflichten (wie etwa zur Erstellung von Sozialkonzepten und zum Anschluss an die Sperrdatei) sowie die Übergangsregelungen. Hinzu kommen die sich aus dem Bauplanungsrecht ergebenden Beschränkungen für Spielhallenstandorte und die sich aus der Spielverordnung ergebenden Beschränkungen für die Aufstellung von Spielgeräten in Spielhallen. In bestimmten Konstellationen könnten diese Einschränkungen in ihrer Gesamtwirkung derart schwerwiegend sein, dass für die Wahl dieses Berufes kein hinreichender Tätigkeitsbereich mehr besteht. Die Spielhallenbetreiber könnten dabei möglicherweise nicht nur in Einzelfällen zu einer Berufsaufgabe gezwungen werden, so dass die Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit einem Eingriff in die Berufswahlfreiheit nahe kommen könnten (bejahend Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 25 f.; a.A. Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 100).
- 351 bb) Selbst wenn man aus einer derartigen Gesamtschau folgern wollte, dass die angefochtenen Normen an den strengen Voraussetzungen für eine objektive Beschränkung der Berufswahl zu messen sind (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 14.10.2008 - 1 BvR 928/08-, Juris Rn. 28; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck .>, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 12 Rn. 143), halten sie auch der dabei geforderten strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung stand.
- 352 (1) Die verfolgten Ziele sind legitim und die zu schützenden überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter wären ohne den Eingriff nachweisbar einer schweren Gefährdung ausgesetzt (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 25, 1 - Juris Rn. 27; BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 69 f., st. Rspr.).
- 353 (a) Ausweislich von §1 GlüStV, auf den §1 LGlüG verweist, soll durch den Glücksspielstaatsvertrag das Entstehen von Glücksspielsucht verhindert und diese bekämpft sowie der Jugend- und Spielerschutz verbessert werden. Weitere Ziele sind, durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken und der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegen zu wirken. Schließlich soll sichergestellt werden, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt und die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt sowie die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

- 354 Die Bekämpfung der Glücksspielsucht, der Jugend- und Spielerschutz und der Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität sind als überragend wichtige Gemeinwohlziele anerkannt (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 93 ff.; BVerwG, Urteil vom 23.8.1984 - 1 C 18/91 -, Juris Rn. 23).
- 355 Nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung steht fest, dass Glücksspiele in ein krankhaftes Suchtverhalten münden können (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 99 m.w.N.). Spielsucht kann wegen der drohenden Verschuldung der Betroffenen und der mit der Sucht nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Spieler selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 99; EuGH, Urteil vom 6.11.2003 - C-243/01 „Gambelli u.a.“ -, Rn. 67 m.w.N.). Es ist bekannt, dass das Spielen an Geldspielautomaten neben der Teilnahme an Livewetten und dem sogenannten „Kleinen Spiel“ im Casino ein besonders hohes Risiko für die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens birgt (vgl. EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - C-46/08 „Carmen Media“ -, Rn. 67; EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - C-316/07 „Markus Stoß u.a.“ -, Rn. 100; Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE)“ der Universität Greifswald; hierauf Bezug nehmend der Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Mai 2013, S. 43 f.; unter ausführlicher Auswertung verschiedener Studien auch Bay. VGH, Urteil vom 18.4.2012 - 10 BV 10.2506 -, Juris Rn. 38 ff. sowie OVG NRW, Urteil vom 29.9.2011 - 4 A 17/08 -, Juris Rn. 148 ff.).
- 356 Der Landesgesetzgeber verweist ebenfalls darauf, dass sämtliche eingeholten Studien belegten, dass das Suchtpotential bei Geldspielgeräten unter allen Gewinnspielen am höchsten sei. Im Rahmen des Bundesmodellprojekts „Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspiel“ sei dies bei 85 % der Klienten der Fall (vgl. LT- Drs. 15/1570, S. 41). Hinzu kommt, dass der Spielhallenmarkt in den letzten Jahren deutlich expandiert ist. Nach einer Untersuchung des Arbeitskreises Glücksspielsucht e.V. („Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2012“) ist die Anzahl der Spielhallenkonzessionen in Baden-Württemberg von 2010 bis 2012 um 21 % und die Zahl der aufgestellten Geräte um 23,7 % gestiegen. Hiermit ging auch eine erheblich gesteigerte Nutzung von Geldspielautomaten einher. Diese Entwicklungen belegen den gesetzlichen Handlungsbedarf.
- 357 Der Annahme, vordringliches Ziel der strengeren Regulierung des Spielhallenmarktes sei entgegen §1 GlüStV und §1 LGlüG die Aufrechterhaltung des staatlichen Lotteriemonopols, welches allein der Verfolgung fiskalischer Interessen des Landes diene, ist nicht zu folgen (zur Unzulässigkeit als alleiniges oder vordringliches Ziel vgl. BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 73; BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 107 ff.; EuGH, Urteil vom 15.9.2011 - Rs. C-347/09 -, Rn. 55 und 61 m.w.N.). Zur Unterstützung dieser Ansicht nehmen die Beschwerdeführerinnen insbesondere auf Äußerungen im Rahmen der Ausschuss- und Plenarsitzungen zum Er-

sten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zum Landesglücksspielgesetz Bezug (vgl. etwa den Beitrag des Innenministers Gall anlässlich der zweiten Beratung des Entwurfs eines Landesglücksspielgesetzes am 15. November 2012, Plenarprotokoll 15/51, S. 2951: „Wir sind jedoch der Auffassung, dass wir nur mit diesem Gesetz tatsächlich die Chance haben, das Lotteriemonopol zu erhalten. Das ist erklärter Wille.“). Auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag heißt es im Hinblick auf das Lotteriemonopol, es bestehe „ein erhebliches Interesse des Landes daran, dieses zu erhalten“ (LT-Drs. 15/1570, S. 8).

- 358 Diese Äußerungen dürfen allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind vor dem Hintergrund der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union in den in den Fällen „Markus Stoß“ und „Carmen Media“ zu verstehen, der das im Glücksspielstaatsvertrag 2007 verankerte staatliche Wettmonopol zwar grundsätzlich für zulässig erachtet hat. Die Gesamtkohärenz des Vertrages sei allerdings zweifelhaft, wenn ein Mitgliedstaat bei Glücksspielen außerhalb des Monopols mit einem höheren Suchtpotential - wie vor allem beim gewerblichen Automatenspiel - eher auf eine Einnahmemaximierung im Wege von Angebotserweiterung und Ermunterung zum Spiel abziele. Dies könne zur Folge haben, dass das der Errichtung des Staatsmonopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spiel zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt und daher im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit auch nicht mehr gerechtfertigt werden könne (vgl. EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - Rs. C-316/07 „Markus Stoß“ u.a. -, Rn. 107; EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - Rs. 46/08 „Carmen Media“ -, Rn. 67 ff.).
- 359 Danach mag den Anstoß für die strengere Regulierung des Glücksspielmarktes zwar tatsächlich das Bedürfnis nach einer Aufrechterhaltung des Lotteriemonopols gegeben haben. Dass die Aufrechterhaltung der staatlichen Monopole oder die Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im allgemeinen vorranglich der Verfolgung fiskalischer Interessen dienen sollten, folgt hieraus aber nicht. Etwas anderes lässt sich auch den Gesetzesbegründungen und den Beratungsprotokollen nicht entnehmen. Als eigentliche Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes wurden darin vielmehr jene betont, die auch in §1 GlüStV aufgeführt sind. Beispielhaft zu nennen sind etwa die Äußerungen des Innenministers Gall anlässlich der ersten Beratung des Entwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Plenarprotokoll 15/36 vom 9.5.2012, S. 1968): „Wir sind uns, denke ich, darin einig, dass wir Glücksspielsucht verhindern wollen, wo immer dies möglich ist, und dass wir auch die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen. Wir wollen den Jugend- und Spielerschutz gewährleisten, und wir haben auch das Ziel, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung (...) in Bahnen zu lenken. Wir wollen natürlich auch unerlaubtes Glücksspiel eindämmen.“ Der Verfolgung gerade dieser Ziele sollte ausdrücklich auch die Aufrechter-

haltung des Lotterie- und Wettmonopols dienen (vgl. die Empfehlung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft an den Innenausschuss zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 14.6.2012, LT-Drs. 15/1843, S. 7).

- 360 (b) Dem Gesetzgeber kommt ein Einschätzungs- und Prognosespielraum nicht nur im Hinblick auf die Auswirkungen eines Gesetzes zu, sondern auch bei der Beurteilung einer Bedrohungslage für das Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz er im konkreten Fall tätig wird (vgl. BVerfGE 11, 168 - Juris Rn. 64; BVerfGE 30, 292 - Juris Rn. 68 ff.). Auch bei objektiven Berufszugangsvoraussetzungen hat daher die vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung der Gefahrenlage und des Grades der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung besonderes Gewicht. Von den Vorstellungen über die Möglichkeit eines gefahrbringenden Verlaufs des Geschehens, die der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums entwickelt hat, kann allerdings dann nicht mehr ausgegangen werden, wenn sie in einem Maße wirtschaftlichen Gesetzen oder praktischen Erfahrungen widersprechen, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 25, 1 - Juris Rn. 29 ff.; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 8.6.2010 - 1 BvR 2011/01 u.a. -, Juris Rn. 96). Dies ist nicht erkennbar. Die Annahme des Gesetzgebers, dass gerade die zunehmende Verdichtung des Spielangebotes durch die Errichtung von Spielhallen in einem baulichen Verbund einen zusätzlichen Anreiz für ein suchtgefährdendes Spielverhalten schafft, erscheint keineswegs fernliegend. Vielmehr ist bekannt, dass die Dichte der Geldspielgeräte die Spielerquote und damit auch die Suchtgefahr in die Höhe treibt (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 27.3.1987 - 1 BvR 850/86 u.a. -, NVwZ 1987, 1067; OVG NRW, Urteil vom 29.9.2011 - 4 A 17/08 -, Juris Rn. 122). Es ist damit nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber angenommen hat, dass von Verbundspielhallen nachweisbare schwere Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter ausgehen.
- 361 (2) Die getroffenen gesetzlichen Maßnahmen stellen ein geeignetes Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele dar.
- 362 (a) Ein Mittel ist dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei bereits die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfGE 63, 88 - Juris Rn. 97; BVerfGE 96, 10 - Juris Rn. 61). Nur wenn eine Beschränkung der Berufsfreiheit schlechthin ungeeignet ist, das jeweilige Gemeinschaftsgut ausreichend zu schützen, verstößt sie gegen Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 47, 109 - Juris Rn. 30; BVerfGE 73, 301 - Juris Rn. 37, st. Rspr.).
- 363 In der Vergangenheit wurde durch das Phänomen der Verbundspielhallen die Intention des Bundesgesetzgebers unterlaufen, mit Hilfe der Spielverordnung die maximale Anzahl der Geldspielgeräte pro Standort auf die Höchstzahl von zwölf zu begrenzen. Durch die Zusammenfassung einzelner Konzessionen zu Mehrfachkonzessionen konnten regelrechte Entertainment-Center mit einem Vielfachen

an Spielgeräten geschaffen werden, die kaum mehr vom „Kleinen Spiel“ in Spielbanken zu unterscheiden sind und erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen bieten (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 105; Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig .>, Glücksspielstaatsvertrag, 2. Aufl. 2013, §25 Rn. 3). Es ist nicht zu bezweifeln, dass das Verbot, Spielhallen in einem baulichen Verbund zu betreiben, dieser Entwicklung entgegenwirken kann.

- 364 Darüber hinaus erscheint auch die Einschätzung des Gesetzgebers, dass das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund nach den Erfahrungen der letzten Jahre den zu erwartenden weiteren Zuwachs von Spielhallenkonzessionen und Geldspielgeräten in Spielhallen begrenzen und damit die Spielsucht eindämmen kann (vgl. LT- Drs. 15/1570, S. 7), nicht als fehlerhaft. Für die Bejahung der Geeignetheit ist es ausreichend, wenn die gesetzliche Regelung dazu beitragen kann, die bezweckten Ziele zu erreichen, sie muss sie nicht vollständig lösen. Da eine zunehmende Dichte der Geldspielgeräte die Spielerquote und damit auch die Suchtgefahr in die Höhe treibt, kann eine Verringerung derselben und damit einhergehend auch der Gesamtanzahl der Spielgeräte einer Verbreitung der Spielsucht entgegenwirken.
- 365 Dass der Spielerschutz in größeren Spielhallen besser umgesetzt werden kann (so die Stellungnahme der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim im Gesetzgebungsverfahren zum Landesglücksspielgesetz, LT-Drs. 15/2431, S. 173; entsprechend auch die Stellungnahme der Evangelischen Gesellschaft eva, LT- Drs. 15/2431, S. 172), ist nicht zwingend. Zwar ist es in größeren Komplexen gegebenenfalls leichter möglich, entsprechend geschulte Mitarbeiter zu beschäftigen, um die Vorgaben zum Spielerschutz umzusetzen. Warum dies in kleineren Spielhallen hingegen unmöglich sein sollte, ist nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus steht diese Argumentation nicht dem für die Überprüfung der Geeignetheit ausreichenden Befund entgegen, dass die gesetzgeberischen Regelungen allein durch die Reduzierung der Gesamtzahl der zugänglichen Spielgeräte zu einer Eindämmung der Spielsucht beitragen können.
- 366 Gegen die Geeignetheit des Verbundverbots kann entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen auch nicht eingewandt werden, dass eine strengere Regulierung des Spielhallenmarktes lediglich zu einer Verlagerung des Spiels hin zu Spielbanken, Gaststätten und Imbissbuden oder auf das Internet führen wird. Dass ein Ausweichen auf andere Spielangebote nicht in jedem Fall verhindert werden kann, führt nicht dazu, dass die Regelung zur Erreichung des verfolgten Zwecks „schlechthin ungeeignet“ ist. Darüber hinaus sind, wie im Folgenden unter (b) zu zeigen sein wird, auch diese Bereiche (zunehmend) strengen Regeln unterworfen.
- 367 (b) Entgegen der Rechtsansicht der Beschwerdeführerinnen verletzt die angefochtene Regelung auch nicht das Kohärenzgebot. Es kann daher offengelassen werden, ob dieses aus dem Unionsrecht stammende Gebot als Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit einer grundrechtsbeschränkenden Regelung vom Staats-

gerichtshof überhaupt heranzuziehen ist.

- 368 Eine nationale Regelung, welche die Dienstleistungsfreiheit einschränkt, wird nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nur dann als zur Zielerreichung geeignet angesehen, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, Urteil vom 6.3.2007 - C-338/04 u.a. „Placanica u. a.“ - Rn. 53 und 58; für glücksspielrechtliche Monopolregelungen EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - C-316/07 „Markus Stoß u.a.“ -, Rn. 97 ff.; EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - C- 46/08 „Carmen Media“ -, Rn. 57 ff). Das Kohärenzgebot soll über den jeweiligen Sektor hinaus gelten und verhindern, dass die Geeignetheit einer Monopolregelung zur Verwirklichung eines mit ihr verfolgten, unionsrechtlich legitimen Ziels durch eine gegenläufige Glücksspielpolitik in anderen Glücksspielbereichen konterkariert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 10/12 -, Juris Rn. 29 ff.; Deiseroth, DVBl 2013, 1545, 1551).
- 369 Unter Anlegung dieses Maßstabs verstoßen die für Spielhallen geltenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Es erscheint bereits fraglich, ob das Kohärenzgebot diesbezüglich überhaupt herangezogen werden kann, weil hier nicht die Geeignetheit einer Monopolregelung in Frage steht. Jedenfalls werden die zu überprüfenden Regelungen nicht durch das Vorgehen in anderen Glücksspielsektoren in der Weise konterkariert, dass ihre Geeignetheit zur Erreichung der verfolgten Ziele in Frage gestellt würde. Der gesamte Glücksspielmarkt ist zunehmend strengen Regeln unterworfen, die sich in ihrer konkreten Ausgestaltung durchaus voneinander unterscheiden. Letzteres steht der Kohärenz dieser Regelungen allerdings nicht entgegen. Das Kohärenzgebot darf nicht als Uniformitätsgebot missverstanden werden und auch nicht als ein Gebot zur Optimierung der Zielverwirklichung. Ein Mitgliedstaat ist also nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dasselbe Konzept zu verfolgen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 10/12 -, Juris Rn. 32; Bay. VGH, Urteil vom 18.4.2012 - 10 BV 10.2506 -, Juris Rn. 27).
- 370 Auch für den von den Beschwerdeführerinnen wiederholt in den Vergleich einbezogenen Spielbankenmarkt gelten umfangreiche Vorgaben, die teilweise strenger sind als diejenigen für Spielhallen, teilweise aber hinter diesen zurückbleiben. Dass die für Spielhallen verfolgte Politik durch diese Regelungen ihrer Wirksamkeit beraubt werden könnte, ist nicht ersichtlich. Dies folgt nicht zuletzt daraus, dass die Gesamtzahl der Spielbanken in Baden-Württemberg gegenwärtig auf drei begrenzt ist. Dem standen am 1. Januar 2012 rund 1.200 Spielhallen gegenüber, die flächendeckend einen Zugang zu Geldspielgeräten ermöglichen. Für die Beurteilung der Kohärenz der getroffenen Regelungen ist daher auch nicht erheblich, ob und in welcher Weise für die staatlichen Spielbanken geworben wird, so dass dem Beweisantrag der Beschwerdeführerinnen zu 1 und 2 nicht stattzugeben war.

- 371 Die für das Glücksspiel in Gaststätten oder Imbissbuden verfolgte Politik läuft den hier zu überprüfenden Regelungen ebenfalls nicht zuwider. Es bestehen vielmehr insbesondere auf bundesrechtlicher Ebene (wie etwa in der Spielverordnung und in dem Jugendschutzgesetz) zahlreiche Regelungen, welche eine Eindämmung des Glücksspiels auch im Bereich von Gaststätten bezwecken. Mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (BR-DRs. 43/13) sollen diese weiter verschärft werden.
- 372 Dies gilt schließlich auch für das Veranstalten oder Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet, welche nach §4 Abs. 4 GlüStV und §2 Abs. 1 Nr. 2 LGlüG sogar gänzlich verboten sind. Dass es bei der faktischen Durchsetzung dieses Verbots Probleme geben mag, ist für die Prüfung der Kohärenz nicht entscheidend (vgl. Frenz, EuR 2012, 344, 351).
- 373 (3) Die angegriffenen Regelungen sind auch erforderlich. Die Grenzen der dem Gesetzgeber auch diesbezüglich zustehenden Einschätzungsprärogative sind erst überschritten, wenn nach den ihm bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisherigen Maßnahmen feststellbar ist, dass alternativ in Betracht kommende Grundrechtsbeschränkungen die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen aber weniger belasten (st. Rspr., vgl. BVerfGE 25, 1 - Juris Rn. 41; BVerfGE 75, 246 - Juris Rn. 62). Ein solches weniger belastendes Mittel, mit dem in gleich wirksamer Weise verhindert werden könnte, dass sich mehrere Spielhallen innerhalb desselben Gebäudes oder Gebäudekomplexes ansiedeln, ist nicht ersichtlich.
- 374 (4) Das Verbundverbot ist schließlich als angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinne, zu beurteilen. Der Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber steht das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Eindämmung der Spielsucht mit den dargestellten gravierenden, oftmals schädigenden Folgen für den einzelnen Betroffenen und die Gesellschaft gegenüber. Während die zu schützenden Allgemeininteressen in der Rechtsprechung einhellig als überragend wichtige Gemeinschaftsgüter qualifiziert werden, erscheint der Beruf des Spielhallenbetreibers aufgrund der dargestellten Auswirkungen auf die Allgemeinheit nur in begrenztem Umfang als schutzwürdig. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird das Betreiben des Geldgewinnspiels daher gar als eine „unerwünschte Tätigkeit“ qualifiziert (vgl. zu Spielbanken BVerfGE 28, 119 - Juris Rn. 101 und BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 69 ff.; zu Sportwetten BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 97 ff). Hinzu kommt, dass eine existentielle Betroffenheit der Berufsgruppe der Spielhallenbetreiber durch das Verbundverbot nicht ohne weiteres angenommen werden kann, da es ihnen nach wie vor offen steht, Spielhallen nicht verbundener Art zu betreiben. In einer Gesamtabwägung zwischen den zu schützenden Interessen und der Schwere des Eingriffs muss die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber damit zurücktreten.
- 375 II.
- 376 Die Beschwerdeführerin zu 4 wird durch die Regelung in §51 Abs. 4 Satz 3

LGlüG in ihrer Berufsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG) und durch die Regelung in §51 Abs. 5 Satz 2 LGlüG in ihrer Berufsfreiheit in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt. Das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §42 Abs. 1 LGlüG und die Härtefallregelung in §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG, die im Folgenden nur im Hinblick auf die weitere Eigennutzung der noch nach §33i GewO erlaubten Spielhallen geprüft werden, verletzen die Beschwerdeführerin zu 4 dagegen weder in ihrer Berufsfreiheit noch in ihrer Eigentumsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG.

- 377 1. §42 Abs. 1 LGlüG und die Härtefallregelung in §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG greifen in die durch Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin zu 4 ein. Der Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Für die von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsgarantie kann sich im Ergebnis nichts anderes ergeben.
- 378 a) Der Landesgesetzgeber hat das in §42 Abs 1 LGlüG enthaltenen Gebot zur Einhaltung eines Mindestabstands zwischen Spielhallen untereinander kompetenzgemäß erlassen.
- 379 Nach ihrem Regelungsziel soll die Abstandsregelung eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern, ohne in die Bereiche von §33c bis §33h GewO überzugreifen. Sie lässt sich daher dem Regelungsbereich des bisherigen §33i GewO zuordnen (vgl. Bay. VerFGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 81). Das Abstandsgebot knüpft auch an die konkrete Situation vor Ort an, so dass sich gegen die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht einwenden ließe, dass der „regionale Bezug“ fehlen würde (vgl. VG Berlin, Urteil vom 1.3.2013 - 4 K 336.12 -, Juris Rn. 117).
- 380 Die Bundeszuständigkeit für das Bodenrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist nicht verletzt (vgl. Bay. VerFGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 82; Nds. OVG, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris Rn. 22; Guckelberger, GewArch 2011, 231, 237; Otto, DVBl 2011, 1330, 1337; a.A. Schlotterbeck, VBlBW 2013, 21 ff.; Weidemann/Krappel, NVwZ 2013, 673 ff.; Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 29). Wie dargestellt gehören zum Bodenrecht nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln. Bei den Vorschriften über den Mindestabstand zwischen Spielhallen ist dies nicht der Fall. Diese knüpfen nicht an eine übermäßige Bodennutzung an (nicht überzeugend insoweit Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2922); sie sollen auch nicht sicherstellen, dass eine Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter erfolgt. Nach dem System des Landesglücksspielgesetzes ist die Einhaltung der Mindestabstände vielmehr Voraussetzung dafür, dass der

Spielhallenbetreiber eine Erlaubnis für seine Spielhalle erhalten kann, wobei eine unerwünschte Häufung von Spielhallen vermieden werden soll. Geregelt wird damit eine gewerberechtliche Frage (vgl. Guckelberger, GewArch 2011, 231, 247).

- 381 Auch das mit der Regelung verfolgte Anliegen ist nicht dem Bodenrecht zuzuordnen. Primärer Gesetzeszweck der angefochtenen Regelung ist es, den spezifischen Gefahren von Spielhallen zu begegnen und die Spielsucht einzudämmen. Gemeinsam mit dem ebenfalls in §42 LGlüG vorgesehenen Verbot sogenannter Mehrfachkonzessionen soll der spielenden Person nach Verlassen einer Spielhalle die Möglichkeit eröffnet werden, einen „inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel (. . .) zu finden“ und ihr ermöglicht werden, „ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung zu kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchte“ (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 105). Hierbei handelt es sich um eine rein gewerberechtliche Motivation (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris Rn. 22).
- 382 b) Das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen nach §42 Abs. 1 LGlüG und die Härtefallregelung nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG sind auch materiell verfassungsgemäß. Sie beruhen auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (aa) und sind verhältnismäßig (bb).
- 383 aa) Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG verlangt, dass Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgen, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt. Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Dies bedeutet nicht, dass sich die erforderlichen Vorgaben ohne weiteres aus dem Wortlaut des Gesetzes ergeben müssten; es genügt, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus Zweck, Sinnzusammenhang und Vorgeschichte der Regelung (vgl. BVerfGE 82, 209 - Juris Rn. 65; BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 - 8 CN 1/12 -, Juris Rn. 26).
- 384 Diesen Maßstäben genügen die angegriffenen Vorschriften. Dies gilt insbesondere auch, soweit geltend gemacht wird, die Vorschriften enthielten keinen Maßstab, um eine ab dem 1. Juli 2017 bestehende Konkurrenz zwischen mehreren Spielhallenbetreibern zu lösen. Zwar enthält das Gesetz für diesen Fall keine ausdrücklichen Vorgaben für die Verwaltung. Das sogenannte „Windhundprinzip“, wonach derjenige zum Zuge kommt, der zuerst einen entscheidungsreifen Antrag stellt, genügt nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Konkurrenzentscheidung darüber, welcher von mehreren Spielhallenbetreibern den Betrieb seiner bestehenden Spielhalle im Rahmen der durch die neuen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen faktisch herbeigeführten Kontingentierung weiterführen darf. Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG fordern einen chancengleichen Zugang zu einer begrenzt zugänglichen beruflichen Tätigkeit. Dieser Anspruch bezieht sich nicht nur auf das Auswahlver-

fahren, sondern auch auf die Auswahlkriterien (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 11.10.2010 - 1 BvR 1425/10 -, Juris Rn. 10 ff.; BVerfGE 82, 209 - Juris Rn. 65-77). In die Auswahlentscheidung sind die grundrechtlich geschützten Positionen der Beteiligten einzubeziehen (so auch Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 89). Die Auswahlkriterien müssen der Eingriffsintensität der Entscheidung Rechnung tragen, die im negativen Fall dazu führt, dass eine bisher erlaubte gewerbliche Tätigkeit nicht weitergeführt und von der Eigentumsgarantie geschützte Vermögensgegenstände nicht mehr weiter genutzt werden dürfen.

- 385 Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben genügende Maßstäbe lassen sich dem angegriffenen Gesetz durch Auslegung entnehmen. In §51 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 und Satz 4 LGlüG werden für das Vorliegen einer unbilligen Härte Kriterien genannt, die auch für die Entscheidung über die Lösung einer Konkurrenz zwischen mehreren Spielhallenbetreibern maßgeblich sein können. Dort ist bestimmt, dass der Schutzzweck des Gesetzes und der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis zu berücksichtigen sind. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, ob eine Anpassung des Betriebes an die gesetzlichen Anforderungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist und Investitionen, die im Vertrauen auf den Bestand der nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts erteilten Erlaubnis getätigt wurden, nicht abgeschrieben werden konnten (so ausdrücklich §51 Abs. 5 Satz 4 LGlüG). Aus dem letztgenannten Kriterium ergibt sich, dass von zwei konkurrierenden Spielhallen nicht zwingend die schon länger bestehende Spielhalle weiter betrieben werden darf. Denn die in diese getätigten Investitionen haben sich möglicherweise schon weiter amortisiert als diejenigen einer jüngeren Spielhalle.
- 386 bb) §42 Abs. 1 und §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG sind auch verhältnismäßig. Dabei wird entsprechend den bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Verbundverbots mit der Berufsfreiheit dargestellten Grundsätzen davon ausgegangen, dass es sich auch bei dem Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG um eine Berufsausübungsregelung handelt, die allerdings wegen der weiteren sich aus dem Landesglücksspielgesetz und dem Glücksspielstaatsvertrag, aus dem Bauplanungsrecht sowie aus der Spielverordnung ergebenden Beschränkungen für die Ausübung des Berufs eines Spielhallenbetreibers einer objektiven Berufswahlbeschränkung nahe kommt. Die angegriffenen Regelungen genügen auch den hierfür geltenden Rechtfertigungsanforderungen (vgl. BVerfGE 7, 377 - Juris Rn. 74; BVerfGE 46, 120 - Juris Rn. 100 ff.).
- 387 (1) Das Abstandsgebot des §42 Abs. 1 LGlüG dient legitimen Zielen, nämlich der Abwehr höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Es dient insbesondere gemäß §1 LGlüG in Verbindung mit §1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV dazu, die Entstehung von Glücksspielsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen sowie den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten. Wie ausgeführt gehen von gewerblichen Geldspielautomaten, die gemäß §1 Abs. 1 Nr. 2 SpielV

und §40 LGlüG in Verbindung mit §33c Abs. 1 Satz 1 GewO in Spielhallen aufgestellt sind, in besonderem Maße Gefahren für eine Suchtentwicklung aus.

- 388 (2) Das Abstandsgebot kann auch als ein Mittel angesehen werden, das geeignet ist, diese legitimen Ziele zu erreichen.
- 389 Nach der Begründung, die dem Gesetzentwurf der Regierung beigelegt wurde, soll das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG im Zusammenwirken mit dem Verbot von Verbundspielhallen nach §42 Abs. 2 LGlüG den spielenden Personen die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie sollen die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchten (vgl. LT- Drs. 15/2431, S. 105). Darüber hinaus soll die Regelung jedoch auch durch eine Verringerung der Zahl und der Standorte sowie durch Auflockerung der Dichte der Spielhallen zur Verwirklichung der oben genannten Ziele beitragen (vgl. Plenarprotokolle 15/47, S. 2658 f., und 15/51, S. 2947 f. sowie Protokoll der Beratung des Innenausschusses am 17.10.2012, LT-Drs. 15/2485, S. 5).
- 390 Im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf hat zwar die Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim Mindestabstandsregeln, die einen Abstand von einigen hundert Metern vorschreiben, für weitestgehend wirkungslos gehalten. Denn durch mehrere kleine Spielhallen könne sich der Einzugskreis insgesamt vergrößern (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 173). Darüber hinaus wurde von den Automatenverbänden eingewandt, es sei nicht nachvollziehbar, dass Spieler ihr Verhalten bei Mindestabständen besser reflektieren könnten. Ein wirklich Spielsüchtiger werde dann entweder dank eigener Mobilität zur nächstgelegenen Spielhalle mit dem Auto fahren oder noch länger in der bisherigen Spielhalle verweilen, mit dem Effekt, dass er dann erst recht auf eine Ortsveränderung verzichte (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 173 f.). Die Grundannahme, dass sich eine Eindämmung des Spieltriebs dadurch erreichen ließe, dass der Spieler an die „frische Luft“ müsse, bevor er an weiteren Geldspielgeräten spielen könne, entbehre jeder wissenschaftlichen Grundlage. Zudem verhalte sich das Land inkohärent, weil die Staatliche Toto-Lotto GmbH „flächendeckend“ Wettannahmestellen über das Land verteilt habe und die staatliche Spielbank Stuttgart auf öffentlichen Verkehrsmitteln für sich werbe. Die Spieler könnten so nicht „abkühlen“.
- 391 Aus diesem Vorbringen mögen sich Zweifel an der Geeignetheit der Abstandsregelungen ergeben, jedoch nicht, dass die Prognose des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft ist. Vielmehr scheint insbesondere die durch die Abstandsregelungen bezweckte Verringerung der Zahl der Spielhallen dazu beitragen zu können, die Suchtgefahr zu bekämpfen, die von den dort aufgestellten Spielgeräten ausgeht. Auch die Erwägung, dass die Verringerung der Dichte von Spielhallen die Möglichkeit schafft, nach Verlassen einer Spielhalle über sein Tun nachzudenken, ist nicht offensichtlich fehlerhaft (siehe auch Bay. VerfGH,

Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 106).

- 392 Durch die flächendeckende Verteilung von Annahmestellen der staatlichen Toto-Lotto GmbH nach §13 Abs. 2 LGlüG wird das Abstandsgebot nicht konterkariert. Denn auch die Teilnahme an den von dieser veranstalteten Lotterien unterliegt erheblichen Beschränkungen, wie der Spielersperre nach §22 Abs. 2 GlüStV. Durch die Werbung der staatlichen Spielbank Stuttgart auf einzelnen Straßenbahnen in der Landeshauptstadt wird das im ganzen Land geltende Abstandsgebot ebenfalls nicht konterkariert.
- 393 (3) Das Abstandsgebot ist zur Erreichung der oben genannten Ziele auch erforderlich.
- 394 Zwar ist bei einem Vergleich der in Baden-Württemberg für Spielhallen geltenden Abstandsregelung mit den für Spielhallen in anderen Bundesländern geltenden Regelungen festzustellen, dass in Baden-Württemberg neben drei weiteren Ländern - Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland - die strengste Regelung gilt, und zwar sowohl im Hinblick auf den geforderten Abstand von 500 m als auch im Hinblick darauf, dass keine Ausnahmen möglich sind, die auf die Verhältnisse im Umfeld des Standorts und die Lage des Einzelfalles Rücksicht nehmen. Die Festlegung eines konkreten Abstands fällt in die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers, die von einem Verfassungsgericht nicht ersetzt werden kann, weil es insoweit keine eindeutig richtige Lösung gibt. Es steht der Erforderlichkeit der Regelung nicht entgegen, dass der Gesetzgeber auf eine Ausnahmemöglichkeit verzichtet hat, weil das Gesetz ohne eine solche nicht gleichermaßen effektiv wäre.
- 395 (4) Das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG in Verbindung mit der Härtefallregelung in §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG ist auch im Hinblick auf den Betrieb von nach §33i GewO bereits erlaubter Spielhallen durch die bisherigen Inhaber auch verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 396 Der mit dem Abstandsgebot bezweckte Jugend- und Spielerschutz sowie die Bekämpfung der Glücksspielsucht sind überragend wichtige Gemeinwohlziele. Diese Ziele sind auch für die konkret zu beurteilende Maßnahme von großem Gewicht. Insbesondere die dadurch bewirkte Verringerung der Zahl der Spielhallen sowie die durch sie geschaffene Möglichkeit der Spieler, ihr Verhalten nach Verlassen einer Spielhalle zu überdenken, können einen bedeutenden Beitrag zur Suchtbekämpfung leisten.
- 397 Für die Beschwerdeführerin zu 4 sind als Rechtsgüter neben ihrer Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG auch die Eigentumsgarantie aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG in die Abwägung einzubeziehen, die ebenfalls der Sicherung der persönlichen Freiheit dient. Hinsichtlich der Berufsfreiheit ist das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren, die jedoch aufgrund

ihrer Kumulation mit dem Verbundverbot, dem Abstandsgebot zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nach §42 Abs. 3 LGLüG sowie bauplanungsrechtlichen Vorgaben den Betrieb von Spielhallen im Ergebnis kontingentieren. Die Gemeinden können durch Bebauungspläne regeln, dass Spielhallen nur noch in einem oder mehreren Gebieten einer Gemeinde baurechtlich zulässig sind. Diese bauplanungsrechtlichen Vorgaben, die häufig auf speziell ausgearbeiteten Vergnügungsstättenkonzepten der Gemeinden beruhen, dürften im Verbund mit den Abstandsgeboten in §42 Abs. 1 und 3 LGLüG in einer Vielzahl von Gemeinden dazu führen, dass kaum noch zulässige Standorte für Spielhallen zu finden sind (so auch der Gemeindetag Baden- Württemberg, vgl. LT-Drs. 2431, S. 169 f.). Daher kann dem Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGLüG das Gewicht einer objektiven Berufswahlschranke beigemessen werden. Bei einer vom Abstandsgebot erzwungenen Schließung einer bestehenden Spielhalle dürfte es einem Spielhallenbetreiber schwer fallen, für die weitere Berufsausübung einen alternativen Standort für eine Spielhalle zu finden.

- 398 Bei der Beurteilung der Wertigkeit der hier betroffenen Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass es sich um eine gewerbliche Tätigkeit handelt, bei der Gewinn aus einer Geldspilleidenschaft der Kunden generiert wird, was sie - wie den Betrieb von Spielbanken (vgl. BVerfGE 102, 197 - Juris Rn. 69) - in die Nähe einer „unerwünschten Tätigkeit“ rückt. Darüber hinaus weisen gerade die in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten ein besonders hohes Suchtpotential auf, welches mit schwerwiegenden Folgen sowohl für den Betroffenen als auch für dessen Familie und die Gesellschaft einhergehen kann.
- 399 Bei der Beurteilung der Angemessenheit der angegriffenen Abstandsregelung des §42 Abs. 1 LGLüG ist des Weiteren zu bedenken, dass die Inhaber von Spielhallerlaubnissen nach §33i GewO, die sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen können, nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG für einen begrenzten angemessenen Zeitraum zur Vermeidung unbilliger Härten eine Befreiung vom Abstandsgebot erhalten können. Dabei können gemäß §51 Abs. 5 Satz 4 LGLüG Umstände berücksichtigt werden, bei denen eine Betriebsaufgabe bereits zum 1. Juli 2017 aus von der Berufsfreiheit oder der Eigentumsgarantie geschützten Gründen unverhältnismäßig wäre. Daher ist §42 Abs. 1 in Verbindung mit §51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG hinsichtlich des weiteren Eigenbetriebs bestehender Spielhallen als angemessen zu beurteilen.
- 400 2. Demgegenüber verletzt §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG die Beschwerdeführerin zu 4 in ihrer Berufsfreiheit in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV sowie Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG). Die Vorschrift ist nichtig. Ob zudem Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG verletzt ist, kann daher dahinstehen.
- 401 Zwar genügt §51 Abs. 5 Satz 2 LGLüG noch dem Grundsatz der Wesentlichkeit. Denn es lässt sich unter Einbeziehung der übrigen Bestimmungen in §51 Abs. 5

LGlüG ermitteln, welchem Spielhallenbetreiber bei einer Konkurrenz mehrerer Spielhallen nach dem 1. Juli 2017 eine Spielhallenerlaubnis erteilt werden soll, nämlich demjenigen, für den nach einer Abwägung mit dem Schutzzweck des Gesetzes eine negative Entscheidung die größere Härte darstellen würde. Die Kriterien hierfür ergeben sich aus §51 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 und Satz 4 LGlüG.

- 402 Jedoch stellt §51 Abs. 5 Satz 2 LGlüG, der ebenfalls wie das Abstandsgebot nach §42 Abs. 1 LGlüG und die Härtefallregelung in §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG eine Berufsausübungsregelung bewirkt, die in ihrem Gewicht einer objektiven Berufswahlbeschränkung gleich kommen kann, keine dem Gleichheitssatz aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG genügende Regelung dar.
- 403 Berufsausübungsregelungen müssen nicht nur den Anforderungen genügen, die sich unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben, sie müssen vielmehr auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein und insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beachten (vgl. BVerfGE 130, 131 - Juris Rn. 40). Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich insbesondere aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben; denn dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten, zu denen auch die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie Berufsausübung zählt, nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 130, 131 - Juris Rn. 41).
- 404 Eine Ungleichbehandlung liegt hier insoweit vor, als nach §51 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 LGlüG eine Befreiung vom Verbundverbot nach §42 Abs. 2 LGlüG möglich ist, bei Spielhallen die in einem Abstand von bis zu 250 m zueinander liegen, dagegen nicht. Ein sachlicher Grund, der diese Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, ist nicht ersichtlich. §42 Abs. 2 LGlüG betrifft Spielhallen, die sich in einem baulichen Verbund befinden, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sind. Sie befinden sich damit in aller Regel untereinander in einem Abstand von deutlich unter 250 m. Die Härten, die mit der vom Gesetzgeber nach §51 Abs. 5 Satz 1 und 4 LGlüG vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit vermieden werden sollen, können jedoch in gleicher Weise bei Spielhallenbetreibern vorliegen, deren Spielhallen unter §51

Abs. 5 Satz 2 LGLüG fallen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Spielhallenbetreiber, die sich auf die Härtefallregelung berufen können, solche sind, deren Vertrauen nach der in §51 Abs. 4 Satz 1 LGLüG zum Ausdruck gekommenen Intention des Gesetzgebers besonders schutzwürdig ist. Die Möglichkeit der Befreiung in Fällen, in denen insbesondere die Härtegründe des §51 Abs. 5 Satz 4 LGLüG vorliegen, dient der Sicherung der Angemessenheit des Eingriffs in die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie.

- 405 Demgegenüber verbessert der Ausschluss der Befreiungsmöglichkeit für Spielhallen im Abstand von bis zu 250 m den Spieler- und Jugendschutz nicht in erheblichem Maße. Die Befreiung setzt das Vorliegen besonderer Härtegründe voraus und wird nur für einen angemessenen Zeitraum befristet erteilt.
- 406 3. §51 Abs. 4 Satz 3 LGLüG verletzt die Beschwerdeführerin zu 4 ebenfalls in ihrer Berufsfreiheit (a). Die Norm ist mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG für unvereinbar zu erklären (b). Eine zusätzliche Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG kann daher dahinstehen.
- 407 a) Bereits im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit wurde ausgeführt, dass bei einer möglichen Konkurrenz von mehreren Spielhallenbetreibern ab dem 1. Juli 2017 die zuständigen Behörden gegebenenfalls erst nach dem 28. Februar 2017 darüber entscheiden werden, ob die Beschwerdeführerin zu 4 für ihre Spielhallen in Konstanz und Sindelfingen eine Erlaubnis erhält.
- 408 Diese Regelung greift in die Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführerin zu 4 ein. Sie führt zu erheblichen Unsicherheiten im Hinblick auf die Berufsausübung, weil die Beschwerdeführerin zu 4 gegebenenfalls erst kurz vor dem Eingreifen der neuen landesrechtlichen Erlaubnispflicht erfahren wird, ob sie in diesen Spielhallen den Betrieb fortsetzen kann. So hat die Beschwerdeführerin zu 4 in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass es ihr aufgrund der Unsicherheit, ob und wie lange der Spielhallenbetrieb fortgesetzt werden könne, schon jetzt nahezu unmöglich sei, zuverlässige Arbeitskräfte zu gewinnen und Kredite für notwendige Investitionsmaßnahmen zu erhalten. Die Unsicherheiten zwingen faktisch zu einer Betriebsaufgabe schon vor dem 30. Juni 2017.
- 409 Diese Berufsausübungsregelung ist nicht durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollen die in §51 Abs. 4 Satz 3 LGLüG genannten Termine für die Einreichung von Erlaubnis-Anträgen offenbar dem zu erwartenden Verwaltungsaufwand Rechnung tragen (vgl. LT- Drs. 15/2431, S. 112). Es soll sich um keine Ausschlussfristen handeln (vgl. die Anwendungshinweise des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg für den Bereich der Spielhallen vom 29. April 2013, S. 18). Die Festsetzung des Fristendes für die Einreichung von Anträgen auf den 28. Februar 2017 ist zwar geeignet, den Behörden eine gewisse Zeit zur Bearbeitung und Bescheidung der Anträge noch

bis zum 30. Juni 2017 zu verschaffen. Allerdings werden dabei die grundrechtlich geschützten Interessen konkurrierender Betreiber von bestehenden Spielhallen nicht in angemessener Weise berücksichtigt. Die Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2017 wurde aus Gründen des Vertrauensschutzes eingeräumt. Für einige Spielhallen soll sogar darüber hinaus ein weiterer Betrieb erlaubt sein. Zwar ermöglicht der späte Termin für die Antragstellung den Spielhallenbetreibern auch, die Entscheidung, ob sie ihre bestehende Spielhalle über den 30. Juni 2017 hinaus weiter betreiben wollen, hinauszuschieben. Die Rechtsunsicherheit, die durch das enge Zusammentreffen des Termins für die Antragstellung nach §51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG mit dem Ende der Übergangsfrist in §51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG bewirkt wird, ist jedoch gravierend und unzumutbar. Die Betroffenen haben keine belastbare Entscheidungsgrundlage für Dispositionen und müssen möglicherweise abrupt den Betrieb einstellen, obwohl nach dem Gesetz die Fortführung des Betriebes zulässig sein kann.

- 410 Für den in §51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG ebenfalls genannten Antragstermin des 28. Februar 2013 gelten diese Erwägungen dagegen nicht. Denn zum einen genießen die von ihm erfassten Fälle keinen Vertrauensschutz. Zum anderen ist die Norm erst am 29. November 2012 in Kraft getreten, so dass die Terminwahl aus praktischen Gründen gerechtfertigt ist.
- 411 b) Steht eine Norm mit der Landesverfassung nicht in Einklang, so ist sie nach §59 Abs. 2 in Verbindung mit §50 StGHG grundsätzlich für nichtig zu erklären. Dies gilt jedoch nicht, wenn durch die Nichtigkeit ein Zustand geschaffen würde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige. Neben den Grundrechten wird vor allem das Rechtsstaatsprinzip in der Ausprägung des Prinzips der Rechtssicherheit als ein Rechtsgut anerkannt, zu dessen Schutz die befristete Weitergeltung einer nicht verfassungskonformen Regelung gerechtfertigt und geboten sein kann (vgl. BVerfGE 119, 331 - Juris Rn. 204; BVerfGE 127, 132 - Juris Rn. 71). Eine Erklärung nur der Unvereinbarkeit ist des Weiteren geboten, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen (vgl. BVerfGE 131, 239 - Juris Rn. 77; BVerfGE 85, 191 - Juris Rn. 67). In diesen Fällen ist die Norm nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären; sie gilt weiter, darf aber nicht mehr für Eingriffe in Rechte Betroffener genutzt werden.
- 412 §28 StGHG eröffnet dem Staatsgerichtshof die Möglichkeit, Ausnahmen von der sich aus der Verfassungswidrigkeit ergebenden Anwendungssperre vorzusehen. Nach dieser Norm kann der Staatsgerichtshof bestimmen, wer seine Entscheidungen vollstreckt. Im Einzelfall kann er die Art und Weise der Vollstreckung regeln. Dafür kann der Staatsgerichtshof auch die vorübergehende weitere Anwendbarkeit des verfassungswidrigen Gesetzes anordnen (vgl. für das BVerfG, dort nach §35 BVerfGG: BVerfGE 127, 132 - Juris Rn. 71 ff.; BVerfGE 125, 104 - Juris Rn. 86). Die Weitergeltung kann zudem mit einer Maßgabe verbunden werden (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 157). Zwingend ist die Unvereinbarkeitserklärung mit einem Regelungsauftrag an den Gesetzgeber zu verbinden. Dem

Gesetzgeber ist dabei eine Frist zu setzen, innerhalb derer eine Neuregelung zu schaffen ist (vgl. BVerfGE 129, 49 - Juris Rn. 83; BVerfGE 126, 400 - Juris Rn. 116). Daneben können Vorgaben für die ausnahmsweise zulässige Anwendung der verfassungswidrigen Norm innerhalb der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung geboten sein (vgl. BVerfGE 115, 267 - Juris Rn. 157 ff.; BVerfGE 127, 132 - Juris Rn. 75 ff.).

- 413 Bei Anwendung dieser Grundsätze ist §51 Abs. 4 Satz 3 LGlüG nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären. Denn der Gesetzgeber hat mehrere Möglichkeiten, den Verfassungsverstoß zu korrigieren. Wäre die Norm nichtig, ergäbe sich zudem aus dem Gesetz keine Verfahrensvorschrift, welche die behördliche Entscheidung über die Anträge konkurrierender Spielhallenbetreiber strukturiert. Daher ist die einstweilige Weitergeltung der Norm anzuordnen.
- 414 Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, bis 31. März 2015 eine Neuregelung zu erlassen. Dabei kann auch an dem Termin zur Antragstellung bis 28. Februar 2017, auf den sich die Betreiber bereits eingestellt haben, festgehalten werden, wenn zugleich bestimmt wird, dass im Falle einer Auswahlentscheidung die unterlegenen Spielhallenbetreiber ihre betroffenen Spielhallen abweichend von §51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG noch für einen angemessenen Zeitraum nach Zustimmung der ablehnenden Entscheidung weiter betreiben dürfen. Einer solchen Regelung stünde der Glücksspielstaatsvertrag nicht entgegen (vgl. §29 Abs. 4 Satz 4 und 5 GlüStV).
- 415 III.
- 416 Die mit der Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG begründete Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 gegen die Einlasskontrollen mit Personalienfeststellung zum Zwecke des Jugendschutzes (§43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG) ist nach Maßgabe der nachfolgenden Ausführungen unbegründet. Hinsichtlich der Verpflichtung nach §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG zum Abgleich der festgestellten Personalien mit der zentralen Sperrdatei nach §23 Abs. 1 GlüStV ist die Verfassungsbeschwerde dagegen begründet. Die genannte Pflicht verletzt die Beschwerdeführerin zu 2 in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG.
- 417 1. Die Beschwerdeführerin zu 2 wird durch die Vorschriften betreffend die Einlasskontrolle und die Sperrdatei (§43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG) in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG betroffen. Die Vorschriften reglementieren die Berufsausübung der Spielhallenbetreiber.
- 418 2. Die genannten Vorschriften sind formell verfassungsgemäß (a). Die Pflicht zur Durchführung von Einlasskontrollen mit Personalienfeststellung zum Zwecke des Jugendschutzes (§43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG) ist bei verfassungskonformer Auslegung auch materiell gerechtfertigt (b). Dagegen ist die Verpflichtung zum Abgleich der festgestellten Personalien mit der zentralen Sperrdatei (§43 Abs. 1

Satz 2 LGlüG) verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (c).

- 419 a) Unter Zugrundelegung der oben dargestellten Grundsätze ist §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG, welcher Einlasskontrollen nebst Personalienfeststellung und den Abgleich der Personalien der Gäste mit einer zentral geführten Sperrdatei nach §§8 und 23 GlüStV vorsieht, kompetenzgemäß ergangen.
- 420 aa) Ähnlich wie §33i GewO, der sich ebenfalls an den Betreiber einer Spielhalle wendet und Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung festlegt, stellt §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG betreiberbezogene Pflichten zur Sicherstellung des Spieler- und Jugendschutzes und der Suchtprävention auf (vgl. LT-Drs. 15/2431, S. 106 f.). Dass diese Pflichten nicht an die Erlaubniserteilung geknüpft sind, steht einer Zuordnung zum „Recht der Spielhallen“ nicht entgegen.
- 421 Auch das Argument der Beschwerdeführer, den Regelungen fehle die örtliche Radizierung, weil sie keinen Bezug zu einzelnen Einrichtungen aufweisen würden, überzeugt nicht. Das Kriterium der „örtlichen Radizierung“ ist richtigerweise so zu verstehen, dass sich diese nicht nur aus dem Bezug zu einem einzelnen Spielhallenstandort ergeben kann. Es kann vielmehr auch dann erfüllt sein, wenn auf alle Einrichtungen eines bestimmten Landes Bezug genommen wurde, aber die Notwendigkeit für eine bundeseinheitliche Regelung nicht gegeben ist. Die örtliche Radizierung ist demnach auch für eine landesweit geltende Pflicht zur Spielersperre und deren Kontrolle zu bejahen, da diesbezüglich kein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung erkennbar ist.
- 422 bb) Gegen das Bestehen einer landesrechtlichen Kompetenz lässt sich auch nicht mit Erfolg anführen, dass die Materie bundesrechtlich geregelt sei und damit kein Raum für eine landesrechtliche Regelung bleibe. Etwas anderes ergibt sich nicht daraus, dass der Bundesgesetzgeber mit §33f Abs. 1 Nr. 3 Buchst. h GewO n.F. eine Ermächtigungsgrundlage für die Einführung einer Spielerkarte geschaffen hat. Diese soll ein vom Spieler einzusetzendes Identifikationsmittel darstellen, das den Spielbeginn an einem Spielgerät überhaupt erst ermöglicht (vgl. BT-Drs. 17/10961, S. 1 und 10 ff.). Es handelt es sich dabei um ein Instrument, das sich sowohl hinsichtlich seiner Ausgestaltung als auch hinsichtlich der Adressaten der Regelung von der Sperrdatei klar unterscheidet. Zwar soll auch die Spielerkarte der Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes dienen. Anders als die Sperrdatei, die Pflichten für den Spielhallenbetreiber mit sich bringt, wendet sich die Spielerkarte aber an den Automatenaufsteller und ist daher gerätebezogen. Darüber hinaus ist wesentliches Merkmal der Sperrdatei, dass in ihr die persönlichen Daten der von einer Sperre betroffenen Spieler enthalten sind. Die Spielerkarte hingegen soll - jedenfalls in der gegenwärtig vorgesehenen Form - personenungebunden sein und gerade keine persönlichen Daten des jeweiligen Spielers enthalten (vgl. BT-Drs. 17/10961, S. 12).
- 423 cc) Schließlich steht auch der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) der Gesetzgebungsbefugnis des Landes nicht entgegen. Zwar

sollen hiervon auch Maßnahmen im Bereich der Jugendpflege (vgl. BVerfGE 22, 180 - Juris Rn. 71 ff.) und des Jugendschutzes (vgl. BVerfGE 31, 113 - Juris Rn. 21 ff.) erfasst sein. Die Kompetenzzuweisung bezieht sich dabei allerdings auf die Fürsorge im klassischen Sinne (vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig .>, GG Art. 74 Rn. 106 f. -Stand: 23. Erg.-Lfg. Oktober 1984>). Um eine derartige Maßnahme handelt es sich bei der hier zu überprüfenden Bestimmung nicht. Ungeachtet der gegebenen Bedeutung auch für den Jugendschutz liegt der Schwerpunkt der hier zu beurteilenden Maßnahmen im Gebiet des Spielhallenrechts.

- 424 b) Die Pflicht zu Einlasskontrollen einschließlich der Personalienfeststellung zum Zwecke des Jugendschutzes in §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG ist materiell mit der Landesverfassung vereinbar.
- 425 Als Berufsausübungsregelung ist sie verfassungsrechtlich bereits dann gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls diese zweckmäßig erscheinen lassen. Der Schutz der Jugend ist in Art. 13 LV sowie im Grundgesetz (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG) verankert und damit als Gemeinwohlziel anerkannt (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 93 ff.).
- 426 Die Erhebung der Personalien im Rahmen der Eingangskontrolle erscheint als geeignetes Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels, die Anwesenheit Jugendlicher in Spielhallen zu verhindern.
- 427 Die gemäß §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG gebotene Erhebung der Personalien ist - nach einer diese Pflicht einschränkenden Auslegung - auch erforderlich.
- 428 §43 Abs. 1 Satz 1 LGlüG normiert zunächst generell die Verpflichtung, Minderjährige am Betreten einer Spielhalle zu hindern. Erst in Satz 2 wird konkretisiert, dass dies durch Einlasskontrollen sicherzustellen ist, bei denen die Personalien der Gäste festgestellt werden. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zu 2 regelt die Norm nicht, wie die Kontrollen im Einzelnen durchzuführen sind. Die Beschwerdeführerin zu 2 versteht §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG dahingehend, dass die ausnahmslose Kontrolle aller Besucher der Spielhalle gefordert sei und deshalb auch Spieler kontrolliert werden müssten, die offensichtlich volljährig seien.
- 429 Diese Auslegungsweise ist aber nach Wortlaut, Sinn und Zweck sowie Systematik der Vorschrift nicht geboten. Zwar würde die Verpflichtung zum Abgleich mit der zentralen Sperrdatei in §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG - deren Verfassungsmäßigkeit vorausgesetzt (dazu sogleich) - praktisch zu ausnahmslosen Kontrollen führen, weil ein Abgleich mit der Sperrdatei nur bei Kenntnis der über das Alter hinaus vollständigen Personalien des Besuchers möglich ist. Dies ändert aber nichts daran, dass für den vom Gesetzgeber in §43 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 LGlüG intendierten Ausschluss Jugendlicher vom Zugang zu Spielhallen eine solche lückenlose Kontrolle nicht gefordert ist. Eine zur Verhinderung der Anwesenheit von Minderjährigen ausreichend sorgfältige Kontrolle erscheint auch dann möglich,

wenn in offensichtlichen Fällen auf eine Personalienfeststellung verzichtet wird. Aus dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des §48 Abs. 1 Nr. 17 Alt. 2 LGlüG ergibt sich nicht, dass bei jedem Besucher einer Spielhalle zur Kontrolle seines Alters die Personalien festgestellt werden müssen. Es muss nur eine Einlasskontrolle sichergestellt sein. Die Vorschrift des §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG enthält keine Verpflichtung, auch in Fällen, in denen bereits durch eine bloße Sichtkontrolle zweifelsfrei erkennbar ist, dass der Besucher volljährig ist, die Personalien festzustellen. Bei einer gegenteiligen Auslegung wäre die Vorschrift schikanös und nicht erforderlich.

- 430 Die im Sinne einer anlassbezogenen Kontrollpflicht verstandene Vorschrift ist auch angemessen, das heißt verhältnismäßig im engeren Sinne. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Spielhallenbetreibers durch die Verpflichtung zu altersbezogenen Ausweiskontrollen außer Verhältnis zum wichtigen Gemeinwohlziel des Jugendschutzes steht. Die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit durch solche Kontrollen wiegt nicht schwer, weil diese nicht bei jedem Besucher, sondern nur in Verdachtsfällen durchgeführt werden müssen.
- 431 c) Die Pflicht aus §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG zum Abgleich der festgestellten Personalien mit der zentral geführten Sperrdatei nach §23 GlüStV ist dagegen materiell verfassungswidrig. Denn §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG in Verbindung mit §23 Abs. 1 GlüStV reicht als Rechtsgrundlage für diesen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Spielhallenbetreiber nicht aus.
- 432 Eingriffe in Grundrechte bedürfen nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts einer den Eingriff tragenden gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG). Die gesetzliche Grundlage muss das Wesentliche regeln und hinreichend bestimmt sein. Dies ergibt sich auch aus dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 23 Abs. 1 LV), der die Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns verlangt. Hieran fehlt es, wenn Regelungen unklar und widersprüchlich bleiben, so dass die Normbetroffenen die Rechtslage nicht erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können (vgl. BVerfGE 8, 274 - Juris Rn. 193 ff.).
- 433 §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG verweist auf §23 Abs. 1 GlüStV; dies stellt eine verbundene Rechtsgrundlage dar. Die Spielhallenbetreiber werden nach §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG verpflichtet, die Personalien ihrer Gäste mit der in §23 Abs. 1 GlüStV genannten, zentral von Hessen geführten Sperrdatei abzugleichen. Die Pflicht ist nach §48 Abs. 1 Nr. 18 LGlüG mit einem Bußgeld bewehrt.
- 434 Allerdings sieht der Glücksspielstaatsvertrag einen solchen Zugriff der Spielhallenbetreiber auf die zentrale Sperrdatei nicht vor. §2 Abs. 3 GlüStV bestimmt, dass das in §23 in Verbindung mit §8 GlüStV geregelte übergreifende bundesweite Sperrsystem auf Spielhallen nicht anwendbar ist. §8 Abs. 1 GlüStV regelt, dass zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht

ein übergreifendes Sperrsystem (§23 GlüStV) unterhalten wird. Nach §8 Abs. 2 GlüStV sind aber nur Spielbanken und Veranstalter von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential verpflichtet, Spieler, die dies selbst beantragen (Selbstsperrn), oder erkennbar spielsuchtgefährdete sowie überschuldete Spieler (Fremdsperrn) zu sperren. Die Veranstalter haben nach §8 Abs. 4 GlüStV die Sperre in die Datenbank nach §23 Abs. 1 GlüStV einzutragen. Auch die Vermittler von öffentlichen Glücksspielen (dazu: §3 Abs. 6 GlüStV) sind nach §8 Abs. 6 GlüStV zur Mitwirkung an dem übergreifenden Sperrsystem verpflichtet. Zu einem Abgleich mit der zentralen Sperrdatei berechtigt und verpflichtet sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag nur Spielbanken sowie Veranstalter von Sportwetten und von Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential (§20 Abs. 2, §21 Abs. 5 und §22 Abs. 2 GlüStV).

- 435 Aus der allgemeinen Zielbestimmung in §1 GlüStV, die unter anderem als Ziel die Bekämpfung von Glücksspielsucht festlegt, kann sich insoweit nichts anderes ergeben. Sie ist nicht in der Lage, eine Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe zu bieten.
- 436 Entgegen der Meinung der Landesregierung sind auch weder §23 Abs. 2 GlüStV noch §28 GlüStV geeignet, eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für den Datenabgleich und den Zugriff der Spielhallen auf die Daten der zentralen Sperrdatei darzustellen oder die Länder zum Erlass entsprechender Regelungen zu ermächtigen. §23 Abs. 2 Satz 1 GlüStV bestimmt, dass die gespeicherten Daten im erforderlichen Umfang an die Stellen zu übermitteln sind, die Spielverbote zu überwachen haben. Die allgemeine Übergangs- und Schlussbestimmung zum Glücksspielstaatsvertrag in §28 GlüStV regelt, dass die Länder die notwendigen Bestimmungen zur Ausführung dieses Staatsvertrages erlassen und dass sie weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen können.
- 437 Wenn sich aus diesen Normen entgegen §2 Abs. 3 GlüStV, der festlegt, dass die Regelungen über die zentrale Sperrdatei auf Spielhallen nicht anwendbar sind, die Möglichkeit ergeben soll, dass einzelne Länder durch abweichende Regelungen ihre Spielhallen auf die zentrale Sperrdatei zugreifen lassen können, hätte dies im Glücksspielstaatsvertrag - und damit nachfolgend von allen Landtagen - selbst hinreichend bestimmt geregelt werden müssen. Denn eine solche Auslegung von §23 Abs. 2 und §28 GlüStV würde zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der gesperrten Spieler führen.
- 438 Das Gebot der Normenklarheit verlangt gerade bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, den Verwendungszweck der betroffenen Informationen hinreichend präzise zu umgrenzen. Auf diese Weise wird das aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgende Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt. Daher muss der Gesetzgeber den Zweck einer Informationserhebung bereichsspezifisch und präzise bestimmen. Mindestvoraussetzung dafür ist die Angabe im Gesetz, welche staatliche

Stelle zur Erfüllung welcher Aufgaben zu der geregelten Informationserhebung berechtigt sein soll. Ein bloßer Verweis auf die Zuständigkeitsordnung insgesamt genügt dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit nicht (vgl. BVerfGE 118, 168 - Juris Rn. 96 ff.). Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage richten sich auch nach dem Gewicht der Beeinträchtigung, das insbesondere von der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art der Verwertung der Daten beeinflusst wird. Die bloße Benennung eines weit gefassten Zwecks genügt den Anforderungen an die Normenklarheit nicht (vgl. BVerfGE 120, 378 - Juris Rn. 93 ff.). Zwischen Datenspeicherung und Verwendungszweck besteht ein unaufhebbarer verfassungsrechtlicher Zusammenhang. Daten dürfen von vornherein nur zu bestimmten, bereichsspezifischen, präzise und normenklar festgelegten Zwecken gespeichert werden, so dass bereits bei der Speicherung hinreichend gewährleistet ist, dass die Daten nur für solche Zwecke verwendet werden, die das Gewicht der Datenspeicherung rechtfertigen. Demgegenüber ist es unzulässig, unabhängig von solchen Zweckbestimmungen einen Datenpool auf Vorrat zu schaffen, dessen Nutzung je nach Bedarf und politischem Ermessen der späteren Entscheidung verschiedener staatlicher Instanzen überlassen bleibt. Diese materielle Verknüpfung darf auch im Zusammenspiel von Bund und Ländern nicht aufgebrochen werden (vgl. BVerfGE 125, 260 - Juris Rn. 66). Entsprechendes muss für die Zusammenarbeit der Länder aufgrund staatsvertraglicher Grundlage gelten. Auch hier dürfen einzelne Länder nicht in einem Umfang auf gemeinsam erhobene Daten zugreifen oder zu einem Zugriff verpflichten, der nicht präzise vom Staatsvertrag geregelt ist.

- 439 Daher kann der Glücksspielstaatsvertrag auch nicht so ausgelegt werden, dass er dies zuließe. §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG greift somit ins Leere und verpflichtet die Spielhallenbetreiber zu rechtlich Unmöglichem.
- 440 Dementsprechend hat außer Baden-Württemberg kein Land für Spielhallen eine Pflicht zum Abgleich mit der zentralen Sperrdatei normiert. Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt fordern den Abgleich mit einer in der jeweiligen Spielhalle zu führenden und auf diese beschränkte Sperrliste, in die freiwillige Selbstsperrungen einzutragen sind. Das Land Hessen führt für die dortigen Spielhallen eine landesinterne Sperrdatei.
- 441 §5 LGlüG, der die Einrichtung einer zentralen Sperrdatei für Baden-Württemberg vorsieht und der von der Beanstandung durch den Staatsgerichtshof nicht betroffen ist, hilft insofern nicht weiter. Denn gemäß §5 Abs. 1 Satz 1 LGlüG soll diese baden-württembergische Sperrdatei lediglich den Zeitraum bis zur Inbetriebnahme der länderübergreifenden zentral geführten Sperrdatei im Sinne des §23 Abs. 1 Satz 1 GlüStV überbrücken. Nach §53 Abs. 1 Satz 2 LGlüG gilt die Pflicht der Spielhallenbetreiber nach §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG zum Abgleich mit der zentralen Sperrdatei nach §23 GlüStV bereits seit dem 1. Juli 2013.
- 442 IV.

- 443 Die Beschwerdeführerin zu 1 wird durch den in den Übergangsregelungen nach Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GlüStV sowie durch §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGLüG geregelten Stichtag 28. Oktober 2011 in ihrer Eigentumsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes aus Art. 23 Abs. 1 LV verletzt. Gleiches gilt für die Beschwerdeführerin zu 5 hinsichtlich §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGLüG. Die in den genannten Vorschriften enthaltenen Übergangsfristen als solche sind jedoch verfassungsgemäß. Dies gilt zunächst mit Blick auf die Eigentumsgarantie. Für die Berufsfreiheit ergäbe sich jedoch nichts anderes. Die auf diese Übergangsfristen bezogenen Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 sind unbegründet.
- 444 1. Die in den Spielhallen enthaltenen beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenstände der Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 sind im Hinblick auf die Möglichkeit zur Eigennutzung von der Eigentumsgarantie geschützt.
- 445 a) Die Eigentumsgarantie des Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 14 GG soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und dem Einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Sie will ihm durch Herrschafts-, Nutzungs- und Verfügungsrechte einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich gewährleisten (vgl. BVerfGE 31, 229 - Juris Rn. 26; BVerfG, Urteil vom 17.12.2013 - 1 BvR 3139/08 u.a. -, Juris Rn. 167). Dabei genießt das Eigentum einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht (vgl. BVerfGE 50, 290 - Juris Rn. 127; BVerfGE 52, 1 - Juris Rn. 123).
- 446 Zu den schutzfähigen Rechtspositionen der Eigentumsgarantie gehören zunächst alle vermögenswerten Rechte, die das bürgerliche Recht einem privaten Rechtsträger als Eigentum dergestalt zuordnet, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 83, 201 - Juris Rn. 36; BVerfGE 126, 331 - Juris Rn. 84). Dazu gehört unter anderem das Grundeigentum sowie das Eigentum an beweglichen Sachen (vgl. BVerfGE 98, 17 - Juris Rn. 71). Geschützt ist weiterhin das Besitzrecht des Mieters (vgl. BVerfGE 89, 1 - Juris Rn. 20 ff.) und entsprechend auch des Pächters (vgl. BVerfGE 105, 178 - Juris Rn. 26; BVerfGE 133, 118 - Juris Rn. 15), auch wenn diese über den betreffenden Gegenstand nur eingeschränkt verfügen können. Sie verfügen jedoch über Nutzungs- und Abwehrrechte, die gegenüber dem Staat verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz genießen (vgl. Papier, in: Maunz/Dürig .>, GG, Art. 14 Rn. 202 .-Stand: 59. Erg.-Lfg. Juli 2010>).
- 447 b) Ausgehend von diesen Maßstäben steht den Beschwerdeführerinnen zu 1, 4

und 5 jedenfalls ein von der Eigentumsgarantie geschütztes Recht zur Eigennutzung an den in den Spielhallen zusammengefassten beweglichen und unbeweglichen Gegenständen zu. Dieses folgt aus dem zivilrechtlichen Sacheigentum, soweit es die Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 an diesen Gegenständen innehaben. Soweit die als Spielhallen genutzten Räumlichkeiten oder die darin befindlichen Gegenstände gemietet oder gepachtet sind, ergeben sich aus den vertraglichen Besitz- und Gebrauchsrechten und im Falle der Pacht auch aus dem vertraglichen Recht zur Fruchtziehung von der Eigentumsgarantie geschützte Nutzungs- und Abwehrrechte.

- 448 c) Die für die Spielhallen erteilten Spielhallenerlaubnisse nach §33i GewO als solche, das heißt die sich aus ihnen ergebenden Berechtigungen, unterliegen dagegen nicht dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz. Dies ergibt sich schon daraus, dass sie nicht nur sachlicher, sondern auch persönlicher Natur und damit nicht übertragbar sind (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer .>, GewO, §33i Rn. 20 .-Stand: 58. Erg.-Lfg. Mai 2011>).
- 449 Staatliche Erlaubnisse - wie Betriebserlaubnisse - als solche sind jedenfalls dann, wenn sie nicht übertragbar sind, nicht Gegenstand des Eigentumsschutzes. Diese Frage wurde vom Bundesverfassungsgericht für Art. 14 GG bislang offen gelassen (vgl. BVerfGE 17, 232 - Juris Rn. 58), wenn auch mit der Tendenz der Ablehnung (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 -, Juris Rn. 17; ablehnend auch Bryde, in: v. Münch/Kunig .>, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 28). Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne setzt voraus, dass das betreffende Gut für den Eigentümer grundsätzlich verfügbar ist (vgl. BVerfGE 102, 1 - Juris Rn. 39). Zudem stellt eine solche öffentlich-rechtliche Erlaubnis eine durch das Recht gewährte und bestimmte Rechtsposition dar (vgl. zur Taxikonzession: BGH, Urteil vom 27.9.1989 - VIII ZR 57/89 -, Juris Rn. 19). Damit fehlt es auch an der für die Anerkennung öffentlich-rechtlicher Positionen als Eigentum notwendigen Voraussetzung des Beruhens auf nicht unerheblicher eigener Leistung (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 -, Juris Rn. 17 m.w.N.).
- 450 Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14.1.2010 - 1 BvR 1627/09 -, Juris Rn. 27 f.) sowie Wasserrechte, auf deren Grundlage eine Wasserkraftanlage betrieben wird (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24.2.2010 - 1 BvR 27/09 - , Juris Rn. 62), als von der Eigentumsgarantie zumindest insoweit für erfasst gehalten, als diese die Grundlage für einen Betrieb darstellen, der mit erheblichen Eigenleistungen errichtet wurde. Daraus ergebe sich eine Verknüpfung der öffentlich-rechtlichen Erlaubnis mit dem von Art. 14 GG jedenfalls geschützten Sacheigentum (so auch Papier, in: Maunz/Dürig .>, GG, Art. 14 Rn. 108 .-Stand: 59. Erg.-Lfg. Juli 2010>). Anknüpfungspunkt für den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz war damit das zivilrechtliche Sacheigentum an der Anlage. Der Eigentumsschutz an den mit dem Sacheigentum verknüpften öffentlich-rechtlichen Erlaubnissen bezog

sich jedoch auch nach diesen Entscheidungen dem Grunde nach nur auf den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz. Der Vertrauensschutz wird für vermögenswerte Güter als in der Eigentumsgarantie verankert angesehen; ein Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip - das an sich die Grundlage des Vertrauensschutzes bildet - ist insoweit nicht erforderlich (vgl. BVerfGE 64, 87 - Juris Rn. 66; BVerfGE 101, 239 - Juris Rn. 93). Daher hat die Einbeziehung der genannten öffentlich-rechtlichen Rechte in die Eigentumsgarantie keinen Mehrwert für den Schutzbereich der Eigentumsgarantie.

- 451 d) Ob - wie von den Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 vertreten - der von den Zivilgerichten als sonstiges Recht im Sinne von §823 Abs. 1 BGB anerkannte und damit auch entsprechend §1004 Abs. 1 BGB geschützte „eingerrichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb“ von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erfasst wird, kann offen bleiben (vgl. BVerfGE 96, 375 - Juris Rn. 61; BVerfGE 105, 252 - Juris Rn. 79; bejahend Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 114; Papier, in: Maunz/Dürig .>, GG, Art. 14 Rn. 95 ff. - Stand: 59. Erg.-Lfg. Juli 2010>; Depenheuer, in: Merten/Papier .>, Handbuch der Grundrechte, Band V, 2013, §111 Rn. 63 f.; ablehnend: Bryde, in: v. Münch/Kunig .>, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 18). Denn die hier von der Übergangsregelung betroffenen, in den Spielhallen der Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 zusammengefassten Vermögensgegenstände sind bereits von der Eigentumsgarantie geschützt. Auf die Beeinträchtigung des Kundenstamms oder von Geschäftsverbindungen, die allein über das Recht am eingerichteten oder ausgeübten Gewerbebetrieb von der Eigentumsgarantie geschützt sein könnten, kommt es hier nicht entscheidend an.
- 452 2. Bei den beschwerdegegenständlichen Übergangsregelungen des Landesglücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, nicht um Enteignungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 GG.
- 453 a) Mit der Enteignung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 GG greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet. Dies geschieht entweder durch Gesetz, das einem bestimmten Personenkreis konkrete Eigentumsrechte nimmt - Legalenteignung -, oder durch behördlichen Vollzugsakt auf Grund gesetzlicher Ermächtigung zu einem solchen Zugriff - Administrativenenteignung (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 73; BVerfGE 102, 1 - Juris Rn. 41).
- 454 Danach ist die Enteignung beschränkt auf Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden und mit ihnen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 104, 1 - Juris Rn. 30). Eine Unterscheidung nach formalen Kriterien ist verfassungsrechtlich

sinnvoll, denn sie vermeidet Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen einer (Legal-)Enteignung einerseits und Inhalts- und Schrankenbestimmungen andererseits. Das Bundesverfassungsgericht hat die Rückführung des Enteignungsbegriffs auf Vorgänge der Güterbeschaffung in letzter Zeit mehrmals bestätigt (vgl. BVerfGE 126, 331 - Juris Rn. 87; offener zwar BVerfGE 115, 97 - Juris Rn. 35; aber auch BVerfG, Urteil vom 17.12.2013 - 1 BvR 3139/08 u.a. - Juris Rn. 162).

- 455 Regelungen, die Inhalt und Schranken des Eigentums festlegen, erhalten auch dann keinen enteignenden Charakter, wenn sie im Einzelfall die Eigentümerbefugnisse über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus einschränken. Eine verfassungswidrige Inhaltsbestimmung stellt nicht zugleich einen „enteignenden Eingriff“ im verfassungsrechtlichen Sinn dar und kann wegen des unterschiedlichen Charakters von Inhaltsbestimmung und Enteignung auch nicht in einen solchen umgedeutet werden. Das gilt auch, wenn die Anwendung einer inhaltsbestimmenden Norm das Eigentum völlig entwertet. Allerdings ist zu beachten, dass der Gesetzgeber in einem solchen Fall besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt (vgl. BVerfGE 102, 1 - Juris Rn. 43). Unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind vom Gesetzgeber auszugleichen. Dabei darf er sich jedoch nicht auf den Ausgleich von besonderen Härtefällen durch einen Entschädigungsanspruch in Geld beschränken, weil die Bestandsgarantie des Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten. Die völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition kann nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommen (vgl. BVerfGE 83, 201 - Rn. 50). Missachtet der Gesetzgeber diese Grenzen, ist die gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung unwirksam (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 78 und 88 ff.).
- 456 b) Bei Anwendung dieser Vorgaben handelt es sich bei den hier zulässig angegriffenen Übergangsregelungen in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG sowie in §29 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GlüStV um Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums.
- 457 Die Übergangsregelung in §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG bestimmt, dass für Spielhallen, denen nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde, bereits nach dem 30. Juni 2013 (zusätzlich) eine Erlaubnis nach §41 LGlüG erforderlich ist. Wurde die Erlaubnis nach §33i GewO vor dem 28. Oktober 2011 erteilt, ist nach §51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG die zusätzliche Erlaubnis nach §41 LGlüG erst nach dem 30. Juni 2017 erforderlich. §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV legt fest, dass die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags über die Erlaubnispflicht von Spielhallen ab Inkrafttreten des Staatsvertrages Anwendung finden. Nach §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV gelten Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages als mit §§24 und

25 GlüStV vereinbar. Wurde die Erlaubnis nach §33i GewO vor dem 28. Oktober 2011 erteilt, gilt dies nach §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Staatsvertrages.

- 458 Damit suspendieren die genannten Übergangsbestimmungen zwar für die Zeit bis zum 30. Juni 2013 beziehungsweise 30. Juni 2017 die Anwendbarkeit des landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalts für Spielhallen nach §§24 und 25 GlüStV und nach §41 LGlüG. Für die Zeit danach beseitigen sie jedoch die Legalisierungswirkung der erteilten und der Form nach weiter fortbestehenden Erlaubnisse nach §33i GewO. Denn diese Erlaubnisse sind dann nicht mehr geeignet, einen legalen Betrieb der Spielhallen durch die Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und zu 5 zu gewährleisten.
- 459 Eine Enteignung wird durch diese Übergangsregelungen nicht bewirkt. Die bisherigen Erlaubnisse nach §33i GewO stellen keine eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen dar, die entzogen werden könnten. Abgesehen davon werden sie der Form nach auch nicht entzogen. Sie bleiben wirksam, sind nach der ab 1. Juli 2013 beziehungsweise 1. Juli 2017 für die Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 geltenden Rechtslage jedoch nicht mehr ausreichend.
- 460 Auch die in der Spielhalle zusammengefassten eigentumsrechtlich geschützten beweglichen und unbeweglichen Gegenstände werden den Beschwerdeführerinnen zu 1, 4 und 5 nicht entzogen. Diese bleiben ihnen zivilrechtlich zugeordnet. Lediglich die Nutzbarkeit der Spielhallen wird durch die Unterwerfung unter ein neues, nun strengeren Voraussetzungen unterliegendes Rechtsregime beeinträchtigt. Aber auch hierin liegt - entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen - keine Enteignung. Es handelt sich - selbst wenn man diesen Vorgang als teilweise Entziehung eigentumsrechtlich geschützter Güter zu Erfüllung öffentlicher Aufgaben werten wollte - nicht um einen Vorgang der Güterbeschaffung.
- 461 Die Übergangsregelungen sind daher nicht schon allein wegen des Fehlens einer Entschädigungsregelung verfassungswidrig (vgl. Art. 2 Abs.1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG). Vielmehr müssen sie sich an den für Inhalts- und Schrankenbestimmungen geltenden Vorgaben messen lassen.
- 462 3. Die Übergangsregelungen in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GlüStV sind zwar formell verfassungsgemäß (a). Sie sind jedoch nicht in jeder Hinsicht durch Gründe des Wohls der Allgemeinheit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt (b).
- 463 a) Die genannten Regelungen sind formell verfassungsgemäß, insbesondere im Rahmen der den Ländern zustehenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlassen. Gegen stand dieser Übergangsregelungen ist die Frage, ab wann Spielhallen, für die bereits eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, zusätzlich eine Erlaubnis nach §41

LGlüG benötigen. Wie oben dargestellt, sollte mit dem Begriff „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf den Regelungsbereich des bisherigen §33i GewO Bezug genommen werden. Da §33i GewO gerade die Voraussetzung für die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis betrifft, wurde demzufolge auch die Regelung dieser Erlaubnispflicht auf die Länder übertragen (so auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.12.2009 - 6 S 1110/07 -, Juris Rn. 45). Die Regelung der Übergangsfrist für die Fortgeltung bestehender Erlaubnisse nach §33i GewO steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Erlaubnispflicht, so dass der Landesgesetzgeber auch hierzu befugt ist.

- 464 b) Der in den Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG festgelegte Stichtag steht in materiell-rechtlicher Hinsicht mit der Eigentumsgarantie nicht in Einklang. Die Gründe hierfür können gemäß §59 Abs. 2 und §50 Satz 2 StGHG auf den in §51 Abs. 4 Satz 1 und §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV festgelegten Stichtag übertragen werden. Dies führt zu einer Unvereinbarkeitserklärung der Norm, soweit sie den Stichtag festlegt. Die in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV festgelegten Übergangsfristen verletzen die Eigentumsgarantie dagegen nicht.
- 465 aa) Der Gesetzgeber muss bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist er insbesondere an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 76 m.w.N.). Des Weiteren muss er den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes berücksichtigen, der in der Eigentumsgarantie für vermögenswerte Güter eine eigene Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 117, 272 - Juris Rn. 55; BVerfGE 122, 374 - Juris Rn. 55).
- 466 Bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets steht der Gesetzgeber nicht vor der Alternative, die alte Rechtsposition zu konservieren oder gegen Entschädigung zu entziehen. Er kann im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten - durch die Bestandsgarantie gesicherten - Vertrauen auf den Fortbestand eines wohl erworbenen Rechts verdienen (vgl. BVerfGE 58, 300 -, Juris Rn. 187). Dabei ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen ansonsten unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt. Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung

im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herbeigeführt werden (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 89). Zwischen dem sofortigen übergangslosen Inkraftsetzen des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand einmal begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfältige Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs sowie dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. BVerfGE 67, 1 - Juris Rn. 41; BVerfGE 131, 47 - Juris Rn. 36).

467 Auch die Festlegung einer angemessenen Übergangsfrist steht zwar grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 116, 96 - Juris Rn. 108). Eine Grenze ist erreicht, wenn für einen Eigentumsgegenstand keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 85). Grundstücksnutzungen, zu deren Aufnahme umfangreiche Investitionen erforderlich waren, dürfen nicht abrupt beendet werden (vgl. BVerfGE 58, 300 - Juris Rn. 184). Berücksichtigt man, dass Übergangsregelungen eine vorrangig zu ergreifende Alternative zu Entschädigungsansprüchen sind (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 94), müssen sie eine weitere Nutzung ermöglichen, die in etwa der alternativ zu zahlenden Entschädigung entspricht. Ein Kriterium für die Dauer der Übergangsfrist ist daher die Möglichkeit der Amortisation der getätigten Investition. Allerdings muss der Gesetzgeber keine Vollamortisation ermöglichen. Notwendig ist nur eine verhältnismäßige Regelung. Dem entspricht es, wenn in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Bestimmung der Höhe der Ausgleichspflicht für eine Inhalts- und Schrankenbestimmung genauso wie bei der Bestimmung der Höhe einer Enteignungsentschädigung die Sozialbindung des Eigentums berücksichtigt wird und daher nicht in jedem Fall eine Verkehrswertentschädigung geleistet werden muss. Auch die Entscheidung über die Höhe des Ausgleichs unterliegt dem Abwägungsgebot (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 23.2.2010 - 1 BvR 2736/078 -, Juris Rn. 43 ff. m.w.N.). Entsprechendes muss für Übergangsfristen gelten, welche die Amortisierung von Investitionen berücksichtigen sollen und denen im Verhältnis zu finanziellen Ausgleichsregelungen Vorrang einzuräumen ist (vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1477 -, Juris Rn. 31). Darüber hinaus kommt ein solcher Investitionsschutz nur in Betracht, wenn die Investitionen auf der Grundlage eines schutzwürdigen Vertrauens getätigt wurden.

468 bb) Der in der Übergangsregelung in §51 Abs. 4 Satz 2 LGLüG und §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV enthaltene Stichtag ist nicht durch Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt, weil er dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht hinreichend Rechnung trägt. Die in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGLüG und §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV festgelegten Übergangsfristen genügen jedoch dem Grundsatz des Vertrauensschutzes.

- 469 (1) Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, der auch in Art. 23 Abs. 1 LV verankert ist, ergeben sich für Fälle der „echten“ und der „unechten“ Rückwirkung jeweils unterschiedliche Anforderungen.
- 470 Eine Rechtsnorm entfaltet eine - grundsätzlich unzulässige - „echte“ Rückwirkung, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“). Erst mit der Verkündung, das heißt mit der Ausgabe des Verkündungsblattes, ist eine Norm rechtlich existent. Bis zu diesem Zeitpunkt, zumindest aber bis zum endgültigen Gesetzesbeschluss, muss der von einem Gesetz Betroffene grundsätzlich darauf vertrauen können, dass seine auf geltendes Recht gegründete Rechtsposition nicht durch eine zeitlich rückwirkende Änderung der gesetzlichen Rechtsfolgenanordnung nachteilig verändert wird (vgl. BVerfGE 127, 1 - Juris Rn. 56; BVerfGE 127, 31 - Juris Rn. 67). Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze. Es gilt dort nicht, wo sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Das ist namentlich dann der Fall, wenn die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, nicht mit dem Fortbestand der Regelungen rechnen konnten. Ferner kommt ein Vertrauensschutz nicht in Betracht, wenn die Rechtslage so unklar und verworren war, dass eine Klärung erwartet werden musste. Schließlich muss der Vertrauensschutz zurücktreten, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung erfordern (vgl. BVerfGE 122, 374 - Juris Rn. 66).
- 471 Soweit belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“), liegt eine „unechte“ Rückwirkung vor. Eine solche unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich unzulässig, denn die Gewährung vollständigen Schutzes zugunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht insbesondere nicht so weit, den Staatsbürger vor jeder Enttäuschung zu bewahren. Soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten, genießt die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl. BVerfGE 127, 1 - Juris Rn. 57; BVerfGE 127, 31 - Juris Rn. 68).
- 472 Der Gesetzgeber muss aber, soweit er für künftige Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte anknüpft, dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz in hinreichendem Maß Rechnung tragen. Die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen sind abzuwägen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss gewahrt

sein. Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes daher nur vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens sowie dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 127, 31 - Juris Rn. 69).

- 473 Jedenfalls ab dem endgültigen Gesetzesbeschluss müssen die Betroffenen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Verkündung und dem Inkrafttreten der Neuregelung rechnen, weshalb es ihnen von diesem Zeitpunkt an zuzumuten ist, ihr Verhalten auf die beschlossene Gesetzeslage einzurichten. Der Gesetzgeber kann deshalb berechtigt sein, den zeitlichen Anwendungsbereich einer Norm sogar im Sinne einer echten Rückwirkung auch auf den Zeitraum von dem Gesetzesbeschluss bis zur Verkündung zu erstrecken (vgl. BVerfGE 132, 302 - Juris Rn. 57).
- 474 Ein schutzwürdiges Vertrauen entfällt aber nicht erst, wenn eine Änderung der Rechtslage sicher ist, sondern schon dann, wenn mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist (vgl. BVerfGE 126, 369 - Juris Rn. 82). Auch mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament durch ein initiativberechtigtes Organ werden geplante Gesetzesänderungen öffentlich. Ab diesem Zeitpunkt sind mögliche zukünftige Gesetzesänderungen in konkreten Umrissen allgemein vorhersehbar. Deshalb können die Normunterworfenen regelmäßig nicht mehr darauf vertrauen, das gegenwärtig geltende Recht werde auch künftig unverändert fortbestehen; es ist ihnen vielmehr grundsätzlich möglich, ihre wirtschaftlichen Dispositionen durch entsprechende Anpassungen auf mögliche zukünftige Änderungen einzustellen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Beschaffung von Informationen über laufende Gesetzgebungsverfahren sei nicht zumutbar. Die Schwierigkeiten, Informationen über bereits im Parlament in Gang gesetzte Gesetzgebungsverfahren zu erlangen, übersteigen die für den durchschnittlichen Bürger bestehenden Möglichkeiten verlässlicher Orientierung über das geltende Recht nicht in erheblichem Ausmaß (vgl. BVerfGE 127, 31 - Juris Rn. 74). Auch der Tag des Kabinettsbeschlusses über den Gesetzentwurf wurde vom Bundesverfassungsgericht schon als geeigneter Stichtag für die Zerstörung von Vertrauen in den zukünftigen Fortbestand der Rechtslage angesehen, wenn die Öffentlichkeit über den Inhalt des Kabinettsbeschlusses informiert worden ist (vgl. BVerfGE 76, 220 - Juris Rn. 74; BVerfGE 126, 369 - Juris Rn. 4 und 92).
- 475 Ausnahmsweise hat das Bundesverfassungsgericht sogar schon den Beschluss des Bundeskabinetts über ein Eckpunktepapier für eine geplante Neuregelung als Stichtag für die Zerstörung des Vertrauensschutzes ausreichen lassen, wenn dadurch ein Ankündigungseffekt vermieden werden konnte, also wenn eine Verstärkung der durch die Neuregelung zu bekämpfenden Praxis verhindert werden sollte (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2009 - 1 BvR 1631/04 -, Juris Rn. 32). Generell dürfen Ankündigungseffekte durch eine verhältnismäßige Rückanknüpfung verhindert werden (vgl. BVerfGE 95, 64

- Juris Rn. 113 ff.). Bei der Beurteilung, ab welchem Zeitpunkt die Wirkung der Ankündigung einer Gesetzesänderung den Gesetzeszweck durchkreuzt, und bei der daran orientierten Festsetzung von Stichtagen steht dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum zu. Der Staatsgerichtshof muss sich insoweit auf die Prüfung beschränken, ob der Gesetzgeber seinen Spielraum in sachgerechter Weise genutzt, die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt und eine sachlich begründete Entscheidung getroffen hat (vgl. BVerfGE 95, 65 - Juris Rn. 118).

- 476 (2) Die angegriffenen Übergangsregelungen führen nur zu einer „unechten“ Rückwirkung. Sie setzen keine Rechtsfolgen für die Zeit vor ihrer Verkündung, sondern knüpfen lediglich an vor ihrem Inkrafttreten ins Werk gesetzte Sachverhalte an.
- 477 Die Übergangsregelung in §51 Abs. 4 LGlüG führt dazu, dass die gemäß §53 Abs. 1 LGlüG ab 29. November 2012 geltende landesrechtliche Erlaubnispflicht für bereits bestehende, nach §33i GewO erlaubte Spielhallen zunächst suspendiert wird. Dadurch gewährleistet diese Übergangsregelung, dass das Erlaubnisregime des §41 LGlüG keine „echte“, sondern nur eine „unechte Rückwirkung“ entfaltet.
- 478 Auch die allein von der Beschwerdeführerin zu 1 zulässig angegriffene Übergangsregelung in §29 Abs. 4 Satz 1 und 3 GlüStV entfaltet für sie keine echte Rückwirkung. Denn die zum 1. Juli 2012 in Kraft getretene Vorschrift suspendierte die Anwendbarkeit des landesrechtlichen Erlaubnisfordernisses einschließlich der Erlaubniserteilungsvoraussetzung des Verbots von Verbundspielhallen nach §§24 und 25 GlüStV bis zum 1. Juli 2013.
- 479 Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG enthält - entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen - zu diesen Fragen keine Aussage. Er bestimmt lediglich, dass Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, durch Landesrecht ersetzt werden kann. Die Länder haben das bisherige, in §33i GewO geregelte Bundesrecht durch den Glücksspielstaatsvertrag, der am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist, sowie Baden-Württemberg durch das ergänzende Landesglücksspielgesetz, das am 29. November 2012 in Kraft getreten ist, ersetzt. Aus Art. 125a Abs. 1 GG ergibt sich nicht, dass diese Länderregelungen tatbestandlich nicht an einen Zeitpunkt anknüpfen könnten, der vor der Ersetzung von Bundesrecht liegt, soweit sich die Rechtsfolgen auf die Zeit nach der Ersetzung des betreffenden Bundesrechts durch Landesrecht beziehen, also keine echte Rückwirkung entfalten. Denn die Geltung des Bundesrechts bis zum Zeitpunkt der Ersetzung wird durch eine solche Landesregelung nicht beeinträchtigt.
- 480 (3) Die angegriffenen Übergangsregelungen tragen dem bei nur unechter Rückwirkung zu beachtenden Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht in verhältnismäßiger Weise Rechnung. Der Gesetzgeber hat insoweit den ihm von Verfassungen wegen zustehenden Spielraum überschritten (a.A. Bay. VerfGH, Entscheidung

vom 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. -, Juris Rn. 90 - 96; Bay. VGH, Beschluss vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1477 -, Juris Rn. 16 ff. und 31; Nds. OVG, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris Rn. 35 ff.; OVG LSA, Beschluss vom 14.11.2013 - 1 M 124/13 -, Juris; Sächs. OVG, Beschluss vom 17.12.2013 - 3 B 418/13 -, Juris Rn. 15 ff.; OVG Saarl., Beschluss vom 10.2.2014 - 1 B 476/13 -, Juris; die Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg lassen die Frage derzeit noch offen, vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 13.6.2013 - 6 S 940/13 -, nicht veröffentlicht).

- 481 (a) Dies gilt, sofern ab dem Stichtag kein schutzwürdiges Vertrauen mehr bestand, allerdings noch nicht für die in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG und §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV normierten Übergangsfristen von einem Jahr und fünf Jahren.
- 482 (aa) Die einjährige Übergangsfrist des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und des §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG ist trotz des Umstands, dass sie getätigte Investitionen in eigentumsrechtlich geschützte Vermögensgegenstände im Vergleich zu ihrer durchschnittlichen Nutzungsdauer relativ abrupt und - anders als bei vor dem Stichtag erlaubten Spielhallen - sogar ohne die Möglichkeit einer Befreiung in Härtefällen (vgl. §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG) entwertet, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn die Investitionen wurden auf eigenes Risiko zu einem Zeitpunkt getätigt, zu dem auf den Fortbestand der bisher geltenden Rechtslage, nach der für Spielhallenerlaubnisse weniger strenge Voraussetzungen galten, nicht mehr vertraut werden durfte.
- 483 Diese damit verfassungsrechtlich nur mit einem geringen Gewicht versehenen Eigentumsinteressen der Betreiber solcher Spielhallen werden zudem im Rahmen einer Abwägung mit den mit hohem Gewicht versehenen Zielen der neuen Regelungen für Spielhallen, der wirksamen Bekämpfung der Glücksspielsucht und des Spieler- und Jugendschutzes, überwunden. Die Übergangsfrist von einem Jahr nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages erlaubte den betroffenen Spielhallenbetreibern eine geordnete Abwicklung ihrer dann unzulässigen Spielhallenbetriebe. Dagegen hätte eine längere Übergangsfrist für Spielhallen, denen noch vor Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes (vgl. §51 Abs. 3 LGlüG), aber nach Wegfall der Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den zukünftigen Fortbestand der Rechtslage eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde, es ermöglicht, dass Spielhallenbetreiber in Kenntnis der neuen Rechtslage Vorraterlaubnisse hätten erwirken und längerfristig ausnutzen können (vgl. zu dieser Zielsetzung die Begründung zu §29 Abs. 4 GlüStV, LT-Drs. 15/1570, S. 94).
- 484 (bb) Auch die fünfjährige Übergangsfrist des §51 Abs. 4 Satz 1 LGlüG ist nicht zu beanstanden.
- 485 Der Gesetzgeber musste zur Wahrung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes keine fünfzehnjährige Übergangsfrist (wie in §41 Abs. 1 Satz 3 LGlüG) und auch keine an der individuellen Amortisation ausgerichtete, gestaffelte Übergangsfrist festsetzen, auch wenn es bei der Amortisation einer Spielhalle weniger auf die

Geldspielgeräte, die nicht zwingend vom Spielhallenbetreiber aufgestellt sein müssen, als auf die Investitionen in die Spielhalle im Übrigen ankommt. Denn der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass viele vor dem 28. Oktober 2011 erlaubte Spielhallen bereits deutlich länger als seit dem Jahr 2011 in Betrieb sind, so dass insoweit nicht nur von einer möglichen Amortisationsdauer von lediglich fünf Jahren ausgegangen werden kann. Zudem können Gründe des Gemeinwohls für die Zulässigkeit einer geringeren Amortisation sprechen. Solche überwiegenden Gründe ergeben sich hier aus den Zielen des Jugend- und Spielerschutzes. Diese rechtfertigen auch eine Umgestaltung der bisherigen Rechtslage innerhalb von fünf Jahren. Abgesehen davon können im Rahmen der Härtefallregelung nach §51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG individuell bestehende Härten - auch im Hinblick auf eine unzureichende Abschreibungsmöglichkeit (vgl. §51 Abs. 5 Satz 4 LGlüG) - durch eine Befreiung berücksichtigt werden.

486 (b) Die Stichtagsregelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und in §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG knüpft mit dem 28. Oktober 2011 jedoch an einen Zeitpunkt an, zu dem das Vertrauen noch schutzwürdig war.

487 (aa) Die Beschwerdeführerinnen zu 1 und 5 haben im Vertrauen auf die gesetzliche Regelung in §33i GewO, aus dem sich bei Erfüllung der dort genannten Voraussetzungen ein gebundener Anspruch ergibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.11.2005 - 6 C 8/05 - Juris Rn. 32), Investitionen in beträchtlicher Höhe getätigt und von der Eigentumsgarantie geschützte vermögenswerte Rechtspositionen erlangt. Aus der in der Branche bekanntermaßen allgemein üblichen Verwaltungspraxis der Behörden in Baden-Württemberg und den übrigen Ländern, die Spielhallenerlaubnis erst nach Fertigstellung der Spielhalle zu erteilen, ergab sich für die potentiellen Spielhallenbetreiber die Notwendigkeit, die Errichtung oder den Umbau einer Spielhalle bereits vor der Erlaubniserteilung abzuschließen. Durch diese verfahrensmäßige Besonderheit erlangt das Vertrauen auf den Fortbestand der gesetzlichen Anspruchsgrundlage ein besonderes Gewicht. Das Bestehen dieser Praxis hat die Landesregierung am 21. Februar 2014 auf Anfrage des Staatsgerichtshofs ausdrücklich bestätigt (ebenso Bay. VGH, Beschlüsse vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1477 -, Juris Rn. 28 und vom 22.10.2013 - 10 CE 13.2008 -, Juris Rn. 25). Als Grund für diese Praxis wurde angegeben, dass die Spielhallenerlaubnis wie die gaststättenrechtliche Erlaubnis eine raumbezogene Personalerlaubnis ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.11.2005 - 6 C 8/05 - Juris Rn. 33), bei der die Einhaltung der raumbezogenen Voraussetzungen erst nach Fertigstellung der Räume verlässlich beurteilt werden kann.

488 Gegenstand des betätigten Vertrauens der Beschwerdeführerinnen zu 1 und 5 waren daher nicht die ihnen erteilten Erlaubnisse nach §33i GewO. Der Erwerb der von der Eigentumsgarantie geschützten vermögenswerten Rechtspositionen war vor der Erteilung der Spielhallenerlaubnis rechtlich zulässig. Mit der Ausführung eines baugenehmigungspflichtigen Vorhabens darf nach §59 Abs. 1 LBO nach Erteilung des Baufreigabebescheins begonnen werden. Aus dem Umstand, dass der Betrieb der betreffenden Spielhallen erst nach Erteilung der Spielhal-

lenerlaubnis legal war, ergibt sich nicht (so aber OVG LSA, Beschluss vom 14.11.2013 - 1 M 124/13 -, Juris Rn. 5; Sächs. OVG, Beschluss vom 17.12.2013 - 3 B 418/13 -, Juris Rn. 8; ebenso Bay. VGH, Beschlüsse vom 20.9.2013 - 10 CE 13.1834 -, Juris Rn. 20, und vom 22.10.2013 - 10 CE 13.2008 -, Juris Rn. 21), dass - insbesondere bauliche - Investitionen in die Spielhallen ebenfalls erst nach Erlaubniserteilung getätigt werden durften.

489 (bb) Die Entstehung dieses Vertrauens war nicht durch eine unklare oder verworrene Rechtslage gehindert. Die Rechtslage nach §33i GewO war eindeutig. Insbesondere kam es nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Erlaubnisversagungsgrund des §33i Abs. 2 Nr. 3 GewO, der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes, nur auf die Spielgeräte innerhalb einer Spielhalle an. Die Einbeziehung benachbarter Spielhallen in die Prüfung dieser Voraussetzung war ausgeschlossen. Verbundspielhallen waren zulässig (vgl. BVerwG NVwZ 1985, 268, 269; BVerwG, NVwZ 1990, 1075, 1076). Das Bestehen einer unklaren Rechtslage lässt sich auch nicht daraus folgern, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2006 in seiner Entscheidung zum Sportwetten-Monopol ein solches im Hinblick auf die Berufsfreiheit für verhältnismäßig gehalten hat, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist, und zudem darauf hingewiesen hat, dass das Spiel an Automaten nach derzeitigem Kenntnisstand das höchste Suchtpotential besitze (vgl. BVerfGE 115, 276 - Juris Rn. 100). Denn daraus ergab sich allenfalls ein abstrakter Regelungsauftrag an den Gesetzgeber und noch keine unklare Lage des bestehenden Rechts. Entsprechendes gilt für die Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie des Bundesverwaltungsgerichts, die im Hinblick auf die Prüfung der Geeignetheit oder Kohärenz von Beschränkungen der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit festgestellt haben, dass diese sich nicht sektoral auf den von der damaligen Monopolregelung erfassten Sportwettenbereich beschränken dürfe, sondern auch das staatliche Verhalten im Bereich von Lotterien und anderen Glücksspielen mit vergleichbarem oder höherem Suchtpotenzial einbeziehen müsse, wie etwa das Kasino- und Automatenpiel (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 - 8 C 15/09 -, Juris Rn. 79; EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 8.9.2010 - Rs. C-316/07 u.a. „Markus Stoß“).

490 (cc) Auf den Fortbestand des §33i GewO konnte erst nach Veröffentlichung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages in einer Landtagsdrucksache - jedenfalls nach der Veröffentlichung der entsprechenden Landtagsdrucksache in Baden-Württemberg am 18. November 2011 - nicht mehr vertraut werden. Allein nach diesem Zeitpunkt getätigte Investitionen, die zu eigentumsrechtlich geschützten Gütern führen, beruhen nicht mehr auf schutzwürdigem Vertrauen. Für die Frage des Vertrauensschutzes ist es von entscheidender Bedeutung, wann ein Regelungsentwurf, mit dessen Inkrafttreten ernsthaft gerechnet werden muss, von amtlicher Seite erstmals hinreichend konkret öffentlich bekannt gemacht wurde.

491 Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2011 über den

Entwurf des Staatsvertrags erfolgte in nicht öffentlicher Sitzung. Für Baden-Württemberg amtlich bekannt wurde der dort beschlossene Vertragsentwurf erst durch die Mitteilung der Landesregierung vom 8. November 2011, die am 9. November 2011 im Landtag einging und durch Beschluss des Landtags in die Ausschüsse verwiesen (vgl. Plenarprotokoll vom 9.11.2011, S. 709), jedoch erst am 18. November 2011 als Landtagsdrucksache öffentlich ausgegeben wurde (LT- Drs. 15/849). Dieser Mitteilung war die von Art. 50 Satz 2 LV vorgesehene Zustimmung des Ministerrats vorausgegangen. Der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zum Staatsvertrag wurde dem Landtag am 17. April 2012 zugeleitet und am 25. April 2012 als Drucksache veröffentlicht (LT-Drs. 15/1570). Am 20. Juni 2012 hat der Landtag über das Zustimmungsgesetz beschlossen, das im Gesetzblatt vom 29. Juni 2012 verkündet wurde. Erst nach Inkrafttreten dieses Zustimmungsgesetzes am 30. Juni 2012 konnte der Staatsvertrag vom Ministerpräsidenten mit Hinterlegung einer entsprechenden Urkunde bei der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt für Baden-Württemberg verbindlich werden.

- 492 Da es hier nicht um eine echte Rückbewirkung von Rechtsfolgen geht, sondern um die Zerstörung des Vertrauens in den zukünftigen Fortbestand von Regelungen, kommt es nach den oben dargestellten Vorgaben nicht auf den Beschluss des Landtags vom 20. Juni 2012 über das Zustimmungsgesetz an. Der Tag der Einbringung des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes in den Landtag am 17. April 2012 sowie der Tag von dessen Veröffentlichung als Drucksache am 25. April 2012 mussten hier ebenfalls nicht als Stichtage herangezogen. Auch wenn ab diesem Zeitpunkt regelmäßig mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist, weil die mögliche zukünftige Gesetzesänderung in konkreten Umrissen öffentlich wird, kann bei dem Abschluss von Staatsverträgen von einem früheren Zeitpunkt ausgegangen werden, ab dem das Vertrauen in den Fortbestand der bestehenden Rechtslage beseitigt wird. Denn in dem genannten Verfahrensstadium steht das Parlament in der Praxis nur noch vor der Alternative, dem Staatsvertrag als Ganzes zuzustimmen oder ihn abzulehnen. Der Text des Staatsvertrages steht mit der Unterzeichnung durch die Ministerpräsidenten regelmäßig fest. Daher wird der Landtag von Baden-Württemberg auch schon vor der Unterzeichnung durch den Ministerpräsidenten angehört und kann Stellungnahmen zum geplanten Staatsvertrag abgeben. Somit ist zumindest schon ab der Unterzeichnung eines Staatsvertrages durch die Ministerpräsidenten mit einer zukünftigen Gesetzesänderung ernsthaft zu rechnen, wenn die amtliche Veröffentlichung des unterzeichneten Staatsvertrages sichergestellt ist. In dem am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag war das landesrechtliche Erlaubniserfordernis (§24 GlüStV), die Übergangsregelung (§29 Abs. 4 GlüStV) sowie das Verbot von Verbundspielhallen als Erlaubniserteilungsvoraussetzung (§25 Abs. 2 GlüStV) bereits enthalten. Des Weiteren war dort bereits die grundsätzliche Verpflichtung zur Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen enthalten (§25 Abs. 1 GlüStV). Auch wenn die nähere Ausgestaltung des Abstandsgebots den Ländern überlassen blieb und in Baden-Württemberg erst mit dem Landesglücksspielgesetz näher ausgestaltet wurde, mussten die Spielhallenbetreiber bereits aufgrund des Glücksspiel-

staatsvertrages mit einem Abstandsgebot wie in §42 Abs. 1 LGlüG normiert ernsthaft rechnen.

- 493 Darüber hinaus kann grundsätzlich auch schon zu einem noch früheren Zeitpunkt mit einer zukünftigen Neuregelung ernsthaft gerechnet werden. Bereits mit Beschluss der Ministerpräsidenten über den Entwurf eines Staatsvertrages liegen konkrete Regelungen vor, die - vorbehaltlich von Änderungen aufgrund der vor der Unterzeichnung erfolgenden Unterrichtung der Landtage - mit hoher Wahrscheinlichkeit geltendes Recht werden (so auch Bay. VGH, Beschlüsse vom 28.8.2013 - 10 CE 13.1414 - , Juris Rn. 25, und vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1477 -, Juris Rn. 22). Voraussetzung für die Zerstörung von Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage ist aber auch hier, dass die geplanten Änderungen hinreichend konkret amtlich veröffentlicht werden.
- 494 Dies ist für die Zerstörung des Vertrauens der rechtsunterworfenen Bürger von entscheidender Bedeutung (a.A. Nds. OVG, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris Rn. 38; OVG Saarl., Beschluss vom 10.2.2014 - 1 B 476/13 -, Juris Rn. 32). So hat auch das Bundesverfassungsgericht regelmäßig die Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament für einen für die Zerstörung des Vertrauens in den zukünftigen Fortbestand der Rechtslage entscheidenden Zeitpunkt gehalten und zur Begründung darauf abgestellt, dass es dem durchschnittlichen Bürger keine erheblichen Probleme bereite, Informationen über ein laufendes Gesetzgebungsverfahren zu erlangen (vgl. BVerfGE 127, 31 - Juris Rn. 74). Soweit das Bundesverfassungsgericht schon den Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bundesregierung über einen Gesetzentwurf - und nicht erst dessen Veröffentlichung als Bundesratsdrucksache (vgl. Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG) - als zulässigen Stichtag angesehen hat (vgl. BVerfGE 126, 369 - Juris Rn. 92), ist dies dadurch begründet, dass Beschlüsse der Bundesregierung über Gesetzentwürfe in aller Regel mit einer Pressemitteilung bekannt gemacht und darüber hinaus häufig im Wortlaut auf der Homepage der Bundesregierung veröffentlicht werden. Auch in diesem Fall handelt es sich um eine hinreichend konkrete und verlässliche Information von staatlicher Seite. Eine solche ist jedoch grundsätzlich erforderlich, um das Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage zu zerstören.
- 495 Der Beschluss der Ministerpräsidenten auf der Konferenz vom 28. Oktober 2011 wurde nicht veröffentlicht. Die Medien-Information des Vorsitzlandes Schleswig-Holstein vom 28. Oktober 2011 zu dieser Konferenz wies lediglich darauf hin, dass sich die Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein auf einen Entwurf zur Liberalisierung des Glücksspielmarktes geeinigt hätten. Nach dem Entwurf, der auf der Konferenz verabschiedet worden sei, solle es 20 Lizenzen für Sportwettenanbieter und eine Steuer auf den Umsatz von fünf Prozent geben. Das sogenannte Casinospiele solle im Internet nicht erlaubt werden. Der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt freute sich, dass sie sich in Lübeck für das Zahlenlotto, die Sport- und Pferdewetten sowie das gewerbliche Spiel (Spielhallen) auf eine gemeinsame europarechtskonforme Linie verständigt hätten. So werde es

möglich, das immer schon legale Lotto zu stabilisieren, suchtfördernden Fehlentwicklungen im Bereich der Spielhallen entgegen zu wirken und bislang illegale Sportwetten zu liberalisieren, allerdings auch zu kanalisieren. Aus dieser Medien-Information ergibt sich nicht, mit welchen Beschränkungen die Spielhallenbetreiber zu rechnen haben und ab wann sie gelten sollen. Auf die den Spielhallen konkret drohenden Beschränkungen - insbesondere das Verbot von Verbundspielhallen sowie die Behandlung von bereits erteilten Erlaubnissen - geht die Medien-Information nicht ein. Daher war sie nicht geeignet, ein schutzwürdiges Vertrauen in die bisher geltende Rechtslage zu zerstören.

- 496 Daraus ergibt sich, dass der Inhalt des geplanten Staatsvertrages in Baden-Württemberg erstmals durch die Veröffentlichung der Mitteilung der Landesregierung vom 8. November 2011 über den Entwurf dieses Staatsvertrages in der Landtags-Drucksache 15/849 am 18. November 2011 allgemein amtlich bekannt gemacht wurde. Allerdings kann - da es sich hier um einen Staatsvertrag der Länder handelt - auch eine frühere amtliche Veröffentlichung in einem der anderen Länder als Landtagsdrucksache allgemein zur Zerstörung eines schutzwürdigen Vertrauens geführt haben.
- 497 Die im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. September 2013 (10 CE 13.1477 - Juris Rn. 22) genannte Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Sitzung des Niedersächsischen Landtags am 13. Oktober 2011 enthält nur die Ankündigung, dass der entworfene Staatsvertrag am 15. Dezember 2011 von den Ministerpräsidenten unterzeichnet werden sollte. Eine Wiedergabe des die Spielhallen konkret betreffenden Inhalts findet sich dort nicht.
- 498 Entgegen der Meinung der Landesregierung kann für die Zerstörung des Vertrauens auch nicht auf die vor der Erarbeitung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags durchgeführte Verbändeanhörung abgestellt werden (so aber OVG LSA, Beschlüsse vom 14.11.2013 - 1 M 124/13 -, Juris Rn. 12 - und vom 13.11.2013 - 1 M 1 1 4 /13 -, Juris Rn. 11 ff.). Nach der Sonderministerpräsidentenkonferenz vom 6. April 2011 haben die Ministerpräsidenten den Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages zur Anhörung und Notifizierung freigegeben. In der diesbezüglichen Pressemitteilung der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 6. April 2011 (Nr. 226/2011) wird jedoch nur gemeldet, dass sich die Ministerpräsidenten grundsätzlich auf einen Entwurf für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag geeinigt hätten und dass dieser der Überarbeitung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien bedürfe. Der alte Vertrag laufe Ende des Jahres aus. Wichtige Ziele des Glücksspielstaatsvertrages seien die Bekämpfung der Spielsucht, die Kanalisierung des Spieltriebs, der Schutz vor Manipulationen und Betrug sowie der Jugendschutz. Auf die für Spielhallen geplanten Regelungen geht die Pressemitteilung nicht ein. Weitere Einzelheiten werden nur zu Lotterien, Sportwetten, Spielbanken und Werbung aufgeführt.
- 499 In der Zeit vom 15. April bis 6. Mai 2011 fand eine ergänzende schriftliche und

am 25. Mai 2011 eine nicht öffentliche mündliche Anhörung zum Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages statt. Das damalige Vorsitzland der Ministerpräsidentenkonferenz Sachsen-Anhalt hatte hierzu 129 Institutionen zu einer ergänzenden schriftlichen Stellungnahme zu dem konkreten Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Stand 14. April 2011) eingeladen. Dabei waren über 70 Stellungnahmen für über 80 Institutionen eingegangen. Am 25. Mai 2011 hat zudem eine mündliche Anhörung in Magdeburg stattgefunden, an der 51 Institutionen, die schriftlich Stellung genommen hatten, teilgenommen haben. Sämtliche Stellungnahmen seien - so die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt - geprüft und im Entwurf selbst oder in seinen Erläuterungen berücksichtigt worden (vgl. LT-Drs. Sachsen-Anhalt 6/914, S. 4 f.). In der Einladung zur Anhörung sind die genannten Institutionen darauf hingewiesen worden, dass der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages mit Stand 14. April 2011 auf der Internetseite „www.mpk.sachsen-anhalt.de“ abrufbar sei.

- 500 Die Verbändeanhörung reichte im konkreten Fall jedoch nicht aus, um das Vertrauen der Rechtsunterworfenen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage zu zerstören. Zwar war der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages mit Stand April schon zu dieser Zeit auf der Homepage des Landes Sachsen-Anhalt einsehbar und enthielt auch schon das Verbot von Verbundspielhallen sowie einen entsprechenden Stichtag bezogen auf den 6. April 2011. Allerdings haben die übrigen Regelungen - darunter auch Teile der Übergangsregelung - im Vergleich zur am 28. Oktober 2011 beschlossenen Fassung einige Änderungen erfahren. In der Pressemitteilung vom 6. April 2011 zur Sonderministerpräsidentenkonferenz findet sich kein Hinweis auf die Veröffentlichung. Die Pressemitteilung war von Spielhallenbetreibern auch sonst nicht als Anstoß zu verstehen, selbständig auf der Internetseite des Vorsitzlandes nach diesem Entwurf zu suchen. Denn dort fand sich keine Aussage zu geplanten Änderungen im Recht der Spielhallen, genannt waren lediglich Lotterien, Sportwetten, Spielbanken und die Werbung. Das Anschreiben des Chefs der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 14. April 2011 an die 129 zur Anhörung vorgesehenen Institutionen war ebenfalls nicht geeignet, das Vertrauen der Spielhallenbetreiber in Deutschland zu zerstören. Denn es ist keineswegs zwingend, dass Spielhallenbetreiber Mitglied in einem der angehörten Automatenverbände sind. Damit ist nicht nachgewiesen, dass die für Spielhallen geplanten Regelungen von amtlicher Seite hinreichend konkret öffentlich bekannt gemacht wurden. Die spätere Anhörung wurde zudem nicht öffentlich durchgeführt und sollte noch Einfluss auf den Inhalt des Vertrages haben.
- 501 Der rechtsunterworfenen Bürger bedarf einer hinreichend verlässlichen und konkreten Grundlage, um sein Verhalten auf künftige Rechtsänderungen einstellen zu können. Daher kann es auch nicht entscheidend darauf ankommen, ob und inwieweit Vorhaben zur Änderung des Glücksspielwesens bis zur Veröffentlichung des am 28. Oktober 2011 beschlossenen Entwurfs in Internetforen von Automatenverbänden oder in der Presse diskutiert wurden (so etwa auf der Internetseite von www.isa-guide.de, im Internetforum „lotteriespiele.com“, a.A. dazu: Bay. VGH,

Beschluss vom 30.9.2013 - 10 CE 13.1834 -, Juris Rn. 20; OVG LSA, Beschluss vom 14.11.2013 - 1 M 124/13 -, Juris Rn. 8).

502 Bloße rechtspolitische Diskussionen in der Presse, in Internet-Medien oder gar Internet-Foren reichen nicht aus, um einen Vertrauensschutz der Rechtsunterworfenen zu zerstören. Wenn die Landesregierung insoweit auf ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 2. April 2004 (BGHZ 158, 354 - Juris Rn. 16) abstellt, das die „Mitte der achtziger Jahre einsetzende Diskussion um die rechtlichen Probleme der Altlasten und ihre Bewältigung“ für ausreichend gehalten hat, um den Vertrauensschutz zu zerstören, überzeugt dieser Hinweis nicht. So wird vom Bundesgerichtshof zum Nachweis der Vertretbarkeit dieser Auffassung auf einen Aufsatz von Papier (DVBl 1996, 125) verwiesen. Dort geht es allerdings um die Zerstörung von Vertrauensschutz durch eine unklare und verworrene Rechtslage, die durch in der rechtswissenschaftlichen Literatur eintretende Diskussionen entstanden war (vgl. Papier, a.a.O.). Wenn durch rechtswissenschaftliche Diskussionen die geltende Rechtslage unsicher wird, handelt es sich um etwas anderes, als wenn im öffentlichen Raum über mögliche politische Vorhaben diskutiert wird. Solche Diskussionen sind in einer Demokratie üblich; sie werden kontrovers geführt und ihr Ausgang ist offen. Vom rechtsunterworfenen Bürger kann nicht verlangt werden, dass er sich ständig über deren wechselnden Verlauf informiert und sein Verhalten auf den jeweiligen Stand dieser Diskussionen ausrichtet.

503 Erst recht kann es für die Frage der Zerstörung schutzwürdigen Vertrauens nicht auf die Veröffentlichung von Entwürfen eines Staatsvertrags in nicht amtlichen Internetforen ankommen, wie der Veröffentlichung eines Entwurfs vom 3. Dezember 2010 am 11. April 2011 auf der Seite eines Computer Clubs (am 3. April 2014 noch zu finden unter <http://chriszim.com/2011/gluecksspielstaatsvertrag-entwurf-geleaked>). Denn der rechtsunterworfenen Bürger ist nicht verpflichtet, fortwährend das Internet selbständig nach geplanten Rechtsänderungen zu durchsuchen, die von den amtlichen Stellen nicht willentlich und nicht auf dem dafür vorgesehenen Wege verlautbart wurden. Solchen Entwürfen fehlt es an einer hinreichenden inhaltlichen Zuverlässigkeit. Im Übrigen muss der Bürger nicht damit rechnen, dass Entwürfe unter Verletzung dienstlicher Geheimhaltungspflichten im Internet vorab veröffentlicht werden. So wurde der auf der Seite des Computer Clubs zu findende Entwurf, der dem Chaos Computer Club „zugespielt“ worden sei, als „geleaked“ bezeichnet.

504 Schließlich stammt der im Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 19. November 2013 (1 L 833/13 - Juris Rn. 16) genannte Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags mit Stand vom „6. Oktober 2011“ (noch am 3. April 2014 im Internet zu finden auf der Seite von „<http://www.forumgewerberecht.de/attachment,attachment,3950.html>“) ebenfalls nicht hinreichend sicher aus einer authentischen Quelle. Er zeigt ferner Überarbeitungen im Änderungsmodus an, bei denen nicht klar ist, wer sie vorgenommen hat. Darüber hinaus ist nicht bekannt, wann dieser Entwurf in das Internet gestellt wurde.

- 505 (dd) Der Zweck der Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG, das strenge Erlaubnisregime für Spielhallen sowie die deutliche Verringerung ihrer Zahl möglichst zügig umzusetzen, um damit den gewichtigen Zielen der Bekämpfung der Glücksspielsucht und des Spielerschutzes zu dienen, erlaubt es nicht, ein am 28. Oktober 2011 immer noch als schutzwürdig anzusehendes Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage beiseite zu drängen. Die Regelung ist insoweit weder erforderlich noch angemessen. Denn es ist nicht ersichtlich, dass eine Regelung, die den Zeitpunkt der ersten Veröffentlichung der geplanten Neuregelung in einer Landtagsdrucksache als Stichtag festgelegt hätte, die Verwirklichung dieser Ziele erheblich beeinträchtigt hätte. Dies wäre - soweit in keinem anderen Land eine frühere Veröffentlichung erfolgt sein sollte - der 18. November 2011 und damit drei Wochen später gewesen. Ein solcher Stichtag hätte im Übrigen auch regelungstechnisch keine Probleme bereitet, weil das Datum spätestens zur Unterzeichnung des Staatsvertrages hätte eingetragen werden können.
- 506 In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber habe nach einer Abwägung mit den durch den Staatsvertrag verfolgten Zielen auch auf einen Zeitpunkt abstellen dürfen, zu dem das Vertrauen noch nicht zweifelsfrei erschüttert gewesen sei. Denn damit habe - wie sich aus der Begründung von §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV ergebe (vgl. LT-Drs. 15/1570, S. 94) - die Erwirkung von Vorratserlaubnissen in Kenntnis der Rechtslage verhindert werden sollen (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 7.1.2014 - 7 ME 90/13 -, Juris Rn. 38). Zwar kann grundsätzlich zur Verhinderung sogenannter Ankündigungseffekte auch auf einen Zeitpunkt abgestellt werden, in dem das Vertrauen noch nicht zweifelsfrei erschüttert war. Jedoch muss auch eine solche Stichtagsfestlegung noch verhältnismäßig und sachlich vertretbar sein.
- 507 Dies ist hier nicht der Fall. Die getroffene Übergangsregelung stellt keinen angemessenen Ausgleich zwischen dem angestrebten Gesetzeszweck und dem enttäuschten Vertrauen her. Die Erwirkung von Vorratserlaubnissen ist bereits wegen der Besonderheiten des Verfahrens der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis weitgehend ausgeschlossen. Die Landesregierung hat selbst darauf verwiesen, dass üblicherweise die Spielhallenerlaubnis nach §33i GewO erst nach Abschluss der Umbauarbeiten erteilt wird, weil erst zu diesem Zeitpunkt verlässlich die Einhaltung der Vorschriften der Spielverordnung und des Spielhallenrechts beurteilt werden können.
- 508 (c) Der Stichtag in den Übergangsregelungen §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 2 LGlüG verletzt selbst dann, wenn das Datum 28. Oktober 2011 hätte gewählt werden können, in nicht mehr vertretbarer Weise den Grundsatz des Vertrauensschutzes, weil er an die Erteilung der Erlaubnis nach §33i GewO anknüpft.
- 509 Maßgeblich für das Vorliegen von Vertrauensschutz ist der Zeitpunkt der Entstehung der eigentumsrechtlich geschützten Position. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass die Festlegung von Stichtagen aus Gründen der Rechtssicherheit notwendigerweise eine schematische Entscheidung verlangt, die im Hinblick auf die Einzelfallgerechtigkeit zu gewissen Härten führt. Daher kann es insoweit nicht auf den Tag der jeweils individuell getroffenen Investition ankommen.

- 510 Bei Berücksichtigung der mit der Übergangsregelung verfolgten Ziele ist nach der gebotenen Abwägung nicht erkennbar, dass die Regelung verhältnismäßig ist. Angesichts der Praxis, dass die gewerberechtliche Erlaubnis nach §33i GewO zum Betrieb einer Spielhalle regelmäßig erst nach der Errichtung und ihrer baulichen Abnahme beantragt und erteilt wurde, wäre es zur mit der Regelung in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bezweckten Verhinderung von Vorratserlaubnissen ausreichend gewesen, grundsätzlich auf den Antrag und nicht auf die Erlaubniserteilung abzustellen. Zu berücksichtigen wäre gewesen, dass typischerweise die Spielhalle im Zeitpunkt der Antragstellung baulich schon hinreichend errichtet ist und der potentielle Spielhallenbetreiber damit im Hinblick auf den gesetzlichen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis sein Vertrauen bereits vor der Erlaubniserteilung betätigt hat. Um etwaige von der geschilderten Praxis abweichende Anträge von dem Vertrauensschutz auszuschließen, wäre es dem Gesetzgeber unbenommen gewesen, neben der formalen Antragstellung an weitere Umstände, wie die fertige Errichtung der Spielhalle und die Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Baufreigabebescheins, anzuknüpfen.
- 511 Das Abstellen auf die behördliche Erlaubniserteilung als Zeitpunkt für die Zerstörung des Vertrauensschutzes ist für die betroffenen Spielhallenbetreiber dagegen unzumutbar. Es wird dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verfahrensfairness nicht gerecht. Der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung lag in der Hand der zuständigen Behörden, die bei möglicher Kenntnis der zukünftigen Stichtagsregelung zur „Herrin“ über deren Eingreifen werden konnten (a. A. OVG LSA, Beschluss vom 13.11.2013 - 1 M 114/13 -, Juris Rn. 3; OVG Saarl., Beschluss vom 10.2.2014 - 1 B 476/13 -, Juris Rn. 22 ff.). Eine solche Kenntnis der Behörden war vor allem deshalb nicht ausgeschlossen, weil die Landesregierungen den Staatsvertrag ausgehandelt haben.
- 512 Es ist auch nicht erkennbar, dass die Erreichung des mit der Neuregelung verfolgten Ziels, nämlich die Bekämpfung der Glückspielsucht, durch ein Abstellen auf einen früheren Zeitpunkt als die Erlaubniserteilung erheblich erschwert worden wäre.
- 513 cc) Aufgrund von §59 Abs. 2 und §50 Satz 2 StGHG kann der Staatsgerichtshof auch das hier insoweit nicht zulässig angegriffene Zustimmungsgesetz in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV beanstanden, soweit es um den dort festgelegten Stichtag geht. Gleiches gilt für den von der Beschwerdeführerin zu 4 mangels Beschwer nicht angegriffenen Stichtag in §51 Abs. 4 Satz 1 LGlÜG. Denn die dortigen Stichtage sind identisch mit den Stichtagen in den hier angegriffenen Bestimmungen und aus denselben Gründen verfassungswidrig.

- 514 dd) Im Hinblick auf die Stichtage in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG kommt nur eine Unvereinbarkeitserklärung in Betracht. Bei einer Nichtigkeitserklärung der genannten Normen träte ein Zustand ein, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige. Denn im Falle der Nichtigkeit der Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG würden für noch nach §33i GewO erlaubte Spielhallen gar keine Übergangsregelungen gelten, sondern sie würden bereits seit 1. Juli 2012 (vgl. §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV) bzw. seit 29. November 2012 (vgl. §53 Abs. 1 Satz 1 LGlüG) dem neuen landesrechtlichen Erlaubniserfordernis unterliegen. Eine solche Lösung wäre noch weniger als der bisherige Zustand mit der Eigentumsgarantie und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar.
- 515 Das Land ist verpflichtet, bis 31. Dezember 2015 eine verfassungskonforme Rechtslage für Baden-Württemberg herzustellen. Es ist, wie bereits im Rahmen der Ausführungen zum Rechtsschutzbedürfnis dargestellt, möglicherweise aufgrund des bundesverfassungsrechtlichen Grundsatzes der Bundestreue verpflichtet, §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV weiter anzuwenden (so wohl BVerwGE 50, 137 - Juris Rn. 43 ff.), obwohl ein Verstoß gegen die Landesverfassung vorliegt. Das Land ist daher zunächst verpflichtet, zu versuchen, mit den übrigen Ländern eine verfassungskonforme Änderung des Glücksspielstaatsvertrages zu erreichen oder sich um eine Entlassung aus dem Vertrag zu bemühen und ihn, wenn dies erfolglos bleiben sollte, mit sofortiger Wirkung außerordentlich zu kündigen. Für den Fall, dass die Übergangsregelung für Baden-Württemberg auf diese Weise nicht verfassungskonform gestaltet werden kann, muss der Landesgesetzgeber für diejenigen Spielhallenbetreiber, für welche die Übergangsregelung nach den obigen Ausführungen zu ändern wäre, eine angemessene Entschädigungsregelung schaffen, um den Eingriff in die Eigentumsgarantie der Landesverfassung auszugleichen (vgl. BVerfGE 100, 226 - Juris Rn. 94).
- 516 Wegen der wohl aufgrund von vorrangigem Bundesrecht bestehenden Anwendungspflicht hinsichtlich §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV ist die vorübergehende weitere Anwendung von Art. 1 des Zustimmungsgesetzes in Verbindung mit §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV und §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG anzuordnen. Dies ist mit der Maßgabe zu verbinden, dass eine Entschädigung zu leisten ist. Die Pflicht zur Entschädigungsleistung gilt nicht, soweit die Behörden des Landes den weiteren Betrieb bestehender Spielhallen, für die bis einschließlich 18. November 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO beantragt und in der Folge erteilt worden ist, bis zur Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage für Baden-Württemberg unabhängig von der Erfüllung der Anforderungen aus §41 LGlüG und §§24 und 25 GlüStV dulden.
- 517 Für die einstweilige Duldung ist es entsprechend den bisher vor den Verwaltungsgerichten vergleichsweise geschlossenen Regelungen ausreichend (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 13.6.2013 - 6 S 940/13), wenn Untersagungen nach §15 Abs. 2 GewO nicht verfügt oder jedenfalls nicht vollstreckt und der Weiter-

betrieb nicht als Ordnungswidrigkeit nach §48 Abs. 1 Nr. 1 LGlüG verfolgt wird. Bezüglich dieser Akte steht den Behörden des Landes ein Ermessen zu (vgl. §15 Abs. 2 GewO, §2 LVwVG, §47 Abs. 1 OWiG sowie auch bei der Anordnung des Sofortvollzugs nach §80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO). Hier kann berücksichtigt werden, dass die genannten Übergangsvorschriften die Landesverfassung verletzen.

- 518 Soweit im Einzelfall eine einstweilige Duldung bis zur Herstellung eines verfassungskonformen Zustandes nicht erfolgt, ist Entschädigung zu leisten, für deren Höhe die Grundsätze des enteignenden Eingriffs heranzuziehen sind.
- 519 D.
- 520 Nach §60 Abs. 3 StGHG sind dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen ganz oder teilweise zu erstatten, wenn sich eine Verfassungsbeschwerde als begründet erweist. Nach §60 Abs. 4 StGHG kann der Staatsgerichtshof auch in den übrigen Fällen die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen.
- 521 Auch bei nur teilweisem Obsiegen kann eine vollständige Kostenerstattung angeordnet werden, insbesondere wenn die Beschwerdeführer mit dem teilweise aufgehobenen Hoheitsakt ihr wesentliches Verfahrensziel erreicht haben (vgl. BVerfGE 79, 372 - Juris Rn. 16) oder wenn der erfolglose Teil für die Beschwerdeführer und ihr Begehren von untergeordneter Bedeutung ist (vgl. BVerfGE 32, 1 - Juris Rn. 93; BVerfGE 53, 366 - Juris Rn. 153). Im Übrigen kommen allgemeine Billigkeitserwägungen für eine fakultative Auslagererstattung nach §60 Abs. 4 StGHG in Betracht.
- 522 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1 ist vollumfänglich begründet. Die bloße Unvereinbarkeitserklärung verbunden mit einer gerichtlichen Anordnung nach §28 StGHG ändert daran nichts (vgl. für §34a Abs. 2 BVerfGG: BVerfGE 103, 1). Auch die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5, die ebenfalls bereits seit 1. Juli 2013 den Erlaubnisanforderungen des Landesglücksspielgesetzes unterliegt, führt im Wesentlichen zum Erfolg. Die Übergangsregelungen in §51 Abs. 4 Satz 1 und 2 LGlüG sind hinsichtlich des Stichtags mit der Verfassung unvereinbar und vom Gesetzgeber zu ändern.
- 523 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 hat dagegen nur in geringem Umfang Erfolg, nämlich hinsichtlich §43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG. Ihre Angriffe haben sich jedoch nahezu auf alle Regelungen für Spielhallen im Landesglücksspielgesetz sowie im Glücksspielstaatsvertrag bezogen. Daher erscheint eine Auslagererstattung nur zu einem Viertel angemessen.
- 524 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 4 hat ebenfalls nur teilweise Erfolg. Hier erscheint eine Auslagererstattung in einem Umfang von zwei Dritteln angemessen.

525 Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3 hat keinen Erfolg.