

VerfGH Bayern – Entsch. v. 29.06.2018 – Vf. 4-VII-13, Vf. 14-VII-16

Spielhallenbezogene Regelungen des GlüStV und des BayAGGlüStV sind verfassungskonform

VerfGH Bayern, Entsch. v. 29.6.2018 - Vf. 4-VII-13, Vf. 14-VH-16

1. Teilweise Unzulässigkeit zweier Popularklagen gegen glücksspielrechtliche Regelungen, soweit es sich um die Wiederholung bereits entschiedener Normenkontrollanträge handelt.

2. Zum Prüfungsumfang des Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit Bundesrecht:

a) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Ob ein formelles Landesgesetz oder eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung ist verletzt, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist.

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

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

(Amtl. Ls.)

Art. 100 Abs. 1, 3 GG; Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV; Art. 9 Abs. 3 Satz 1, Art. 11 Abs. 2, Art. 12, Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 BayAGGlüStV

Aus den Gründen:

I.

1 Gegenstand der Popularklagen sind Art. 9, 10, 11, 12 und 13 Abs. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-1), das zuletzt durch Gesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393) geändert worden ist, sowie der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 (GVBl S. 318, BayRS 2187-4-1), dem Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland zuzustimmen.

2 Die von den Antragstellern angegriffenen Vorschriften haben folgenden Inhalt:

3 § 24 GlüStV unterwirft die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle einer besonderen glücksspielrechtlichen Erlaubnis zusätzlich zu sonst notwendigen Erlaubnissen nach Bau- und Gewerberecht. § 25 GlüStV regelt einen Mindestabstand zwischen Spielhallen, enthält ein Verbot von Mehrfachkonzessionen und schließt die Erteilung von Erlaubnissen für mehrere Spielhallen in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, aus. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV regeln die Länder das Nähere zu dem zwischen Spielhallen einzuhaltenden Mindestabstand in ihren Ausführungsbestimmungen. Auch können die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse beschränken (§ 25 Abs. 3 GlüStV), wovon in Bayern kein Gebrauch gemacht wurde. § 26 GlüStV verbietet bestimmte Außenwerbung für Spielhallen und verpflichtet die Landesgesetzgeber, landesweit mindestens dreistündige Sperrzeiten festzulegen. § 29 Abs. 4 GlüStV enthält Übergangsbestimmungen zum Inkrafttreten der die Spielhallen betreffenden Regelungen, insbesondere zur Notwendigkeit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Während Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrags bestanden und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt wurde, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags als mit dessen Bestimmungen vereinbar gelten, genossen Spielhallen, für die erst nach dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt wurde, lediglich bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags Bestandsschutz. Seit Ablauf der Fünf-Jahres-Frist am 30. Juni 2017 können die zuständigen Behörden Befreiungen von der Erfüllung einzelner Anforderungen für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV).

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

[...]

V.

56 Die Popularklagen sind teilweise unzulässig.

57 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt neben den formell gesetzlichen Bestimmungen des Art. 9 (mit Ausnahme des Abs. 2 Satz 2) und der Art. 10, 11, 12 und 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV auch der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 BV zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Art. 1 den Glücksspielstaatsvertrag enthält; denn hierdurch werden die von den Antragstellern angegriffenen staatsvertraglichen Regelungen in bayerisches Landesrecht transformiert (vgl. VerfGH vom 18.12.2007 VerfGHE 60, 234/243 f.; vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 105; vom 23.11.2016 BayVBI 2017, 701 Rn. 52).

58 Bei Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV handelt es sich nicht um einen zulässigen Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren. Gemäß dieser Vorschrift bestimmt sich die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, nach § 3 Abs. 2 SpielV. Die angegriffene landesrechtliche Norm stellt daher nur eine zitierende Wiedergabe der geltenden bundesrechtlichen Regelung in der Spieleverordnung dar; ein eigenständiger Regelungsgehalt kommt dem Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV nicht zu (vgl. VerfGH vom 21.11.1985 VerfGHE 38, 152/158; vom 26.10.2004 VerfGHE 57, 129/135).

59 2. Die Popularklagen sind unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung unzulässig, soweit sich die Antragsteller gegen die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag wenden, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie einzuhalten ist (§ 25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV in der bis zum 31. Juli 2017 geltenden Fassung) und eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen darf (§25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV). Das gleiche gilt hinsichtlich der speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 GlüStV) und der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV).

60 a) Die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbegehrens kann nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht uneingeschränkt zugelassen werden. Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Das gilt auch, wenn die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bei der Antragstellung noch nicht vorliegt, aber vor Abschluss des anhängigen Verfahrens ergeht. Zwar ist die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift richtet, ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (vgl. VerfGH vom 26.10.2009 VerfGHE 62, 198/201 f.; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/177; vom 13.9.2011 VerfGHE 64, 159/166; VerfGH BayVBl 2017, 701 Rn.58f.). Auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache bereits ergangene Entscheidung bestimmte Aspekte nicht ausdrücklich erwähnt, rechtfertigt dies nicht stets eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung desselben Anfechtungsgegenstands. Ergibt sich aus der Begründung der früheren Entscheidung, dass der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Norm schon damals unter allen in Betracht zu ziehenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft hat, besteht kein Anlass für ein weiteres Popularklageverfahren (VerfGH vom 9.5.1994 BayVBl 1994, 494 f.; vom 31.1.2012 - Vf. 13-VII-10 - juris Rn. 36; vom 9.6.2015 BayVBl 2015, 740 Rn. 56; vom 24.1.2017 BayVBl 2017, 448 Rn. 7 ff.).

61 b) Nach diesen Grundsätzen sind die Popularklagen in dem bezeichneten Umfang unzulässig.

62 Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) festgestellt, dass die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie einzuhalten ist (§25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV) und eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen darf (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind. Zudem hat er in dieser Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) bejaht. In seiner Entscheidung vom 25. September 2015 (VerfGHE 68, 198 ff.) ist er zum Ergebnis gelangt, dass - unter anderem - die speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 GlüStV) nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf das Argument eingegangen, im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und das Bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag hätte der Bayerische Senat beteiligt werden müssen (VerfGH vom 9.6.2015 VerfGHE 68, 107 Rn. 39 ff.; VerfGFIE 68, 198 Rn. 121). Entsprechend der ständigen Rechtsprechung ist jeweils eine umfassende Prüfung anhand aller in Betracht kommender Normen der Bayerischen Verfassung erfolgt, selbst wenn sie von den damaligen Antragstellern nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (VerfGHE 66, 101/ 110; 68, 198 Rn. 117).

63 Die Antragsteller haben zu keiner dieser vom Verfassungsgerichtshof bereits überprüften und für verfassungsgemäß erachteten glücksspielrechtlichen Vorschriften rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte dargelegt, die damals, auch wenn sie nicht ausdrücklich in den Entscheidungen erwähnt worden sind, unberücksichtigt geblieben oder gar Ausdruck eines grundlegenden Wandels der allgemeinen Rechtsauffassung sind und nunmehr eine erneute verfassungsrechtliche Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren rechtfertigen. Insbesondere ergeben sich solche Umstände nicht aus den von den Antragstellern angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521) und des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (Az. 15/13 - juris).

64 aa) Der Verfassungsgerichtshof hatte im Rahmen der Prüfung, ob die glücksspielrechtlichen Vorschriften mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar sind, keinen fehlerhaften Prüfungsmaßstab angelegt. Die Antragsteller messen für ihre gegenteilige Auffassung den vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521 Rn.54 f.; dazu Möstl, BayVBl 2017, 659 ff.) geäußerten Zweifeln eine Bedeutung bei, die sie nicht haben und im Übrigen als nicht entscheidungserhebliches obiter dictum in einem nicht bindenden Nichtannahmebeschluss durch eine Kammer (vgl. §§ 93a, 93 b Satz 1

Alt. 1 BVerfGG; Sperlich in Umbach/Clemens/ Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 93b Rn. 32) nicht beanspruchen können.

65 Der Verfassungsgerichtshof geht für die Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift als Gegenstand seiner Kontrolle nach Art. 98 Satz 4 BV auf ihre Vereinbarkeit mit (höherrangigem) Bundesrecht zu prüfen ist, seit seiner Entscheidung vom 28. Juni 1988 (VerfGHE 41, 59 ff.), so auch in den Entscheidungen vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101/ 111) und vom 25. September 2015 (VerfGHE 68, 198 Rn. 134, 227), in ständiger Rechtsprechung von folgendem Grundsatz aus:

66 Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, so kann das nur insoweit beachtlich sein, als darin zugleich ein Verstoß gegen bayerisches Verfassungsrecht liegt. Ob ein formelles Landesgesetz oder eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung jedoch nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst verletzt, wenn ein bayerischer Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis schafft. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (zuletzt etwa VerfGH vom 11.1.2017 - Vf. 7-VII-16 - juris Rn. 33; vom 4.4.2017 BayVBl 2017, 553 Rn. 26; vom 19.3.2018 - Vf. 4-VII-16 - juris Rn.38; vom 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 - juris Rn. 96).

67 Im Übrigen können Grundrechte und andere Bestimmungen des Grundgesetzes gemäß Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG sowie gemäß Art. 31 und 142 GG mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Verfassung des Freistaates Bayern als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein muss. So ist etwa bei Auslegung der durch Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV gewährleisteten Wahlgrundsätze sowie bei Bestimmung des Inhalts des Demokratieprinzips zu berücksichtigen, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des Homogenitätsgrundsatzes gemäß Art. 28 Abs. 1 GG - der allerdings nur ein gewisses Maß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen (im materiellen Sinn) erfordert - den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen muss (vgl. VerfGH vom 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 - juris Rn. 97). Im Hinblick auf diese die Verfassungsautonomie der Länder begrenzenden Bestimmungen des Grundgesetzes darf der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung nicht auf offensichtliche und schwerwiegende Ver-

stöße beschränken, sondern hat eine umfassende Beurteilung vorzunehmen (vgl. VerfGHE 66, 70/84 ff. einerseits, 66, 70/92 f. andererseits) und kann in diesem Zusammenhang unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet sein.

68 Nur auf diese zuletzt genannte - seltene - Fallgruppe, in der es um die Vereinbarkeit der Bayerischen Verfassung mit denjenigen Bestimmungen des Grundgesetzes geht, welche die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, beziehen sich die vom Bundesverfassungsgericht geäußerten Zweifel an der Vertretbarkeit eines eingeschränkten Prüfungsumfanges (BVerfG NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 54). Ein solcher Fall steht hier indes nicht zur Entscheidung. Vorliegend ging und geht es um die Frage, ob der Freistaat Bayern mit der Zustimmung zu den in Rede stehenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat. Die bundesrechtlichen Kompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG wirken nicht kraft Bundesrechts in die Landesverfassungen hinein. Das hat das Bundesverfassungsgericht - als damaliges Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein - ausdrücklich entschieden und zur Begründung unter anderem hervorgehoben (BVerfG vom 7.5.2001 BVerfGE 103, 332/349 ff.): Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder erfolgt in einem Bundesstaat nur auf der Ebene des Gesamtstaates. Eine Landesverfassung kann zwar eine eigenständige Anordnung dahingehend enthalten, dass die Landesstaatsgewalt die Verbandskompetenzordnung zu beachten hat, sie muss es aber nicht. Aus der Sicht eines Landes ist zu berücksichtigen, dass seine Verfassungsautonomie und damit seine Staatlichkeit ganz nachhaltig beschädigt werden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in die Landesverfassung „hineingelesen“ wird. Auf diese Weise wird letztlich ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland, nämlich das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, untergraben. Da die Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungsbefugnisse verteilen, werden Bund und Länder unmittelbar kraft Bundesverfassungsrechts berechtigt. Für die Länder bedarf es keiner Transformation auf der Ebene der Landesverfassung, um in dem ihnen belassenen vom Bund in der Verfassung geregelten Umfang tätig zu werden. Ihre Befugnisse und deren Grenzen können die Länder unmittelbar aus dem Grundgesetz ablesen.

69 Demnach bestand und besteht für den Verfassungsgerichtshof auch mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521 ff.) kraft Bundesrechts keine Verpflichtung, die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (und sonstigem Bundesrecht mit Ausnahme des die Verfassungsautonomie der Länder begrenzenden Bundesverfassungsrechts) zu prüfen. Er ist andererseits bundesrechtlich nicht gehindert, im Rahmen seines auf die Bayerische Verfassung begrenzten Prüfungsmaßstabs nur offenkundige und schwerwiegende Verstöße gegen Bundesrecht als Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip des Art. 3

Abs. 1 Satz 1 BV zu werten. Entsprechendes gilt für die Frage eines Widerspruchs von Landesrecht gegen Vorschriften des Europäischen Unionsrechts.

70 bb) Eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung der Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) ist auch nicht aufgrund des von den Antragstellern angeführten Urteils des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (Az. 15/13 - juris) veranlasst.

71 Dort wurde zwar entschieden, dass die in den entsprechenden baden-württembergischen Übergangsvorschriften (§ 51 Abs. 4 Sätze 1 und 2 LGlüG i. V. m. § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV) normierte Stichtagsregelung mit dem 28. Oktober 2011 an einen Zeitpunkt anknüpfe, zu dem das Vertrauen der Betroffenen noch schutzwürdig gewesen sei. Der Umstand, dass ein anderes Landesverfassungsgericht eine vergleichbare Übergangsregelung gemessen an dem für dieses maßgeblichen landesverfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anders bewertet, rechtfertigt jedoch für sich allein keine erneute Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren. Die tragenden Erwägungen des Staatsgerichtshofs (juris Rn. 457 ff.) enthalten keine - für den bayerischen Rechtsraum maßgeblichen - neuen rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkte, die bei der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 unberücksichtigt geblieben wären (vgl. VerfGHE 66, 101/115 ff.). Einer erneuten Prüfung in einem weiteren Popularklageverfahren bedarf es umso weniger, als das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. März 2017 in ausdrücklicher Auseinandersetzung mit den Argumenten des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg und in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgerichtshof entschieden hat, dass der in der bayerischen Übergangsregelung (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV) festgelegte Stichtag dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes hinreichend Rechnung trägt (BVerfGE 145, 20 Rn. 196 ff.).

72 3. Im Hinblick auf weitere angegriffene Regelungen sind die Popularklagen mangels hinreichender Substantiierung unzulässig.

73 Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Bayerischen Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird.

74 a) Hieran fehlt es, soweit sich die Popularklagen gegen Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV richten. Dass die Einführung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden (vgl. oben 2. b). Darüber hinausgehende, speziell auf die Voraussetzungen einer Erlaubnis gemäß Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV bezogene substantiierte Rügen sind nicht erkennbar. Entsprechendes gilt für die Zu-

ständigkeitsnorm des Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV. Im Hinblick auf die Regelung zur Aufsicht in Art. 10 AGGlüStV machen die Antragsteller keine eigenständige Grundrechtsverletzung geltend, sondern rügen lediglich, die Vorschrift sei sinnlos, weil die anderen angegriffenen Normen nichtig seien. Ebenso wenig wird eine Grundrechtsverletzung im Hinblick auf die Bestimmungen des § 24 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 sowie des § 25 Abs. 3 GlüStV hinreichend geltend gemacht.

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

VI.

76 Im Hinblick auf die im Folgenden aufgeführten Regelungen ist von der Zulässigkeit der Popularklagen auszugehen; diese sind insoweit jedoch unbegründet (vgl. auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2017, mit der der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Verfahren Vf. 14-VII-16 abgelehnt wurde).

77 1. Die Vergrößerung des Mindestabstands zwischen Spielhallen (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) auf 500 Meter durch das Änderungsgesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393) ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

78 Insoweit wird zunächst auf die Entscheidung vom 28. Juni 2013 (VerfGHE 66, 101 ff.) Bezug genommen, in der der Verfassungsgerichtshof den bis zum 31. Juli 2017 geltenden Mindestabstand von 250 Metern als verfassungsgemäß erachtet hat. Die Vergrößerung dieses Abstands auf 500 Meter führt zu keiner anderen Einschätzung. Zwar verstärkt diese Regelung insbesondere den Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber, weil sie eine weitere Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge hat; gleichwohl ist sie nicht unangemessen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wird die Grenze der Zumutbarkeit nach wie vor nicht überschritten, zumal es im Hinblick auf bestehende Spielhallen und auf solche, für die der vollständige Antrag auf Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 gestellt wurde, beim Mindestabstand von 250 Metern verbleibt (vgl. zum in Berlin und im Saarland geltenden Mindestabstand von 500 Metern BVerfGE 145, 20 Rn. 119 ff.).

79 2. Die Regelung zur Sperrzeit für Spielhallen in Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV i.V. m. § 26 Abs. 2 GlüStV lässt Verfassungsverletzungen nicht erkennen.

80 a) Es kann dahinstehen, ob die Antragsteller im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV zulässig die Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 11, 83 BV rügen können (vgl. VerfGH vom 18.12.1987 VerfGHE 40, 154, 158; vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/87). Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist eine institutionelle Garantie und für die Gemeinden, nicht aber für den einzelnen Bürger ein grundrechtsähnliches Recht. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist durch die Sperrzeitenregelung in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV und die Verordnungsermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV jedenfalls nicht verletzt. Auch sonstige verfassungswidrige Beschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sind nicht ersichtlich.

81 Der bayerische Gesetzgeber ist durch § 26 Abs. 2 GlüStV dazu aufgerufen und ermächtigt, für Spielhallen Sperrzeiten festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Dementsprechend galt zunächst eine dreistündige Sperrzeitregelung, die mit Wirkung zum 1. August 2017 auf sechs Stunden verlängert wurde. Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV setzt den seinerseits nicht verfassungswidrigen § 26 Abs. 2 GlüStV um. Die Sperrzeit dient nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/12192 S. 14, 17/16719 S. 3) der Prävention von Spielsucht, da eine nachhaltige Ruhezeit Spieler zu einer Pause zwingt und die Anreize zum Weiterspielen hemmt. Diese Überlegungen halten sich, sowohl was die grundlegende Norm des § 26 Abs. 2 GlüStV selbst als auch was Art. 11 Abs. 2 AGGlüStV in seiner früheren und in seiner derzeit geltenden Fassung anbelangt, im Rahmen der dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsprärogative, welche Maßnahmen er zur Bekämpfung der Spielsucht in seinem Gesamtkonzept für erforderlich und wirksam erachtet. Dass § 26 Abs. 2 GlüStV die Gemeinden zu keiner Verkürzung der Sperrzeiten ermächtigt, verstößt nicht gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber darf typisierend vorgehen; warum den Gemeinden die Möglichkeit von Sperrzeitverkürzungen eingeräumt werden sollte, ist mit Blick auf die Gesetzesziele nicht ersichtlich.

82 Die Vorschriften belasten die Kommunen nicht unbillig. Es steht in ihrem Ermessen, ob sie über die gesetzlich angeordnete Sperrzeit hinaus aufgrund lokaler Besonderheiten längere Schließzeiten vorsehen möchten. Auch werden die Kommunen durch die Verordnungsermächtigung als solche nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, anstelle der Verordnungsermächtigung eine in den Voraussetzungen freiere Satzungsermächtigung zu schaffen. Im Sicherheits- und Gewerberecht sind Verordnungsermächtigungen wie die vorliegende üblich und zulässig, wie schon der Vergleich mit dem eine ähnliche Materie regelnden § 2 LSchlV zeigt. Die Planungshoheit der Gemeinden wird durch die glücksspielrechtlichen Bestimmungen nicht in einer das kommunale Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigenden Weise beschränkt. Die gewerberechtlichen Bestimmungen dienen typisierend der Abwehr der von Spielhallen ausgehenden Gefahren und überlagern das Planungsrecht. Ein Anspruch der Gemeinden, Gewerbe- und Einkommensteuer aus dem Betrieb

von Spielhallen zu erzielen, lässt sich aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht ableiten.

83 b) Die Festlegung einer Sperrzeit von drei bzw. sechs Stunden schränkt die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber (Art. 101 BV) in erlaubter Weise ein, wie für die anderen beschränkenden Regelungen bereits festgestellt. Bekämpfung und Verhinderung der Glücksspielsucht, die insbesondere vom Spiel mit Geldspielautomaten ausgeht, ist ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die Sperrzeitregelung dient der Ausdünnung des Angebots an Spielmöglichkeiten in zeitlicher Hinsicht. Der Gesetzgeber ergänzt damit die ihrerseits zulässige räumliche Begrenzung des Spielangebots durch Abstandsgebot und Verbundverbot um eine zeitliche Komponente und schränkt auch in der Kombination der Maßnahmen die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber in zulässiger Weise ein (BVerfGE 145, 20 Rn. 155 f.). Die Sperrzeitregelung ist verhältnismäßig, weil der Gesetzgeber für die Angebotspause die frühen Morgenstunden von 3.00 Uhr bis nunmehr 9.00 Uhr wählt.

84 3. Die Regelungen in Art. 12 AGGlüStV zur Erteilung von Befreiungen für Spielhallen sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

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

86 4. Die Bußgeldvorschrift des Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV, wonach ordnungswidrig handelt, wer entgegen Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV eine Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

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

VII.

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

[...]