

Schneider • Der neue deutsche Bundesstaat

Föderalismus – Studien

25

Hans-Peter Schneider

Der neue deutsche Bundesstaat

Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I



25



Nomos

Deutsches Institut
für Föderalismusforschung e.V.



Föderalismus – Studien
Herausgegeben von Hans-Peter Schneider

Band 25

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

Der neue deutsche Bundesstaat

Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0828-4

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Wer sich mit den jüngsten Reformen des Föderalismus in Deutschland beschäftigt, hat mit zwei Vorurteilen zu kämpfen. Erstens ist nach landläufiger Meinung der Föderalismus an fast allem schuld, was zurzeit „schief“ läuft. Seien es Fahndungsspannen bei der Terrorismusbekämpfung, mangelnde Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Arbeitsvermittlung, beim Ausbau der Kinderbetreuung oder beim Straßenbau, die Beschränkung der Freizügigkeit durch unterschiedliche Schulsysteme, vor allem aber die Finanznot von Städten und Gemeinden: Für all diese Missstände wird der Föderalismus verantwortlich gemacht. Manche wollen ihn am liebsten ganz abschaffen; andere setzen ihre Hoffnung auf eine Neugliederung des Bundesgebiets. Zweitens ist der Begriff „Reform“ zunehmender Kritik ausgesetzt. Er hat zwar immer noch einen guten Klang, wird inzwischen aber geradezu inflationär für Änderungen aller Art verwendet, von denen man sich die Verbesserung eines unbefriedigenden Zustandes verspricht. Ob es sich um so verschiedene Bereiche wie Renten, Gesundheit, Altenpflege, Steuern, Bildung, Energie, Wahlen, Parlamente, Justiz, Verwaltung, den Arbeitsmarkt oder das Agrarwesen handelt: Stets wird mit dem Zusatz „...reform“ suggeriert, dass es sich bei den betreffenden Vorhaben um wichtige politische Zukunftsprojekte handelt. Kommt eine solche Reform schließlich zustande, kümmert sich in der Regel niemand mehr darum, ob die erwarteten positiven Wirkungen auch tatsächlich eingetreten sind.

Diesem Mangel an Evaluation und Kontrolle sollte für die sog. Föderalismusreform I mit einem Forschungsprojekt abgeholfen werden, dessen Ertrag im vorliegenden Bericht zusammengefasst ist. Nachdem in der Vergangenheit bereits zwei Kommissionen an einer Erneuerung des Bundesstaates mehr oder weniger gescheitert waren, nämlich die „Enquetekommission Verfassungsreform“ im Jahre 1976 und die nach der Wiedervereinigung eingesetzte „Gemeinsame Verfassungskommission“ von Bundestag und Bundesrat im Jahre 1993, richteten sich alle Hoffnungen nunmehr auf den dritten Versuch: die von der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ von 2003 bis 2004 vorbereitete, dank der großen Koalition 2005/06 ins Werk gesetzte und am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I, die sich das Ziel gesetzt hatte, die Beziehungen von Bund und Ländern zu entflechten, die

Landesparlamente zu stärken und die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat zu reduzieren. Mit ihren Änderungen oder Ergänzungen von nicht weniger als 25 Artikeln des Grundgesetzes hat sie zu der bisher umfangreichste Teilrevision der Verfassung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland geführt. Auch wenn dabei nicht alle, oft sehr weitgesteckten Ziele erreicht werden konnten, wird man feststellen können, dass die von der Kommission und in den anschließenden parlamentarischen Beratungen unternommenen Bemühungen um eine Bundesstaatsreform, gemessen an deren Ergebnissen, im Wesentlichen erfolgreich gewesen sind.

Umso drängender stellte sich nicht nur für die Politik, sondern auch für die Wissenschaft die Frage, ob und inwieweit jene Ergebnisse anschließend auch sachgerecht umgesetzt und die Verfassungsänderungen in der Staatspraxis zieladäquat implementiert worden sind. Um dies herauszufinden, wurde am 1. August 2008 im „Deutschen Institut für Föderalismusforschung e.V.“ (DIF) mit einem vierjährigen Projekt begonnen, das sich unter dem Titel „Der neue deutsche Bundesstaat. Begleitforschung zur Föderalismusreform I“ die Aufgabe gestellt hatte, die praktische Umsetzung jener Reform in Bund und Ländern zu beobachten („Monitoring“) und zu bewerten („Evaluation“). Mit dem Abschluss des Projekts am 31. Juli 2012 endete auch der Zeitraum, in dem die Vorgänge und Geschehensabläufe bei der Umsetzung der Föderalismusreform I flächendeckend und vollständig erfasst worden sind. Spätere Ereignisse wurden bis zur Fertigstellung des vorliegenden Berichts am 31. Mai 2013 nur noch insoweit berücksichtigt und in den ersten Teil (Darstellung und Bestandsaufnahme) eingearbeitet, als sie entweder bereits in Angriff genommene Umsetzungsakte (z.B. bei Gesetzgebungsvorhaben mit der ersten Lesung im Parlament) oder die Kernaussagen im zweiten Teil (Auswertung und Resumée) betrafen.

In der Sache beschränkt sich der Bericht mit einer Vielzahl überraschend positiver Ergebnisse auf eine Beschreibung der einzelnen Umsetzungsschritte und enthält sich jeder Auseinandersetzung mit der sich inzwischen fast uferlos ausbreitenden Literatur, auf die in der Auswahlbibliographie (Anhang) verwiesen wird. So gesehen dokumentiert der Bericht die Umsetzung der Föderalismusreform I, ohne sie gleichzeitig im Licht des jeweils einschlägigen Schrifttums zu kommentieren. Dies muss späteren Spezialstudien vorbehalten bleiben. Um zusammenhängende Abläufe nicht auseinanderreißen zu müssen und die Häufigkeit von Vor- oder Rückverweisungen in Grenzen zu halten, waren zahlreiche Wiederholungen unvermeidbar. Sie wurden in Kauf genommen, damit die einzelnen Kapitel auch unabhängig voneinander in sich verständlich bleiben.

Ich habe in vielerlei Hinsicht zu danken. In erster Linie gilt mein Dank dem *Ministerium für Wissenschaft und Kultur* des Landes Niedersachsen und der *Fritz Thyssen Stiftung*, Köln, die das Forschungsprojekt finanziell gefördert und damit überhaupt erst ermöglicht haben. Zu herzlichem Dank verpflichtet bin ich auch meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, darunter den Referenten *Dr. Jutta Kramer* (zugleich Stellv. Projektleiterin) und *Dr. Till Bender*, den Wissenschaftlichen Hilfskräften *Erika Herbort*, *Jan Leiterholt* und *Oliver Voigt*, der mich auch bei den Fahnenkorrekturen unterstützt hat, sowie nicht zuletzt *Philipp Kraut* für den Aufbau und die Betreuung der Datenbank. Das Projekt wäre in der vorliegenden Form ohne einen sachkundigen Beirat gar nicht durchführbar gewesen, dem mein ganz besonderer Dank gebührt. Ihm gehörten Persönlichkeiten an, die an der Föderalismusreform I in herausragenden Funktionen beteiligt waren: Staatssekretär a.D. *Prof. Dr. Hansjörg Geiger*, Staatsrat a.D. *Prof. Dr. Reinhard Hoffmann*, Staatssekretär a.D. *Dr. Rainer Holtschneider*, der ehemalige Direktor des Bundesrates, Kultusminister a.D. *Prof. Georg-Bernd Oschatz*, der ehemalige Sekretär der Föderalismuskommission I und jetzige Direktor beim Deutschen Bundestag, Staatssekretär *Dr. Horst Risse*, der ehemalige Amtschef der Bayerischen Staatskanzlei und jetzige Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Justiz *Dr. Walter Schön*, und als externer Wissenschaftler aus der Schweiz: *Prof. Dr. Dr.h.c. Thomas Fleiner* (Universität Fribourg/i.Ü.). Schließlich habe ich dem NOMOS Verlag zu danken, der den vorliegenden Forschungsbericht in die Reihe „Föderalismus-Studien“ des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., Hannover, aufgenommen hat. Möge der Bericht als Anregung dienen, einzelne Sachbereiche der Föderalismusreform I näher zu erforschen, und dazu ermutigen, die Realisierung auch anderer Reformprojekte in ähnlicher Weise zu untersuchen.

Hannover, im August 2013

Hans-Peter Schneider

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	19
Einleitung	23
A. Vorbemerkung	23
B. Vorhaben und Aufgaben	24
I. Gegenstand des Projekts	24
II. Methodisches Vorgehen	24
III. Arbeitsprogramm	26
IV. Arbeitsschritte und Ablaufphasen	27
C. Organisation	28
I. Personal	28
II. Arbeitsverteilung	29
III. Datenverarbeitung	30
IV. Beirat	30
V. Tagungen	32
Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme	34
A. Ziele der Föderalismusreform I	34
I. Zielvorgaben im Vorfeld der Kommissionsarbeit (1999-2003)	34
1. Ziele der Regierungen (Regierungschefs) von Bund und Ländern (einschl. Ministerpräsidentenkonferenz)	35
2. Zielvorstellungen der Landesparlamente (einschl. der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente)	42
3. Einsetzung der Föderalismuskommission I	47
II. Zielvorgaben während der Kommissionsarbeit (2003 – 2004)	49
1. Zielvorstellungen der Mitglieder des Bundestages (einschl. Fraktionen)	50

Inhaltsverzeichnis

2. Zielvorstellungen der Mitglieder des Bundesrates (einschl. der Regierungschefs der Länder/ Landesminister)	53
3. Zielvorstellungen der Vertreter der Bundesregierung	56
4. Zielvorstellungen der Landesparlamente und Kommunen (einschl. der Mitglieder der Landtagsbank und der Vertreter der Kommunen in der Kommission)	58
a) Kommissionsprotokolle	59
b) Kommissionsdrucksachen	59
c) Landtagsdrucksachen	61
5. Kurzdarstellung des Beratungsverlaufs	63
6. Weitere Entwicklung bis zum Gesetzgebungsverfahren	64
III. Zielvorgaben im Gesetzgebungsverfahren (2005 – 2006)	66
1. Koalitionsvertrag vom 18. November 2005	66
2. Gemeinsamer Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Dezember 2005	67
3. Parlamentsmaterialien	68
a) Beratungen im Bundestag (16. Wahlperiode)	68
b) Beratungen im Bundesrat	69
B. Ergebnisse der Föderalismusreform I	70
C. Umsetzung der Föderalismusreform I durch den Bund	76
I. Neuordnung der ausschließlichen Gesetzgebung	76
1. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG)	77
a) Vorgeschichte	78
b) Kompetenzverlagerung als Reformziel	78
c) Kompetenz als Gegenstand des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD	81
d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Debatten	82
e) Umsetzung der Kompetenz durch den Bund	83
f) Wesentlicher Inhalt der Regelungen	84
g) Bewertung	87
h) Fazit	88
2. Umwandlung früherer Rahmenkompetenzen	88
a) Meldewesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG)	88
b) Ausweiswesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG)	103

c) Schutz deutschen Kulturguts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG)	104
3. Umwandlung früherer konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen	111
a) Waffenrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG)	111
b) Sprengstoffrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG)	112
c) Versorgung der Kriegsopfer (Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 GG)	112
d) Erzeugung und Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG)	113
II. Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung	113
1. Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)	114
2. Neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen	116
a) Erweiterung bestehender konkurrierender Kompetenzen	116
b) Überführung von Kompetenzen aus der früheren Rahmengesetzgebung	119
III. Wegfall der Rahmengesetzgebung	133
1. Zielvorgaben im Vorfeld der Kommissionsarbeit (1999 - 2003)	134
a) Landesparlamente	134
b) Ministerpräsidenten	134
c) Bundesregierung	135
2. Zielvorgaben während der Kommissionsarbeit (2003 - 2004)	135
a) Landesparlamente	135
b) Ministerpräsidenten	135
c) Bundestag	136
d) Bundesregierung	136
e) Sachverständige der Kommission	137
3. Zielvorgaben im Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2006)	137
IV. Aufgabenübertragungsverbot auf Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, 85 Abs. 1 Satz 2 GG)	139
V. Gemeinschaftsaufgaben	144
1. Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1, 143c GG)	145

Inhaltsverzeichnis

2. Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG in Fällen überregionaler Bedeutung	147
3. Zusammenwirken von Bund und Ländern aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen (Art. 91b Abs. 2 GG)	154
VI. Finanzverfassung	156
1. Kostenfolgen von Bundesgesetzen, formelles Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 4 GG)	157
2. Haftungsregelungen, Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 104a Abs. 6 GG)	161
3. Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG)	164
a) „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern (Art. 104b Abs. 1 GG)	164
b) Befristung und Überprüfung der Finanzhilfen (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG)	168
4. Neue Landeskompetenz bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG)	169
5. Stabilitätspflichten von Bund und Ländern gegenüber der EU (Art. 109 Abs. 5 GG)	171
a) Gemeinsame Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Satz 1)	171
b) Lastenverteilung bei Sanktionsmaßnahmen (Sätze 2, 3 und 4)	172
VII. Hauptstadtregelung (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GG)	173
VIII. Verbesserung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes	174
1. Ländervertretung in EU-Gremien (Art. 23 Abs. 6 GG)	174
2. Umfrageverfahren der Europakammer des Bundesrates (§ 45i GO-BR)	180
3. Wegfall einer Umsetzungsebene von EU-Recht durch Abschaffung der Rahmenkompetenzen nach Art. 75 GG	182
D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder	184
I. Neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen	184
1. Versammlungsrecht	185
a) Vorgeschichte	185

b) Kompetenzverlagerung als Reformziel	187
c) Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	188
d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	190
e) Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	191
f) Ländervergleich	207
g) Ursachen und Gründe	211
h) Bewertung	214
i) Fazit	216
2. Recht des Strafvollzugs (einschl. Jugendstrafvollzug und Untersuchungshaft)	219
a) Vorgeschichte	219
b) Kompetenzverlagerung als Reformziel	220
c) Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	221
d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	222
e) Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	224
aa) Allgemeiner Strafvollzug	224
bb) Jugendstrafvollzug	230
cc) Untersuchungshaftvollzug	260
f) Ländervergleich	268
g) Bewertung	277
h) Fazit	279
3. Spielhallenrecht	280
a) Vorgeschichte	282
b) Kompetenzverlagerung als Reformziel	283
c) Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	286
d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	293
e) Ergebnis	294
f) Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	295
g) Ländervergleich	348
h) Bewertung	351
i) Fazit	353
4. Gaststättenrecht (Nichtraucherschutz)	354
a) Vorgeschichte	354

Inhaltsverzeichnis

b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	355
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	356
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	359
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	360
f)	Ländervergleich	388
g)	Bewertung	396
h)	Fazit	398
5.	Ladenschlussrecht	400
a)	Vorgeschichte	400
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	401
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	403
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	406
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	406
f)	Ländervergleich	427
g)	Bewertung	434
h)	Fazit	438
6.	Beamtenrecht	439
a)	Vorgeschichte	439
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	440
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	442
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	445
e)	Ergebnis	446
f)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	446
g)	Ländervergleich	462
h)	Fazit	471
7.	Hochschulrecht	475
a)	Vorgeschichte	475
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	476
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	479
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	484
e)	Ergebnis	485

Inhaltsverzeichnis

f)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	486
g)	Ländervergleich	546
h)	Bewertung	548
i)	Fazit	552
8.	Weitere Landeskompetenzen	554
a)	Schulische Bildung und Rundfunkrecht	554
b)	Heimrecht	555
c)	Schaustellung von Personen	563
d)	Messen, Ausstellungen, Märkte	563
e)	Wohnungswesen	563
f)	Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr	566
g)	Landwirtschaftliches Pachtwesen	567
h)	Flurbereinigung	567
i)	Siedlungs- und Heimstättenwesen	567
k)	Verhaltensbezogener Lärm	567
l)	Presserecht	574
II.	Formelle Abweichungsregelungen	574
1.	Abweichungsmöglichkeit der Länder (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG)	574
a)	Baden-Württemberg	576
b)	Bayern	577
c)	Berlin	579
d)	Bremen	581
e)	Hamburg	582
f)	Hessen	583
g)	Niedersachsen	584
h)	Nordrhein-Westfalen	588
i)	Saarland	590
k)	Sachsen	591
l)	Thüringen	592
2.	Abwechslungsausschluss durch den Bund (Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG)	594
III.	Materielle Abweichungsregelungen (Art. 72 Abs. 3 GG)	597
1.	Jagdwesen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG)	600
a)	Bundesrecht	600
b)	Abweichendes Landesrecht	600
c)	Fazit	606

Inhaltsverzeichnis

2. Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG)	606
a) Bundesrecht	606
b) Abweichendes Landesrecht	607
c) Fazit	627
3. Raumordnung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG)	628
a) Bundesrecht	628
b) Abweichendes Landesrecht	629
c) Fazit	633
4. Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 5 GG)	633
a) Bundesrecht	633
b) Abweichendes Landesrecht	633
c) Fazit	637
5. Wasserhaushalt (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG)	637
a) Bundesrecht	637
b) Abweichendes Landesrecht	638
c) Fazit	654
6. Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG)	655
7. Bodenverteilung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 GG)	656
E. Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen	656
I. Formelle Abweichungsregelungen (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 6 GG)	657
1. Wegfall der Zustimmungspflicht mit Abweichungsrecht (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG)	657
2. Zustimmungspflicht bei Abweichungsfestigkeit (Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG)	659
II. Neue Zustimmungstatbestände	660
1. Kostenfolgen von Bundesgesetzen (Art. 104a Abs. 4 GG)	660
2. Haftungsregelungen, Lastenverteilung (Art. 104a Abs. 6 GG)	661
3. Aufteilung von Sanktionszahlungen gegenüber der EU (Art. 109 Abs. 5 GG)	661
4. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 2 GG)	662

III. Entwicklung der Zustimmungsquote von Gesetzen im Bundesrat	662
Zweiter Teil: Auswertung und Resümee	664
A. Vorbemerkung	664
B. Veränderungen im Bund/Länder-Verhältnis	664
I. Stärkung der Landesgesetzgebung	665
1. Übertragung von Kernmaterien der Bundesgesetzgebung	666
2. Übertragung von Materien mit Regionalbezug	671
3. Abweichungsregelungen	673
II. Entflechtung von Regelungs- und Aufgabenkompetenzen	678
1. Bereinigung der konkurrierenden Gesetzgebung	678
2. Verzicht auf die Rahmengesetzgebung	680
3. Abbau und Umbau von Mischfinanzierungen	680
III. Reduzierung der Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen	687
C. Defizite der Föderalismusreform und Kritik	692
I. Einschränkungen der Landesgesetzgebung?	692
1. Verdrängung der Länder durch den Bund	693
2. Tendenzen zur Selbstentmachtung der Länder?	703
II. Mängel bei der Entflechtung?	707
1. Materielle Abweichungsrechte	708
2. Gemeinschaftsaufgaben	711
3. Mischfinanzierung	713
III. Aufrechterhaltung von Zustimmungspflichten	714
D. Gesamtbewertung	715
I. Theoretische Vorüberlegungen	715
1. Grundstrukturen föderaler Staatsformen	716
a) Bündische Freiheit	716
b) Bündische Gleichheit	716
c) Bündische Solidarität	717
d) Bündische Loyalität	717
e) Bündische Einheit	718
2. Vielfalt der Föderalismusmodelle	718
a) Vertikaler Föderalismus	719
b) Horizontaler Föderalismus	719
c) Zentraler Föderalismus	720

Inhaltsverzeichnis

d) Regionaler Föderalismus	721
3. Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes	721
a) Dominanz der Exekutiven	722
b) Ausführung von Bundesrecht durch die Länder	722
c) Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen	723
d) Bestandsicherung des Finanzausgleichs	723
e) Föderative Loyalität (Bundestreue)	724
II. Beurteilungsmaßstäbe	725
1. Erwartungen in der Wissenschaft	725
2. Vorstellungen in der Politik	728
3. Würdigung der Ergebnisse im Lichte von Reformzielen	730
4. Einschätzungsperspektiven und Kriterienwahl	733
III. Einzelne Sachbereiche	736
1. Neue Gesetzgebungskompetenzen der Länder	736
2. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	739
3. Abschaffung der Rahmengesetzgebung	741
4. Abweichungsgesetzgebung	743
5. Materien mit Regionalbezug	746
6. Umbau der Gemeinschaftsaufgaben	747
7. Stellung des Bundesrates	748
IV. Strukturelle Entwicklungen und Veränderungen	749
1. Zusammenarbeit von Bund und Ländern	750
2. Selbstkoordinierung der Länder	751
3. Regionalisierung der Politik	752
4. Einflüsse der Verfassungsrechtsprechung	753
5. Synergetischer Föderalismus	755
Zusammenfassung der Ergebnisse	759
Literatur zur Föderalismusreform I (Auswahl: Stand 2011)	761
Schlagwortregister	813
Artikelregister	827

3. Spielhallenrecht

Das Spielhallenrecht war bis vor kurzem in § 33i GewO bundesrechtlich geregelt.⁴⁴² Zunächst hatten die Länder in diesem Bereich von ihrem neuen Gesetzgebungsrecht nur zögernd Gebrauch gemacht. Dies mag unter anderem daran gelegen haben, dass nicht nur Umfang und Reichweite dieser Zuständigkeit in Frage gestellt wurden, sondern neuerdings auch der Gegenstand selbst durch Versuche ins Zwielflicht geriet, den Ländern im Wege einer extensiven Auslegung des Begriffs „Recht der Spielhallen“ einen möglichst weiten Gestaltungsspielraum zu verschaffen und damit den Bund aus der Regelung des gewerblichen Geldspiels nahezu vollständig zu verdrängen. Angesichts der Entstehungsgeschichte des neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG liegt die Vermutung nahe, dass auf diese Weise – aus welchen Gründen auch immer – Forderungen der Länder, die im Zuge der Föderalismusreform erhoben wurden, in der Kommission und in den mit den Grundgesetzänderungen befassten Gremien von Bundestag und Bundesrat aber keine Mehrheit gefunden haben, nachträglich doch noch durchgesetzt werden sollen.

Damit hängt ein weiteres Problem zusammen, das teils aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, teils aus einigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs resultiert: Es geht hierbei vor allem um die Verpflichtung des jeweils zuständigen Gesetzgebers, für das Glücksspiel wirksame Regelungen zur Bekämpfung der Suchtgefahren zu treffen. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 28. März 2006 das staatliche Sportwettenmonopol (in Bayern) mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) für unvereinbar erklärt, weil es in seiner rechtlichen Ausgestaltung nicht hinreichend gewährleistet, „dass das staatliche Wettangebot konsequent in den Dienst einer aktiven Suchtbekämpfung und

442 Hinzu kommen einige Vorschriften in der aufgrund von §§ 33f Abs. 1, 60a Abs. 2 Satz 4 GewO erlassenen „Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit – Spielverordnung“, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 27.1.2006 (BGBl. I S. 280), in denen – objektbezogen – die Aufstellung solcher Geldspielgeräte in „Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen“ (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 2 Nr. 2 und 3 Abs. 2 und 3), der Zwang zur Veranstaltung anderer Geldgewinnspiele im Sinne von § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO in „Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen“ (§ 4) sowie die Pflicht des Aufstellers dieser Geräte zur Auslage von Informationsmaterial über die Risiken des Spielens in „Spielhallen“ (§ 6 Abs. 4) geregelt sind.

der Begrenzung der Wettleidenschaft gestellt ist“.⁴⁴³ Inzwischen haben die für das Glücksspiel zuständigen Länder diesen Anforderungen im sog. Glücksspielstaatsvertrag, in Kraft getreten am 1. Januar 2008, sowie in den zu dessen Durchführung erlassenen Landesgesetzen Rechnung getragen und dabei zugleich die Erwartung geäußert, dass der von ihnen für zuständig gehaltene Bund beim gewerblichen Spiel ihrem Beispiel folgen werde.⁴⁴⁴

Auch der Europäische Gerichtshof hat wiederholt betont, dass Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit durch staatliche Wettmonopole ausnahmsweise zulässig seien, wenn sie aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls, etwa zur Abwehr der sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergingen, gerechtfertigt seien. Allerdings erfordere dies ein kohärentes und systematisches Vorgehen der Behörden auf allen Gebieten des Glücksspiels, das nicht in Einzelbereiche teilbar sei.⁴⁴⁵ Man wird daher nicht fehlgehen in der Annahme, dass diese Entscheidungen nicht nur für das staatlich veranstaltete Wett- und Spielwesen gelten, sondern auch für das gewerbliche Geldspiel. Freilich müssen solche Beschränkungen – wie noch näher zu prüfen ist – ihrerseits mit den Grundrechten im deutschen Verfassungsrecht, namentlich mit der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowohl der Betreiber von Spielhallen als auch der Aufsteller, Händler und Produzenten der Geldspielgeräte, vereinbar sein. Zur Klärung der sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Fragen konzentriert sich die folgende Studie auf das Kompetenzproblem beim „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und versucht auszuloten, wie weit die neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder reicht.

Bislang war man sich weitgehend darüber einig, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit der Herausnahme des Rechts der „Spielhallen“ aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des „Rechts der Wirtschaft“ unmittelbar an § 33i GewO anknüpft und damit nur die Regelung des Spielhallenbetriebs (einschließlich der hierfür erforderlichen Erlaubnis), allenfalls ergänzt durch die einschlägigen Vorschriften in der SpielV, den Ländern überlässt. Folgt man den Begründungen zu den

443 BVerfGE 115, 276 (312).

444 Vgl. u.a. die Begründungen zu den Regierungsentwürfen der entsprechenden Glücksspielgesetze in Baden-Württemberg vom 30.10.2007 (LT-Drs. 14/1930, S. 30 f.) und in Niedersachsen vom 4.10.2007 (LT-Drs. 15/ 4090, S. 63).

445 EuGH, Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01 (Gambelli), aml. Slg. I – 13031, Rn. 60, 67.

Regierungsentwürfen der entsprechenden Glücksspielgesetze in Baden-Württemberg vom 30. Oktober 2007 (LT-Drs. 14/1930, S. 30 f.) und in Niedersachsen vom 4. Oktober 2007 (LT-Drs. 15/4090, S. 63), dann gehen sogar die Länder selbst inzwischen davon aus, dass „die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen ... nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis 33g GewO“ umfasst.

Demgegenüber werden neuerdings Stimmen laut, die mit dem Ziel einer Ausdehnung des Regelungsspielraums der Länder nachzuweisen versuchen, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bei der Aussonderung von Landeskompetenzen aus dem „Recht der Wirtschaft“ von einem erweiterten Begriff des Rechts der „Spielhallen“ ausgehe, der über § 33i GewO hinaus das gesamte „Spielhallenwesen“ einbeziehe und damit zugleich alle Vorschriften der §§ 33c ff. GewO, die in einem rechtlichen oder tatsächlichen Zusammenhang mit der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO stünden. Dabei wird zunächst angenommen, dass Inhalt und Reichweite der über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verb. mit Art. 70 Abs. 1 GG ausgesprochenen Kompetenzzuweisung an die Länder in den Beratungen zur Föderalismusreform nicht näher erörtert worden seien. Das ist jedoch, wie sich aus den folgenden Darlegungen ergibt, nicht zutreffend oder bedarf zumindest wesentlicher Ergänzungen, die den Ansatz einer extensiven, schon mit dem Wortlaut kaum vereinbaren Auslegung des Spielhallenbegriffs in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als „Spielhallenwesen“ zu erschüttern und die herrschende, sich dabei auf § 33i GewO konzentrierende Meinung zu bestärken vermögen.

a) Vorgeschichte

Unrichtig ist bereits die Feststellung, dass die Idee der Herauslösung des Spielhallenrechts aus dem Recht der Wirtschaft durch die Föderalismuskommission I in dem Vorentwurf der Kommissionsvorsitzenden vom 13. Dezember 2004 erstmals dokumentiert worden sei, ohne dass sich in diesem Kontext freilich nähere Ausführungen zum Inhalt dieser Kompetenz fänden. Vielmehr hat dieser Vorschlag nicht nur eine lange Vorgeschichte, die sich in den Beratungen der Föderalismuskommission wiederholt sowohl mündlich wie schriftlich niedergeschlagen hat, sondern auch eine „Nachgeschichte“, die sich bis zum Inkrafttreten der Reform am 1. September 2006 nachzuzeichnen lohnt, wenn man die *gesamte* Genese des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 n.F. GG zu dessen Verständnis heranzuziehen bereit ist. Rück-

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

blickend lässt sich der Entstehungsprozess dieser Norm in vier Phasen gliedern, von denen die ersten drei in der Föderalismuskommission stattfanden, während sich die vierte im Anschluss daran auf allgemein politischer Ebene sowie in den gesetzgebenden Körperschaften selbst abspielte: die Beratungs-, Redaktions- und Entscheidungsphase innerhalb sowie die Umsetzungsphase außerhalb der Kommission.

b) Kompetenzverlagerung als Reformziel

aa) Zielvorgaben im Vorfeld der Kommissionsarbeit (1999 – 2003)

Ähnlich wie beim Gaststättenrecht sind vor Beginn der Beratungen in der Föderalismuskommission I Forderungen der Länder nach Übertragung des Rechts der Spielhallen in ihre Zuständigkeit (noch) nicht laut geworden.

bb) Zielvorgaben während der Kommissionsarbeit (2003 – 2004)

Nachdem sich die Föderalismuskommission I am 7. November 2003 konstituiert hatte und am 28. November zu einer ersten Arbeitssitzung zusammengetreten war, fand bereits am 12. Dezember 2003 die erste öffentliche Expertenanhörung zum Thema „Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder“ statt. Bei dieser Gelegenheit erwähnte der Sachverständige *Fritz Scharpf* bereits das „Recht der Wirtschaft“ als möglichen Gegenstand einer Kompetenzverlagerung auf die Länder, betonte aber zugleich einschränkend, dass „die Landtage im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes *einzelne Regelungen* des Bundesrechts ändern oder ersetzen können“ sollten.⁴⁴⁶ Die Sachverständigen *Arthur Benz* und *Eberhard Schmidt-Jortzig* nannten „Handwerk“ und „Gewerbe“ als mögliche Gegenstände einer künftigen Landesgesetzgebung.⁴⁴⁷

446 *Fritz Scharpf* in: Protokoll der 3. öffentlichen Sitzung am 12. Dezember 2003, S. 66. Vgl. auch seine Stellungnahme (ohne Datum) zu dieser Sitzung (Kom-Drs. 0007).

447 Vgl. die „Synoptische Arbeitshilfe für die Arbeitsgruppe ‚Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte‘ der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, S. 12 (AU 0004).

In einem „Arbeitspapier“ der Chefs der Staatskanzlei von Baden-Württemberg und der Senatskanzlei von Berlin über „Funktionale Systematisierung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern“ vom 20. Januar 2004 wurden erstmals Kriterien für eine „Kompetenzabschichtung zwischen Bund und Ländern“ entwickelt sowie „eine erste (Grob-)Zuordnung von Zuständigkeiten“ vorgenommen. Laut Anlage 2 sollten neben der Eigenstaatlichkeit der Länder auch „Regionalität und Ortsnähe“ zu den Verteilungsmaßstäben gehören. Aus dieser Sicht führte die Anlage 1 unter der Überschrift „Regelung von Sachverhalten mit überwiegend regionalen oder örtlichen Bezügen“ bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch die „regionale Wirtschaftspolitik, außerdem z.B. Investitionshilfen, Ladenschluss, Handwerk“ auf. Vom Gewerberecht oder von Teilen desselben war in diesem Arbeitspapier allerdings noch nicht die Rede.⁴⁴⁸

Dagegen sprach sich das auf einer Sonderkonferenz der Ministerpräsidenten am 6. Mai 2004 beschlossene „Positionspapier zur Föderalismusreform“ unter der Rubrik „Wirtschaftsrecht mit vorrangig regionaler Bedeutung“ klar und eindeutig für eine Stärkung entsprechender Gestaltungsmöglichkeiten der Länder aus, und zwar „insbesondere durch Übertragung von Kompetenzen aus dem Recht des Handwerks, der Industrie- und Handelskammern, des Gewerbes, der Gaststätten und der Ladenöffnung durch Vollübertragung oder Zugriffsrecht“.⁴⁴⁹ Noch konkreter äußerte sich die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU der deutschen Landesparlamente mit ihrem Beschluss zur „Reform des Föderalismus in Deutschland“ vom 17. Mai 2004. Danach könnten folgende Materien in eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt oder zumindest mit einem Zugriffsrecht der Länder versehen werden: „Teilbereiche des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), wie z.B. Gewerbe (insbesondere Ladenschluss), Handwerk, Bergbau und die außerschulische berufliche Bildung – mit Ausnahme von Zugangs- und Abschlusregeln“.⁴⁵⁰ Damit stand für die Kommission am Ende der Beratungsphase bereits zu Beginn der Sommerpause fest, dass jedenfalls erstens Teilbereiche aus dem „Recht der Wirtschaft“ den Ländern zugewiesen oder in Form von Zugriffsrechten oder Öffnungsklauseln zugänglich gemacht werden sollten und dass zweitens zu diesen Teilbereichen auch Einzelregelungen aus dem Gewerberecht gehören würden.

448 AU 0015, S. 5 und 6.

449 Kom-Drs. 0045, S. 7 f.

450 Kom-Drs. 0048, S. 2.

cc) Zielvorgaben im Gesetzgebungsverfahren (2005 – 2006)

Nachdem die Kommission Ende Dezember ihre Arbeiten – angeblich wegen unüberbrückbarer Differenzen zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik – überraschend ohne Bericht hatte einstellen müssen und die Föderalismusreform I damit praktisch schon gescheitert schien, noch bevor sie überhaupt die gesetzgebenden Körperschaften erreichte, begannen alsbald danach von Januar 2005 an intensive Gespräche zwischen allen Beteiligten mit dem Ziel, doch noch Möglichkeiten einer Verständigung über die letzten offen gebliebenen Fragen auszuloten oder wenigstens einiges von dem zu retten, was bereits verabredet war. In die öffentliche Diskussion darüber hatte sich sogar der Bundespräsident eingeschaltet und an die Verantwortlichen appelliert, einen neuen Anlauf zu unternehmen. Zunächst gestalteten sich diese Versuche einer Revitalisierung der Föderalismusreform I auch recht vielversprechend, bis sie nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen und der Ankündigung des Bundeskanzlers vom 22. Mai 2005, alsbald Neuwahlen herbeiführen zu wollen, ins politische Abseits zu laufen schienen und daher endgültig eingestellt wurden. Denn im bevorstehenden Wahlkampf waren weitere Kompromisse von vornherein nicht zu erwarten.

Mit der durch das Wahlergebnis vom 18. September 2005 mehr oder weniger erzwungenen Bildung einer Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD im Bund lebte plötzlich auch die Föderalismusreform wieder auf. Denn bei der Suche nach gemeinsamen politischen Zielen lag es nahe, sich zunächst einmal auf ein Projekt zu verständigen, das bereits im Wesentlichen konsentiert war. So heißt es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 18. November 2005:

„Die große Koalition hat sich auf die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auf der Grundlage der Vorarbeiten in der Föderalismusreform von Bundestag und Bundesrat, wie in der Anlage festgehalten (Anlage 2), geeinigt. Aus der Mitte des Deutschen Bundestages werden mit den Ländern abgestimmte Entwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Artikelgesetz, das die Änderung bzw. den Erlass der dazugehörigen Gesetze umfasst, eingebracht und zügig verabschiedet.“

Die erwähnte Anlage 2 entsprach weitestgehend dem im „Vorschlag der Vorsitzenden“ vom 13. Dezember 2004 fixierten Ergebnis der Kommissionsberatungen und enthielt daher auch jene Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die sich – unter Ausschluss des Rechts der Gewinnspiele und Geldspielgeräte (§ 33c bis h GewO) – auf das „Recht der Spielhallen“ in § 33i GewO beschränkte. Nur das „Recht der Schaustellung von Personen“

war zwischen den Worten „der Spielhallen“ und „der Messen“ wieder eingefügt worden. Offenbar hatten es die Vorsitzenden damals vergessen.

c) Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten

An die erste Beratungsphase der Kommission, in der noch sehr allgemein über die Ziele der Reform gesprochen wurde, schloss sich eine Redaktionsphase an, die durch konkrete Formulierungsarbeit in sog. Projektgruppen geprägt war. Die Aufgabe, einen Vorschlag für die beabsichtigte Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu entwerfen, fiel der Projektgruppe 5 zu, die gemäß den Vorgaben aus dem Positionspapier der Ministerpräsidenten für „Regionale Themen“ zuständig war und speziell zu dem Zweck eingerichtet wurde, vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Materien zu suchen, die wegen ihres regionalen oder lokalen Bezuges den Ländern zu ausschließlicher Regelung überlassen werden konnten. Die Projektgruppe 5 führte vom 16. Juni bis zum 29. September 2004 insgesamt sechs Sitzungen durch und kann im Ergebnis als eigentlicher Urheber der Endfassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bezeichnet werden.

Zu Beginn der Projektphase lagen in dieser Frage die Vorstellungen von Bund und Ländern freilich noch weit auseinander. Das Staatsministerium Baden-Württemberg und die Senatskanzlei Berlin legten am 24. Juni 2004 zwecks „Konkretisierung der Länderposition zum ‚Recht der Wirtschaft‘ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)“ ein Papier vor, das die Ergebnisse einer von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien bereits auf ihrer Sondersitzung am 23./24. März 2004 in Frankfurt am Main eingesetzten länderoffenen Arbeitsgruppe „Wirtschaftsrecht“ enthielt und sich zugleich auf das „Positionspapier“ der Ministerpräsidenten vom 6. Mai bezog. Ausgehend von dem Grundsatz, dass angesichts der Bedeutung eines einheitlichen Wirtschaftsraums die Regelung der grundlegenden Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigung mit Recht dem Bund zugewiesen seien, gäbe es „gleichwohl ... auch hier vorrangig regional- oder ortsbezogene Lebenssachverhalte, bei denen mehr Gestaltungsfreiheit der Länder sinnvoll ist“. Dabei dürfe allerdings durch Differenzierungen in den Ländern der nationale und internationale Wirtschaftsverkehr nicht beeinträchtigt werden.⁴⁵¹ Damit wird die

451 Vgl. Projektgruppe 5 (Regionale Themen), PAU-5/0002, Anlage 1, S. 1.

Projektgruppe auch dem Gebot der Dienstleistungsfreiheit entsprechend den Grundsätzen der Europäischen Union gerecht.

Bei den einzelnen Regelungsbereichen schlugen die Länder vor, das gesamte Gewerberecht in die Länderkompetenz zu übertragen. Das allgemeine Gewerberecht sei „überwiegend regional und örtlich radiziert“. Überregionale Sachverhalte ließen sich – wie in anderen Politikfeldern – auch hier bei Bedarf durch Koordination auf Länderebene gestalten. Die Gewerbeordnung weise als eines der ältesten Gesetze eine Vielzahl nur historisch zu verstehender, überholter Bestimmungen auf und habe teilweise den Charakter eines Gesetzes-Torso. Eine Kompetenzabschichtung auf die Länder würde auch hier zu einer längst überfälligen Bereinigung und Deregulierung als Element der Staatsmodernisierung beitragen können. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sollte daher wie folgt lauten:

„11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) mit Ausnahme des Rechts der außerschulischen beruflichen Bildung, der Gaststätten, des Ladenschlusses, des Schornsteinfegerwesens, der Industrie- und Handelskammern, des Handwerks und des Gewerbes“.⁴⁵²

Damit war freilich eine Maximalposition bezogen worden, von der damals auch den Ländern klar gewesen ist, dass sie sich so wohl nicht würde halten lassen.

Die Antwort des Bundes ließ daher auch nicht lange auf sich warten. In einer Stellungnahme (ohne Datum) lehnte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Vorschläge der Länder zum allgemeinen Gewerberecht und zum Gaststättenrecht rundweg ab. Die Kompetenzen für das Gewerbe- und Gaststättenrecht müssten weiterhin in der Gestaltungshoheit des Bundes verbleiben. Wirtschaftliche Aktivitäten hätten heute tendenziell immer weniger einen beschränkten regionalen Bezugspunkt. Das gelte nicht nur für großbetrieblich strukturierte Gewerbe, die sowieso länderübergreifend über Niederlassungen verfügten, sondern auch für kleinere Betriebe, die ihre Tätigkeiten nicht ausschließlich vor Ort anböten. Der volkswirtschaftlich zunehmende Anteil der Dienstleistungswirtschaft, die im Vergleich zur güterproduzierenden Wirtschaft weniger an bestimmte Standorte gebunden sei, unterstreiche dies nur.

Daher sei zur Wahrung der Rechtseinheit (im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 GG) weiterhin eine einheitliche übergreifende Regelungskompetenz

⁴⁵² Ebenda, S. 3 f.

beim Bund unbedingt erforderlich. Sodann fährt die Stellungnahme wörtlich fort:

„Das gilt insbesondere in Bezug auf die bundeseinheitlich zu bestimmenden Zulassungskriterien zu den einzelnen Gewerben. Unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern, die – möglicherweise politisch motiviert – bei einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen entstehen könnten, würden die wirtschaftlichen Ausbaumöglichkeiten vieler Gewerbe erheblich beeinträchtigen, ganz zu schweigen von dem damit dann einhergehenden Bürokratieaufbau. Aus gutem Grunde war daher dieser Bereich nach Einführung der Gewerbe-freiheit im 19. Jahrhundert bereits zu Zeiten des Norddeutschen Bundes reichs-einheitlich geregelt (vgl. § 1 GewO). Die aktuelle Diskussion über bundesein-heitliche ‚Mustergesetze‘ für den Bereich der – derzeit verfassungsrechtlich vorgegebenen – Titelschutzgesetze der Länder zeigt deutlich, in welche Schwie-rigkeiten man sich bei einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen be-geben würde“.

Im Übrigen bietet „das derzeitige Recht genügend Flexibilität, um im Vollzug der Bundesgesetze regionalen Spezifika Rechnung zu tragen; ebenso könnte man punktuell einzelne Bestimmungen in die Landeszuständigkeit verlagern (z.B. § 18 GastG, der die Grundlage für Sperrzeitbestimmungen der Länder enthält)“.⁴⁵³ In gedrängter Form zusammengefasst finden sich die gegen-sätzlichen Auffassungen und Argumente beider Ebenen auch in einer „Syn-optischen Darstellung der Positionen von Bund und Ländern zum Recht der Wirtschaft, zum Wohnungswesen und zur Öffentlichen Fürsorge“ des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 3. August 2004.⁴⁵⁴

Angesichts der damit drohenden Blockade baten die Länder in einer Sit-zung der sog. Kleinen Gruppe der Projektgruppe 5 am 3. September 2004 um Stellungnahme, ob das von der Bundesregierung gesehene Bedürfnis, grundlegende Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigung bundesge-setzlich zu regeln, für alle Bereiche der Gewerbeordnung und der Hand-werksordnung bestehe. Vor dem Hintergrund, dass die Länder „Abschich-tungen“ in Regelungsbereichen für denkbar hielten, in denen die lokale Ra-dizierung des Handwerks- und Gewerbebetriebs im Vordergrund steht, un-ternahm das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit schließlich eine sehr zeitaufwendige Analyse des allgemeinen Gewerberechts und legte de-ren Ergebnis in einem Papier zur „Gewerbeordnung und Handwerksord-nung“ nieder, das den Mitgliedern der Projektgruppe 5 am 28. September 2004 durch den Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz zugeleitet

453 Projektgruppe 5 (Regionale Themen), PAU-5/0006, S. 3 f. (Herv.d.Verf.).

454 Projektgruppe 5 (Regionale Themen), PAU-5/0008, insbes. S. 2 f.

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

wurde und damit – wegen dessen Federführung für Angelegenheiten der Föderalismusreform – als offizielle Stellungnahme der Bundesregierung zu betrachten ist.⁴⁵⁵

Auf der Suche nach solchen abschichtbaren Regelungsbereichen wurde festgestellt, dass im Gewerberecht „eine lokale Radizierung ... heute nur noch bei einzelnen Bestimmungen anzutreffen“ sei. In Titel I sei ein lokaler Bezug nicht zu finden. Auch bei den meisten Vorschriften in Titel II erscheine eine Regelung auf Länderebene nicht sinnvoll. Darüber hinaus enthalte Titel II mit seinen zahlreichen Normen, die für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten Bedeutung hätten, nur wenige, sehr detailliert ausgestaltete Bestimmungen über einige Gewerbe, die erlaubnisbedürftig seien (insoweit vergleichbar mit einem Fachgesetz). Es folgt eine Liste von insgesamt zwölf Einzelvorschriften (darunter §§ 30, 33 a, 34, 34 a, 34 c, 36, und 38 GewO), in der sich auch die Regelungen über

„– Gewinnspiele und Geldspielgeräte – außer Spielbanken, Lotterien, Toto, die landesspezifisch normiert sind, dort z.T. mit einem unter großen Mühen erarbeiteten Staatsvertrag wieder einer bundesweiten Regelung zugeführt wurden (§§ 33 c bis h)“

und davon getrennt

„– Spielhallen (§ 33i)“

finden. „Bei einzelnen dieser Bereiche“ – so das Ergebnis der Analyse des BMWA – „käme hier eine Verlagerung der Kompetenz auf die Länderebene in Betracht, soweit ein lokaler Bezug vorhanden ist“.⁴⁵⁶

In der Sitzung der Projektgruppe 5, in der diese Stellungnahme behandelt wurde, war man sich zwar noch nicht über eine endgültige Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einig, aber doch darüber, dass der Gedanke einer Kompetenzabschichtung unter dem Gesichtspunkt der „lokalen Radizierung“ weiter verfolgt werden solle. Die nähere Prüfung einer Abschichtung von allgemeinen Regelungen und ortsbezogenen Bestimmungen sei sinnvoll. Für die Gewerbeordnung sei festzuhalten, dass diese für alle Gewerbe zentrale Grundbestimmungen, aber auch spezialgesetzliche Regelungen (z.B. hinsichtlich des privaten Sicherungsgewerbes) und rein lokal bezogene Regelungen beinhalte (z.B. über Messen, Märkte und Ausstellungen). Bei letzteren erscheine eine Übertragung der Kompetenz auf die Länder sinn-

455 Projektgruppe 5 (Regionale Themen), PAU-5/0020.

456 Ebenda, S. 3 f. (Herv. im Original).

voll. Der Sprecher der Projektgruppe schlug daher vor, der Kommission zu empfehlen, bei der Zuordnung der Kompetenzen dem Ansatz der „örtlichen Radizierung“ in Bezug auf die genannten Materien des Rechts der Wirtschaft zu folgen. Ein Mitglied der Projektgruppe bat jedoch darum, mit einer definitiven Festlegung abzuwarten, bis eine Entscheidung über das Instrumentarium der Abweichungsmöglichkeiten der Länder getroffen worden sei. Die endgültige Beschlussfassung über eine konkrete Formulierung wurde daher auf die letzte Sitzung der Projektgruppe am 29. September 2004 verschoben, auf der jedoch ebenfalls zunächst keine Einigung erzielt werden konnte.

Deshalb konnte der Sprecher der Projektgruppe 5 auf der 7. Sitzung der Kommissions-Arbeitsgruppe „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ am 30. September 2004 in seinem Bericht über die Projektgruppenarbeit zwar feststellen, dass die Bundesseite Entgegenkommen in Bereichen signalisiert habe, bei denen – insbesondere im Gewerberecht – ein Sachverhalt eindeutig „örtlich radiziert“ sei, musste aber zugleich einräumen, dass die Projektgruppe von einer Konkretisierung sowie einer Festlegung, ob die Zuständigkeitsverlagerung einfachgesetzlich oder verfassungsrechtlich erfolgen solle, bisher abgesehen habe. Im Grundsatz einig sei man sich zwischen den Vertretern des Bundesrats, des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung lediglich darin, „dass es keine Veränderungen geben solle, die den einheitlichen Wirtschaftsraum gefährden könnten oder für die Wirtschaft nachteilig seien“.⁴⁵⁷

In der Zwischenzeit gingen bei der Kommission auf Fragen des Abg. *Volker Kröning* an die Sachverständigen nach den Konsequenzen einer Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen zum einen auf den Bund zur ausschließlichen Wahrnehmung und zum anderen auf die Länder⁴⁵⁸ zahlreiche Antworten ein, von denen zwei für die weiteren Beratungen bedeutsam waren. Der Sachverständige *Scholz* empfahl zur Übernahme in eine ausschließliche Bundeskompetenz auch „das Recht der Wirtschaft (ausgenommen wirtschaftsrechtliche Sachverhalte mit *ausschließlich* regionalem Regelungsbezug)“.⁴⁵⁹ Der Sachverständige *Schneider* regte einen neuen, gesonderten Katalog mit ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Län-

457 Vgl. den Protokollvermerk über die 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ vom 6. Oktober 2004, S. 21 ff. Dem Vermerk war als Anlage 29 die Stellungnahme des BMWA vom 28. September 2004 (PAU-5/0020) beigelegt.

458 Kom-Drs. 0071 –neu–.

459 Kom-Drs. 0071 –neu– g, S. 2.

der an, darunter auch „das Recht der regionalen und kommunalen Wirtschaft (einschl. öffentliche Unternehmen, Markt- und Messewesen, Ladenschluss)“.⁴⁶⁰

In der darauf folgenden 9. (nicht öffentlichen) Plenarsitzung der Kommission am 14. Oktober 2004 konnte der Berichterstatter für die sog. Regionalen Themen der Projektgruppe 5, Ministerpräsident *Erwin Teufel* (Baden-Württemberg), beim „Recht der Wirtschaft“ immerhin bereits Einigkeit im Grundsätzlichen und in einigen Details feststellen. Im Einzelnen komme eine Übertragung des Gaststättenrechts, des Ladenschlussrechts, des Schornsteinfegerrechts sowie des Gewerberechts — in spezifischen Bereichen mit örtlichem Bezug — in Betracht. Schwierig werde es im allgemeinen Gewerberecht, im Handwerksrecht, im Recht der Industrie- und Handelskammern. Voraussetzung für eine Kompetenzübertragung sei jedenfalls, dass bundesgesetzlich die Dienstleistungsfreiheit geregelt bleibe.⁴⁶¹

Wenige Tage später ging der Kommission die sog. „Münchner Erklärung“ der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landtage sowie der Fraktionsvorsitzenden der Bank der Landtage in der Bundesstaatskommission vom 18. Oktober 2004 zu, in der die Forderung der Länder nach weiteren Gesetzgebungskompetenzen erneut bekräftigt wurde. Die Länder müssten Sachverhalte mit regionalem Bezug selbständig gestalten können. Sie könnten besser örtliche Gegebenheiten berücksichtigen und bessere Problemlösungen hierfür vorsehen. Das gelte für wirtschaftsrechtliche Regelungen mit stark lokalem Bezug (z.B. Ladenöffnungszeiten, Gaststättenrecht, Regelungen für Messen und Märkte, Schornsteinfegerwesen, Grundstücksverkehr) oder mit regionalen Besonderheiten (z.B. Wohnungswesen, land- und forstwirtschaftliche Erzeugung, Heimrecht). Einzelne Sachbereiche wie z.B. bei der Kinder- und Jugendhilfe müssten noch eingehend erörtert werden.⁴⁶²

Die endgültige Lösung bereits in einer Vorform des neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wurde schließlich in der Erweiterten Obleuterunde der Kommission am 10. November 2004 gefunden. Im Sprechzettel der Vor-

460 Kom-Drs. 0071 –neu- h, S. 2.

461 Stenografischer Bericht über die 9. Sitzung am 14. Oktober 2004 (KomProt. 9), S. 231.

462 Kom-Drs. 0083, S. 2. Eine „Übersicht über die Vorschläge der Sachverständigen, der Präsidenten der Landtage und der MPK zur Übertragung von Materien aus der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder“ mit Stand vom 27. Oktober 2004 enthält die Kom-Drs. 0085.

sitzenden *Franz Müntefering* und *Edmund Stoiber* über „Eckpunkte zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ heißt es unter II. (Reform der Gesetzgebungskompetenzen – besonderes Anliegen der Länder) wörtlich: „Länderseite sieht die Notwendigkeit, ganze ‚Politikfelder‘ zur autonomen Gestaltung zu bekommen, vorrangig Personal, Bildung/Hochschule und im regionalen Bereich“. Unter III. (Reform der konkurrierenden Gesetzgebung) wird gesagt: „Bundesseite schlägt im Sinne einer stärkeren Kompetenztrennung folgendes Modell vor:

- a) Kompetenzverlagerung auf die Länder (aus Art. 74 GG) ...
- 6. Teile des Gewerberechts (Konsens):
 - Ladenschlussrecht
 - Gaststättenrecht
 - Schornsteinfegerrecht (Bund: keine lastenfreie Übertragung)
 - Recht der Privatkanneien
 - Schaustellung von Personen
 - Spielhallen
 - Messen, Ausstellungen und Märkte ...“.⁴⁶³

Dieser Vorschlag der Bundesregierung, in dem jetzt unter anderem nur noch von „Spielhallen“ die Rede war, nicht aber mehr zugleich auch von „Gewinnspiele(n) und Geldspielgeräte(n)“ wie noch in der Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zur „Gewerbeordnung und zur Handwerksordnung“ vom 28. September 2004,⁴⁶⁴ wurde ebenfalls im BMWA vorbereitet. Der „Konsens“ mit den Ländern war im Wege eines Kompromisses zustande gekommen, wobei die Länderseite auf die Zuständigkeit für „Gewinnspiele und Geldspielgeräte“ (§ 33 c bis h GewO) verzichtet und sich stattdessen mit der alleinigen Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ im Sinne von § 33i GewO zufrieden gegeben hatte. Denn der sachliche Einwand des Bundes, dass es sich bei den Gegenständen der §§ 33 c bis h GewO nicht mehr um Materien mit *ausschließlich* örtlichem Regelungsbezug handele und die Automatenwirtschaft von der Herstellung bis zur Aufstellung von Spielgeräten nicht einem von Land zu Land differierenden Normenregime unterworfen werden könne, war nicht zu entkräften.

⁴⁶³ Sprechzettel der Vorsitzenden zur Erweiterten Obleuterunde am 10. November 2004, S. 2 f.

⁴⁶⁴ Projektgruppe 5 (Regionale Themen), PAU-5/0020, S. 3 f.

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

Der Sprechzettel der Vorsitzenden zur nächsten Erweiterten Obleuterunde am 26. November 2004 enthielt – mit einer geringen Ausnahme – bereits die künftige Endfassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG; sie lautete:

„11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen, ohne das Recht des Ladenschlusses, des Gaststättenrechts, der Privatkrankenanstalten (Prüfvorbehalt), der Schaustellung von Personen, der Spielhallen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“.⁴⁶⁵

Im Sprechzettel der Vorsitzenden zur letzten Erweiterten Obleuterunde am 3. Dezember 2004 wurde unter dem Punkt „Kompetenzverlagerung auf die Länder (aus Art. 74 GG)“ wiederum nur „5. Spielhallen/Schaustellung von Personen“ aufgeführt und für Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – nach Wegfall der Privatkrankenanstalten – dieselbe Fassung gewählt wie im Sprechzettel für die Obleuterunde am 26. November.⁴⁶⁶ In sprachlich leicht verbesserter Form fand diese Fassung – zunächst noch ohne das Recht der Schaustellung von Personen – schließlich auch in den allgemein bekannten „Vorschlag der Vorsitzenden“ vom 13. Dezember 2004 Eingang, wo Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nunmehr wie folgt lautete:

„11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“.⁴⁶⁷

Daran wurde bis zum Abbruch der Kommissionsarbeit am 17. Dezember 2004 nichts mehr geändert.

d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen

Umgesetzt wurde dieses Vorhaben schließlich mit einem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 7. März 2006 (BT-Drs. 16/813). In der Begründung zur Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 heißt es: „Aus der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Wirtschaft wird das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und

465 Sprechzettel der Vorsitzenden zur Erweiterten Obleuterunde vom 26. November 2004, S. 6.

466 Sprechzettel vom 3. Dezember 2004, S. 3 und 6.

467 Arbeitsunterlage (AU) 104 -neu-, S. 6.

der Märkte ausgenommen; es unterfällt damit künftig der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Länder".⁴⁶⁸

Während der Beratungen des Gesetzentwurfs im federführenden Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages unternahm die FDP-Fraktion einen letzten Versuch, dies zu verhindern. Sie beantragte, im neu gefassten Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Wörter „der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“ zu streichen. Begründet wurde dies damit, dass zum Recht der Wirtschaft alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Normen gehörten, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs bezögen. Daher sei kein sachlicher Grund erkennbar, warum das Recht der Wirtschaft insgesamt in der konkurrierenden Gesetzgebung bleibe, aber das Gaststättenrecht als unbestreitbarer Teil des Rechts der Wirtschaft aus der Bundeszuständigkeit ausgeklammert und in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt werden solle. Das gleiche gelte für Spielhallen, Messen, Ausstellungen und Märkte. Das Gaststättenrecht enthalte wichtige Verbraucherschutzbestimmungen. Da die entsprechenden Zuständigkeiten für Gesundheitsschutz, Schutz vor Alkoholmißbrauch, Umweltschutz und Arbeitsschutz jedoch beim Bund verblieben, sei eine Verlagerung des Gaststättenrechts auf die Länder nicht sinnvoll. Analog gelte dies für Spielhallen, Messen, Ausstellungen und Märkte, wobei bei Messen noch die internationale Ausrichtung zu berücksichtigen sei.⁴⁶⁹ Obwohl diese Argumente durchaus Vieles für sich haben, konnte sich die FDP-Fraktion damit letztlich nicht durchsetzen. Gemeinsam mit dem nur in wenigen Punkten veränderten gesamten Gesetzentwurf wurde auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in der vorgeschlagenen Fassung vom Bundestag am 30. Juni 2006 in 3. Lesung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen.

e) Ergebnis

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 n.F. GG ergibt sich, dass mit dem Begriff „Recht der Spielhallen“ lediglich auf § 33i GewO Bezug genommen werden sollte. Der Bund war nur bereit, aus dem Bereich

⁴⁶⁸ BT-Drs. 16/813, S. 13.

⁴⁶⁹ Vgl. den Bericht des Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf in BT-Drs. 16/813 vom 20.06.2006 (BT-Drs. 16/2069), S. 20 f.

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

des „Rechts der Wirtschaft“ den Ländern die alleinige Gesetzgebungsbe-
fugnis für solche Einzelregelungen zu überlassen, die vollständig und aus-
schließlich „lokal radiziert“ sind, d.h. neben ihrem Ortsbezug keine darüber
hinausreichenden Wirkungen entfalten. Die weitergehenden Wünsche der
Länder fielen diesem Kompromiß ebenso zum Opfer wie spätere Versuche
der FDP-Fraktion im Bundestag, die Übertragung des „Rechts der Spielhal-
len“ auf die Länder wieder rückgängig zu machen.

Wer gegenwärtig für ein extensives Verständnis des „Rechts der Spiel-
hallen“ etwa in dem Sinne eintritt, dass es auch Materien umfasse, die in den
§§ 33 c bis h GewO geregelt sind, verfälscht die Entstehungsgeschichte des
Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 n.F. GG und versucht, einer Länderposition, die im
Prozeß der Verfassungsreform politisch unterlegen war, mit zweifelhaften
juristischen Mitteln nachträglich doch noch zum Durchbruch zu verhelfen.
Bei der Auslegung des Begriffs „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1
Nr. 11 GG kommt der Entstehungsgeschichte maßgebliches Gewicht zu. Ein
über die Anknüpfung an § 33i GewO hinausgehendes, erweitertes Verständ-
nis würde das Ergebnis seiner Genese praktisch ins Gegenteil verkehren.
Auch der mögliche, dem allgemeinen Sprachgebrauch zu entnehmende Sinn
des Wortes „Spielhalle“ spricht dafür, dass hiermit nicht zugleich das Recht
der „Spielgeräte“ oder gar das gesamte gewerbliche Geldspiel gemeint sein
kann.

f) Umsetzung der Kompetenz durch die Länder

Bei der Umsetzung ihrer neuen Kompetenz für das Recht der Spielhallen
sind die Länder auf zwei Wegen vorgegangen: Sie haben zum einen die
Spielhallen in den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster
GlüÄndStV) aufgenommen, weil sie auch das gewerbliche Geldspiel für
eine Form des Glücksspiels halten, und zum anderen eigene Spielhallenge-
setze erlassen. Diese „Doppelgleisigkeit“ hat allerdings zu gewissen Friktio-
nen und Ungereimtheiten geführt. Denn einige der ländereigenen Spiel-
hallengesetze weichen zum Teil nicht unerheblich von den entsprechenden
Bestimmungen im Ersten GlüÄndStV ab, der kurz zuvor oder sogar zeit-
gleich ratifiziert und in Landesrecht übertragen wurde, so dass sich die Frage
stellt, ob nach der „lex posterior“- Regel insoweit das jeweils spätere Recht
gilt. Außerdem ist unklar, wie sich die neuen Spielhallengesetze der Länder
zu fortbestehendem Bundesrecht, d.h. nicht nur zu § 33i GewO, der für ein-

zelne Bereiche fortgilt, sondern auch zur Spielverordnung des Bundes⁴⁷⁰ verhalten, die zurzeit novelliert wird. Es herrscht also auf diesem Gebiet gegenwärtig große Rechtsunsicherheit, die wohl nur durch anstehende Gerichtsentscheidungen beseitigt werden kann. Um zu verdeutlichen, wie und wo die Vielfalt der Länderregelungen auf dem Gebiet des Spielhallenrechts zu Unstimmigkeiten und (Selbst-)Widersprüchen führt, sollen zunächst die betreffenden Bestimmungen des Ersten GlüÄndStV (aa) und anschließend die einschlägigen Vorschriften in den Länderspielhallenregelungen (bb bis rr) dargestellt werden.

aa) Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Nachdem die Länder im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), der am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, das Glücksspielrecht unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG⁴⁷¹ ländereinheitlich geregelt hatten, hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in seinen Urteilen vom 8. September 2010⁴⁷² festgestellt, dass das mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgte und auf die Grundkonzeption staatlicher Monopole im Bereich der Lotterien und Sportwetten gegründete Präventionsmodell unionsrechtlich nur Bestand haben könne, wenn in Glücksspielbereichen mit höherem Suchtpotenzial nicht gleichzeitig eine expansive Politik verfolgt werde.

Unter Bezugnahme auf diese Entscheidungen des EuGH begründeten die Länder die Einbeziehung des gewerblichen Geldspiels in den Ersten GlüÄndStV wie folgt: Die Evaluierung der 2006 novellierten Spielverordnung (SpielV) habe zwischenzeitlich das erhebliche Gefahrenpotential des gewerblichen Geldspiels deutlich gemacht. Das gewerbliche Automaten-spiel, welches auch weiterhin nicht im Internet angeboten werden dürfe, werde daher wegen seines hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen unterworfen, welche die Regelungen des Bundes für gewerbliche Geldspielgeräte in der Spielverordnung (SpielV) ergänzten und flankierten, so dass dieses Spiel wieder

470 Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280).

471 BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, Az. 1 BvR 1054/01 (BVerfGE 115, 276-320).

472 Rs. C-316/07 - Markus Stoß; Rs. C-46/08 - Carmen Media.

stärker in Richtung seines Charakters als Unterhaltungsspiel akzentuiert und einer weiteren Ausweitung des Marktes entgegengewirkt werde.

Durch die Änderung des Grundgesetzes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Folge der Föderalismusreform 2006 sei das Recht der Spielhallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder übertragen worden. Von der Landesgesetzgebungskompetenz würden sowohl formelle Anforderungen an Spielhallen - wie z. B. Erlaubnispflichten - als auch materielle Ge- und Verbote - wie das Verbot von Mehrfachspielhallen und die Abstandsgebote - erfasst. Auf der Grundlage dieser Kompetenz der Länder könne auf Landesebene eine deutliche Verbesserung bei den notwendigen Regulierungen der Spielhallen erreicht werden, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Die gleichen Erwägungen gälten für Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithielten. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Siebten Abschnitt des Ersten GlüÄndStV und betreffen die Erlaubnispflicht, das Verbot von Mehrfachkonzessionen, die Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen, Werbebeschränkungen, Anforderungen an das Spielhallenpersonal und die Übergangsregelungen.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 24 in Verb. mit § 4 Abs. 1 Erster GlüÄndStV tritt zusätzlich zur Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO eine gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis. Mit ihr soll klargestellt werden, dass wegen der erheblichen Suchtgefahren das gewerbliche Geldspiel nicht mehr nur Unterhaltungsscharakter hat, sondern ebenso wie andere Formen (Wetten, Lotterien etc.) als Glücksspiel qualifiziert werden muss. Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen nähere Regelungen treffen. Weitere Vorschriften des Staatsvertrages, die auf eine Spielhalle, in der ein oder mehrere Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, Anwendung finden, sind im Einzelnen in § 2 festgelegt. In den Ausführungsbestimmungen können die Länder auch der nach Gewerberecht zuständigen Behörde die Zuständigkeit nach § 24 Abs. 1 zuweisen und die glücksspielrechtlichen Befugnisse aus § 9 Abs. 1 und 2 eröffnen.

Absatz 2 regelt die Erlaubnisvoraussetzungen, die sich grundsätzlich an den Zielen des § 1 Erster GlüÄnStV (Bekämpfung der Glücksspielsucht, Legalisierung eines begrenzten Glücksspielangebots, Jugend- und Spielerschutz, Verhinderung von Geldwäsche, Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs) zu orientieren haben, sowie Formvorschriften

Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme

und den Erlass von Nebenbestimmungen. Regelungen nach anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nach dem Gewerberecht, bleiben unberührt.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

In § 25 Abs. 1 und 2 Erster GlüÄndStV wird das Maß bestimmt, nach dem der Betrieb von Spielhallen aus Sicht der Länder ordnungspolitisch insbesondere mit den Zielen des § 1 noch vereinbar ist. Die in Abs. 1 vorgesehene Abstandsregelung zwischen den Spielhallen und das in Abs. 2 geregelte Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund dienen der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen. Die Beschränkungen seien verhältnismäßig, angemessen und erforderlich, um das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen und die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen zu verhindern. Mit der Verweisung auf die Vorschriften der Gewerbeordnung in § 3 Abs. 7 wird für Spielhallen in § 25 Abs. 2 auch zugleich die geltende Beschränkung des § 3 Abs. 2 SpielV übernommen, die in einer Spielhalle maximal zwölf Geld- oder Warenspielgeräte zulässt.

ccc) Abstandsgebote

Der Erste GlüÄndStV enthält keine konkreten Regelungen über Mindestabstände zwischen Spielhallen und räumt stattdessen in § 25 Abs. 1 den Ländern das Recht ein, das Nähere in Ausführungsbestimmungen zu regeln, sowie in § 25 Abs. 3 das Recht, die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen zu begrenzen. Dies sei zwar verfassungsrechtlich als Berufszugangsbeschränkung einzustufen. Die Verfassungsrechtsprechung lasse aber derartige objektive Berufszugangsbeschränkungen grundsätzlich zu, wenn auch nur unter engen Voraussetzungen, nämlich zur Wahrung überragend wichtiger Gemeinschaftsinteressen.⁴⁷³ Im Unterschied dazu seien bei der (klassischen) Glücksspielregulierung objektive Berufszugangsbeschränkungen bereits aus wichtigen Gründen zulässig.⁴⁷⁴ Diesem Umstand trage Abs. 3 dadurch Rechnung, dass lediglich die Anzahl der Spielhallen mit den unter Suchtgesichtspunkten besonders kritisch zu sehenden Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit begrenzt werden kann (vgl. § 2 Abs. 3), wobei es den Ländern überlassen bleibe, ob

473 BVerfG, Urteil vom 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377 ff. - sog. Apothekenurteil).

474 BVerfG, GewArchiv 2001, 63 betr. Spielbanken; zumindest im Ergebnis ebenso BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff., Rz. 96 f. betr. Sportwetten.

sie hiervon Gebrauch machten und wie dabei den regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werde.

ddd) Werbebeschränkungen

In § 26 Erster GlüÄndStV werden Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild, die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen festgelegt. Die Regelungen in Abs. 1 sollen sicherstellen, dass von Spielhallen kein übermäßiger werbender Anreiz zum Spielen ausgeht. Ein typisches Beispiel für übermäßige Anreize sind blickfangmäßig herausgestellte Bezeichnungen der Spielhalle als Casino, Spielbank oder Ähnlichem. Daneben sind auch die allgemeinen Beschränkungen des § 5 bei der Werbung für Spielhallen zu beachten (§ 2 Abs. 3). Mit der Vorgabe zu Sperrzeiten in § 26 Abs. 2 wird im Sinne der Suchtprävention das zeitliche Angebot der Spielhallen, die Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, konkret begrenzt. Solche Sperrzeiten seien auch deshalb sinnvoll, weil viele pathologische Spieler über extrem lange Zeiträume in den Spielhallen verweilen und dieses dauerhafte Spielen mit einer allgemeinen Sperrzeit nachhaltig unterbrochen werden könne. Die Länder sind frei, über die Mindestsperrzeit von drei Stunden hinauszugehen.

eee) Übergangsregelungen

Nach § 29 Abs. 4 Satz 1 Erster GlüÄndStV sind die Anforderungen der §§ 24, 25 und 26 des Vertrages ab Inkrafttreten anzuwenden. Das gilt unmittelbar und ohne Einschränkung für die Anforderungen nach § 26, die nach ihrem Tatbestand unabhängig von einem Erlaubnisverfahren zu beachten sind. Die Anforderungen nach § 24 Abs. 2 i.V.m. § 1 und nach § 25 (insbesondere das Verbot von Mehrfachkonzessionen) geben jeweils Maßstäbe für das Erlaubnisverfahren vor. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen sei zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht nach den Ergebnissen der Evaluierung der Spielverordnung und den sachverständigen Empfehlungen des Fachbeirates Glücksspielsucht erforderlich. Die über Mehrfachkonzessionen entstandenen Spielhallenkomplexe hätten die starke Zunahme der Zahl der Spielgeräte im gewerblichen Geldspiel angetrieben und den Charakter des Spiels in Spielhallen, dem vom Ordnungsgeber ein kleiner, überschaubarer Rahmen zugeordnet war (vgl. § 3 Abs. 2 SpielV), grundlegend verändert.

Bereits bestehende Spielhallen, für die bis 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt wurde, werden für fünf Jahre von der neuen Erlaubnispflicht frei-

gestellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne weitere glücksspielrechtliche Erlaubnis ermöglicht. Die materiellen Anforderungen der §§ 24 ff. Erster GlüÄndStV, insbesondere des § 26, sind ab Inkrafttreten zu beachten. Die Übergangsfrist von fünf Jahren in Satz 2 sowie die Möglichkeit, gemäß Satz 4 nach Ablauf der Frist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, trügen dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse der Betreiber in Abwägung mit den in §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlzielen angemessen Rechnung. Mittels der Befreiung könne im individuellen Fall der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden. Dabei sei die Befreiung auf den Zeitraum zu beschränken, der erforderlich sei, um unzumutbaren Belastungen Rechnung zu tragen, ohne aber die mit §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlinteressen auf Dauer hintanzustellen. Durch die Befreiungsregelung und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung könne beispielsweise bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden. Im Rahmen ihrer Ausführungsbestimmungen haben die Länder die Möglichkeit, Einzelheiten zum Befreiungstatbestand zu regeln. Sie können auch weitergehende Regelungen erlassen oder beibehalten (vgl. § 28). Dies gilt insbesondere für kürzere Übergangsfristen nach den Spielhallengesetzen der Länder. Die Stichtagsregelung in Satz 3 soll Vorratserlaubnisse in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage verhindern.

bb) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat im Eiltempo ein neues Landesglücksspielgesetz (LGlüG) verabschiedet. Der Regierungsentwurf datiert vom 2. Oktober 2012,⁴⁷⁵ das Gesetz vom 20. November 2012.⁴⁷⁶ Darin werden die zur Ausführung des Ersten GlüÄndStV erforderlichen landesrechtlichen Regelungen getroffen. Wegen der Notwendigkeit, den gesamten Glücksspielbereich kohärent zu regeln, wurden die Vorschriften des Spielbankengesetzes ebenso in das Gesetz aufgenommen wie die landesgesetzlichen Regelungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz und zu den Spielhallen, da die im Ersten GlüÄndStV aufgestellten allgemeinen Voraussetzungen weitgehend auch

475 Landtagsdrucksache 15/2431.

476 GBl. 2012, S. 604, in Kraft getreten am 29. November 2012.

für diese Glücksspielarten gelten sollen. Damit wurde auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet. Die Regelungen über Spielhallen sind im 7. Abschnitt (§§ 40 bis 46) enthalten.

aaa) Erlaubnispflicht

Im Einklang mit der bisherigen Rechtslage unterstellt § 41 Abs. 1 den Betrieb einer Spielhalle der generellen Erlaubnispflicht, deren Voraussetzungen künftig allein in diesem Gesetz geregelt sind. Gleichzeitig wird klargestellt, dass weitere Genehmigungserfordernisse wie zum Beispiel nach Baurecht, der Geräteaufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 beziehungsweise der Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 der Gewerbeordnung (GewO) weiterhin Gültigkeit haben. Die Erlaubnis nach § 41 gilt gleichzeitig als Erlaubnis im Sinne von Artikel 1 § 4 Abs. 1 und § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV. Sie ist, wie dort in Artikel 1, § 24 Abs. 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV vorgesehen, befristet, und zwar auf maximal 15 Jahre. Diese Frist entspricht der für die Erteilung von Spielbankerlaubnissen gültigen Regelung in § 28 Abs. 6 Satz 1 und soll als hinreichende Amortisationszeit für die in eine Spielhalle getätigten Investitionen gelten.

In Absatz 2 werden die Erlaubnisvoraussetzungen für den Betrieb einer Spielhalle aufgestellt, wobei zunächst die in § 2 aufgestellten Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt sein müssen, bevor weitere spielhallenspezifische Versagungsgründe aufgelistet werden. Abs. 2 knüpft in den Nummern 1 und 4 an die bisherige Rechtslage nach § 33i Abs. 2 Nrn. 1 und 3 GewO an. Durch den Verweis auf § 42 in Nr. 2 der Vorschrift werden diese Versagungsgründe um die durch Artikel 1, § 25 Absätze 1 und 2 Erster GlüÄndStV vorgegebenen Kriterien des Verbots von Mehrfachkonzessionen und Mindestabständen zwischen einzelnen Spielhallen ergänzt. Hinzu kommt eine Abstandsregelung zu Schulen und Jugendeinrichtungen (§ 42 Abs. 3). Nach Nr. 3 muss künftig im Antragsverfahren ein Sozialkonzept vorgelegt werden.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Nach § 42 Abs. 2 ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, zu versagen. Mit diesem Ausschluss von Mehrfacherlaubnissen soll verhindert werden, dass sich innerhalb eines Gebäudes oder eines Gebäudekomplexes (wie z.B. eines Einkaufszentrums) mehrere Spielhallen ansiedeln – ein Phä-

nomen, das seit 2006 zunehmend aufgetreten ist. Das tragende Motiv der Regelung ist, dass Spielhallen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander, gewissermaßen „Tür an Tür“, mit der Folge einer Ballung dieser Betriebe entstehen sollen. Zusammen mit den Abstandsgeboten soll diese Vorgabe der spielenden Person nach Verlassen einer Spielhalle die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie soll die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchte.

ccc) Abstandsgebote

Spielhallen müssen nach § 42 Abs. 1 einen Abstand von mindestens 500 Meter Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Darüber hinaus ist gemäß Abs. 3 zu einer bestehenden Einrichtung, die dem Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen dienen, ein Mindestabstand von 500 Meter Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten. Diese Abstandsgebote sind verbindlich; eine Abweichungsmöglichkeit aufgrund von Entscheidung örtlicher Behörden ist ausgeschlossen. Insgesamt soll diese Lösung einer – bezogen auf das Land – konsistenten Durchsetzung der ordnungsrechtlichen Vorstellungen des Landesgesetzgebers dienen und eine disperse Entwicklung aufgrund von unterschiedlichen Entscheidungen auf örtlicher Ebene vermeiden. Abs. 3 enthält – über den Ersten GlüÄndStV hinausgehend – eine spezielle Ausformulierung des Jugendschutzgedankens, indem ein Mindestabstand von 500 Meter zu solchen Einrichtungen vorgesehen ist, die dem Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen dienen. Hierzu zählen insbesondere Schulen oder Jugendheime sowie Einrichtungen für den Schulsport.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 44 Abs. 1 ist keineswegs jede Form von Werbung verboten; insbesondere bleibt eine Information darüber, dass es sich bei dem Betrieb um eine gewerbliche Spielhalle handelt, zulässig. Zu vermeiden ist aber ein übertriebener Anlockeffekt durch besonders plakative Gestaltung an den Fenstern oder der Fassade. Ein übermäßiges Anlocken kann sich auch aus intensiver Werbung mit den erzielbaren Gewinnen ergeben. Eine Irreführung der Werbung kann wiederum daraus ableitbar sein, dass der Eindruck erweckt wird, in der Spielhalle würden die Spiele angeboten, die Spielban-

ken vorbehalten sind, wie zum Beispiel Roulette, Poker gegen Geldeinsatz oder Black Jack. Ebenso unzulässig ist es, die Gefährlichkeit der angebotenen Spiele zu verharmlosen. Bei der Gestaltung der Spielhalle und der Werbung für diese muss sich deren Betreiber auch die Verhaltensweisen Dritter, wie zum Beispiel von Geräteaufstellern beziehungsweise deren Beauftragten, zurechnen lassen.

eee) Übergangsregelungen

Gemäß § 51 Abs. 4 ist für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt wurde, nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 erforderlich. Wurde die Erlaubnis nach § 33i GewO 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.

Nach Abs. 5 kann die zuständige Erlaubnisbehörde zur Vermeidung unbilliger Härten in den Fällen des Abs. 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 GewO sowie der Schutzzweck dieses Gesetzes zu berücksichtigen. Der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle darf dabei 250 Meter 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 Abs. 3 gilt nur für Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eine Erlaubnis nach § 33i GewO noch nicht erteilt worden ist.

cc) Bayern

Der Freistaat Bayern hat kein eigenes Spielhallengesetz geschaffen, sondern sich damit begnügt, das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007⁴⁷⁷ zu ändern.⁴⁷⁸ In seinem Teil 2 (Art. 9 – 12) enthält es auch Regelungen über Spielhallen. Darin werden die Anforderungen aus dem Ersten GlüÄndStV inhaltlich ausgestaltet, soweit diese nicht ohnehin bereits unmittelbar gelten. Zu dieser Ausgestaltung gehören insbesondere eine Regelung zum Mindestabstand zwischen Spielhallen, eine Sperrzeitregelung, die Festlegung behördlicher Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse sowie eine Härtefallklausel für bestehende Spielhallen.

aaa) Erlaubnispflicht

Art. 9 legt für die glücksspielrechtliche Erlaubnis zur Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle (§ 24 Erster GlüÄndStV) das behördliche Prüfprogramm, die nach dem Glücksspielstaatsvertrag durch die Ausführungsbestimmungen näher zu regelnden Erlaubnisvoraussetzungen und die Zuständigkeiten fest. Abs. 1 stellt klar, dass Voraussetzung für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis die Einhaltung der Ziele des Staatsvertrags sowie die Beachtung der Vorschriften ist, auf die § 2 Abs. 3 GlüStV verweist.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

In Art. 9 Abs. 2 wird die Regelung des Ersten GlüÄndStV übernommen, wonach die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem räumlichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, künftig ausgeschlossen ist. Dies sei aus Gründen der Suchtprävention geboten, da eine Reduzierung des Angebots von suchtfördernden Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit erreicht und durch räumliche Separation sowie das Erfordernis der Überwindung einer Wegstrecke beim Spielhallenwechsel der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs entgegengetreten werde. Durch das Verlassen einer Spielhalle und deren Atmosphäre müsse der Spieler vor dem Betreten einer weiteren Spielhalle einen neuen Entschluss zum Spiel fassen.

477 GVBl. 2007, S. 922.

478 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 25. Juni 2012 (GVBl. 2012, S. 270), in Kraft getreten am 1. Juli 2012.

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

Damit bestehe die Möglichkeit, dass der Spieler aufgrund der zeitlichen und räumlichen Unterbrechung sein Spiel abbreche.

ccc) Abstandsgebote

Mit Art. 9 Abs. 3 Satz 1, der einen Mindestabstand von 250 Meter zu einer anderen Spielhalle festlegt, wird primär das Ziel verfolgt, Spielsucht zu bekämpfen und eine übermäßige Häufung von Spielhallen in bestimmten Vierteln zu vermeiden. Der Mindestabstand in Satz 1 dient vorwiegend zur Vermeidung von Mehrfachkonzessionen und bezweckt die Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht. Er ist ab der Außenwand der jeweiligen Spielhalle zu messen. Durch die erforderliche Überwindung einer räumlichen und zeitlichen Distanz soll der Zusammenhang zwischen leichter Verfügbarkeit und Griffnähe eines weiteren Spielangebots und einem verstärkten Nachfrageverhalten des Spielers unterbrochen werden. Satz 2 enthält eine Regelung, die ein Abweichen vom Mindestabstand in besonders gelagerten Einzelfällen vorsieht; dadurch werden unbillige Härten vermieden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen.

ddd) Werbebeschränkungen

Das bayerische AGGlüStV in der Fassung vom 25. Juni 2012 enthält keine eigenen Vorschriften über Werbebeschränkungen, sondern verweist insoweit auf die Regelungen in § 5 GlüStV (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2, Buchst. c).

eee) Übergangsregelungen

Art. 11 Abs. 1 stellt klar, dass ab Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV dessen §§ 24, 25 und 26 anzuwenden sind. Der Betrieb einer Spielhalle vor Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist unzulässig und kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Die Regelung soll für Gemeinden den Vollzug erleichtern, da es Sache des Betreibers ist, bei Neuaufnahme des Betriebs einer Spielhalle bzw. vor Ablauf der Übergangsfrist von § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV eine Erlaubnis einzuholen.

Art. 12 macht von der in § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV für die Länder vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, Einzelheiten zur Befreiung von den Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 und § 25 nach dem Ablauf der Übergangsfrist zu regeln. Ziel der Regelung sei es, einzelne Voraussetzungen für eine Befreiung festzulegen und dabei einerseits eine deutliche Absenkung der Gesamtzahl der stark suchgefährdenden Geldspielgeräte zu erreichen und andererseits sicherzustellen, dass nicht unverhältnismäßig in die Rechte der

Spielhallenbetreiber eingegriffen werde. Das Anknüpfen an die Gesamtzahl der Geräte im Mehrfachkomplex anstelle eines Anknüpfens an den räumlichen Begriff der Spielhalle zwingt die Betreiber nach fünf Jahren nicht zur Schließung kompletter Spielhallen, sondern ermögliche deren Nutzung mit ungefährlichen Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit.

Durch die Absenkung auf eine Gesamtzahl von zunächst 48 Geräten in einem Gebäudekomplex und die Vorlage eines individuellen Anpassungskonzepts durch den Betreiber, könnten insbesondere die Interessen der mittelständischen und kleineren Spielhallenbetreiber berücksichtigt werden. Im Rahmen des Konzepts sei zwar eine zeitliche Perspektive für die weitere Absenkung der Gerätezahl vorzusehen. Allerdings bestehe ein Spielraum für eine flexible Gestaltung der Reduzierung, wenn andere geeignete spielerischützende Maßnahmen ergriffen würden. Hierbei sei auch eine mögliche Entschärfung der Gefährlichkeit von Geld- und Warenspielgeräten durch eine Änderung der Spielverordnung zu berücksichtigen. Die Regelung strebe daher einen Interessenausgleich zwischen den mit dem Staatsvertrag verfolgten Allgemeinwohlzielen und dem Bestandsschutz im Einzelfall an, wodurch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebotes Rechnung getragen werde.

dd) Berlin

Berlin gehörte zu den ersten Ländern, die ein Spielhallengesetz verabschiedet haben,⁴⁷⁹ und dies noch vor Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV. Seit dem Jahre 2009 – so die Begründung – habe sich die Anzahl der in Berlin ausgewiesenen Spielhallenstandorte ebenso signifikant erhöht wie die der Spielhallenerlaubnisse und die Zahl der in diesen Spielhallen angebotenen Geldspielgeräte. Diese Entwicklung, insbesondere aber die Eröffnung von Spielhallen in kurzen räumlichen Abständen zueinander, und sogenannte Mehrfachkomplexe seien unter dem Aspekt der mit dem Automatenpiel einhergehenden Suchtgefährdung höchst problematisch. Außerdem bringe die Spielsucht erhebliche Probleme im sozialen Umfeld.

Diese Entwicklung erfordere staatliches Handeln. Dabei stehe das Ziel im Vordergrund, den Gefahren der Glücksspielsucht, welche seit 2001 als

479 Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin – SpielhG Bln) vom 20. Mai 2011 (GVBl. 2011, S. 223), in Kraft getreten am 2. Juni 2011.

Krankheit anerkannt sei, zu begegnen. Erkenntnisse aus behördlichen Kontrollen sowie zahlreiche wissenschaftliche Studien ließen die Feststellung zu, dass die Betreiber gewerblicher Spielhallen nur über unzureichende Kenntnisse des gewerblichen Spielrechts verfügten. Ebenso mangelhaft seien die Kenntnisse und Fähigkeiten sowohl der Gewerbetreibenden als auch des in den Spielhallen tätigen Personals im Hinblick auf Spielsuchtprävention und den Umgang mit Personen, die ein auffälliges Spielverhalten an den Tag legten. Als ein weiteres Problem des expandierenden Angebots von Spielhallen seien die häufig festzustellenden negativen Einflüsse der teilweise eng beieinander liegenden Spielhallenkomplexe auf das Wohnumfeld bzw. auf das Stadtbild insgesamt zu nennen (so genannter Trading-Down-Effekt).

aaa) Erlaubnispflicht

Das Berliner Spielhallengesetz (SpielhG Bln) sieht in § 2 Abs. 1 eine eigenständige Erlaubnis vor, die an die Stelle der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO tritt. Nach Abs. 1 darf für jeden Spielhallenstandort nur ein Unternehmen zugelassen werden. Der Abstand zu weiteren Unternehmen soll 500 Meter nicht unterschreiten. Das Gewerbe soll auch nicht in räumlicher Nähe von Einrichtungen betrieben werden, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden. Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von der Maßgabe nach Satz 3 und 4 abweichen. Bauplanungsrechtliche Anforderungen bleiben unberührt. Die Erlaubnis nach Satz 1 schließt nicht die Erlaubnis und Bestätigung nach § 33c oder die Erlaubnis nach § 33d GewO mit ein.

Nach Abs. 2 kann die Erlaubnis mit einer Befristung erteilt und mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Gäste oder der Bewohnerinnen und Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist. Unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig. Abs. 3 enthält einzelne Versagungsgründe, die denen in § 33i GewO nachgebildet sind.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Mit § 2 Abs. 1 Satz 2 SpielhG Bln wird sichergestellt, dass je Spielhallenstandort nur eine Spielhalle erlaubnisfähig ist. Mehrfachkonzessionen an einem Standort sind somit für die Zukunft ausgeschlossen. Sie seien aufgrund des massiven Angebotes an Geldspielgeräten in engem räumlichem Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht. Diese Regelung diene der Suchtprävention.

ccc) Abstandsgebote

In § 2 Abs. 1 Satz 3 wird Satz 2 durch eine Abstandsregelung ergänzt, die sicherstellen soll, dass zwischen zwei Spielhallen ein Abstand von 500 Metern grundsätzlich nicht unterschritten wird. Die Abstandsregelung gilt sowohl horizontal, also im umliegenden Gebiet, als auch vertikal, sodass mehrere Einrichtungen im gleichen Haus oder auf dem gleichen Grundstück ausgeschlossen sind. Die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhe das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern sei geeignet und erforderlich, der Glücksspielsucht in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, bestehe die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler – ähnlich wie bei der Spielpause des § 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV – auf „andere Gedanken“ kämen und das Spiel abbrechen würden. Die Spielerin oder der Spieler solle sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei. Mit § 2 Abs. 1 Satz 4 sei sichergestellt, dass Spielhallen nicht in der Nähe von Schulen oder Jugendeinrichtungen zugelassen werden.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 5 soll von den Abstandsregelungen in Satz 3 und 4 abgewichen werden können, sofern die besonderen Bedingungen des Standorts und die Lage des Einzelfalls dies ermöglichen. Hiermit werde dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen, indem unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Umfeld des Standortes mehr Ermessens- und Gestaltungsspielräume eröffnet würden. Anwendungsbeispiele seien hier insbesondere Erlaubnisansträge, die im Falle eines Betreiberwechsels bei bestehenden Spielhallen nötig werden. Hier gelte es, unbillige Härten zu vermeiden und mögliche Einschränkungen des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verhältnismäßig zu gestalten.

ddd) Werbebeschränkungen

In § 4 SpielhG Bln werden Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen festgelegt. Abs. 1 Satz 1 normiert, dass Spielhallen von ihrem Erscheinungsbild so zu gestalten sind, dass ein Einblick in das Innere der Räumlichkeiten nicht möglich ist. Hiermit wird die gegenwärtige Praxis gesetzlich festgeschrieben. Der gelegentlich erhobenen Forderung nach Transparenz – insbesondere zur Erhöhung der sozialen Kontrolle – sei entgegenzuhalten, dass der Einblick ins Innere und die Wahrnehmung der Geldspielgeräte und Spiele bei den regelmäßig großen Fensterfronten eine erhebliche Anreizwirkung zum spontanen Besuch der Spielhalle, aber auch auf latent suchtgefährdete Personen sowie Nichtspielerinnen und -spieler ausüben könnte. In Anbetracht der aktuellen Verbreitung und Ausgestaltung der betreffenden Betriebe wären die damit verbundenen negativen Auswirkungen als erheblich anzusehen und auch durch eingeschränkte Werbemaßnahmen im Einzelfall kaum effektiv zu beherrschen. Abs. 1 Satz 2 regelt, dass von der äußeren Gestaltung kein Aufforderungs- und Anreizcharakter zum Spielen ausgehen darf, zum Beispiel durch auffällige Werbung oder Werbemittel oder durch das Inaussichtstellen insbesondere von Geldgewinnen.

eee) Beschränkung der Geräteanzahl

Eine erhebliche Verschärfung des § 3 Abs. 2 SpielV enthält § 4 Abs. 2 Satz 1 SpielhG Bln, indem er die zulässige Höchstzahl der anzubietenden Geldspielgeräte in einer Spielhalle von 12 auf 8 reduziert. Dies diene der Suchtprävention und reduziere innerhalb der Spielhalle die Anreize zu übermäßigem Spielen. Satz 2 enthält eine Klarstellung, die der bisherigen Verwaltungspraxis entspricht. Jeder Platz eines Mehrplatzspielgerätes gilt als eigenes Spielgerät im Sinne des Satzes 1, so dass dies bei der Zahl der zulässigen Geräten entsprechend berücksichtigt werden muss. Satz 3 regelt, dass die Geräte außerdem nur noch einzeln in einem Abstand von mindestens 1 Meter aufgestellt werden dürfen anstatt – wie zuvor auch möglich – in Zweiergruppen. Damit soll das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte im Sinne des Spielerschutzes erschwert werden. Damit steht die Begrenzung in § 4 Abs. 2 SpielhG Bln offenkundig in Widerspruch zur Regelung in § 3 Abs. 2 SpielV.

fff) Übergangsregelungen

Die notwendigen Übergangsregelungen finden sich in § 8 SpielhG Bln. In Abs. 1 Satz 1 wird für rechtmäßig betriebene Spielhallen ein Bestandsschutz für einen Zeitraum von 5 Jahren nach Inkrafttreten der Neuregelung statuiert. Die bereits über eine Spielhallenerlaubnis gemäß § 33i GewO verfügenden Gewerbetreibenden hätten so ausreichend Zeit, erforderliche Dispositionen zu treffen und könnten sich langfristig auf die Notwendigkeit, eine neue Erlaubnis beantragen zu müssen, einstellen. Denn die Betreiber bestehender Spielhallen seien in den Punkten, die den angestrebten Zielen dieses Gesetzes entsprechen, einem hohen Anpassungsdruck ausgesetzt und müssten mit Inkrafttreten bzw. innerhalb kurzer Übergangsfristen der neuen Rechtslage im Land Berlin Rechnung tragen.

Zumutbar und fristangemessen sei die Forderung, den in § 2 Abs. 3 Nr. 4 geforderten Sachkundenachweis auch von den rund 500 bisherigen Erlaubnisinhaberinnen und Erlaubnisinhabern zu verlangen. § 8 Abs. 2 lasse den Betreibern bereits bestehender Betriebe mit 12 Monaten eine angemessene Übergangsfrist, die erforderliche Sachkunde für das im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits im Betrieb tätige Personal gegenüber der Erlaubnisbehörde nachzuweisen. Gemessen an der Anzahl der zurzeit bestehenden Spielhallen in Berlin (31. Dezember 2010: 368) sei bei dem für die Nachschulung in Betracht kommenden Personal aufgrund der künftig verkürzten Öffnungszeit der Spielhalle von maximal 16 Stunden täglich und unter Berücksichtigung des Schichtbetriebs von schätzungsweise 1.200 Personen auszugehen. Abs. 3 räume den Betreibern mit 24 Monaten eine ausreichende Übergangsfrist ein, die Zahl der in einer Spielhalle aufgestellten Geldspielgeräte auf 8 zu reduzieren. Damit werde den Investitionen für solche Geräte und die sonstige Ausstattung hinreichend Rechnung getragen.

ee) Brandenburg

In Brandenburg gilt seit dem 5. April 2013 das Brandenburgische Spielhallengesetz (BbgSpielhG) vom 4. April 2013.⁴⁸⁰ Das Gesetz, das sich als einziges bisher im EU-Notifizierungsverfahren befand, regelt die sich aus dem Glücksspielstaatsvertrag ergebenden Vorgaben an die Zulassung und den

⁴⁸⁰ Brandenburgisches Spielhallengesetz (BbgSpielhG) vom 4. April 2013 (GVOB1. Teil I, S. 1).

Betrieb von Spielhallen. Ziel ist es, den Bestand von Spielhallen zu begrenzen und ihr Erscheinungsbild so zu regeln, dass keine zusätzlichen Anreize von ihnen ausgehen, Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel angehalten werden und der Entstehung von Glücksspielsucht vorgebeugt wird.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 2 Abs. 1 brauchen die Betreiber einer Spielhalle unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle eine Erlaubnis nach diesem Gesetz. Im Übrigen finden insbesondere die Gewerbeordnung und die Spielverordnung sowie auf diesen Rechtsgrundlagen erlassene Vorschriften in der jeweils geltenden Fassung weiterhin Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz abweichende Bestimmungen enthalten sind. Nach Abs. 3 ist die Erlaubnis auf maximal 15 Jahre zu befristen und unter dem Vorbehalt des Widerrufs zu erteilen. Sie kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden. Für sie ist eine Gebühr in Höhe von 1 500 Euro zu entrichten. Mit der Gebühr sind alle Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Erteilung der Erlaubnis und der Überwachung abgegolten. Im Übrigen gelten die Vorschriften des Gebührengesetzes für das Land Brandenburg in der jeweils geltenden Fassung.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Durch § 3 Abs. 2, der dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 Erster GlüÄndStV entspricht, wird klar gestellt, dass die Erlaubnis für die Errichtung oder den Betrieb einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, ausgeschlossen ist. Das gilt insbesondere für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht werden sollen. Sogenannte Mehrfachkonzessionen dürfen von den zuständigen Behörden nicht mehr erteilt werden.

ccc) Abstandsgebote

In § 3 Abs. 1 wird der gebotene Mindestabstand nach der Festlegung von § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV normiert, der zwischen zwei Spielhallen nicht unterschritten werden darf. Die bisherige Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhe das Angebot insbesondere von Geldspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern sei geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken. Bewege sich eine Spielerin

oder ein Spieler von einer Spielhalle zur nächsten Spielhalle, werde durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens bestehe.

ddd) Werbebeschränkungen

In § 4 Abs. 1 wird klargestellt, dass nicht mit Begriffen wie „Spielbank“ oder „Casino“ geworben werden darf, um Anreiz fördernde Namen und Verwechslungen mit den Spielbanken zu vermeiden. Allein zulässige Bezeichnung ist der Begriff „Spielhalle“. Das gilt beispielsweise auch für am Gebäude angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge. Dies diene der Transparenz und einer echten Abgrenzung zwischen dem gewerblichen und dem Spielbankenspiel. Die Eingrenzung entspreche der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 7 und der Begründung zu § 26 Abs. 1 Erster GlüÄndStV. Abs. 2 normiert, dass Spielhallen von außen nicht einsehbar sein dürfen. Der Einblick ins Innere und die Wahrnehmung der Geldspielgeräte und Spiele bei den regelmäßig großen Fensterfronten bewirke sonst einen erheblichen Anreiz zum spontanen Besuch der Spielhalle, insbesondere für abstinenten Spielerinnen und Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten („trockene“ Spieler). Einsehbarkeit stelle zudem eine nach Abs. 3 nicht gestattete Werbung dar.

Abs. 3 entspricht im Wortlaut dem § 26 Abs. 1 Erster GlüÄndStV. Er regelt die ordnungsrechtlichen Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild einer Spielhalle. Von der Spielhalle dürfe keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen, beispielsweise durch Reklameschilder, Monitore an oder in der Nähe der Spielhalle oder andere Werbeflächen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn auf der Schaufensterwerbung „fröhliche“ Spielerinnen und Spieler oder Geldgewinne abgebildet seien oder die Außen- oder Schaufensterwerbung für die Spielhalle mit den darin aufgestellten Geräten oder den zu erzielenden Gewinnen werbe. Eine Irreführung durch Werbung könne unter anderem darin bestehen, dass suggeriert werde, in der Spielhalle würde das in Spielbanken erlaubte Große Spiel (beispielsweise Roulette, Black Jack und Poker gegen Geldeinsatz) angeboten.

eee) Übergangsregelungen

Zusätzlich zu den in § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV enthaltenen Übergangsbestimmungen für Spielhallen enthält § 7 eine Übergangs- und Härtefallregelung. In Abs. 1 wird das Verfahren normiert, das nach Ablauf von fünf

Jahren seit Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV im Fall einer örtlichen Anhäufung von Spielhallen unter Berücksichtigung der Anforderungen von § 3 durchgeführt werden soll. Nach den im Anwendungsbereich des § 3 zu treffenden Auswahlentscheidungen soll grundsätzlich diejenige Spielhalle bestehen bleiben, die über die älteste Erlaubnis nach § 33i GewO verfügt, wenn die Anforderungen in § 24 Erster GlüÄndStV eingehalten werden sollen und keine Versagungsgründe nach § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes vorliegen. Bei zeitgleich erteilten Erlaubnissen ist eine Auswahlentscheidung unter Abwägung der Gesamtumstände zu treffen, wie beispielsweise der Anzahl weiterer Spielhallen des Betreibers, des Alters des Betreibers oder der Anzahl der betroffenen Arbeitsverhältnisse.

In Absatz 2 ist die Möglichkeit geregelt, bei Vorliegen einer unbilligen Härte über den Übergangszeitraum von fünf Jahren hinaus ausnahmsweise eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 des Ersten GlüÄndStV sowie des § 3 dieses Gesetzes für einen angemessenen Zeitraum zuzulassen. Im Rahmen der Feststellung einer unbilligen Härte sollen insbesondere konkrete persönliche Umstände des Betreibers einer Spielhalle in die Abwägung einfließen, wie beispielsweise familiäre Verhältnisse, Alter oder etwaige Krankheiten. Eine unbillige Härte kann auch dann vorliegen, wenn eine Anpassung des Betriebes an die Anforderungen dieses Gesetzes mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist, weil beispielsweise im Vertrauen auf das bisher geltende Recht bis zum 28. Oktober 2011 getätigte Investitionen nicht abgeschrieben werden konnten.

ff) Bremen

Nachdem in Bremen bereits vor Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV ein Spielhallengesetz erlassen worden war, mussten danach umfangreiche Änderungen vorgenommen und das Gesetz neu verkündet werden.⁴⁸¹ In zahlreichen Bestimmungen dieses Gesetzes werden die entsprechenden Vorschriften des Ersten GlüÄndStV und der SpielV „nachgebildet“, um zu er-

⁴⁸¹ Bremisches Spielhallengesetz (BremSpielhG) vom 17. Mai 2011 (Brem.GBl. S. 327), in Kraft getreten am 20. Mai 2011, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielrechts vom 12. Juni 2012 (Brem.GBl. S. 255), in Kraft getreten am 1. Juli 2012.

reichen, dass dieses Gesetz das Spielhallenwesen in Bremen abschließend regelt und § 33i GewO vollständig ersetzt.

aaa) Erlaubnispflicht

Für den Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens ist eine Erlaubnis nach § 2 BremSpielhG notwendig und nicht mehr nach § 33i GewO. Die Erlaubnis wird jedoch nur auf 5 Jahre erteilt. Die Befristung der Spielhallenerlaubnis beruht auf § 24 Abs. 2 Erster GlüÄndStV. Der Zeitraum von fünf Jahren erfolgt in Anlehnung an § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV. Mit ihm soll auf die Investitionen der Spielhallenbetreiber Rücksicht genommen werden. Unter Zugrundelegung der in der AfA-Tabelle für die verwendbaren Anlagegüter unter Ziffer 7.5.1 ausgewiesenen Nutzungsdauer für Geldspielgeräte⁴⁸² seien die Geräte nach ca. vier Jahren amortisiert.⁴⁸³

Laut Begründung werden nicht lediglich zusätzliche Erlaubnisvoraussetzungen für eine Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO normiert, sondern die Erlaubnisbedürftigkeit sowie die Erlaubnisvoraussetzungen nach dem Vorbild des Bremischen Gaststättengesetzes eigenständig im Landesrecht geregelt. Zugleich werden die Genehmigungsvoraussetzungen von solchen Bestimmungen befreit, die bereits Gegenstand des Baugenehmigungsverfahrens gewesen sind und denen keine darüber hinausgehende Bedeutung zukommt. In Abs. 2 werden die Erlaubnisvoraussetzungen nach § 33i Abs. 2 GewO und die zusätzlichen Voraussetzungen nach § 2 BremSpielhG zusammengefasst und gleichzeitig von Regelungen befreit, die bereits Gegenstand eines Baugenehmigungsverfahrens sind.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle in baulichem Verbund mit einer oder mehreren Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird. Damit werde wie in anderen Spielhallengesetzen auch auf die seit 2006 zu beobachtende erhebliche Zunahme sog. Mehrfachkonzessionen reagiert, die als Umgehung von § 3 Abs. 2 SpielV zu betrachten sei.

482 Schreiben des BMF vom 15.12.200, Az. IVD2-1551-188/002000.

483 Vgl. BR-Drs. 881/10, S. 74.

ccc) Abstandsgebote

Ein weiterer Versagungsgrund findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG. Danach darf eine Erlaubnis dann nicht erteilt werden, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer Spielhalle unterschreitet. Auch diese Vorschrift reiht sich in vergleichbare Regelungen anderer Spielhallengesetze ein, die eine Massierung von Spielhallen in unmittelbarer Nachbarschaft verhindern und den Spielern Gelegenheit geben sollen, mit der Distanz zur nächsten Spielstätte ihren Entschluss, dass Spiel andernorts fortzusetzen, aufzugeben.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 5 BremSpielhG darf eine Spielhalle nicht einsehbar sein. Das äußere Erscheinungsbild einer Spielhalle darf nicht durch Werbung zum Spielen auffordern oder anreizen. Werbung für eine Spielhalle darf sich nicht an Minderjährige oder an von Spielsucht Gefährdete richten. Sie darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die von dem jeweiligen Spiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten. Insoweit wird an §§ 5 Abs. 2 und 26 Abs. 1 Erster GlüÄndStV angeknüpft und die dortigen Regelungen in das Landesrecht übernommen.

eee) Übergangsvorschriften

Ein besonderes Kennzeichen des bremischen Modells sind die ausführlichen Übergangsregelungen in § 11 BremSpielhG. Ist für eine Spielhalle eine Erlaubnis gemäß § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO bis zum Ablauf des 19. Mai 2011 erteilt worden, gilt die Pflicht zur Vorlage eines Sozialkonzepts nicht für die bestehende Erlaubnis dieser Spielhalle. Ist für eine Spielhalle bis zum Ablauf des 19. Mai 2011 eine Erlaubnis gemäß § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO erteilt worden, hat der Betreiber die Pflichten gemäß § 4 Abs. 1 und § 5 (Vorgaben zum Spielerschutz, Werbebeschränkungen) ab dem 1. August 2011 zu erfüllen. Das Sozialkonzept gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 ist in diesem Fall bis zum Ablauf des 31. Juli 2011 vorzulegen. Eine vor dem 1. Juli 2012 erteilte Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Gewerbes nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO erlischt mit Ablauf des 30. Juni 2017. Soll eine Spielhalle nach diesem Zeitpunkt betrieben werden, so hat die Betreiberin oder der Betreiber eine Erlaubnis nach diesem Gesetz zu beantragen. Der Antrag kann frühestens am 1. Juli 2016 und spätestens am 31. Dezember 2016 bei der zuständigen Behörde gestellt werden.

In begründeten Einzelfällen kann der Antragsteller nach Abs. 3 Satz 2 und 3 von den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nummer 4 und 5 (Abstandsgebot, Verbot von Mehrfachkonzessionen) befreit werden, wenn die beantragte Erlaubnis ausschließlich wegen Fehlens dieser Voraussetzungen nicht mehr erteilt werden könnte, der Betreiber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertraut hat und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse und der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags schutzwürdig ist. Es ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Erlaubnisinhaber eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Zum Nachweis von Vermögensdispositionen kann die zuständige Behörde Einsicht in die erforderlichen Unterlagen, insbesondere Jahresabschlüsse, Geschäftsbericht und Bücher oder deren Vorlage verlangen und sich hierzu sachverständiger Personen bedienen.

gg) Hamburg

Hamburg verfügt inzwischen ebenfalls über ein „Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg (Hamburgisches Spielhallengesetz - HmbSpielhG)“ vom 4. Dezember 2012.⁴⁸⁴ Ziel des Gesetzes ist es, Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize zu ihrem Besuch ausgehen, das Angebot im Sinne der Bekämpfung der Spielsucht ausgestaltet ist, der Spielerschutz verbessert wird und der Jugendschutz eingehalten wird. Zentrales Anliegen dieses Gesetzes sei daher das Bereitstellen von Instrumenten, um ein am Suchtpotenzial des gewerblichen Spiels orientiertes Präventionsniveau zu sichern.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 2 Abs. 1 bedarf jeder, der eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreiben will, der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis nach diesem Gesetz gilt zugleich als Erlaubnis nach Artikel 1, § 24 Erster GlüÄndStV. Die Vorschrift knüpft an § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO an, erklärt das Gewerbe für erlaubnispflichtig und ergänzt somit die Legaldefinition

⁴⁸⁴ Gesetz zur Regelung des Spielhallenrechts im Land Hamburg (Hamburgisches Spielhallengesetz –HambSpielhG)“ vom 4. Dezember 2012 (HmbGVBl. 49/2012, S. 505).

aus § 1 HmbSpielhG. Satz 2 stellt sicher, dass nicht mehrere Erlaubnisse eingeholt werden müssen. Die Erlaubnis nach dem HmbSpielhG gilt gleichzeitig als Erlaubnis nach dem Ersten GlüÄndStV. Damit dient diese Regelung zugleich der Verwaltungsvereinfachung.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Um zu verhindern, dass mehrere Spielhallen an gleicher Stelle errichtet werden, bestimmt § 2 Abs. 2 Satz 1, dass für einen Spielhallenstandort nur ein Unternehmen zugelassen werden darf. Zugleich enthält § 2 Abs. 5 Nr. 6 einen zwingenden Ablehnungsgrund. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Unternehmen in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, mit einem oder mehreren Unternehmen steht. Begründet wird dies damit, dass mehrere Erlaubnisse für einen Standort aufgrund des massiven Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichem Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten.

ccc) Abstandsgebote

In Ergänzung zum Verbot von Mehrfachkonzessionen schreibt § 2 Abs. 2 Satz 2 vor, dass der Abstand zu weiteren Spielhallen 500 Meter nicht unterschreiten soll. Die Abstandsregelung gilt sowohl horizontal, also im umliegenden Gebiet, als auch vertikal, sodass mehrere Einrichtungen im gleichen Haus oder auf dem gleichen Grundstück ausgeschlossen sind. Die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken – so die Begründung – erhöhe das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern sei geeignet und erforderlich, der Glücksspielsucht in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, bestehe die Möglichkeit, dass der Spieler das Spiel abbreche. Der Spieler solle sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbstständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei.

Eine hamburgische Spezialität besteht darin, dass für bestimmte Vergnügungsviertel andere Maßstäbe gelten sollen. In solchen Bereichen wird nach § 2 Abs. 2 Satz 3 eine größere Häufung von Spielhallen zugelassen. Hier soll der Abstand die Distanz von 100 Metern nicht unterschreiten. Diese Sonderregelung berücksichtigt die Metropol- und Hafensituation Hamburgs.

Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme

Um Hamburg als weltoffener Stadt gerecht zu werden, müsse in den „Amüsiervierteln“ der Stadt eine dichtere Spielhallenansiedlung möglich sein. Die Analogie zur „Verordnung über Werbung mit Wechsellicht“ sei hier zielführend.⁴⁸⁵ Die Anlage 1 beschreibe Teile der Straßenzüge Reeperbahn, Große Freiheit, Hans-Albers-Platz, Davidstraße, Spielbudenplatz, Herbertstraße; Anlage 2 beschreibe einen Teilbereich des Steindamms (zwischen Steintorplatz und Kreuzung Stralsunder Straße und Kreuzweg).

ddd) Werbebeschränkungen

Auch in Hamburg sind Spielhallen nach § 4 Abs. 1 HmbSpielhG von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick ins Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist. Es muss gleichwohl gewährleistet werden, dass Tageslicht in den Aufstellungsbereich der Geldspielautomaten einfällt. Ist der Einfall von Tageslicht ortsbedingt nicht möglich, sind Ausnahmen zulässig. Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Mit dieser Regelung soll Einfluss auf die Spielhallenarchitektur genommen werden. Zum einen soll verhindert werden, dass durch die Einsehbarkeit in die Spielhallen ein indirekter Werbeeffect entsteht. Andererseits soll durch den Lichteinfall vermieden werden, dass das Zeitempfinden des Spielers verloren geht oder völlig ausgeschaltet wird. Als Bezeichnung des Unternehmens ist nur das Wort „Spielhalle“ zulässig; Begriffe wie „Casino“ oder „Spielbank“ dürfen nicht verwendet werden, um euphemische oder anreizfördernde Namen und Verwechslungen mit Spielbanken zu vermeiden (§ 4 Abs. 2).

eee) Übergangsregelungen

Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht vor dem 30. Juni 2017 endet, gelten nach § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG als bis zum 30. Juni 2017 mit diesem Gesetz vereinbar. Die Inhaber haben den nach § 2 Abs. 5 Satz 1 Nummer 5 geforderten Sachkundenachweis innerhalb von zwölf Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes der zuständigen Behörde vorzulegen und dafür Sorge

485 HambGVBl. 1981, S. 91.

zu tragen, dass die Anforderungen des Jugend- und Spielerschutzes aus § 6 HmbSpielhG (Sozialkonzept und Sachkundenachweis) erfüllt werden. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf des 30. Juni 2013 als mit diesem Gesetz vereinbar.

Die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde kann nach Ablauf des in Satz 3 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen dieses Gesetzes für einen angemessenen Zeitraum zulassen, soweit dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie der Schutzzweck dieses Gesetzes zu berücksichtigen. Eine unbillige Härte kann insbesondere dann vorliegen, wenn eine Anpassung des Betriebes an die Anforderungen dieses Gesetzes aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist.

Wer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eine Spielhalle rechtmäßig betreibt und über eine gültige Erlaubnis nach § 33i GewO verfügt, hat für diesen Betrieb die Zahl der Geräte und Spiele innerhalb von 24 Monaten auf das nach § 4 Abs. 3 zulässige Maß (8 statt 12 Geräte) zu reduzieren. Werden die in Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 2 geforderten Verpflichtungen vom Inhaber nicht oder nicht fristgemäß erfüllt, ist von der zuständigen Behörde ein Verfahren mit dem Ziel des Widerrufs der Erlaubnis einzuleiten (§ 9 Abs. 3). Wird der Mindestabstand nach § 2 Abs. 2 zwischen bestehenden Spielhallen nicht eingehalten, hat die länger bestehende Spielhalle Vorrang; ansonsten ist die Gewerbebeanmeldung maßgeblich (§ 9 Abs. 4).

hh) Hessen

In Hessen gilt seit dem 30. Juni 2012 das „Hessische Spielhallengesetz (HessSpielhG)“ vom 28. Juni 2012.⁴⁸⁶ Wie bei anderen Landesgesetzen besteht das Ziel auch dieses Gesetzes darin, den Bestand von Spielhallen zu begrenzen und ihr Erscheinungsbild so zu regeln, dass keine zusätzlichen Spielanreize von ihnen ausgehen. Spielerinnen und Spieler sollen zu verantwortungsbewusstem Spiel angehalten werden. Der Entstehung von Glücksspielsucht soll vorgebeugt werden. In den letzten Jahren habe die Zahl

⁴⁸⁶ Verkündet als Artikel 1 des Hessischen Gesetzes zur Neuregelung des Spielhallenrechts vom 28. Juni 2012 (GVBl. 2012, 213), in Kraft getreten am 30. Juni 2012.

der Spielhallen in einer Weise zugenommen, die teilweise besorgniserregende Ausmaße angenommen habe. Einzelhandelsbetriebe drohten zunehmend verdrängt und dadurch auch gewachsene städtebauliche Strukturen zerstört zu werden. Aus diesen und insbesondere auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtprävention sei ein neuer ordnungsrechtlicher Rahmen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen erforderlich, der nicht gewollte Auswüchse verhindere und helfen könne, den Wirtschaftszweig wieder in geordnete und maßvolle Bahnen zu führen.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 9 Abs. 1 HessSpielhG bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Gesetz. Diese Erlaubnis schließt eine Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV ein. Sonstige Genehmigungserfordernisse bleiben hiervon unberührt. Ein Betrieb ohne diese Erlaubnis ist als unerlaubtes Glücksspiel verboten; die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel ist ebenfalls verboten. Die Erlaubnis ist auf längstens 15 Jahre zu befristen und unter dem Vorbehalt des Widerrufs zu erteilen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden und unbeschadet der Widerrufsgründe nach § 49 HessVerwVfG widerrufen werden, wenn nachträglich Tatsachen eintreten oder bekannt werden, die eine Versagung der Erlaubnis rechtfertigen würden, der Erlaubnisinhaber gegen Verpflichtungen verstößt, die ihm nach diesem Gesetz oder der erteilten Erlaubnis obliegen, oder soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Gäste oder der Bewohnerinnen oder Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist (§ 9 Abs. 3).

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Durch § 2 Abs. 1 HessSpielhG wird klargestellt, dass die Errichtung oder der Betrieb einer Spielhalle, die in einem räumlichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, grundsätzlich nicht erlaubnisfähig ist. Das gilt insbesondere für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex (Gruppe von Gebäuden, die baulich miteinander verbunden sind oder als Gesamteinheit wahrgenommen werden) untergebracht werden sollen. In der Vergangenheit habe es mehrfach Probleme mit der von der Rechtsprechung erforderlichen optischen Sonderung von in einem Gebäude untergebrachten Spielhallen gegeben.

ccc) Abstandsgebot

In § 2 Abs. 2 HessSpielhG wird der aus Gründen der Suchtprävention gebotene Mindestabstand zwischen Spielhallen normiert; er soll 300 Meter Luftlinie betragen. Nach § 2 Abs. 3 kann die betroffene Gemeinde in besonderen städtebaulichen Konstellationen oder im Einzelfall begründeten Situationen von den Anforderungen nach Abs. 1 und 2 abweichen. Kriterien, nach denen solche Abweichungen gestattet werden, sind dem Gesetz nicht zu entnehmen.

ddd) Werbebeschränkungen

Auch das hessische Spielhallengesetz enthält in § 2 Abs. 4 bis 6 Beschränkungen der Außenwirkung von Spielhallen. Spielhallen sind von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick in das Innere der Spielhalle für Passanten von außen nicht möglich ist. Hierdurch darf nicht der Einfall von Tageslicht in die Spielhalle völlig ausgeschlossen werden. Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder der in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen, beispielsweise durch Reklameschilder, Schaufenster oder Monitore an oder in der Nähe der Spielhalle oder durch Beschriftungen von Fenstern oder Gebäudeteilen. Gleiches gilt für aufgestellte Hinweisschilder, Ballons und ähnliche Werbeflächen. Durch eine besonders auffällige Gestaltung darf kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Eine Spielhalle darf nur mit dem Wort "Spielhalle" bezeichnet werden. Dies gilt auch für am Gebäude oder auf dem Grundstücksgelände angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge.

eee) Übergangsregelungen

Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist, gelten nach § 15 Abs. 1 HessSpielhG bis zum Ablauf von fünf Jahren⁴⁸⁷ nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als mit § 9 und § 2 Abs. 1 und 2 (Verbot von Mehrfachkonzessionen, Abstandsgebot) vereinbar (Satz 1). Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach In-

⁴⁸⁷ Im Regierungsentwurf vom 24. Januar 2012 (Landtagsdrucksache 18/5186) waren in § 15 Abs. 1 Satz 1 noch 15 Jahre vorgesehen.

krafttreten dieses Gesetzes als mit § 9, § 2 Abs. 1 und 2 vereinbar (Satz 2). Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 9 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 1 und 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 9 Abs. 2 Nr. 2 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, der in der Regel eine Gesamtdauer von 15 Jahren nicht überschreiten soll, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis sowie die Ziele des § 1 Abs. 3 zu berücksichtigen (Satz 3). Die Regelungen des § 2 Abs. 4 und 6 sowie des § 3 Abs. 1 Satz 2 (Sozialkonzept) finden auf Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehen und für die eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist, erst drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Anwendung (§ 15 Abs. 2). Unbeschadet von Abs. 1 tritt eine Erlaubnispflicht nach § 9 bei einem Wechsel der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers ein (§ 15 Abs. 3).

ii) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern gilt seit dem 1. Juli 2012 das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz in der am 22. Juni 2012 geänderten Fassung.⁴⁸⁸ Die Regelungen über Spielhallen sind in den §§ 11, 11a und 11b enthalten. Sie verweisen im Wesentlichen auf die entsprechenden Vorschriften des Ersten GlüÄndStV und enthalten nur wenige ergänzende Bestimmungen. Zur Begründung wird angeführt, dass wegen des hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung des gewerblichen Automatenspiels nunmehr auch dieses von den Regelungen des Ersten GlüÄndStV umfasst und zusätzlichen Beschränkungen unterworfen werde, welche die automatenbezogenen Regelungen des Bundes (Spielverordnung) ergänzten und flankierten, so dass dieses Spiel wieder stärker in Richtung eines bloßen Unterhaltungsspiels akzentuiert und einer weiteren Ausweitung des Marktes entgegengewirkt werde. Auf der Grundlage der im Rahmen der Föderalismusreform 2006 auf die Länder übertragenen Kompetenzen im Spielhallenrecht könne auf Landesebene eine deutliche Verbesserung bei den notwendigen Regulierungen der Spielhallen erreicht wer-

488 Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2012 (GVBl. M-V S. 232).

den, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Die gleichen Erwägungen gälten für Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithielten. Dem Bestands- und Vertrauensschutzinteresse der Betreiber werde mit den Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV) angemessen Rechnung getragen.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 11 Abs. 1 bedürfen Spielhallen im Sinne von § 2 Abs. 3 Erster GlüÄndStV in Mecklenburg-Vorpommern einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verb. mit § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV. Abs. 2 verankert die Erlaubnisvoraussetzungen, nimmt dabei auf die in § 24 Abs. 2 Erster GlüÄndStV genannten Bedingungen und auf die Anforderungen des § 4 Abs. 3 und 4 sowie der §§ 5, 6 und 7 Bezug. Außerdem muss der Betreiber zuverlässig sein, insbesondere die Gewähr dafür bieten, dass die Spielhalle ordnungsgemäß und für den Spielteilnehmer nachvollziehbar betrieben wird. Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden. § 6 gilt entsprechend. Die Erlaubnis ist weder übertragbar, noch kann sie einem anderen zur Ausübung überlassen werden. Die Entscheidung über eine Erlaubnis nach Abs. 1 soll in einem Verfahren mit der Entscheidung über einen Antrag nach § 33i GewO getroffen oder in dieses Verfahren eingebunden werden.

In § 11 Abs. 3 sind die Versagungsgründe für eine Erlaubnis zusammengefasst. Ausreichend ist bereits, dass eine der normierten Anforderungen nicht erfüllt ist. Außerdem wird in Umsetzung der Vorgaben von § 24 Abs. 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV der Erlaubniszeitraum auf maximal 15 Jahre festgeschrieben. Nach 15 Jahren – so die Begründung – hätten sich die Investitionen regelmäßig amortisiert. Mit Ablauf der Frist muss eine erneute Erlaubnis beantragt und kann bei Vorliegen der Voraussetzungen nach diesem Gesetz auch erteilt werden. Die Notwendigkeit der erneuten Antragstellung nach 15 Jahren sowie die gleichfalls geregelte zwingende Vorgabe, die Erlaubnis unter den Vorbehalt des Widerrufs zu stellen, soll dazu dienen, beim Betreiber einer Spielhalle nachhaltig auf die Einhaltung der Vorgaben des Gesetzes hinzuwirken. Der Verweis auf § 6 stellt sicher, dass die dort verankerten Widerrufs- und Aufhebungsgründe auch bei Spielhallen entsprechend anwendbar sind.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Durch § 11 Abs. 5, der dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 Erster GlüÄndStV entspricht, wird klargestellt, dass die Erlaubnis für die Errichtung oder den Betrieb einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, ausgeschlossen ist. Das gilt insbesondere für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht werden sollen. Sogenannte Mehrfachkonzessionen dürfen von den zuständigen Behörden nicht mehr erteilt werden.

ccc) Abstandsgebot

Die Vorschrift des § 11 Abs. 4 Satz 1 setzt § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV um. Der gebotene Mindestabstand zu Spielhallen und Spielbanken von 500 Meter Luftlinie darf nicht unterschritten werden. Die bisherige Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken habe das Angebot insbesondere von Geldspielgeräten erhöht und der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub geleistet. Eine Entfernung von 500 Metern sei geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle oder Spielbank zu rücken. Bewege sich ein Spieler von einer Spielhalle zur mindestens 500 Meter entfernten nächsten Spielhalle oder Spielbank, werde durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht. Satz 2 verbietet die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle in einem Radius von 500 Meter Luftlinie zu einer Schule oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Schulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010.⁴⁸⁹ Kinder und Jugendliche seien für Automatenspiele besonders empfänglich. Im Hinblick auf die Gefahr der Glücksspielsucht sei es geboten, Spielhallen in der Nähe von diesen Schulen nicht zu erlauben. Schließlich kann die zuständige Behörde nach § 11 Abs. 6 die Anzahl der in einer Gemeinde für Spielhallen zu erteilenden Erlaubnisse durch Rechtsverordnung unter Zugrundelegung der Ziele von § 1 Erster GlüÄndStV, der Einwohnerzahl der Gemeinde und der zumutbaren Rahmenbedingungen für die Spielteilnehmer regeln.

489 GVOBl. M-V 2010 S. 462.

ddd) Werbebeschränkungen

Mit § 11a Abs. 1 wird § 26 Abs. 1 Erster GlüÄndStV umgesetzt. Die Bestimmung sieht vor, dass Spielhallen von ihrem äußeren Erscheinungsbild her so zu gestalten sind, dass ein Einblick in das Innere der Räumlichkeiten nicht möglich ist. Die optische Wahrnehmung der Spielgeräte – in der Regel durch bunte Leuchtreklame und Spiele – übe bei den regelmäßig großen Fensterfronten eine erhebliche Anreizwirkung zum spontanen Besuch der Spielhalle, aber auch auf latent suchgefährdete Personen sowie Nichtspieler aus. Das schließe das Verbot auffälliger Werbung oder Werbemittel oder das Inaussichtstellen insbesondere von Geldgewinnen ein. In Anbetracht der aktuellen Verbreitung und Ausgestaltung der betreffenden Betriebe seien die damit verbundenen negativen Auswirkungen als erheblich anzusehen und auch durch eingeschränkte Werbemaßnahmen im Einzelfall kaum effektiv zu beherrschen.

eee) Übergangsregelungen

Nach § 11 Abs. 3 Satz 5 gelten in Mecklenburg-Vorpommern die Übergangsfristen aus § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV mit der Folge eines fünfjährigen Bestandsschutzes für bestehende Spielhallenerlaubnisse und eines einjährigen Bestandsschutzes für Betreiber, die nach dem 28. Oktober 2011 eine Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO erworben haben. In § 11b wird die Härtefallklausel in § 29 Abs. 4 Satz 4 Erster GlüÄndStV konkretisiert. Abs. 1 regelt, unter welchen Bedingungen eine Befreiung von den Anforderungen gemäß § 25 Erster GlüÄndStV in Verb. mit § 11 Abs. 4 dieses Gesetzes auch nach Ablauf der Übergangsfrist von fünf Jahren wegen unbilliger Härten in Betracht kommen kann. Klargestellt wird, dass nur die Unterschreitung des Mindestabstands der Erlaubniserteilung entgegenstehen darf. Ferner muss der Erlaubnisinhaber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertraut haben und sein Vertrauen unter Beachtung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages schutzwürdig sein.

Die in § 11b Abs. 1 Nr. 3 verankerte Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in den Spielhallen innerhalb der Mindestabstände nach § 11 Abs. 4 von 36 sei mit Blick auf die lange Übergangszeit von fünf Jahren und die notwendige schrittweise Reduzierung der Anzahl der Konzessionen geboten. Dies gelte auch für die Pflicht, in einem angemessenen Zeitraum ein Konzept zur Anpassung an die gesetzlichen Vorgaben vorzulegen. Die zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit überschreite auch nicht die

dem Landesgesetzgeber obliegende Gesetzgebungskompetenz. Insbesondere stehe sie nicht mit § 3 Abs. 2 SpielV im Widerspruch. Dieser regle allein die Höchstzahl der Spielgeräte je Spielhalle und nicht die Anzahl der Geld- oder Warenspielgeräte in einem bestimmten Einzugsbereich. Dass die Befreiung nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden könne, folge aus der Befristung in § 29 Abs. 4 Satz 2 Erster GlüÄndStV.

Absatz 2 stellt klar, dass die Regelungen von Abs. 1 auch für Spielhallen in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex (Mehrfachkonzessionen) nach § 11 Abs. 5 gilt. Konkretisiert wird die Voraussetzung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens. In der Regel sei das Vertrauen in diesen Fällen nur dann schutzwürdig, wenn der Erlaubnisinhaber im Vertrauen auf diese Erlaubnis Vermögensdispositionen getroffen habe, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen könne. Hierunter sollen auch langfristige Mietverträge sowie die besondere Lage der Gewerberäume fallen.

kk) Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat kein eigenes Spielhallengesetz erlassen, sondern beschränkt sich auf Änderungen des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG) vom 21. Juni 2012,⁴⁹⁰ in das lediglich ein „Vierter Abschnitt – Spielhallen“ eingefügt wurde, welcher in § 10 Abs. 1 zum einen in Form von Ausführungsbestimmungen die §§ 24 bis 26 und 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV für direkt anwendbar erklärt und zum anderen in Abs. 2 ein besonderes Abstandsgebot enthält.

§ 10 Abs. 1 regelt die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung an Spielhallen. Aufgrund der Orts- und Sachnähe sei es zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV bei den Behörden zu verorten, die auch für die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO zuständig sind. Das seien die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden. Der bei den Behörden ent-

⁴⁹⁰ Verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 21. Juni 2012 (Nds. GVBl. 2012, S. 190).

stehende Verwaltungsaufwand soll durch Schaffung eines Gebührentatbestandes in der Allgemeinen Gebührenordnung ausgeglichen werden.

Nach § 10 Abs. 2 muss der Abstand zwischen Spielhallen mindestens 100 Meter betragen. Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen. Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen. Mit der in § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV vorgesehenen Abstandsregelung soll insbesondere der Betrieb mehrerer Spielhallen in einem Gebäudekomplex vermieden werden. Die Festlegung des Mindestabstandes obliege den Ländern. Die aus anderen Bundesländern bekannten Gesetze und Gesetzentwürfe sähen Mindestabstände von 50 bis zu 500 Metern vor. Für ein Flächenland wie Niedersachsen mit sehr unterschiedlichen Strukturen aufgrund von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie ländlichen Regionen sei eine differenzierbare Abstandsregelung am sachgerechtesten. Das Gesetz sieht daher einen zwingenden Mindestabstand von 100 Metern vor, um den ordnungspolitischen Zielsetzungen des Ersten GlüÄndStV Rechnung zu tragen. Darüber hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, einen größeren Mindestabstand einzuführen, wenn dies aufgrund der Umstände vor Ort geboten ist. Dabei kann ein höherer Mindestabstand auf Teilgebiete der Gemeinde beschränkt werden. Um dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen, ist für einen von den Gemeinden eingeführten größeren Mindestabstand eine Obergrenze von 500 Metern vorgesehen.

II) Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Ersten GlüÄndStV mit dem „Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NWR Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüÄndStV NRW)“ vom 13. November 2011 umgesetzt, das am 1. Dezember 2012 in Kraft getreten ist.⁴⁹¹ Die Vorschriften über Spielhallen finden sich in Teil 6 und den §§ 16 bis 18.

⁴⁹¹ Als Artikel 2 des Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 13. November 2012 (GVBl. 2012, S. 524).

aaa) Erlaubnispflicht

Gemäß § 16 Abs. 2 bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Erster GlüÄndStV und nach diesem Gesetz. Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn 1. die Errichtung und der Betrieb den Zielen von § 1 Erster GlüÄndStV zuwiderläuft, oder 2. die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 Erster GlüÄndStV, des Internetverbots in § 4 Abs. 4 Erster GlüÄndStV, der Werbebeschränkungen nach § 5 Erster GlüÄndStV, der Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 Erster GlüÄndStV oder der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 Erster GlüÄndStV nicht sichergestellt ist. Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden. Sie darf längstens bis zum Außerkrafttreten des Ersten GlüÄndStV nach § 35 erteilt werden. Im Übrigen gelten die GewO und die hierzu erlassenen Rechtsverordnungen⁴⁹² fort, soweit dieses Gesetz nicht entgegensteht. Andere Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Wie in anderen Ländern auch ist gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 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, ausgeschlossen. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen gibt die in § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV getroffene Regelung wieder, mit der das Entstehen spielbankenähnlicher Großspielhallen verhindert werden soll.

ccc) Abstandsgebot

Darüber hinaus legt § 16 Abs. 3 im zweiten Halbsatz fest, dass im Regelfall ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zwischen Spielhallen nicht unterschritten werden soll. Die Regelung bezweckt, dass Spieler nicht von einer direkt zur nächsten Spielhalle gelangen sollen, sondern dass es über einen entsprechend zurückzulegenden Fußweg zu einer gewissen „Abkühlung“ kommen soll, bevor sich erneut die Gelegenheit zum Spiel eröffnet.

⁴⁹² Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) vom 6. Februar 1962 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280).

D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder

Der Abstand rückt benachbarte Spielhallen überdies in der Regel knapp außer Sichtweite, ohne bereits die kritische Schwelle zum Konkurrentenschutz zu überschreiten. Darüber hinaus soll die Spielhalle nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Satz 1 zugrunde gelegt werden. Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von der Maßgabe zum Mindestabstand nach Satz 1, zweiter Halbsatz, und 2 abweichen.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 16 Abs. 4 darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen. Durch eine besonders auffällige Gestaltung darf kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Absatz 5 schreibt außerdem vor, dass als Bezeichnung des Unternehmens (im Sinne des Absatz 1) lediglich das Wort „Spielhalle“ zulässig ist. Das Führen des Namens „Casino“ wird damit untersagt, da der Begriff gemeinhin als Synonym für eine Spielbank gebräuchlich sei und damit bei Verwendung durch eine Spielhalle die Art des dort angebotenen Glücksspiels verzerrt und in übermäßig werblich anreizender Weise dargestellt werde.

eee) Übergangsregelungen

Nach § 18 sind die Übergangsfristen in § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV zu beachten. Die Abstandsregelung nach § 16 Abs. 3 Satz 2 gilt nicht für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehende Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist. Es obliegt damit nach Fristablauf dem Spielhallenbetreiber, rechtzeitig eine entsprechende Erlaubnis einzuholen.

mm) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wird das Spielhallenrecht in § 11 des Landesgesetzes zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über

die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz – LGlüG –) vom 22. Juni 2012 geregelt.⁴⁹³

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 11 Abs 1 Satz 1 sind die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle erlaubnispflichtig. Die Vorschrift enthält die glücksspielrechtlichen Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle, in der ein oder mehrere Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt werden (vgl. § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 7 Erster GlüÄndStV). Davon unberührt bleibt die Erlaubnispflicht nach § 33i GewO. Die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht gilt nur für Spielhallen im Sinne von § 2 Abs. 3 Erster GlüÄndStV. Die Erlaubnisvoraussetzungen nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 entsprechen den allgemeinen Erlaubnisanforderungen des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2. So darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die Ziele von § 1 Erster GlüÄndStV nicht entgegenstehen und die Einhaltung der Vorgaben von § 4 Abs. 3 sowie von §§ 5 bis 7 Erster GlüÄndStV sichergestellt ist.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Zu den weiteren Erlaubnisvoraussetzungen gehört nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 auch, dass die Spielhalle – entsprechend der Vorgabe in § 25 Abs. 2 Erster GlüÄndStV – nicht in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird. Hierdurch soll der Entwicklung des Spielhallenmarktes zu mehrfach konzessionierten Spielhallenkomplexen entgegengewirkt werden. Künftig ist pro Spielhallenstandort nur eine Spielhalle erlaubnisfähig. Bei benachbarten Spielhallen sei nach der Rechtsprechung des BVerwG ausschlaggebend, ob die Betriebsstätten räumlich so getrennt seien, dass ihre Sonderung optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch die Schließung der anderen Betriebsstätte beeinträchtigt wird.⁴⁹⁴ Vor dem Hintergrund dieser Judikatur könnten daher in einem Gebäude oder Gebäudekomplex – also an einem Standort – mehrere selbstständige Spielhallen erlaubt werden, sofern sie räumlich eigenständig sind, also z. B. jeweils über einen eigenen Eingang verfügen. Durch den Betrieb mehrerer selbstständiger Spielhallen in be-

493 GVBl. 2012 S. 166.

494 BVerwG, Urteil 9. Oktober 1984, 1 C 21/83, Rz. 15, 18.

nachbarten Räumen werde jedoch die in der Spielverordnung vorgesehene Begrenzung der Anzahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte auf zwölf faktisch umgangen. Da die Verfügbarkeit einer großen Anzahl von Geldspielgeräten auf engem Raum das Suchtpotential erhöhe, soll künftig pro Standort nur noch eine Spielhalle zulässig sein.

ccc) Abstandsgebot

Darüber hinaus darf die Spielhalle nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreiten. Die Vorschrift setzt die Vorschrift von § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV um und dient ebenfalls dem Ziel, eine spielanziehende Ansammlung von Spielhallen auf engem Raum zu verhindern. Das Abstandsgebot soll das Risiko vermindern, dass Spieler, „ohne lange nachzudenken“, von einer Spielhalle in die nächste wechseln. Die durch einen längeren Fußweg notwendige Unterbrechung des Spielerlebnisses eröffnet die Chance, die unreflektierte Einbindung in das Spielgeschehen zu beenden und einem unkontrollierten Spielverhalten entgegenzusteuern. Daneben enthält die Regelung ein Abstandsgebot zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden. Aus Gründen des Jugendschutzes darf bei Spielhallen ein Mindestabstand von 500 Metern zu Jugendeinrichtungen grundsätzlich nicht unterschritten werden.

Absatz 1 Satz 2 ermöglicht ein Abweichen vom Mindestabstand in besonders gelagerten Einzelfällen. So kann die zuständige Erlaubnisbehörde mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von der Einhaltung des Mindestabstandsgebots zulassen. In Betracht kommt dies insbesondere dann, wenn nach der konkreten örtlichen Situation trotz Unterschreitung des Mindestabstandes zu einer anderen Spielhalle nicht die Gefahr einer spielsuchtfördernden Ansammlung von Spielhallen besteht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn es im näheren Umfeld keine weiteren Spielhallen, insbesondere keine mehrfachkonzessionierten Spielhallenkomplexe, gibt.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 11 Abs. 3 darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher An-

reiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. So dürfen die Außenflächen einer Spielhalle nicht als Werbeflächen für den Spielbetrieb genutzt werden. Jede Form der Werbung, die durch bildhafte oder wörtliche Darstellungen zum Spielen auffordert oder ermuntert, ist verboten. Dies gelte zum Beispiel für Darstellungen, die in emotionalisierender Weise in Bezug auf Geldspielgeräte positive Assoziationen bei dem Betrachter wecken und den Eindruck vermitteln könnten, die Teilnahme am Spiel sei eine adäquate Freizeitbeschäftigung.

eee) Übergangsregelung

In § 11 Abs. 2 nimmt das Gesetz auf § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV Bezug und normiert lediglich die Voraussetzungen, unter denen eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 in Betracht kommen kann. Von den Vorgaben des Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 darf nur befreit werden, wenn die Gesamtzahl der Geldspielgeräte in den in einem baulichen Verbund untergebrachten Spielhallen 36 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird. Eine Befreiung von den Vorgaben des Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 soll erteilt werden, wenn dies nach Ablauf der Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 2 des Ersten GlüÄndStV aus Gründen des Vertrauens- oder Bestandsschutzes des Antragstellers erforderlich ist. Die Befreiung darf nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus zugelassen werden.

Absatz 2 Satz 1 Hbs. 1 ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und soll einen stufenweisen Rückbau von Spielhallenkomplexen ermöglichen. Abs. 2 Satz 1 Hbs. 2 legt fest, dass nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist eine Befreiung von der Mindestabstandsregelung in Satz 1 Nr. 4 grundsätzlich erteilt werden soll, wenn dies aus Gründen des Vertrauens- oder Bestandsschutzes des Antragstellers erforderlich ist. Die Vorschrift trägt den berechtigten Interessen von Spielhallenbetreibern für bestehende Spielhallen Rechnung, für die bereits vor dem 28. Oktober 2011 gewerberechtliche Erlaubnisse erteilt worden sind. Hier entstehen Interessenkollisionen, wenn nach Ablauf der Übergangsfrist erstmals glücksspielrechtliche Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV eingeholt werden müssen und ein Erlaubnisantrag nur deshalb abgelehnt werden müsste, weil das Mindestabstandsgebot von 500 Metern zu einer weiteren bereits bestehenden Spielhalle unterschritten wird, für die ein anderer gewerberechtlicher Konzessionsinhaber ebenfalls einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisantrag gestellt hat. Entsprechendes gilt, wenn ein Erlaubnisantrag abgelehnt werden müsste, weil sich im Umkreis der Spielhalle eine Jugendeinrichtung

befindet, die weniger als 500 Meter Luftlinie von ihr entfernt ist. Auch in diesem Fall soll die Befreiungsregelung grundsätzlich zur Anwendung kommen. Die Befreiung von den Vorgaben des Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 darf gemäß Abs. 2 Satz 2 nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden.

nn) Saarland

Das Saarland hat am 20. Juni 2012 ein eigenes Spielhallengesetz (SSpielhG) verabschiedet.⁴⁹⁵ Dabei sollte nur für die Teile, in denen spezifische Besonderheiten der Spielhallen sowie die primär ordnungsrechtlichen Zielsetzungen des neuen glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens gemäß § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV eine landesrechtliche Regelung notwendig machen, von der neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht werden, um hinsichtlich der allgemeinen Regeln auf das vorhandene Instrumentarium der Gewerbeordnung mit ihren dazu erlassenen Rechtsverordnungen zurückgreifen zu können. Diese Konstruktion führte zu einer partiellen Fortgeltung des Bundesrechts nach Artikel 125a Abs. 1 GG. In Ergänzung dazu ersetzt das Saarländische Spielhallengesetz Bundesrecht in Bezug auf die Spielhallendefinition sowie die Regelung des Erlaubnisverfahrens nach § 33i GewO. Demgegenüber gelten auch für Spielhallen künftig insbesondere die allgemeinen Regelungen der Gewerbeordnung, die Regelungen zum gewerblichen Geldspiel §§ 33c bis h GewO und die Spielverordnung fort.

aaa) Erlaubnispflicht

In § 2 Abs. 1 wird der Erlaubnisvorbehalt formuliert. Genehmigungspflichten nach anderen Rechtsvorschriften ergeben sich zum Beispiel aus dem Gewerberecht oder dem Baurecht. Diese bleiben unberührt, d.h. es obliegt der Betreiberin oder dem Betreiber der Spielhalle, Verpflichtungen aus anderen Rechtsnormen, die ihren oder seinen Betrieb berühren, einzuhalten. Abs. 2 sieht infolge von § 24 Abs. 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV vor, dass die Erlaubnis zu befristen ist. Die Vorschrift stellt außerdem klar, dass die Erlaubnis mit Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 des Saarländischen Ver-

⁴⁹⁵ Verkündet als Art. 5 des Gesetzes Nr. 1772 zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland vom 20. Juni 2012 (ABl. 2012, Nr. 15, S. 156).

Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme

waltungsverfahrens-gesetzes (SVwVfG) versehen oder unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden kann. Nebenbestimmungen können auch nachträglich angebracht werden. Sie müssen sich im Rahmen der gesetzlichen Eingriffsermächtigung bewegen und sind daher nur zulässig, wenn sie zur Durchsetzung der Ziele dieses Gesetzes oder zum Schutz der Allgemeinheit, der Gäste und Anwohner vor Gefahren und erheblichen Belästigungen und Nachteilen erforderlich sind. Die Erlaubnis nach diesem Gesetz umfasst zugleich die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Erster GlüÄndStV.

bbb) Verbot der Mehrfachkonzessionen

Die Erlaubnis ist nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 zu versagen, wenn eine Spielhalle in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird. Gemeint sind nach der Gesetzesbegründung die zunehmend anzutreffenden Mehrfachkonzessionen in Form von „Entertainment-Centern“, die in einem Gebäude oder einem räumlichen Verbund mehrere Spielhallen jeweils mit Einzelkonzessionen zusammenfassen. Der Verordnungsgeber habe nach der bisherigen Rechtslage mit der Spielverordnung beabsichtigt, die maximale Anzahl der Spielgeräte einer Halle auf die Höchstzahl von zwölf zu begrenzen. Dieses Ziel werde durch Mehrfachkonzessionen, die in einem Gebäudekomplex zusammengefasst sind, unterlaufen. Vielfach ließen sich neben rechtswidrigen Umgehungsversuchen auch Gestaltungen beobachten, die mit dem Wortlaut der Rechtsnormen vereinbar seien, de facto jedoch dem Sinn und Zweck der Norm widersprächen. Durch die Mehrfachkonzessionen trete ein „Las-Vegas-Effekt“ ein, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen biete. Mit dieser Regelung werde eine zentrale Forderung der Suchtexperten umgesetzt, da damit eine Begrenzung des Angebots von Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit erreicht werde.

ccc) Abstandsgebot

Außerdem ist nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 eine Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet, der ab der jeweiligen Außenwand der Spielhalle zu messen ist. Damit werde die Verhinderung der Glücksspielsucht gefördert, die Spielhallendichte begrenzt und einer zentralen Forderung sowohl der Kommunen als auch der Suchtexperten nachgekommen. Demgegenüber biete die Anwendung der Instrumente des Bauordnungsrechts – Baugesetz-

buch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) – keine hinreichende Handhabe, da sie auf deren bodenrechtliche Relevanz beschränkt seien. Gemeinden könnten von den Vorgaben der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nur abweichen, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 4 darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (Abs. 1). Werbung für eine Spielhalle darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Irreführende Werbung, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, ist verboten (Abs. 2). In der Spielhalle sind Uhren so anzubringen, dass sie von jedem Automaten-Spielplatz einsehbar sind. Ferner ist es verboten, mit einem Jackpot zu werben, Internet-Terminals bereitzuhalten, entgeltlich Speisen oder alkoholische Getränke zu verabreichen, unentgeltlich alkoholische Getränke zu verabreichen oder in Spielhallen außer in untergeordneten und abgetrennten Bereichen zu rauchen. Auch in diesen Bereichen ist die entgeltliche Verabreichung von Speisen oder alkoholischen Getränken untersagt (Abs. 3).

eee) Übergangsregelungen

Nach § 12 Abs. 1 erlöschen – unbeschadet der §§ 48, 49 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Übergangsfristen gemäß § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV Erlaubnisse nach § 33i GewO, aufgrund derer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eine Spielhalle rechtmäßig betrieben wird, mit Ablauf des 30. Juni 2017. Soll eine Spielhalle über diesen Zeitpunkt hinaus weiter betrieben werden, ist ein Antrag auf Erlaubnis nach diesem Gesetz frühestens zwölf Monate und spätestens bis zum Ablauf von sechs Monaten vor dem Erlöschen der Erlaubnis zu stellen.

Die Erlaubnisbehörde kann in den Fällen des Absatzes 1 auf Antrag in begründeten Einzelfällen eine Befreiung vom Abstandsgebot nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 für einen angemessenen Zeitraum aussprechen, wenn 1. eine Erlaubnis ausschließlich wegen Unterschreitung des Mindestabstandes nicht mehr erteilt werden könnte, 2. der Erlaubnisinhaber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertrauen durfte und dieses Vertrauen unter Ab-

wägung öffentlicher Interessen und der Ziele des § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes schutzwürdig ist, und 3. dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist.

Das Gleiche gilt für Spielhallen in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex (Mehrfachkonzession) nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 mit der Maßgabe, dass das Vertrauen in der Regel nur dann schutzwürdig ist, wenn eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i GewO vor dem 28. Oktober 2011 erteilt und in Anspruch genommen wurde und der Erlaubnisinhaber im Vertrauen auf diese Erlaubnis Vermögensdispositionen getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. § 48 Abs. 2 Satz 3 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ist anzuwenden. Für Befreiungen gilt § 2 Abs. 2 entsprechend (Abs. 2).

Zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 1 kann die zuständige Behörde im Zusammenhang mit der Erteilung einer Befreiung nach Absatz 2 die Vorlage und die Umsetzung von Konzepten verlangen, in denen nach Ablauf der Übergangsfrist gemäß Absatz 1 konkrete Maßnahmen zur weiteren Anpassung des Betriebs der Spielhalle an die Erlaubnisvoraussetzungen nach diesem Gesetz aufgenommen werden, die auch konkrete Maßnahmen zum Rückbau umfassen können (Abs. 3). Zum Nachweis von schutzwürdigen Vermögensdispositionen kann die Erlaubnisbehörde Einsicht in die erforderlichen Unterlagen, insbesondere Geschäftsberichte und Bücher verlangen und sich hierzu auf Kosten des Antragstellers sachverständiger Personen bedienen (Abs. 5).

oo) Sachsen

In Sachsen ist das neue Spielhallenrecht in § 18a des „Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag – SächsGlüStVAG)“⁴⁹⁶ enthal-

⁴⁹⁶ Verkündet als Artikel 3 des Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und zur Änderung des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie weiterer Gesetze vom 14. Juni 2012 (GVBl. 2012, S. 270), in Kraft getreten am 1. Juli 2012.

ten. Die Vorschrift lehnt sich eng an die §§ 24 ff. Erster GlüÄndStV an und soll im Wesentlichen nur Regelungen enthalten, mit denen die Länder nähere Bestimmungen treffen konnten.

aaa) Erlaubnispflicht

Anders als in den meisten übrigen Ländern verlangt § 18a Abs. 1 vom Betreiber einer Spielhalle keine eigenständige Erlaubnis nach Landesrecht. Vielmehr schließt die Erlaubnis nach § 33i GewO „in der jeweils geltenden Fassung“ die Erlaubnis nach § 24 Erster GlüÄndStV ein. Diese Lösung stelle – so die Begründung – ein effizientes Verwaltungsverfahren dar. Vor der Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO hat allerdings die hierfür zuständige Behörde die Zustimmung der Glücksspielaufsichtsbehörde einzuholen. Die Zustimmung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 Erster GlüÄndStV gegeben sind und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Spielhallenbetreiber seine Pflichten nach § 4 Abs. 3 und 4 sowie nach den §§ 5 bis 7 Erster GlüÄndStV nicht erfüllen wird und er die für die Ausübung der Tätigkeit notwendige Zuverlässigkeit aufweist.

Nach Absatz 2 darf die Zustimmung der Glücksspielaufsichtsbehörde für höchstens 15 Jahre erteilt werden. Dem Spielhallenbetreiber sei es zumutbar, die Nachweise für eine Zustimmung spätestens nach 15 Jahren wieder zu erbringen. Bis zum Ablauf dieser Frist sind Verlängerungen möglich; § 24 Abs. 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV gilt entsprechend. Durch diese Begrenzung werde sichergestellt, dass die weitere Zustimmung dann nicht zulässig ist, wenn die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle insbesondere den Zielen von § 1 Erster GlüÄndStV zuwiderlaufen. Wenn der Spielhallenbetreiber die glücksspielrechtlichen Voraussetzungen für den Weiterbetrieb der Spielhalle am Ende der Frist erfülle, erhalte er dazu die weitere Zustimmung. In der Regel lägen alle für eine Zustimmung zu erfüllenden Voraussetzungen in der Sphäre des Spielhallenbetreibers. Durch die Einhaltung der ihm auferlegten Pflichten habe er es selbst in der Hand, die Spielhalle langfristig zu betreiben.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

In § 18a sind keine Regelungen enthalten, die sich ausdrücklich gegen Mehrfachkonzessionen wenden. Gleichwohl gilt insoweit § 25 Erster GlüÄndStV.

ccc) Abstandsgebot

Nach § 18a Abs. 4 Satz 1 soll der Abstand einer Spielhalle zu einer weiteren Spielhalle oder zu einer allgemeinbildenden Schule 250 Meter Luftlinie nicht unterschreiten. Damit soll die Verfügbarkeit des Geldspiels als potentieller Suchtauslöser begrenzt werden. Dieser Mindestabstand sei ausreichend, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken. Da das Suchtpotential bei Spielhallen in verschiedenen Gemeinden nicht unterschiedlich zu behandeln sei, werde der Mindestabstand gesetzlich festgeschrieben. Eine starre Abstandsregelung zu Jugendeinrichtungen sei nicht erfolgt, da die Glücksspielaufsichtsbehörde vor Erteilung ihrer Zustimmung zur Errichtung und zum Betrieb der Spielhalle immer alle Belange im Einzelfall prüfen und abwägen müsse. Abweichungen vom Mindestabstand nach Satz 1 sind unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls zulässig. In einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem zulässigerweise eine Wettvermittlungsstelle für Sportwetten oder eine Verkaufsstelle für Sportwetten betrieben wird, darf eine Spielhalle nicht erlaubt werden (Abs. 4 Satz 3).

ddd) Werbebeschränkungen

Mangels eigener Regelungen in § 18a gelten die in § 26 Abs. 1 Erster GlüÄndStV enthaltenen Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild von Spielhallen sowie die dort vorgesehenen Werbebeschränkungen unmittelbar.

eee) Übergangsregelungen

Für bestehende Spielhallen sieht § 29 Abs. 4 Sätze 4 und 5 Erster GlüÄndStV vor, dass Ausnahmeregelungen, mit denen für eine Übergangszeit von den einzelnen Anforderungen der §§ 24 Abs. 2 und 25 Erster GlüÄndStV befreit werden kann, durch Landesrecht zu treffen sind. Dies geschieht in Sachsen durch § 18a Abs. 5. Danach soll der angemessene Zeitraum für solche Befreiungen im Sinne von § 29 Abs. 4 Satz 4 Erster GlüÄndStV sechs Jahre nicht überschreiten. Diese zeitliche Begrenzung ist laut Begründung lediglich als „Soll-Vorschrift“ zu verstehen, weil auch Fälle von unbilliger Härte denkbar seien, bei denen es zu Übergangszeiträumen von 10 und mehr Jahren kommen könne. Sollte beispielsweise der Betreiber einer Spielhalle nach Ablauf der Fünfjahresfrist von § 29 Abs. 4 Satz 2 Erster GlüÄndStV wenige Jahre vor dem Ruhestand stehen, so könne die Glücksspielaufsichtsbehörde unter Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens dies als unbillige Härte

anerkennen. Diese Regelung ermögliche auch, langfristige Mietverträge fortzuführen und eine Amortisierung der Spielgeräte zu erreichen.

pp) Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gilt seit dem 1. Juli 2012 das „Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Sachsen-Anhalt (Spielhallengesetz Sachsen-Anhalt – SpielhG LSA)“ vom 25. Juni 2012.⁴⁹⁷ Es enthält eine Vollregelung und nimmt die entsprechenden Regelungen des Ersten GlüÄndStV lediglich in Bezug. In der Begründung heißt es: Aufgrund des auch vom gewerblichen Geldspiel ausgehenden hohen Suchtpotentials müsse der Landesgesetzgeber diese Art des Glücksspiels zusätzlichen Beschränkungen unterwerfen und zugleich einen ordnungsrechtlichen Rahmen schaffen, der das Spiel an Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit mit dem restriktiven Ordnungsrahmen für das Automatenpiel in Spielbanken „homogenisiert“. Daher würden zukünftig personen- und ortsgebundene Anforderungen an Spielhallen gestellt, d.h. solche Regelungen, die vollständig und ausschließlich „lokal radiziert“ sind, also neben ihrem Ortsbezug keine darüber hinausreichende Wirkung entfalten.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 2 Abs. 1 ist für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen eine Erlaubnis erforderlich. Genehmigungserfordernisse nach anderen Vorschriften, so z.B. aus dem Gewerberecht oder dem Baurecht, bleiben bestehen. Unklar ist, wie sich die Erlaubnis nach diesem Gesetz zur Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO verhält. Die Erlaubnis wird auf Antrag erteilt, wenn keine der in Absatz 4 genannten Versagungsgründe vorliegen. Abs. 2 nimmt das Schriftformerfordernis in § 24 Abs. 2 Erster GlüÄndStV auf. Nach Abs. 3 Satz 1 ist die Erlaubnis auf maximal 15 Jahre zu befristen. Sie kann widerrufen und mit Nebenbestimmungen auch nachträglich versehen, geändert oder ergänzt werden. Die in § 24 Abs. 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV vorgesehene Befristung werde mit Abs. 3 Satz 1 umgesetzt und 15 Jahre als maximaler Zeitraum festgeschrieben. Zugleich würden die Interessen der

⁴⁹⁷ Verkündet als Artikel 4 des Zweiten Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften (Zweites Glücksspielrechtsänderungsgesetz) vom 25. Juni 2012 (GVBl. LSA 2012, S. 204).

Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme

Spielhallenbetreiber berücksichtigt. Nach 15 Jahren hätten sich die Investitionskosten in der Regel amortisiert.

Mit Abs. 3 Satz 2 werden in Anlehnung an § 24 Absatz 2 Satz 3 Erster GlüÄndStV auch nachträgliche Nebenbestimmungen zur Erlaubnis für zulässig erklärt. Damit wird der zuständigen Behörde ermöglicht, einzelfallbezogenen Umständen Rechnung zu tragen und die Erlaubniserteilung nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes ausrichten zu können. Abs. 3 Satz 4 ermöglicht den Widerruf, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die eine Versagung der Erlaubnis nach Abs. 4 rechtfertigen würden oder wenn der Betreiber einer Spielhalle in schwerwiegender Weise gegen Verpflichtungen verstößt, die ihm nach diesem Gesetz und der erteilten Erlaubnis obliegen. Abs. 4 enthält zwingende Versagungsgründe, wie sie auch in § 33i Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GewO enthalten sind. Die in Abs. 4 Nr. 1, 5 bis 9 genannten Gründe statuieren solche, die sich aus den Vorgaben des Ersten GlüÄndStV ergeben. Insbesondere Nr. 1 nimmt konkret die Regelung von § 24 Abs. 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV auf, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen von § 1 Erster GlüÄndStV nicht zuwider laufen dürfen.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Die Erlaubnis ist nach § 2 Abs. 4 Nr. 6 zu versagen, wenn eine Spielhalle im baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsame Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Dieser Ablehnungsgrund dient der Begrenzung des Spieltriebs. Er entspricht dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 Erster GlüÄndStV. Es solle damit das massive Angebot an Geldspielgeräten in einem engen räumlichen Verbund beschränkt und dadurch einem wesentlichen Faktor zur Steigerung der Spielsucht entgegen gewirkt werden. § 25 Absatz 1 Satz 2 Erster GlüÄndStV überlässt den Ländern, durch Ausführungsbestimmungen die Ausgestaltung des Verbotes von Mehrfachkonzessionen zu regeln.

ccc) Abstandsgebot

Weitere zwingende Versagungsgründe enthält § 2 Abs. 4 für den Fall, dass eine Spielhalle einen Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie entweder zu einer anderen Spielhalle (Nr. 5) oder zu Einrichtungen, die ihrer Art nach oder tatsächlich ausschließlich oder überwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden (Nr. 7), unterschreitet.

Das Abstandsgebot der Nr. 5 diene dazu, Ansammlungen von Spielhallen in bestimmten Gebieten, z. B. Vergnügungsvierteln, aufzulockern und negative Auswirkungen von Spielhallenhäufungen auf das Wohnumfeld und das Stadtbild zu reduzieren. Mehrere Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhten das Angebot suchtfördernder Spielmöglichkeiten. Eine Entfernung von 200 Metern sei geeignet und erforderlich, der Spielsucht entgegenzuwirken. Der Spieler komme nicht sofort beim Verlassen einer Spielhalle wieder in Gelegenheit, erneut zu spielen, etwa um den verlorenen Einsatz zurückzugewinnen. Beim Zurücklegen einer Wegstrecke von mindestens 200 Metern könne er seine Gedanken sortieren, neu ordnen und vom unkontrollierten Spielverhalten Abstand nehmen.

Der Versagungsgrund in Nr. 7 dient dem Schutz von Kindern- und Jugendlichen. Er solle sicherstellen, dass sich Spielhallen in einem Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie zu Einrichtungen befinden, die ihrer Art nach oder tatsächlich ausschließlich oder überwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden. Kinder und Jugendliche sollten nicht mit Spielanreizen konfrontiert werden, die für sie anziehend wirken. Von der Vorschrift erfasst sind solche Einrichtungen, die eine gewisse Verweildauer von Kindern und Jugendlichen voraussetzen. Kinder und Jugendliche müssen diese Einrichtungen ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend nutzen. Nicht erfasst sind damit solche Einrichtungen, die nur bei Gelegenheit oder nicht überwiegend von der schutzbedürftigen Personengruppe aufgesucht werden (wie z.B. Eisdielen, Spielzeugläden, Kinderbekleidungsläden etc.).

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 5 Abs. 1 ist als Bezeichnung des Unternehmens nach § 1 Abs. 2 lediglich das Wort "Spielhalle" zulässig. Außerdem darf eine Spielhalle von außen nicht einsehbar sein. Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (Abs. 2). Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Sie darf nicht irreführend sein, das heißt, sie darf keine fehlerhafte Aussage über Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne treffen. Sie muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, auf die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie auf die von dem jeweiligen Spiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten (Abs. 3).

eee) Übergangsregelungen

Die Übergangsregelungen finden sich in § 11, der sich eng an § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV anlehnt. Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehen und nach § 33i GewO erlaubt sind, gelten für die Dauer von bis zu fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes weiterhin als erlaubt. Danach unterliegen sie der Erlaubnispflicht nach § 2. Erlaubnisse nach § 33i GewO, die nach dem 28. Oktober 2011 erteilt worden sind, gelten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als erlaubt (Abs. 1). Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 zuständige Behörde kann nach Ablauf des in Abs. 1 Satz 1 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 2 Abs. 4 Nrn. 1, 5, 6 und 7 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist. Hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie die Ziele von § 1 Erster GlüÄndStV zu berücksichtigen (Abs. 2). Im Übrigen gelten alle Vorschriften des Gesetzes ab Inkrafttreten für sämtliche bestehenden und künftigen Spielhallen im Sinne des § 1 Absatz 2.

qq) Schleswig-Holstein

Nachdem Schleswig-Holstein als einziges Land den Ersten GlüÄndStV zunächst nicht ratifiziert hatte, ist inzwischen der Beitritt mit Wirkung vom 9. Februar 2013 erfolgt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Bestimmungen des zurzeit noch geltenden Spielhallengesetzes vom 17. April 2012⁴⁹⁸ an die verbindlichen Vorgaben des Staatsvertrags anzupassen. Die erforderlichen Änderungen sind im Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze vom 1. Februar 2013⁴⁹⁹ noch nicht enthalten und sollen, um künftige Normenkollisionen, Widersprüche und Auslegungsprobleme zu verhindern, mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG)“ der Landesregierung vom 5. Juni 2013⁵⁰⁰ nachgeholt werden, der sich zurzeit (Stand: 15. August 2013) noch in der parlamentarischen Beratung befindet.

498 GVBl. Schl.-H. 2012, S. 431..

499 GVBl. Schl.-H. 2013, S. 64.

500 LT-Drs. 18/918.

aaa) Erlaubnispflicht

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens (§ 1 Abs. 1) einer schriftlichen Erlaubnis, die zugleich als Erlaubnis im Sinne von § 24 Erster GlüÄndStV gilt. Sie ist auf längstens 15 Jahre zu befristen und unter dem Vorbehalt des Widerrufs zu erteilen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden (Abs. 3). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung oder der Betrieb eines Unternehmens nach § 1 Abs. 1 den Zielen von § 1 Erster GlüÄndStV zuwiderlaufen oder die Anforderungen der §§ 3 bis 8 nicht erfüllen würden.

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Nach § 3 Abs. 1 ist von einem Unternehmen nach § 1 Abs. 1 ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie zur anderen Unternehmen nach § 1 Abs. 1, welche bestehen oder für die bereits eine Erlaubnis beantragt wurde, einzuhalten. In einem baulichen Verbund, insbesondere in einem Gebäudekomplex, ist nur ein Unternehmen nach § 1 Abs. 1 zulässig. Damit soll den Anforderungen von § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV Rechnung getragen werden.

ccc) Abstandsgebot

In Ergänzung zu § 3 Abs. 1 soll nach Absatz 2 der Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie insbesondere zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nicht unterschritten werden.

ddd) Werbebeschränkungen

Nach § 3 Abs. 3 darf von der äußeren Gestaltung eines Unternehmens nach § 1 Abs. 1 keine Werbung für den Spielbetrieb oder die angebotenen Spiele ausgehen. Durch eine besonders auffällige Gestaltung darf kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb oder den Spieltrieb geschaffen werden. Die Verwendung der Bezeichnungen „Casino“ und „Spielbank“ einzeln oder in Kombination mit anderen Wortbestandteilen ist dabei unzulässig. Dies gilt insbesondere für am Gebäude oder auf dem Grundstück angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge.

eee) Übergangsregelungen

Besonders auffällig sind die umfangreichen Übergangsregelungen in § 11 des Entwurfs. Unternehmen nach § 1 Abs. 1, die am 27. April 2012 den Spielbetrieb aufgenommen hatten und erlaubt waren, aber die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes nicht erfüllen, gelten auch weiterhin als erlaubt (Abs. 1). Erlaubnisse für Unternehmen nach § 1 Abs. 1, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen den Spielbetrieb aufgenommen hatten und erlaubt waren, aber die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes nicht erfüllen, weil sie sich in einem baulichen Verbund mit mindestens einer weiteren Spielhalle befinden, sind befristet bis zum 9. Februar 2018. Sieht die ursprüngliche Erlaubnis eine kürzere Frist vor, gilt diese. Danach unterliegen die Unternehmen der Erlaubnispflicht nach § 2. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Einzelheiten zum Erlaubnisverfahren zu regeln. Erlaubnisse für Unternehmen nach Satz 1, die den Spielbetrieb bis zum Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen nicht aufgenommen haben, sind von der zuständigen Behörde zu widerrufen (Abs. 2).

Auf Antrag kann die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde zur Vermeidung unbilliger Härten im Ausnahmefall nach Ablauf des in Absatz 2 bestimmten Zeitraums mit besonderer Begründung die Erlaubnis für einen angemessenen Zeitraum verlängern. Dieser Zeitraum darf insgesamt fünf Jahre nicht überschreiten (Abs. 3). Unbeschadet von Absatz 1 tritt eine Erlaubnispflicht nach § 2 bei einem Wechsel der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers ein (Abs. 4). Die Anforderungen und Auflagen des § 3 sind nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in allen Verfahren zur Erteilung, Änderung oder Verlängerung von Erlaubnissen nach § 2 oder § 33i GewO zu berücksichtigen. Erlaubnisse nach § 33i GewO, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt worden sind und den Anforderungen und Auflagen des § 3 nicht entsprechen, werden ein Jahr nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes unwirksam (Abs. 5). Die Verpflichtungen nach § 3 Abs. 3 und 4 und §§ 4 bis 8 gelten unmittelbar nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes auch für bereits bestehende und erlaubte Unternehmen nach Absatz 1 (Abs. 6).

rr) Thüringen

Das Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz – ThürSpielhallenG –) vom 21. Juni 2012⁵⁰¹ enthält – ähnlich wie in einigen anderen Ländern – ebenfalls eine Vollregelung des Spielhallenwesens. Die Kompetenz der Länder umfasse die personen- und ortsgebundenen Anforderungen für die Spielhallenerlaubnis. Dies betreffe die gesamte bauliche und situative Ausgestaltung der Spielhallen und ähnlichen Unternehmen, wie unter anderem ihre örtliche Lage, Größe sowie Öffnungs- und Sperrzeiten. Die Länder könnten zudem räumliche Trennungs- und Abschottungsregelungen vorsehen und so beispielsweise auf die Entwicklung der Mehrfachkonzession reagieren. Umfasst seien auch auf die Person des Betreibers bezogene Anforderungen, wie beispielsweise die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis für eine Spielhalle (zum Beispiel Qualifikationsanforderungen, auch gegenüber dem Aufsichtspersonal) und die Überwachungs-, Informations- und Aufklärungspflicht, wie sie bereits in § 6 Abs. 1 SpielV angelegt sind.

aaa) Erlaubnispflicht

Wer eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreiben will, bedarf nach § 2 der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis wird auf schriftlichen Antrag, für eine Dauer von nicht mehr als fünf Jahren erteilt. Es kann eine kürzere Frist vorgesehen werden, soweit dies zum Schutz der Jugend vor Gefährdungen, zur Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs, schädlicher Umwelteinwirkungen oder einer sonst nicht zumutbaren Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer sonst im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung erforderlich ist. Die Erlaubnis ist schriftlich zu erteilen (Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung oder der Betrieb des Unternehmens den Anforderungen nach den §§ 3 oder 4 zuwiderlaufen würde (Abs. 2).

Die Erlaubnis ist zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Versagung der Erlaubnis nach den §§ 3 oder 4 Abs. 1 rechtfertigen würden. Die Erlaubnis ist zurückzunehmen, wenn bekannt wird, dass bei ihrer Erteilung Versagungsgründe nach den §§ 3 oder 4 Abs. 1 bis 8 oder die Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 Satz 3 ThürVerwVfG vom 18. August

501 Verkündet als Artikel 5 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens vom 21. Juni 2012 (GVBl. 2012, S. 153).

Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme

1999⁵⁰² in der jeweils geltenden Fassung vorlagen. Die Erlaubnis soll insbesondere zurückgenommen werden, wenn bekannt wird, dass bei ihrer Erteilung Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 bis 8 vorlagen (Abs. 3). Die Erlaubnis kann mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden, soweit dies zum Schutz der Jugend vor Gefährdungen, zur Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs, schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder einer sonst nicht zumutbaren Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer sonst im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung erforderlich ist. Unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig (Abs. 4). Erlaubnisse und Genehmigungen nach anderen Vorschriften bleiben unberührt (Abs. 8).

bbb) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 dürfen Spielhallen oder ähnliche Unternehmen nicht im baulichen Verbund mit einer oder mehreren Spielhallen stehen, vor allem nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein. Mit dieser Regelung wird auf das Verbot von Mehrfachkonzessionen in § 25 Abs. 1 und 2 Erster GlüÄndStV Bezug genommen.

ccc) Abstandsgebote

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 müssen Spielhallen oder ähnliche Unternehmen – vorbehaltlich des Absatzes 3 – einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Darüber hinaus sollen sie nicht in unmittelbarer Nähe von Einrichtungen, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen besucht werden, oder in unmittelbarer Nähe von Suchtberatungsstellen oder vergleichbaren sozialen Einrichtungen erlaubt werden (Abs. 2). Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Ziele in § 1 Erster GlüÄndStV sowie der Lage des Einzelfalls zur Vermeidung unbilliger Härten des Antragstellers von der Maßgabe nach Absatz 1 Satz 1 abweichen. Ein Abstand von 400 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, der Unternehmen voneinander darf hierbei jedoch nicht unterschritten werden (Abs. 3).

502 GVBl. 1999 S. 699.

ddd) Werbebeschränkungen

In § 3 Abs. 4 und 5 sind die üblichen Werbebeschränkungen enthalten. Spielhallen oder ähnliche Unternehmen sind von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick ins Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist. Hierdurch darf nicht der Einfall von Tageslicht in die Spielhalle völlig ausgeschlossen werden. Das äußere Erscheinungsbild darf nicht mit auffälliger Werbung oder sonstigen Werbemitteln gestaltet sein, von denen ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht (Abs. 4). Die Räumlichkeiten solcher Unternehmen müssen so gestaltet sein, dass sie geeignet sind, das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern. Insbesondere muss die Aufsicht der Unternehmen von ihrem regelmäßigen Aufenthaltsort aus, auch unter Zuhilfenahme technischer Einrichtungen, alle Spielgeräte einsehen und die Spieler beobachten können (Abs. 5).

eee) Übergangsvorschriften

Die Übergangsvorschriften sind in § 10 enthalten und weichen zum Teil von § 29 Abs. 4 Erster GlüÄndStV ab. Zunächst bestimmt Abs. 1, dass § 33i GewO auf Erlaubnisse für Spielhallen oder ähnliche Unternehmen letztendlich bis zum Ablauf des 30. Juni 2012 anzuwenden ist. Damit wird klargestellt, dass eine Erlaubnis nach § 33i GewO vollständig durch die Erlaubnis nach § 2 ersetzt wird. Für den Betrieb von Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen ist für Inhaber von Erlaubnissen, die vor dem 28. Oktober 2011 nach § 33i GewO erteilt wurden, nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 erforderlich. Die zuständige Behörde kann für einen hierüber hinausgehenden Zeitraum von bis zu fünf Jahren von einzelnen Anforderungen der §§ 3 und 4 befreien, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (Abs. 2 Nr. 1). Unzulässig wäre allerdings eine pauschale Dispensierung von den Inhalten dieser Bestimmungen. Das Vorliegen einer unbilligen Härte wird anzunehmen sein, wenn die Erlaubnis zum Beispiel noch im Sommer 2011, aber vor dem 28. Oktober 2011 ohne den Hinweis auf die sich damals schon in der Diskussion befindliche mögliche neue Rechtslage erteilt wurde und eine Anpassung der Örtlichkeit an die Bestimmungen nach den §§ 3 und 4 die getätigten Investitionen erheblich entwerten würden. Für die Ermessensausübung sind der Zeitpunkt der Erteilung der bisherigen Erlaubnis und die Ziele in § 1 Erster GlüÄndStV maßgeblich. Die vollständige Ausschöpfung des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens kommt daher nur in Betracht, wenn die Erlaubnis vor dem

28. Oktober 2011 erteilt wurde, eine Durchsetzung der Bestimmungen der §§ 3 und 4 für den Erlaubnisinhaber existenzbedrohend wäre und von der Spielhalle oder dem ähnlichen Unternehmen nur geringe Gefahren ausgehen.

Für Erlaubnisse, die gemäß § 33i GewO nach dem 28. Oktober 2011 bis zum 30. Juni 2012 erteilt wurden, ist nach dem 30. Juni 2013 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 erforderlich (Abs. 2 Nr. 2). Für Erlaubnisse, die nach § 33i GewO erteilt wurden, können Auflagen und Bedingungen nach dem 30. Juni 2012 entsprechend § 2 Abs. 4 aufgenommen, geändert oder ergänzt werden (Abs. 3). Im Übrigen finden die Gewerbeordnung und die Spielverordnung vom 27. Januar 2006⁵⁰³ in der jeweils geltenden Fassung sowie auf diesen Rechtsgrundlagen erlassene Vorschriften weiterhin Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen worden sind (Abs. 4).

g) Ländervergleich

Der Vergleich von Landesgesetzen zum Spielhallenwesen ist aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Erstens haben inzwischen alle Länder von ihrer neuen Kompetenz auf dem Gebiet des Spielhallenrechts Gebrauch gemacht. Zweitens existiert seit 2007 zwischen den Ländern ein Glücksspielstaatsvertrag, bei dessen erster Änderung im Jahre 2011 auch das gewerbliche Geldspiel in Spielhallen und Gaststätten zum Glücksspiel erklärt worden ist und der daher entsprechende Regelungen enthält, die § 33i GewO ergänzen und teilweise auch ersetzen sollen. Drittens zeigt das Beispiel des Landes Schleswig-Holstein, das dem Staatsvertrag zunächst nicht beigetreten war und ein eigenes Glücksspiel- und ein eigenes Spielhallengesetz geschaffen hatte, wie weit einzelne Länder abweichen können, wenn sie nicht an einheitlich geltende Vorschriften gebunden sind. Viertens schließlich spricht viel dafür, dass einige Regelungen (z.B. über Abstände, Mehrfachkonzessionen, Gerätezahl pro Spielhalle, Namensgebung), die nicht ausschließlich „lokal radiziert“ sind, kompetenzwidrig erlassen wurden, weil insoweit die Gesetzgebungszuständigkeit nicht auf die Länder übertragen wurde, sondern weiterhin beim Bund verblieben ist.⁵⁰⁴

503 BGBl. I S. 280.

504 Näheres dazu *Hans-Peter Schneider*, *Ultra vires? Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder*, in: *GewArch* 2013, S. 137-144.

aa) Gemeinsamkeiten

Die einzelnen Regelungen des Spielhallenrechts in den neuen Landesgesetzen weisen bis in die Begründung hinein ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Alle Gesetze verlangen eine Spielhallenerlaubnis, wobei sich lediglich die Frage stellt, ob diese durch die Erlaubnis nach § 33i GewO vollständig ersetzt wird oder zusätzlich erforderlich ist. Ebenso finden sich in allen Gesetzen das Verbot von Mehrfachkonzessionen, Abstandsgebote, Werbebeschränkungen und vergleichbare Übergangsregelungen. Schließlich stimmen auch die Begründungen für diese Restriktionen weitgehend, teils sogar wörtlich überein: Dem gewerblichen Geldspiel wird ein besonders Suchtpotential beigemessen, das zu bekämpfen nach verbreiteter Ansicht Maßnahmen erfordert, die der Anhäufung von Spielhallen entgegenwirken und deren Betreiber zu bestimmten Vorkehrungen veranlassen sollen. Soweit auf die Forderung nach Kohärenz des Wett- und Glücksspielrechts verwiesen wird, wie sie der EuGH erhebt, steht sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols. Würde es aufgegeben, könnte auch das Spielhallenrecht nach eigenen Maßstäben geregelt werden.

bb) Unterschiede

Dennoch sind zwischen den einzelnen Spielhallengesetzen der Länder auch deutliche Unterschiede erkennbar. Sie betreffen zum einen Regelungsspielräume, die der Erste GlüÄndStV den Ländern ausdrücklich zuweist, zum anderen Bereiche, zu denen keine staatsvertraglichen Vorgaben existieren. So differieren beispielsweise die Mindestabstände zwischen Spielhallen erheblich: sie reichen von 100 Metern (Hamburg in Vergnügungsvierteln, Niedersachsen) bis 500 Meter (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen). Die Geräteanzahl pro Spielhalle wird nur in Berlin und Hamburg von 12 auf 8 verringert. Auf ein ausdrückliches Verbot der Aufstellung von Geldautomaten in oder an Spielhallen verzichten lediglich Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen. Die Sperrzeiten schwanken zwischen drei (Bayern) und acht Stunden (Berlin und Thüringen). Zugangskontrollen sehen nur Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz vor; alle übrigen Länder begnügen sich mit der Vorlage von Identitätspapieren oder mit einem bloßen Zutrittsverbot für Jugendliche. Spiel-

hallen übergreifende Sperrsysteme (mit zentraler Sperrdatei nur für Spielhallen in dem jeweiligen Bundesland) existieren in Baden-Württemberg und Hessen; in Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt beziehen sich die Sperren (mit Sperrdatei) nur auf die einzelne Spielhalle. Erhebliche Unterschiede finden sich schließlich in den Übergangsvorschriften, soweit sie eigene Härtefallregelungen enthalten. Die Befreiungsmöglichkeiten von den Vorgaben des Verbots der Mehrfachkonzessionen und der Abstandsgebote reichen von generellen (Bremen: wenn Vertrauen in Bestand schutzwürdig) über bedingte (Brandenburg: konkrete persönliche Umstände) bis hin zu befristeten (Hessen: bis zu 15 Jahren) Ausnahmen.

cc) Ursachen und Gründe

Die starken Konvergenzen in den Landesgesetzen zum Spielhallenrecht beruhen offenkundig auf den inzwischen von allen Ländern ratifizierten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011, der am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist und erstmals auch die Spielhallen als Orte des Glücksspiels einbezieht. Damit beschränken sich die Abweichungen in den Gesetzen im Wesentlichen auf die Fälle, in denen der Erste GlüÄndStV die Länder mit Öffnungsklauseln zu näherer Regelung ermächtigt oder die vom Staatsvertrag selbst nicht erfasst werden. Wie stark der Staatsvertrag unitarisierend wirkt, zeigt sich daran, dass der ursprüngliche Regierungsentwurf eines hessischen Spielhallengesetzes in § 15 Abs. 1 Satz 1 für bestandskräftige Spielhallenerlaubnisse zunächst eine Übergangsfrist von 15 Jahren vorsah, die aber anschließend während der parlamentarischen Beratungen unter Hinweis auf den Staatsvertrag zu 5 Jahren reduziert worden ist.

Welche Handlungsmöglichkeiten der Erste GlüÄndStV den Ländern abgeschnitten hat, zeigt das Beispiel des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) vom 17. April 2012,⁵⁰⁵ das bis zur Ratifizierung des Ersten GlüÄndStV durch das Land galt. Nach § 2 Abs. 3 konnte die Spielhallenerlaubnis auf 15 Jahre befristet werden. Das Gesetz enthielt kein Verbot von Mehrfachkonzessionen; vielmehr konnten bis zu zwei Spielhallen in einem Gebäude erlaubt werden (§ 3 Abs. 1). Ebenso fehlten Vorschriften für ein Sperrsystem. In § 11 Abs. 1 Satz 2 sah das Gesetz für rechtmäßig erteilte

505 GVBl. 2012, S. 431.

Konzessionen nach § 33i GewO einen Bestandsschutz von 15 Jahren vor. Auch das Abstandsgebot von 300 Metern zwischen Spielhallen (§ 3 Abs. 2 Satz 1) galt für bestehende Erlaubnisse nicht. Daher lässt sich feststellen, dass mit dem Ersten GlüÄndStV die Beschränkungen für das gewerbliche Geldspiel erheblich verschärft und ausgeweitet worden sind und darüber hinaus das Ziel verfolgt wurde, im Interesse nicht nur des Spieler- und Jugendschutzes, sondern zugleich der baulichen Entwicklung in den Gemeinden auch die Ausbreitung der Spielhallen zu bremsen und ihre Zahl insgesamt zu reduzieren.

h) Bewertung

aa) nach Maßgabe des Reformziels

Der Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Spielhallen aus der konkurrierenden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder ermöglichte diesen jeweils landesspezifische Detailregelungen. Dabei ging es Bund und Ländern nicht in erster Linie um „Entflechtung“, also um eine Trennung bislang gemeinsam wahrgenommener Kompetenzen wie bei der Abschaffung der Rahmengesetzgebung, sondern um eine Stärkung der Landesgesetzgebung. Zwar hatten die Länder ursprünglich mit der Zuweisung großer Teile des Gewerberechts erheblich mehr gefordert, aber immerhin eine Kompetenz erhalten, die ihnen in städteplanerischer und ordnungspolitischer Hinsicht neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete. Auf der anderen Seite verblieben im Bereich des gewerblichen Geldspiels allerdings auch dem Bund wesentliche Zuständigkeiten, so die Befugnis für die Erteilung der Aufsteller- und Aufstellungserlaubnis von Geldspielgeräten (§ 33c GewO), für die Erlaubnis anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO), für die Bauartzulassung von Geräten und für die Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen (§ 33e GewO) sowie nicht zuletzt die wichtige Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsvorschriften (§ 33f GewO), welche dem Bund die Möglichkeit erhält, die Bedingungen für die Herstellung und Aufstellung von Geldspielgeräten sowie zumindest die Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen festzulegen. Insofern handelt es sich auch um einen Fall fortbestehender „Verflechtung“, zwar nicht von Regelungszuständigkeiten, wohl aber von Einflussmöglichkeiten auf das Spielwesen in der Sache selbst.

bb) nach Maßgabe des Kommissionsergebnisses

Der Kommission ging es bei der Zuweisung des Spielhallenrechts an die Länder vor allem um eine Entlastung des Bundes von Kompetenzen, deren Gegenstand in örtlichen Verhältnissen wurzelt und daher an diese angepasst werden muss. Das maßgebliche Entscheidungskriterium war das Prinzip der sog. regionalen oder „lokalen Radizierung“. In der Kommission hatte sich die Anregung durchgesetzt, ganze Politikbereiche danach zu durchforsten, ob und welche Teilgebiete besser und wirksamer „vor Ort“ geregelt werden könnten. Diesen am Subsidiaritätsprinzip orientierten Maßstab griff vor allem die Projektgruppe 5 auf und erhielt vom Bundesministerium für Wirtschaft entsprechende Vorschläge. Darunter befand sich auch die Zuständigkeit für das Recht der Spielhallen nach § 33i GewO. Für deren Reichweite, die keineswegs unumstritten ist, spielt diese Entstehungsgeschichte eine zentrale Rolle. Einigkeit besteht unter den Ländern jedenfalls darin, dass sie die Befugnis zur Regelung der räumlichen und personellen Verhältnisse von und in Spielhallen umfasst. Wenn man von diesem, eher restriktiven Verständnis des Spielhallenrechts ausgeht, wird man feststellen können, dass die Übertragung der Regelungskompetenz für die Erteilung der Spielhallenerlaubnis und deren Voraussetzungen nach § 33i GewO das Kommissionsergebnis exakt widerspiegelt.

cc) nach Maßgabe des Umsetzungsprozesses

Das Verfahren der Umsetzung des neuen Regelungsgegenstandes „Recht der Spielhallen“ durch die Länder weist indes einige Besonderheiten auf, die für die Gesamteinschätzung des Erfolgs der Föderalismusreform I von Bedeutung sind. Im Gefolge mehrerer Entscheidungen des EuGH⁵⁰⁶ haben einige Länder bereits vor Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV am 1. Juli 2012 eigene Spielhallengesetze verabschiedet (so Berlin und Bremen). Die Mehrzahl der Landesregierungen wartete jedoch zumindest die Paraphierung des Staatsvertrags durch die Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2011 ab, um danach mit eigenen, bereits an den Vorgaben des Staatsvertrages orientierten Entwürfen an die Parlamente heranzutreten. Die Einigung über den Staatsvertrag führte dazu, dass inzwischen alle 16 Länder Spiel-

506 Urteile vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07 - Markus Stoß; Rs. C-46/08 - Carmen Media).

hallengesetze erlassen haben. Eine ähnlich umfassende Abdeckung eines neuen Regelungsbereichs durch entsprechende Landesgesetze findet sich nur im öffentlichen Dienstrecht, beim Nichtraucherschutz und beim Ladenschluss.

Die ungewöhnlich einmütige und nahezu zeitgleiche Regelungsbereitschaft der Länder beruhte jedoch nicht nur auf dem Staatsvertrag, sondern hatte auch einen anderen Grund, der in handfesten Eigeninteressen vor allem auf finanziellem Gebiet liegt. Denn erstens dienen die Beschränkungen, denen die Spielhallen künftig unterworfen werden und zu einer drastischen Reduzierung ihrer Zahl führen, dem Schutz der Spielbanken in den Ländern, denen immer mehr Kunden verloren gehen, von denen vermutet wird, dass sie in die Spielhallen abwandern. Zweitens verfolgen die Länder mit den Angleichungen des Spielhallenwesens an die Bedingungen des Spiels in Spielbanken das Ziel, die von der Judikatur geforderte „Kohärenz“ im Glücksspielsektor herzustellen, um auf diese Weise ihr staatliches Glücksspielmonopol aufrechterhalten zu können. Es verwundert beispielsweise schon sehr, dass etwa § 4 Abs. 3 des Saarländischen Spielhallengesetzes ein Verbot der Werbung mit Jackpots enthält, während vor jeder Lottoannahmestelle eine Tafel aufgestellt ist, die auf die Höhe des Jackpots bei der nächsten Ziehung der Lottozahlen hinweist. So gesehen ist den Ländern mit der Föderalismusreform I eine Gesetzgebungszuständigkeit übertragen worden, die ihnen nicht nur mehr politischen Gestaltungsspielraum verschafft, sondern auch ganz bestimmten Regelungsbedürfnissen fiskalischer Art dient, die sich hinter den eher vordergründigen Anliegen einer verstärkten Suchtbekämpfung und einer Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes verbergen.

i) Fazit

Auf dem Gebiet des Spielhallenwesens hat die Föderalismusreform I zwar einen Kompetenzzuwachs aufseiten der Länder bewirkt, der aber wegen des Übergewichts der Länderexekutiven beim Aushandeln des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages nur „verdünnt“ bei den Landesparlamenten ankam, die ihrerseits die ihnen übertragene Kompetenz des Rechts der Spielhallen nach § 33i GewO zu Lasten des Bundes teilweise überschreiten. Andererseits war und bleibt die Kompetenzverlagerung eingebettet in ein Ensemble von Bundeszuständigkeiten, mit denen die Rahmenbedingungen des gewerblichen Geldspiels festgelegt werden können. Damit bildet sie ein

weiteres Beispiel des für die Kompromisse in der Kommission typischen „Gebens und Nehmens“ zwischen Bund und Ländern, bei dem - geht es nach den bestehenden Spielhallengesetzen der Länder und deren problematische Ausweitung ihres Regelungsspielraums - der Bund allerdigs mehr verloren hat, wenn sich die Kompetenzüberschreitungen der Länder als verfassungsgemäß erweisen sollten. Insofern bestätigt sich auch hier die bekannte Erfahrung mit Reformprozessen, welche dann als erfolgreich gelten, wenn jede Seite mit den Ergebnissen gleichermaßen unzufrieden ist.

4. Gaststättenrecht (Nichtraucherschutz)

a) Vorgeschichte

Vor der Föderalismusreform gehörte das Gaststättenrecht zum Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Bund hatte von dieser Kompetenz mit dem Gaststättengesetz von 1998⁵⁰⁷ Gebrauch gemacht. Das Gaststättengesetz regelt als spezielles Gewerberecht das Betreiben von Speise- und Schankwirtschaften (§ 1). Zum Betrieb solcher Wirtschaften ist grundsätzlich eine Erlaubnis der zuständigen Behörde notwendig (§ 2). Das Gesetz regelt außerdem Inhalt und Umfang der Erlaubnis sowie deren Beschränkung und Entzug (§§ 3 bis 15). Weiterhin enthält das Gesetz Verbote bezüglich auszuschenkender Getränke (§§ 19, 20) und beschäftigter Personen (§ 21). Um zu überprüfen, ob gegen die Verbote verstoßen wird, kann die Behörde Auskünfte verlangen und Prüfungen vornehmen (§ 22). Die §§ 23 bis 26 enthalten Vorschriften für besondere Gaststättenbetreiber, namentlich Vereine, Realgewerbeberechtigte, Kantinen etc.. Schließlich enthält § 28 einen Katalog von Ordnungswidrigkeiten. Hinsichtlich der Mindestanforderungen für Räume (§ 4 Abs. 3), Sperrzeiten (§ 18), Straußwirtschaften (§ 14) und der Beschäftigung von Personen (§ 21 Abs. 2) bestehen Öffnungsklauseln zugunsten aller Länder. § 26 sieht darüber hinaus Sonderregeln für Bayern und Rheinland-Pfalz (§ 26) vor.

⁵⁰⁷ Gaststättengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I, S. 3418), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246) geändert worden ist; neu gefasst durch Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I, S. 3418); zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).