

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 03.05.2017

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen
Stephan Weil

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes**

Artikel 1

Das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 301), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 4 Satz 2 erhält folgende Fassung:
„²Dafür wird ein angemessener Anteil der Einnahmen aus den Glücksspielabgaben
 1. durch Gewährung von Finanzhilfe nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege und
 2. nach Maßgabe des Haushaltsplans für die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspielezur Verfügung gestellt.“
2. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden ein Komma und die Worte „Losverfahren, Verbote“ angefügt.
 - b) Es wird der folgende Absatz 3 angefügt:

„(3) ¹Wird die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für mehrere Spielhallen beantragt und kann wegen der Regelungen über den Mindestabstand (Absatz 2) oder wegen § 25 Abs. 2 GlüStV nicht für alle Spielhallen eine Erlaubnis erteilt werden, so entscheidet die nach Absatz 1 zuständige Behörde über die Erteilung der Erlaubnis für nebeneinander unzulässige Spielhallen im Losverfahren. ²In das jeweilige Losverfahren sind die Spielhallen einzubeziehen, bei denen die Erteilung der Erlaubnis wegen der Regelungen über den Mindestabstand (Absatz 2) oder wegen § 25 Abs. 2 GlüStV Einfluss auf die Erteilung der Erlaubnis für eine der anderen Spielhallen hat. ³Ist in das Losverfahren eine Spielhalle einzubeziehen, die nicht im Zuständigkeitsbereich derselben niedersächsischen Erlaubnisbehörde liegt, so führt die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde das Losverfahren durch.“
 - c) Es werden die folgenden Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) Eine Spielhalle darf nicht mit der Bezeichnung ‚Casino‘ oder ‚Spielbank‘, nicht mit einer ähnlichen Bezeichnung und nicht mit einer Wortverbindung mit einer dieser Bezeichnungen geführt und beworben werden.

(5) ¹In den Räumen einer Spielhalle sowie in oder an zugehörigen Gebäudeteilen und auf zugehörigen Flächen dürfen

 1. technische Geräte zum Abheben von Bargeld nicht aufgestellt und nicht bereitgehalten werden,
 2. Geschäfte nach § 1 Abs. 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1506), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 396), nicht getätigt werden und
 3. Dienste und Zahlungsvorgänge nach § 1 Abs. 10 Nrn. 4, 6 und 10 ZAG nicht abgewickelt werden.

²Die Betreiberin oder der Betreiber einer Spielhalle darf nach Satz 1 verbotene Tätigkeiten nicht dulden.“
3. In § 13 Abs. 1 Satz 4 werden die Worte „bei der ‚Oddset-TOP-Wette‘,“ gestrichen.

4. In § 14 Abs. 5 wird jeweils die Angabe „Nr. 6“ durch die Angabe „Nrn. 5 und 6“ ersetzt.
5. § 20 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Die Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit hat die Finanzhilfe nach § 14 Abs. 2 Nr. 5 Buchst. a und b und Abs. 4 Nr. 5 für die Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben zu verwenden. ²Für Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit dürfen höchstens 20 vom Hundert dieser Finanzhilfe verwendet werden. ³Die Mittel aus der Finanzhilfe dürfen nur Körperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen mit Sitz in Niedersachsen zugewendet werden.“
6. § 22 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird der folgende neue Satz 2 eingefügt:

„²Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Glücksspielaufsichtsbehörde auch Testkäufe und Testspiele durchführen, die nicht als Maßnahmen der Glücksspielaufsicht erkennbar sind.“
 - b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
7. Nach § 23 wird der folgende § 23 a eingefügt:

„§ 23 a

Sonderregelungen bei Spielhallen

„(1) ¹Die Glücksspielaufsicht im Sinne des § 22 Abs. 1 über Spielhallen obliegt der nach § 10 Abs. 1 zuständigen Behörde. ²§ 23 findet keine Anwendung.

(2) ¹Die nach Absatz 1 Satz 1 zuständige Behörde trifft die geeigneten Maßnahmen zur Sicherstellung der Ziele und Maßgaben des Siebten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages und dieses Gesetzes für den Betrieb einer Spielhalle auf der Grundlage der Gewerbeordnung. ²§ 22 Abs. 2 bis 4 findet keine Anwendung.“

8. § 26 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Es werden die folgenden neuen Nummern 14 und 15 eingefügt:

„14. einem Verbot nach § 10 Abs. 4 zuwiderhandelt,
15. einem Verbot nach § 10 Abs. 5 zuwiderhandelt,“.
 - b) Die bisherigen Nummern 14 bis 17 werden Nummern 16 bis 19.

Artikel 2

¹Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. ²Abweichend von Satz 1 tritt Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b mit Wirkung vom 1. Juli 2012 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziele des Gesetzes

Abschnitt 7 des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) schreibt für den Betrieb von Spielhallen im Sinne der Definition in § 3 Abs. 7 GlüStV seit dem 1. Juli 2012 eine neue, zu den bestehenden Regelungen hinzutretende Erlaubnispflicht vor. Tatbestandsvoraussetzung für die Erlaubnis ist, dass diese Spielhallen einen Mindestabstand zu anderen Spielhallen einhalten, nicht in Mehrfach-

komplexen und nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden. Im Geltungsbereich des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG) existiert mithin nur eine begrenzte geografische Ressource (Fläche), auf der Spielhallen gegründet und betrieben werden können, was letztlich zu einer zahlenmäßigen Begrenzung von Spielhallenbetrieben führt. Es ist nicht zu vermeiden, dass Erlaubnisansträge nach § 24 GlüStV für zwei oder mehr Spielhallen gestellt werden, die zueinander diese Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllen. Die im Verwaltungsvollzug entwickelte Vorgehensweise, solche Konkurrenzverhältnisse (konkurrierende Anträge) im Losverfahren aufzulösen, soll normiert werden.

Von besonderer Relevanz wird diese Regelung für die einmalig außergewöhnlich hohe Zahl von Antragsverfahren nach Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Nach dieser Vorschrift gelten Spielhallen, die am 28. Oktober 2011 erlaubt waren und bei Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages am 1. Dezember 2011 betrieben wurden (Bestandspielhallen), bis zum 30. Juni 2017 als mit den Anforderungen der §§ 24, 25 GlüStV (Erlaubnispflicht, Mindestabstand, Verbot von Mehrfachkomplexen) vereinbar (Übergangsfrist). Von dieser Regelung sind in Niedersachsen etwa 1 900 Spielhallen betroffen. Für diese Spielhallen lebt die Erlaubnispflicht zum 1. Juli 2017 auf. Eine entsprechende Anzahl von Anträgen steht zu erwarten. Etwa die Hälfte der Betriebe ist wegen der vorbeschriebenen Anforderungen nicht erlaubnisfähig. Das Kriterium zur Auflösung solcher Konkurrenzverhältnisse wird einheitlich und verbindlich für alle Antragsverfahren vorge-schrieben und erhält Normenrang.

Nachdem Entscheidungen der Judikative (u. a. Verwaltungsgericht [VG] Osnabrück: Beschluss vom 24. September 2013 - 1 B 36/13 -, VG Hannover: Beschluss vom 21. Mai 2015 - 11 B 8018/14 - und Beschluss vom 23. Mai 2015 - 11 B 8034/14 -) die Frage der Rechtsgrundlage für Behördenmaßnahmen gegenüber Spielhallen erneut aufleben ließen, soll durch Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b die verfestigte Verfahrenspraxis (Rückgriff auf die Gewerbeordnung) auf eine abschließende Rechtsgrundlage gestellt werden.

Soweit für die Bezeichnung von und die Werbung für Spielhallen die Verwendung der Worte „Casino“ und „Spielbank“ verboten wird, wird das durch den Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Ziel nunmehr in die wörtliche Regelung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes aufgenommen. Für diese Begriffe erfolgt eine Reglementierung im Gesetzeswortlaut und damit eine Verdeutlichung des Gewollten. Darüber hinaus erfährt die Reichweite des Glücksspielstaatsvertrages keinerlei Reduktion auf die genannten Begrifflichkeiten.

Das Verbot der Aufstellung oder Bereithaltung von Vorrichtungen zur Bargeldabhebung oder von Zahlungsdiensten greift einen Missstand auf, der, weil die Verbote in die Rechtssphäre der Gewerbetreibenden belastend einwirken, einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden soll. Die Nutzbarkeit der genannten Vorrichtungen/Dienstleistungen durch das Publikum in Spielhallen wird mehrheitlich problematisch beurteilt. Die Möglichkeit, ohne Unterbrechung von Spielverläufen an Bargeld zu gelangen, um das Spielen fortzusetzen, erhöht die Gefahr unkontrollierten Spielens. Sie ist damit aus suchtpreventiver Sicht problematisch und soll nicht weiter hingenommen werden.

Die Rechtslage für Spielhallen in Niedersachsen wird durch die geplanten Änderungen hinsichtlich des Losverfahrens und des Verbotes bestimmter Betriebsbezeichnungen lediglich klargestellt und einer ausdrücklichen Regelung zugeführt. Eine tatsächliche Rechtsänderung erfolgt dadurch nicht. Die Verbote der „Bargeldbeschaffung“ und der Abwicklung von „Zahlungsdiensten“ ergänzen die landesrechtlichen Regelungen. Ihr Fehlen stellt ein Defizit dar.

Für den Vollzug des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages bestand aufseiten der Exekutive Übereinstimmung dahin gehend, dass gegen den Betrieb einer nicht erlaubten Spielhalle auf Grundlage von § 15 Abs. 2 der Gewerbeordnung eingeschritten, der Betrieb also verhindert/untersagt werden kann. Andere Ansätze in der Abstimmung der Verfahrensweise wurden erörtert, fanden aber keine Berücksichtigung.

Die Ergänzung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs ermächtigt die Vollzugsbehörden, auf Rechtsverstöße mit Bußgeldfestsetzungen zu reagieren. Die Möglichkeiten, Zuwiderhandlungen zu sanktionieren, komplettieren das Instrumentarium der Überwachung, auf Rechtsverstöße abgestuft und angemessen reagieren zu können.

Die vorgesehenen Änderungen basieren auf der Erfahrung des Rechts der Spielhallen im Glücksspielrecht aus zwischenzeitlich mehr als vier Jahren. Das bestehende Problem der Spielsucht zu mindern oder Ursachen hierfür auszuräumen, bedarf einer steuernden Einflussnahme auf das bestehende Spielhallenangebot. Die Auswirkungen in die Rechtssphäre der betroffenen Gewerbetreibenden erfordern, dass das Verwaltungshandeln durch hinreichend gestaltetes Recht getragen ist.

Durch die Änderung der Regelung über die Verwendung der Finanzhilfe durch die Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit wird die bisherige Stiftungspraxis bei der Handhabung der Finanzhilfe gesetzlich legitimiert.

Die Einführung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Durchführung von Testspielen durch die Glücksspielaufsichtsbehörde soll Rechtssicherheit für diese wichtige Maßnahme der Ermittlung und Beweissicherung schaffen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Ein Ziel der Neuregelung ist die Verbesserung des Verwaltungsvollzuges insbesondere für Spielhallen. Bereits in der Praxis angewandte Regelungen zur Umsetzung des Verbotes von Mehrfachkonzessionen sowie Klarstellungen bei der Firmierung von und der Werbung für Spielhallen sollen normiert werden. Zudem soll Bargeldbeschaffung in Spielhallen ebenso verboten werden wie das Anbieten von Zahlungsdiensten. Zudem sollen im Fall des unerlaubten Betriebs von Spielhallen die gewerberechtliche Rechtsfolge eintreten und der Katalog der Ordnungswidrigkeiten erweitert werden. Durch die Änderungen des Glücksspielgesetzes wird der Zweck des Glücksspielstaatsvertrages besser erreicht. Die Normierungen im Spielhallenbereich sind eindeutiger als Vollzugsempfehlungen und dienen dem Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages und des Glücksspielgesetzes.

Die klarstellende Regelung über die Verwendung der Finanzhilfe durch die Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit passt die Rechtslage sinnvoll an die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers sowie die bisherige Stiftungspraxis der Niedersächsischen Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit an. Ein Effizienzgewinn wird insofern erzielt, als weitere Regelungen zur Kontrolle der Verwendung der Finanzhilfe entbehrlich werden.

Die Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Testspiele im Glücksspielgesetz schafft Rechtssicherheit für unentbehrliche Ermittlungsmaßnahmen und Beweissicherungen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden und verbessert damit deren Handlungsmöglichkeiten.

Mit den vorgesehenen Regelungen werden die verfolgten Ziele erreicht. Alternativen sind nicht erkennbar.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf Belange von Menschen mit Behinderungen

Keine.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Soweit im Bereich Spielhallen gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die die bestehende Vollzugspraxis widerspiegeln, wird die verbesserte Rechtsklarheit den Aufwand für die Fachaufsicht reduzieren. Das Gleiche gilt für das Verbot von Zahlungsdiensten und von Möglichkeiten der Bargeldabhebung. Der entfallende Aufwand ist eher gering anzusetzen und nicht näher zu quantifizieren. Keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben die Regelungen zur Verwendung der Finanzhilfe durch die Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit und die Rechtsgrundlage für Testspiele der Glücksspielaufsichtsbehörde.

Die kommunalen Haushalte können geringfügig betroffen sein, soweit Maßnahmen erforderlich werden, um Zahlungsdienste abzustellen oder Vorrichtungen zur Bargeldbeschaffung zu beseitigen. Es wird sich aber um eine überschaubare Fallzahl handeln, die erwartungsgemäß rückläufig sein wird, wenn die Rechtsänderung in der Branche bekannt wird. Der Aufwand für die erforderli-

chen Amtshandlungen ist durch Gebühren gedeckt. Einnahmen aus entsprechenden Bußgeldverfahren fließen den Haushalten der Kommunen zu.

V. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Folgende Verbände und sonstige Stellen wurden angehört:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen,
- Toto-Lotto Niedersachsen GmbH (TLN),
- NORD/LB,
- TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG,
- Landessportbund Niedersachsen e. V. (LSB)
- Niedersächsischer Fußballverband (NFV),
- Spielbanken Niedersachsen GmbH,
- Deutscher Lotto und Totoblock (DLTB), vertreten durch LOTTO Hamburg GmbH,
- Niedersächsische Landesstelle für Suchtfragen (NLS),
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen (LAG FW),
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V.,
- Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit,
- Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen (LfD),
- BITKOM e. V.,
- Automaten-Verband Niedersachsen e. V. (AVN),
- Fachverband Spielhallen e. V. (FSH),
- Bundesverband Automatenunternehmer e. V. (BA),
- Forum für Automatenunternehmer in Europa e. V. (FORUM),
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW).

Inhaltlich Stellung genommen haben:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen,
- TLN,
- NORD/LB,
- TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG,
- LSB,
- NLS,
- LAG FW,
- Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit,
- AVN,
- FSH,
- BA,
- FORUM.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat mitgeteilt, dass gegen die geplanten Änderungen keine Bedenken bestehen. Allerdings fordert sie eine Billigkeitsregelung analog § 6 Abs. 4 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes für bereits ohne gesetzliche Grundlage erfolgte Losverfahren und künftige Losverfahren. Die Anwendung einer bestehenden gesetzlichen Regelung hinsichtlich einer später eventuell auftretenden Kostenfrage ist jedoch nicht Inhalt dieses Gesetzesentwurfs. Eine Beurteilung dieser Rechtsfrage bleibt gegebenenfalls zu gegebener Zeit einer konkreten Prüfung im Einzelfall vorbehalten.

Auch die TLN, die NORD/LB, die TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG sowie der LSB begrüßen den Gesetzentwurf. Aus Sicht der LfD bestehen gegen den Gesetzentwurf keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Insbesondere aus suchtfachlicher Sicht wurde von der NLS und der LAG FW begrüßt, dass das Land mit dem Gesetzentwurf die staatsvertraglich geforderten Beschränkungen für Spielhallen umsetzt. Insoweit wurden teilweise aus suchtpreventiven Erwägungen noch weitergehende Forderungen zur Begrenzung des Spielhallenangebots aufgestellt (z. B. Mindestabstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, Sicherstellung des Jugend- und Spielerschutzes im Zusammenhang mit Geldspielgeräten in Gaststätten etc.), die jedoch nicht Inhalt dieses Gesetzgebungsverfahrens sind und daher gegebenenfalls in späteren Gesetzesvorhaben geprüft werden können.

Die Vertreter der Spielhallenbranche - das FORUM, der AVN, der FSH sowie der BA - greifen hingegen die in Bezug auf Spielhallen geplanten Regelungen an. Der Schwerpunkt der Kritik wird dabei auf folgende Regelungsgegenstände gelegt:

- Losverfahren statt Würdigung von Sachkriterien
(siehe Besonderer Teil zu Artikel 1 zu Nummer 2 zu Buchstabe b - § 10 Abs. 3 NGlüSpG),
- Spielhallenbezeichnung
(siehe Besonderer Teil zu Artikel 1 zu Nummer 2 zu Buchstabe c - § 10 Abs. 4 NGlüSpG),
- Aufstellen von technischen Geräten zur Bargeldabhebung
(siehe Besonderer Teil zu Artikel 1 zu Nummer 2 zu Buchstabe c - § 10 Abs. 5 NGlüSpG),
- Testkäufe und Testspiele
(siehe Besonderer Teil zu Artikel 1 zu Nummer 7 zu Buchstabe a - § 23 a Abs. 2 NGlüSpG).

Eine Bewertung dieser Vorträge erfolgt im Besonderen Teil an der jeweils genannten Stelle.

Weitere Kritik der Branchenvertreter geht dahin, dass in Niedersachsen die Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zu restriktiv gehandhabt werde und faktisch keine unbilligen Härten anerkannt würden.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der vorliegende Gesetzesentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes keinerlei (Neu-)Regelungen zur Handhabung von etwaigen Härtefallanträgen im Sinne von § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV enthält und diese Ausführungen insoweit im Gesetzgebungsverfahren keine Berücksichtigung finden können.

Schließlich fordern die NLS, die LAG FW sowie die TLN die Einführung eines bundes- oder landesweiten Sperrsystems für Spielhallen, um betroffenen (süchtigen oder suchtgefährdeten) Spielerinnen und Spielern die Möglichkeit zu eröffnen, sich selbst sperren zu lassen oder aber auch vom Spielhallenbetreiber „fremdgesperrt“ zu werden.

Zur Verbesserung des Spielerschutzes erscheint es grundsätzlich sinnvoll, weitere Glücksspiele - insbesondere in Spielhallen - an die bundesweite zentrale Sperrdatei anzuschließen. Derzeit ist ein bundesweites Sperrsystem, anders als z. B. für Spielbanken, im Glücksspielstaatsvertrag für den Betrieb von Spielhallen nicht vorgeschrieben. Ein bundesweites Sperrsystem wird von der Landesregierung favorisiert und bedürfte einer Änderung des Glücksspielstaatsvertrages.

Ungeachtet dessen ist auch die landesweite Einführung eines Sperrsystems vorstellbar. Nicht zuletzt die Erfahrungen aus Hessen sprechen dafür. Auch die Branchenverbände standen zuletzt einem solchen Vorhaben durchaus aufgeschlossen gegenüber.

Die Landesregierung wird dieses Vorhaben perspektivisch nach Abschluss der Umsetzung der derzeitigen Staatsvertragsänderung unter Berücksichtigung des gesamten Regelungsumfeldes - dazu gehören das gewerberechtliche Spielrecht, die Gewerbeordnung und die Spielverordnung - prüfen. Fällt die Entscheidung dahin gehend, ein Sperrsystem auch in Spielhallen zu gestalten, so wird zu gegebener Zeit zu entscheiden sein, ob ein bundesweites System erreicht werden kann. Auswirkungen aus den letzten Änderungen der Spielverordnung werden erst im Jahr 2020 zu prüfen sein. Anders als das staatliche Glücksspielangebot ist das gewerbliche Spiel an vielzähligen Stellen geregelt. Die Regelungen dienen auch der Suchtprevention. So tritt die Sechste Novelle der Spielverordnung gestaffelt bis 2019 in Kraft. Die Auswirkungen auf den Betrieb von Spielhallen

bedürfen einer Gesamtauswertung. Daher wird die Anregung aktuell nicht aufgegriffen. Ein anderes Vorgehen ist als bloßer Aktionismus angreifbar, läuft Gefahr überschießend zu wirken und damit unverhältnismäßig zu sein oder als unverhältnismäßig beurteilt zu werden.

Auch die Forderung der NLS und der LAG FW, Abstandsregelungen für Spielhallen umfassender zu gestalten und auch im Hinblick auf Kinder- und Jugendeinrichtungen vorzusehen, wird in diesem Änderungsverfahren (noch) nicht berücksichtigt. Hierzu siehe die vorstehend niedergelegten Ausführungen zur Notwendigkeit einer Gesamtauswertung zu einem späteren Zeitpunkt (u. a. Evaluierung der Spielverordnung).

Ebenfalls seitens der NLS geforderte zusätzliche Regelungen für die Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes in Gaststätten sind Gegenstand der Spielverordnung sowie des Jugendschutzgesetzes.

Soweit die NLS weitergehende Anforderungen auch im Bereich der Sportwetten anregt, sollen diese im Rahmen eines gesonderten Gesetzentwurfs vorgesehen werden, der nach erfolgter Unterzeichnung des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages durch die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder von der Landesregierung mit dem Ziel der Ratifizierung des Staatsvertrages auf den Weg zu bringen sein wird.

Mit dem Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag wird der Bereich der Sportwetten neu geregelt. In Abkehr vom bisherigen Konzessionsmodell wird für die Dauer der Experimentierphase für die Veranstaltung von Sportwetten ein Erlaubnisverfahren ohne zahlenmäßige Begrenzung eingeführt und die Veranstalter, die im bisherigen Konzessionsverfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, erhalten eine vorläufige gesetzliche Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten. Infolgedessen wird eine Anpassung auch der gesetzlichen Regelungen zu den Sportwettvermittlungsstellen erforderlich.

Sonstige im Rahmen der Verbandsbeteiligung geäußerte Anregungen und Bewertungen werden im besonderen Teil der Begründung dargestellt und bewertet.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 4 Satz 2):

Die Änderung dient der Klarstellung der bisherigen Regelung. Dadurch werden die unterschiedlichen haushalterischen Ansätze der Finanzhilfe für Suchtgefährdete einerseits und für die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung andererseits unterstrichen. Der im Zuge der Verbandsbeteiligung vorgebrachten Anregung, durch Umstellung den intendierten Regelungsgehalt zu verdeutlichen, wurde durch Umstellung innerhalb der Nummer 2 Rechnung getragen.

Die NLS merkt an, dass durch die Neuformulierung die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung nicht mehr „als öffentliche Aufgabe“ gewertet werde. § 1 Abs. 4 Satz 1 bleibt jedoch unverändert und damit die ausdrückliche Einordnung als „öffentliche Aufgabe“ weiterhin gewährleistet.

Soweit die NLS darüber hinaus zur Erfüllung des Sicherstellungsauftrags einen festgelegten Prozentsatz - statt eines angemessenen Anteils der Einnahmen aus den Glücksspielabgaben - fordert, wird dem nicht gefolgt. Der in § 1 Abs. 4 Satz 1 normierte Sicherstellungsauftrag leitet sich unmittelbar aus den Zielen des § 1 GlüStV ab und dient der Umsetzung von § 11 GlüStV, wonach die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen haben. Für die Finanzierung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiel sowie der Suchtprävention und -hilfe ist somit ein klarer Rechtsrahmen vorgegeben. Es besteht daher kein Anlass zur Abänderung der Finanzierungsgrundlagen.

Zu Nummer 2 (§ 10):

Zu Buchstabe a:

Die Ergänzung der Überschrift hat nur redaktionelle Bedeutung. Sie soll die Anwendung des Gesetzes erleichtern.

Zu Buchstabe b:

Weder § 24 GlüStV noch dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz lassen sich Kriterien oder Maßstäbe entnehmen, auf welche Weise die Konkurrenzsituation mehrerer Spielhallenbetreiber aufgelöst werden soll, deren bislang bestandsgeschützte Spielhallen gegen das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV) verstoßen, die zueinander den Mindestabstand nicht einhalten oder die in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden.

Die Frage ist außerdem für neue Antragsverfahren von Bedeutung, die zeitgleich anhängig werden und in denen eine entsprechende Problematik auflebt.

Die Vollzugsplanungen auf Verwaltungsseite gehen davon aus, dass es kein Normenfehler ist, wenn weder der Glücksspielstaatsvertrag noch das Niedersächsische Glücksspielgesetz Kriterien nennen, die derartige Konkurrenzverhältnisse auflösen. Es wurden verschiedenste Kriterien erwo-gen und daraufhin überprüft, ob sie als Sachkriterien im vorbezeichneten Sinne dienen könnten. Folgende grundsätzliche Überlegungen wurden angestellt:

Fraglich ist, ob und in welchem Umfang Defizite eines Antragstellers bei der Zuverlässigkeit und bisherigen Betriebsführung berücksichtigungsfähig sind. Soweit es sich um Defizite handelt, die aus der Verletzung gewerberechtlicher Vorschriften resultieren, können diese nicht so schwerwiegend gewesen sein. Sie hätten dann zu einem Widerruf der Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung gemäß § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geführt. Die Berücksichtigung der persönlichen Zuverlässigkeit scheint auch deshalb angreifbar, weil der Glücksspielstaatsvertrag selbst keine persönlichen Anforderungen an den Spielhallenbetreiber stellt, sondern dies dem Gewerbe-recht überlässt. In diese Richtung weist auch die Entscheidung des Niedersächsischen Oberver-waltungsgerichts (Nds. OVG) vom 8. November 2013 (7 ME 82/13), nach der die Übergangsrege-lung des § 29 Abs. 4 GlüStV objektbezogen und nicht personenbezogen anzuwenden ist.

Fraglich ist auch, ob eine Bevorzugung des Spielhallenbetreibers mit der älteren Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung sachgerecht ist. Der Glücksspielstaatsvertrag beinhaltet nur zur Billig-keitsentscheidung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 die Regelung, dass „... hierbei ... der Zeitpunkt der Er-teilung der Erlaubnis gemäß § 33 i GewO ... zu berücksichtigen“ ist. Allerdings lässt der Glücks-spielstaatsvertrag auch unter Hinzuziehung der Begründung offen, in welcher Hinsicht der Zeit-punkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung zu berücksichtigen ist. In wirt-schaftlicher Hinsicht kann der Inhaber der jüngeren Erlaubnis schutzbedürftiger sein, weil sich In-vestitionen noch nicht amortisiert haben. In rechtlicher Hinsicht kann der Inhaber der älteren Er-laubnis aus Gründen des Vertrauensschutzes schutzbedürftiger sein. Da der Gesetzgeber nur zur Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV eine besondere Regelung getroffen hat und im Übrigen die Inhaber der vor dem Stichtag 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnisse auf ein Schutzni-veau stellt, wird eine Auswahlentscheidung nach dem Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung für nicht sachgerecht gehalten.

Eine weitere Überlegung bestand darin, den Inhaber der kleineren Spielhalle gegenüber dem In-haber der größeren Spielhalle zu bevorzugen, weil dadurch gegebenenfalls eher den Zielen des § 1 GlüStV Rechnung getragen wird. Auch dieses Auswahlkriterium dürfte angreifbar sein, weil auf diese Weise gesetzliche Ansprüche der Spielhallenbetreiber durch Verwaltungsentscheidung ein-geschränkt werden. Ebenso wenig wird man den Inhaber einer oder weniger Erlaubnisse nach § 33 i der Gewerbeordnung vor dem Inhaber mehrerer Erlaubnisse bevorzugen können, da die Mindestabstandsregelung der Suchtprävention dient und keine Schutzaspekte für kleine Betriebe verfolgt. Im Übrigen dürfte dieses Verfahren bei der Behandlung von Kapital- und Personengesell-schaften kaum praktikabel sein.

Als weiteres Kriterium wurde die örtliche Lage der Spielhalle zu Einrichtungen wie Schulen, Kin-dergärten, Sportplätzen, Jugendräumen, aber auch zu sozialen Brennpunkten genannt. Hierzu

wurde vertreten: Da der gesetzliche Regelabstand in Niedersachsen ohnehin nur 100 m beträgt, wird sich die Problematik der Nachbarschaft durch den Verbleib der erlaubten Spielhalle nicht wesentlich ändern. Um diese Fälle besser regulieren zu können, hat der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, den Mindestabstand auf bis zu 500 m zu vergrößern (§ 10 Abs. 2 NGlüSpG). Im Übrigen bestanden rechtliche Zweifel, ob der Glücksspielstaatsvertrag über seine Zielbestimmungen (§ 24 Abs. 2 in Verbindung mit § 1) die Grundlage für einen derart weitreichenden Eingriff verschafft. In der Konsequenz müsste dann grundsätzlich die Erteilung der Erlaubnis nach § 24 GlüStV wegen örtlicher Nähe zu einer dieser Einrichtungen versagt werden.

Nachdem sich Sachkriterien zur Auflösung von Konkurrenzverhältnissen nicht entwickeln ließen, wurde den Vollzugsbehörden empfohlen, in konkurrierenden Antragsverfahren durch Los darüber zu entscheiden, welche der konkurrierenden Spielhallen die Erlaubnis nach § 24 GlüStV erhält. Bedenken hiergegen des Inhalts, dieses Vorgehen genüge wegen der Wesentlichkeit der Problematik dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht und die Bestimmung, welche von mehreren Spielhallen in einer Umgebungskonkurrenz die Erlaubnis erhalte, sei einer gesetzlichen Regelung vorbehalten, hat das Nds. OVG in seiner Entscheidung vom 15. April 2014 (7 ME 121/13) zurückgewiesen.

Eine hiervon abweichende Auffassung wird mit Verweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 2000 (1 BvR 539/96) vertreten. Wegen der unmittelbaren Grundrechtsrelevanz, die den ausstehenden Verfahren beizumessen ist, und im Interesse des Bestimmtheitsgrundsatzes fordern Einzelne, die der Entscheidung im Antragsverfahren durch Losentscheid auf Grundlage von Vollzugshinweisen kritisch gegenüberstehen, diese wesentliche Frage einer parlamentsgesetzlichen Regelung zuzuführen. Dem trägt Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b Rechnung. Die für zulässig erachteten Vollzugsempfehlungen erlangen dadurch Normencharakter. Kritische Ansätze werden damit aufgegriffen, ohne dass dadurch ändernder Einfluss auf den Vollzug in Niedersachsen genommen wird.

Die Regelung in dem neuen § 10 Abs. 3 gestaltet das Losverfahren für den Vollzug in Niedersachsen insoweit einheitlich, als in ihrer Folge vorgegeben ist, dass das Los entscheidet, welche Spielhalle die Erlaubnis nach § 24 GlüStV erhält. „Das Los bestimmt den Gewinner.“ Es wird Behördenidentität mit der Behörde nach § 10 Abs. 1 NGlüSpG hergestellt. Es ist abschließend geregelt, dass nur Spielhallen in ein Losverfahren einbezogen werden, die in einer Abstandsproblematik oder einem Mehrfachkomplex oder in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex existieren oder betrieben werden sollen.

Da tatbestandlich an die „Spielhalle“ angeknüpft wird, ist außerdem abschließend geregelt, dass jede Spielhalle in entsprechenden Umgebungsverhältnissen in das Losverfahren einbezogen wird, für die ein Antrag nach § 24 GlüStV gestellt ist. Der alternative Ansatz, zunächst Standorte (Adressen oder Grundstücke) durch Los zu identifizieren und erst dann nötigenfalls eine Mehrfachkomplex- oder Gebäudeproblematik aufzulösen, wird dadurch verworfen.

Dadurch, dass jede Spielhalle mit einem Los an dem Losverfahren teilnimmt, wird Chancengleichheit gewährleistet. Jedes teilnehmende Los für eine einzelne Spielhalle hat die gleiche prozentuale Chance gezogen zu werden wie die weiteren an der Auslosung teilnehmenden Lose. Dieses Vorgehen ist für den Vollzug das objektivste. Es enthält sich jeder Tendenz der steuernden Einflussnahme. Es verzichtet beispielsweise darauf, die Verfahren mit dem Ziel zu steuern, dass von einer Mehrzahl von Spielhallen in einer problematischen Umgebung entweder die möglichst größte Zahl von Betrieben oder die im Gegenteil möglichst niedrige Zahl von Betrieben erlaubt wird.

Ist durch Los entschieden, welche Spielhalle erlaubt wird, hat die zuständige Behörde als nächstes festzustellen, welche Spielhallen infolge des Losentscheides eine Antragsablehnung ausgesprochen bekommen müssen (weil sie in einem Mehrfachkomplex mit der erlaubten Spielhalle, in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex oder unter Nichteinhaltung des Mindestabstandes mit der erlaubten Spielhalle gelegen ist). Im Ergebnis dieses Verfahrensschrittes steht fest,

- a) welche Spielhalle erlaubt wird und
- b) für welche Spielhalle oder Spielhallen die Erlaubnis zu versagen ist.

Denkbar ist, dass im Ergebnis dieses Verfahrensschrittes eine Spielhalle oder mehrere Spielhallen verbleiben, die zu der erlaubten Spielhalle in einem unproblematischen Umgebungsverhältnis stehen. Solange für diesen Betrieb oder diese Betriebe die Erlaubnisvoraussetzungen vorliegen, besteht auf die Erteilung der Erlaubnis ein Anspruch.

Besteht unter den verbleibenden Spielhallen wiederum oder weiterhin eine der vorbezeichneten Umgebungsproblematiken, sind weitere Losverfahren auf Grundlage vorbezeichneter Modalitäten so lange erneut durchzuführen, bis abschließend feststeht, welche der konkurrierenden Spielhallen Erlaubnisse unter Einhaltung der dafür vorgesehenen Voraussetzungen erhalten.

Im Rahmen der Verbandsbeteiligung tragen die Branchenvertreter (maßgeblich das FORUM, der AVN, der FSH und der BA) vor, dass eine Auswahlentscheidung vorrangig anhand von qualitativen Sachkriterien zu erfolgen habe. Eine rein quantitative Auswahl sei hingegen nicht sachgerecht. Insofern lassen jedoch sämtliche Einlassungen aller Branchenverbände unberücksichtigt, dass diese Abwägung aller eventuell in Betracht kommender sachlicher Auswahlkriterien bereits im Vorfeld - vor Abfassung der landeseinheitlichen Verfahrenshinweise durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr - unter Beteiligung der kommunalen Vollzugsbehörden sowie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens stattgefunden hat. Gemeinsam und übereinstimmend ist man unter Abwägung aller denkbaren Kriterien letztendlich zu dem Schluss gekommen, dass keinerlei Sachkriterien herangezogen werden können, die eine Entscheidung für den einen und gegen den anderen Spielhallenbetreiber rechtfertigen könnte. Die zugrundeliegenden Erwägungen sind bereits einleitend zu Buchstabe b (s. o.) niedergelegt worden.

Weiterer zentraler Kritikpunkt der genannten Verbände ist die vorgetragene Verfassungswidrigkeit der Auswahlentscheidung, in diesem Fall durch das Losverfahren. Gestützt wird ein solcher Verstoß dabei teilweise oder auch kumulativ auf Artikel 12 (Berufsfreiheit), Artikel 14 (Eigentumsfreiheit), Artikel 3 (Gleichheitsgrundsatz) sowie auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 20 Abs. 3 GG (Vorbehalt des Gesetzes). Das Losverfahren könne immer nur als „ultima ratio“, d. h. als letztes Mittel zur Anwendung gelangen, vorrangig seien jedoch andere Sachkriterien bei der Auswahlentscheidung zu berücksichtigen.

Sachlich geeignete und zugleich praktikable Kriterien zur Auswahl der „obsiegenden“ Spielhalle stehen jedoch nach Auffassung der Landesregierung nicht zur Verfügung (s. o.), sodass das Losverfahren als objektivstes Mittel zur Anwendung kommen kann. Lediglich zur Klarstellung erfolgt nunmehr die gesetzliche Normierung.

Die Zuständigkeitsregelung in Satz 3 erfolgt für den Fall, dass eine Abstands- oder Raumproblematik zwischen mehreren Spielhallen auflebt, die zwar in Niedersachsen, aber nicht im Gebiet derselben Erlaubnisbehörde nach § 24 GlüStV in Verbindung mit § 10 Abs. 1 NGLüSpG gelegen sind. Es erscheint nur zweckmäßig, die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde für zuständig zu erklären.

Eine Zuständigkeitsregelung für konkurrierende Antragsverfahren über die Grenzen Niedersachsens hinaus ist nicht möglich.

Zu Buchstabe c:

Der neue Absatz 4 regelt ausgehend von § 26 GlüStV die ordnungsrechtlich erforderlichen Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild einer Spielhalle. Von Spielhallen darf keine Werbung für den Spielbetrieb ausgehen, beispielsweise durch Reklameschilder, Schaufenster oder Monitore an oder in der Nähe der Spielhalle oder Beschriftungen von Fenstern oder Gebäudeteilen. Entsprechend sind aufgestellte Hinweisschilder, Ballons und ähnliche Werbeflächen zu behandeln. Die Neuregelung stellt klar, dass nicht mit Begriffen wie „Spielbank“ oder „Casino“ geworben werden darf, um euphemistische und den Anreiz fördernde Namen und Verwechslungen mit Spielbanken zu vermeiden.

Auch wenn dieses Verbot im Einzelnen auch den Materialien zu § 26 GlüStV entnommen werden kann, wenn also keine Unklarheit zum Regelungsrahmen besteht, ist aus dem Kontakt zu den Überwachungsbehörden bekannt, dass im Vollzug u. a. des § 26 GlüStV heute noch wesentlicher Aufwand zu dessen Umsetzung gegenüber den Betreibern von Spielhallen erforderlich ist. Dem entspricht die Wahrnehmung, dass in der Fläche nach wie vor diverse Betriebe als Casino, gelegentlich auch als Spielbank, oder in Kombination mit diesen Begriffen bezeichnet werden.

Die Regelung sieht vor, das durch den Vollzug angestrebte Ziel in den Gesetzeswortlaut zu übernehmen. Damit wird mehr Bestimmtheit gewährleistet. Das wiederum trägt zu mehr Rechtssicherheit bei. Zweck und Reichweite speziell der Vorschrift des § 26 GlüStV werden dadurch nicht modifiziert. Keinesfalls beschränkt sich das Werbeverbot auf die Begriffe „Casino“ oder „Spielbank“ oder Wortkombinationen mit diesen Bezeichnungen. Es wird lediglich ein gehäuftes Auftreten des Phänomens einer Spezialregelung zugeführt.

Die Regelung dient nicht zuletzt auch dem Zweck, den unterschiedlichen Angeboten von Spielbanken einerseits und von Spielhallen andererseits klare Kontur zu belassen.

Die gleichen Maßstäbe wie für die Außengestaltung müssen auch für die sonstige Werbung für Spielhallen gelten. Der Tatbestand ist daher so gefasst, dass das Verbot gleichermaßen für die Bezeichnung von und die Werbung für Spielhallen gilt. Die Grundlage hierfür besteht durch § 26 GlüStV unmittelbar bzw. durch § 2 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 GlüStV.

Im Rahmen der Verbandsanhörung wurde vorgetragen, dass die Bezeichnung „Casino“ von Spielbanken nicht verwendet werde, sodass keine Verwechslungsgefahr bestehe. Dieses wird seitens der Vollzugsbehörden nicht bestätigt. Vielmehr wird insoweit bestätigt, dass teilweise erheblicher Überwachungs- und Umsetzungsaufwand besteht. Darüber hinaus ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass dieses Verbot bereits den Materialien zum Glücksspielstaatsvertrag entnommen werden kann und an dieser Stelle somit lediglich klarstellende Funktion hat. Aus gleichen Gründen ist auch eine - teilweise ebenfalls im Rahmen der Anhörung geforderte - Übergangsregelung zu § 10 Abs. 4 NGLüSpG (neu) entbehrlich, zumal das Werbeverbot gemäß § 26 GlüStV bereits seit mehreren Jahren in Kraft ist.

Aus Gründen des Spielerschutzes wird mit der Regelung in dem neuen Absatz 5 der schnelle Zugang zu Bargeld verwehrt. Nach wie vor ist es dem Publikum in einer Vielzahl von Spielhallen möglich, mittels EC- oder Kreditkarte die sofortige Bargeldabhebung zu tätigen oder über andere Zahlungsdienste bargeldlos zu spielen. Problematisch ist, dass sich Spielerinnen und Spieler in einer Verlustphase schnell neue Barmittel verschaffen können, im Einzelfall auch über mögliche Dispositionskredite über die Kontoguthaben hinaus. Aus suchtpräventivem Ansatz ist es anzustreben, der Spielerin oder dem Spieler die Möglichkeit zu geben, durch Verlassen der Spielhalle, die Wegstrecke zum Geldautomaten und die Möglichkeit der Abfrage des Kontostandes ein Weiterspielen zu überdenken.

Soweit im Rahmen der Verbandsanhörung von dem FSH vorgetragen wird, dass die Möglichkeit zur Abhebung von Bargeld nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Geldspiel am Automaten in der Spielhalle stehe, wird dem suchtpräventiven Gedanken nicht die genügende Bedeutung beigemessen.

Die Normengestaltung mit der Formulierung „... in oder an zugehörigen Gebäudeteilen und auf zugehörigen Flächen ...“ wird Regelungen in Spielhallengesetzen anderer Länder nachgestaltet und dient dazu, den Regelungszweck nicht umgehen zu können.

Die teilweise vorgetragenen Bedenken im Verbandsbeteiligungsverfahren, diese Formulierung sei zu unbestimmt, werden nicht geteilt, da sich gleichlautende Regelungen anderer Bundesländer bereits im Vollzug bewährt haben.

Zu Nummer 3 (§ 13 Abs. 1 Satz 4):

Die „Oddset TOP-Wette“ gehört nicht mehr zum Angebot von TLN. Es gibt dafür auch kein Nachfolgeprodukt, sodass die Regelung entbehrlich geworden ist.

Zu Nummer 4 (§ 14 Abs. 5):

Anlässlich seiner Prüfung der Niedersächsischen Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit hat der Landesrechnungshof im Jahr 2015 moniert, dass die bisherige Rechtslage die Stiftung theoretisch verpflichtet, die ihr zugewiesenen Mittel aus der Finanzhilfe strikt getrennt von ihren originären Stiftungsmitteln zu bewirtschaften, was der tatsächlichen praktischen Handhabung durch die Stiftung widerspricht. Eine derartige Trennung von Finanzhilfe und originären Stiftungsmitteln wäre allerdings wenig praxisgerecht und war bei der Umstrukturierung der Niedersächsischen Umweltstiftung von der damaligen Landesregierung und dem Gesetzgeber auch nicht

beabsichtigt. Insofern ist der ursprünglich angestrebte Wille, die Finanzhilfe in einen stiftungsrechtlichen Rahmen einzubetten, nicht angemessen in die gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt. Deutlich wird der Regelungszweck u. a. daraus, dass der Zweck der Stiftung - „die Förderung von Projekten zugunsten der Natur, der Umwelt, der Entwicklungszusammenarbeit und der Denkmalpflege“ - wort- und damit deckungsgleich mit der Zweckbestimmung der Finanzhilfe nach dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz ist. Es liegt daher nahe, die Mittel aus den beiden Finanzierungsquellen im verwaltungsmäßigen Vollzug als Einheit zu behandeln, zumal das wesentliche und eigentliche Betätigungsfeld der Niedersächsischen Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit in der Entscheidung über die Verwendung der Finanzhilfe besteht.

Die vorgeschlagene Regelung hat insofern den Vorteil, dass die Finanzhilfe in den durch die stiftungsrechtlichen Bestimmungen geschaffenen Rechtsrahmen überführt wird und dort nach den einschlägigen Vorschriften zu verwenden ist. Dies wird der Stiftung eine einheitliche Praxis sowohl für die eigenen Erträge als auch für Finanzmittel ermöglichen, sodass es dann keiner weiteren Regelungen zur Kontrolle der Verwendung der Finanzhilfe mehr bedarf. Hinzu kommt, dass die Stiftung ohne diese Vorschrift ihren notwendigen personellen und verwaltungsmäßigen Aufwand, der bei der Mittelverwendung anfällt, zukünftig nur noch aus den Erträgen des sehr geringen Stiftungsvermögens finanzieren müsste. Diese Erträge reichen jedoch bei Weitem nicht aus, um den Geschäftsbetrieb der Stiftung aufrechtzuerhalten.

Zu Nummer 5 (§ 20 Abs. 2):

Diese Änderung dient der gesetzlichen Klarstellung, dass die Finanzhilfe für die satzungsmäßigen Aufgaben insgesamt verwendet werden kann. Im Übrigen wird auf die Begründung zu Nummer 4 verwiesen.

Die Niedersächsische Bingostiftung für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit begrüßt die vorgesehene Änderung. Soweit diese Regelung mit Blick auf die Änderung durch Nummer 4 (Ergänzung von § 14 Abs. 5 um „Nr. 5“) hinsichtlich der Bingostiftung zu einer Doppelregelung führt, wird diese gleichwohl im Sinne der Rechtsklarheit und Anwenderfreundlichkeit im jeweiligen Regelungszusammenhang (§ 14 - Verwendung der Glücksspielabgaben; § 20 Abs. 2 - Finanzhilfe für die Bingostiftung) hingenommen.

Zu Nummer 6 (§ 22 Abs. 2):

Zu Buchstabe a:

Die Regelung stellt klar, dass die Glücksspielaufsichtsbehörde zu Ermittlungszwecken und zum Nachweis unerlaubten oder in Abweichung von den Bestimmungen der Erlaubnis angebotenen Glücksspiels Testkäufe und Testspiele durchführen darf, die nicht als behördliche Maßnahme erkennbar sind. Für den Sonderfall der Testkäufe und Testspiele mit Minderjährigen sieht der Glücksspielstaatsvertrag eine entsprechende Regelung bereits vor (§ 4 Abs. 3 Satz 4 GlüStV). Die Befugnis zu Testkäufen und Testspielen umfasst lediglich die Beteiligung an vorhandenen öffentlichen Glücksspielangeboten z. B. durch Loskäufe, die Platzierung von Wetten oder den Erwerb von Kundenkarten. Eine über die Annahme solcher Angebote hinausgehende Einwirkung auf den Willen des Veranstalters oder Vermittlers des Glücksspiels darf nicht erfolgen. Unrichtige Angaben zur Person dürfen bei Maßnahmen nach dem neuen Satz 2 verwendet werden, soweit solche Angaben - etwa für die Eröffnung von Spielerkonten im Internet - unerlässlich sind, um den Testkauf oder das Testspiel durchzuführen.

Durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Befugnisnorm in das Niedersächsische Glücksspielgesetz wird der für das geltende Recht teilweise vertretenen Auffassung, dass entsprechende Maßnahmen den Straftatbestand des § 285 des Strafgesetzbuchs (StGB) - Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel - erfüllen, der Boden entzogen und Rechtssicherheit geschaffen. Die Reichweite der Strafvorschrift kann durch Landesrecht bestimmt werden, da es sich bei den §§ 284 ff. StGB um verwaltungsakzessorische Straftaten handelt, deren Regelungsbereich durch die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Vorschriften - hier das Niedersächsische Glücksspielgesetz - bestimmt wird. Die Strafbarkeit des Glücksspielveranstalters nach § 284 StGB bleibt unberührt.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 7 (§ 23 a):

Bei Ausarbeitung der Vollzugsempfehlungen zum Glücksspielstaatsvertrag und dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz wurde Einvernehmen dahin gehend erzielt, dass die nach § 10 NGLüSpG zuständige Behörde die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, denen Spielhallenbetreiber entsprechen müssen, auf der Grundlage der Gewerbeordnung gewährleisten kann. Ein solches Vorgehen ist sachgerecht und bewährt. Absatz 1 schafft Behördenidentität im Erlaubnisverfahren und für die Überwachung der Gewerbeausübung. Einer Bestimmung zum Umfang der Behördenaufgaben bedarf es wegen des Wortlauts von § 10 Abs. 1 nicht. Die Zuständigkeit für die Erlaubnisse nach dem Siebten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages beinhaltet zweifelsfrei die Zuständigkeit für deren Ablehnung, Rücknahme, Widerruf und Änderung.

Absatz 2 Satz 1 gewährleistet durch die Anwendung der Gewerbeordnung, dass über § 15 Absatz 2 der Gewerbeordnung Handhabe gegeben ist, die unerlaubte Gewerbeausübung zu verhindern.

Absatz 2 Satz 2 dient der rechtssicheren Abgrenzung der Eingriffsgrundlagen.

Die Durchsetzung erfolgt mit den Mitteln des Verwaltungszwangs des Landes. Neben den Vorschriften der Gewerbeordnung kommt § 11 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung subsidiär zur Anwendung. Das ist in gewerberechtlichen Verfahren regelmäßige Praxis.

Der variierende Ansatz, Handlungsgrundlage sei § 22 Abs. 1 NGLüSpG in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV, hat sich im Vollzug in Niedersachsen nicht durchgesetzt. Die Erörterung der variierenden Ansätze - auch für den Vollzug in Niedersachsen - dauert gleichwohl an. Nachdem die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Dezember 2013 (10 CS 13.2300) zu Artikel 10 des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag, der dem § 22 Abs. 1 NGLüSpG vergleichbar gefasst ist, § 9 GlüStV als *lex specialis* im Vergleich zu § 15 der Gewerbeordnung erkannte, soll § 23 a die Bezugnahme auf den Glücksspielstaatsvertrag in Erlaubnisverfahren für Spielhallen ausschließen.

§ 23 a NGLüSpG gestaltet die Verfahrenspraxis nunmehr im Gesetzeswortlaut. Dadurch wird weitergehende Bestimmtheit des Rechts erreicht. Das wiederum trägt zu mehr Rechtssicherheit bei. Eine Änderung des gewollten und überwiegend praktizierten Verfahrens ist nicht angestrebt.

Die Landesregierung sieht zurzeit davon ab, die Anregung von der TLN, der NORD/LB, der TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG und dem LSB, § 22 Abs. 2 Satz 2 (neu) NGLüSpG auch auf Spielhallen anzuwenden, umzusetzen. Bei Spielhallen handelt es sich um ein geregeltes Gewerbe. Der Rahmen der zulässigen Aktivitäten ist eng und unmissverständlich geregelt. § 23 a NGLüSpG (neu) dient gezielt dem Zweck, die Überwachung der betroffenen Betriebe eindeutig dem Gewerberecht zuzuordnen. Eine Notwendigkeit, von der klar dargestellten Struktur schon in der Gesetzesänderung wieder eine Rückausnahme vorzusehen, ergibt sich nicht.

Defizite in der Spielhallenüberwachung, die eine entsprechende gewerberechtliche Überwachungsbefugnis notwendig erscheinen ließen, sind nicht bekannt.

Bei gewerberechtlichen Regelungen der jüngeren Zeit - z. B. Diskriminierungsverbot im Einlassbereich von Diskotheken gemäß dem Niedersächsischen Gaststättengesetz - war ein solcher Schritt erwogen, dann aber verworfen worden. Die Erforderlichkeit scheint vorliegend nicht stärker ausgeprägt.

Zu Nummer 8 (§ 26 Abs. 1):

Zu Buchstabe a:

Die Ergänzung der Ordnungswidrigkeitstatbestände in § 26 NGLüSpG soll eine Grundlage schaffen, Zuwiderhandlungen gegen die in Bezug genommenen Regelungen für Spielhallen zu sanktionieren. Das Instrumentarium, auf problematisches Verhalten zu reagieren, wird dadurch ergänzt.

Adressaten sind nur diejenigen, die gegen geltendes Recht verstoßen. Auswirkungen für rechts-treue Gewerbetreibende gehen von der Regelung mithin nicht aus. Die Verwaltung wird ermäch-tigt, abgestuft zu reagieren. Es wird mithin mehr Handlungsflexibilität geschaffen.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Auch das zeitnahe Inkrafttreten der Verbote aus Ar-tikel 1 Nr. 2 Buchst. c ist gerechtfertigt. Die problematische Beurteilung solcher Dienstleistungen in der Umgebung von Spielhallen ist in der Branche bekannt. Es gab zurückliegend Ansätze, derarti-ge Dienstleistungen durch Auflagen gemäß § 33 i Abs. 1 Satz 2 der Gewerbeordnung (Schutz der Gäste vor erheblichen Nachteilen, unverhältnismäßiges Spielen, das durch derartige Dienstlei-stungen begünstigt wird) zu verbieten. Ein weiterer Ansatz knüpfte daran an, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auf Grundlage des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes zu ermäch-tigen, solche Angebote zu verbieten oder beseitigen zu lassen. Beide Ansätze scheinen problema-tisch, weswegen andere Bundesländer bereits ein entsprechendes Verbot im jeweiligen Landes-spielhallenrecht vorsehen. Die Branche hat spätestens seit dem Verbandsbeteiligungsverfahren Kenntnis vom Regelungsvorhaben. Da etwaige Technikausstattungen in der Regel gemietet oder geleast sind, gehen irreversible finanzielle Nachteile von dem Verbot nicht aus.

Andere Zahlungsdienste als Bargeldterminals dürften in Softwarevarianten genutzt werden, die im Kassensystem zur Anwendung gelangen. Wenn im Einzelfall dieser Menüunterpunkt im Kassen-programm nicht mehr genutzt werden darf, ist nicht abzusehen, dass das Kassensystem in Gänze nicht mehr genutzt werden könnte.

Sofern in geringem Umfang durch das neue Verbot Auswirkungen für die Branche ausgelöst wer-den, ist nicht zu erkennen, dass diese durch ein zeitversetztes Inkrafttreten vermieden werden könnten.

Die Branche hat Gelegenheit, sich auf die Rechtsänderung vorzubereiten. Die Gefahr, die für die Spielerinnen und Spieler von der jederzeitigen Möglichkeit der Bargeldbeschaffung in Spielhallen ausgeht, erfordert es, dem entgegenzuwirken und dies möglichst zeitnah.

Das Inkrafttreten der Regelungen über das Losverfahren zum 1. Juli 2012 ist wegen der unter-schiedlichen Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV erforderlich. Das Vor-gehen zur Auflösung einer Konkurrenzsituation ist sowohl nach Ablauf der einjährigen sowie nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist wie auch in noch nicht abgeschlossenen Verfahren erfor-derlich. Die Normierung des Losverfahrens kleidet das zulässige Verwaltungsverfahren in Geset-zesform. Das Inkrafttreten ist demzufolge in einer Weise zu regeln, die alle einschlägigen Verfah-ren einbezieht.

Im Rahmen der Verbandsbeteiligung wurde vorgetragen, dass es sich bei der Regelung zum In-krafttreten der Regelungen über das Losverfahren gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzesentwurfs um einen Fall der „echten Rückwirkung“ von Gesetzen handele, der nur unter engen Vorausset-zungen zulässig sei.

Diese Bedenken werden seitens der Landesregierung nicht geteilt. Wenn das Losverfahren - wie bereits oben unter Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b ausgeführt - schon im Verwaltungsvollzug zulässig war und ist und nunmehr lediglich eine Aufnahme in das Niedersächsische Glücksspielgesetz erfolgen soll, um insoweit eine reine Klarstellung zu erlangen, dann kann von einer Rückwirkung der Rege-lung keine Rede sein. Vielmehr bewirkt der vorliegende Änderungsentwurf in diesem Fall qualitativ keine Änderung, sondern stellt lediglich klar, dass die in der Verwaltungspraxis schon bisher ge-troffenen Auswahlentscheidungen rechtsfehlerfrei waren.