

Gesetzentwurf der Landesregierung

Landesglücksspielgesetz (LGlüG)

A. Zielsetzung

Im Landesglücksspielgesetz werden die zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV) erforderlichen landesrechtlichen Regelungen getroffen. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, den gesamten Glücksspielbereich kohärent zu regeln, werden 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 Glücksspieländerungsstaatsvertrag aufgestellten allgemeinen Voraussetzungen weitgehend auch für diese Glücksspielarten gelten. Damit wird auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet.

B. Wesentlicher Inhalt

Neben allgemeinen Regeln zum Verfahren und zu den Voraussetzungen, unter denen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden darf, werden spezielle Regelungen für die einzelnen Glücksspielarten getroffen. Als wesentliche Neuerungen gegenüber der bisherigen Rechtslage sind anzuführen:

- I. Es werden Voraussetzungen für die Zulassung von Wettvermittlungsstellen, die von Privaten betrieben werden, aufgestellt. Es sollen maximal 600 Wettvermittlungsstellen im Land betrieben werden dürfen. Sollte die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg oder eine Gesellschaft, an der sie beteiligt ist, eine Sportwettenkonzession erhalten, besteht die Möglichkeit, das Sportwettangebot auch wie bisher in den Annahmestellen zu vertreiben.
- II. Die Regelungen des Spielbankengesetzes werden in das Landesglücksspielgesetz überführt.

Abschnitt 6: Spielbanken

- § 27 Zulassung von Spielbanken
- § 28 Erlaubnisverfahren
- § 29 Betrieb öffentlicher Spielbanken
- § 30 Spielordnung
- § 31 Spielbankenaufsicht
- § 32 Videoüberwachung
- § 33 Spielbankabgabe
- § 34 Weitere Leistungen
- § 35 Zuwendungen, Tronc
- § 36 Verwendung der Erträge
- § 37 Abgabenrechtliche Pflichten, Fälligkeit der Abgaben
- § 38 Abgabenrechtliche Verfahrensvorschriften
- § 39 Landesrechtliche Steuerbefreiung

Abschnitt 7: Spielhallen

- § 40 Begriffsbestimmung
- § 41 Erlaubnis für Spielhallen
- § 42 Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen
- § 43 Anforderungen an die Ausübung des Betriebs
- § 44 Anforderungen an die Werbung und Ausgestaltung
- § 45 Sperrdatei in Spielhallen
- § 46 Sperrzeit und Feiertagsruhe

Abschnitt 8: Sonstige Vorschriften

- § 47 Zuständigkeiten
- § 48 Ordnungswidrigkeiten
- § 49 Verordnungsermächtigung
- § 50 Änderung von Rechtsvorschriften

Abschnitt 9: Schlussvorschriften

- § 51 Übergangsregelung
- § 52 Außerkrafttreten von Rechtsvorschriften
- § 53 Inkrafttreten

Abschnitt 1:

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Ziele des Gesetzes

Zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV, ratifiziert durch das Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26. Juni 2012, GBl. S. 385) und um die darin genannten Ziele zu erreichen sowie den Bereich des Glücksspiels insgesamt konsistent und kohärent zu regeln, werden die nachfolgenden Regelungen für das Land Baden-Württemberg getroffen.

§ 2

Erlaubnis

(1) Die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele sowie der Betrieb von Spielbanken und Spielhallen bedarf der Erlaubnis nach Artikel 1 § 4 Absatz 1 Erster GlüÄndStV. Veranstalter im Sinne der nachfolgenden Bestimmungen sind auch Betreiber von Spielbanken. Erlaubnisse, die nicht ländereinheitlichen Verfahren nach Artikel 1 § 9 a Absatz 2 Erster GlüÄndStV unterliegen, können nach Maßgabe der Bestimmungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und dieses Gesetzes nur erteilt werden, wenn

1. Artikel 1 § 4 Absatz 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV in Verbindung mit Artikel 1 §§ 1 und 4 Absatz 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV nicht entgegensteht,
2. die Einhaltung
 - a) der Jugendschutzanforderungen nach Artikel 1 § 4 Absatz 3 Erster GlüÄndStV,
 - b) des Internetverbots in Artikel 1 § 4 Absatz 4 Erster GlüÄndStV vorbehaltlich Absatz 2,
 - c) der Werbebeschränkungen nach Artikel 1 § 5 Erster GlüÄndStV,
 - d) der Anforderungen an das Sozialkonzept nach Artikel 1 § 6 Erster GlüÄndStV und
 - e) der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach Artikel 1 § 7 Erster GlüÄndStV sichergestellt ist,
3. der Veranstalter, der Vermittler oder der Betreiber einer Spielhalle zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung oder die Vermittlung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie für die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt wird,

4. bei Veranstaltern nach Artikel 1 § 10 Absatz 2 Erster GlüÄndStV und Spielbanken die Teilnahme am Sperrsystem nach Artikel 1 §§ 8 und 23 Erster GlüÄndStV sichergestellt ist,
5. die Mitwirkung am Sperrsystem bei Vermittlern nach Artikel 1 § 8 Absatz 6 und § 23 Erster GlüÄndStV und bei Betreibern von Spielhallen nach § 45 sichergestellt ist und
6. der Ausschluss gesperrter Spieler nach Artikel 1 § 20 Absatz 2 Satz 1, § 21 Absatz 5 Satz 1 und § 22 Absatz 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV sowie § 43 Absatz 1 sichergestellt ist.

Für länder einheitliche Verfahren gemäß Artikel 1 § 9 a Absatz 2 Erster GlüÄndStV sind die für diese im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag aufgestellten Voraussetzungen maßgebend. Die Nachweise sind von der Antrag stellenden Person durch Vorlage geeigneter Darstellungen, Konzepte und Bescheinigungen zu führen; die Erlaubnisbehörde ist ohne derartige Unterlagen nicht zu eigenen Ermittlungen verpflichtet. Soweit Nachweise nicht in deutscher Sprache vorgelegt werden können, sind diese auf Kosten der den Antrag stellenden Person in beglaubigter Kopie und beglaubigter deutscher Übersetzung vorzulegen. Darstellungen und Konzepte sind, soweit erforderlich, vor Antragstellung zu entwickeln und zusammen mit eingeholten Bescheinigungen mit dem Antrag vorzulegen. Sind die Voraussetzungen des Satzes 3 erfüllt, ist im Rahmen der Ermessensausübung nach Artikel 1 § 4 Absatz 2 Satz 3 Erster GlüÄndStV den Zielen des Artikels 1 § 1 Erster GlüÄndStV Rechnung zu tragen.

(2) Abweichend von Artikel 1 § 4 Absatz 4 Erster GlüÄndStV kann zur besseren Erreichung der Ziele des Artikels 1 § 1 Erster GlüÄndStV der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlaubt werden, wenn die Beachtung der in Absatz 1 sowie der in Artikel 1 § 4 Absatz 5 Erster GlüÄndStV genannten Voraussetzungen sichergestellt ist.

(3) Die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele setzt eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele durch die zuständige Behörde des Landes voraus. Eine Erlaubnis im länder einheitlichen Verfahren nach Artikel 1 § 9 a Erster GlüÄndStV steht der Erlaubnis durch die zuständige Behörde des Landes gleich.

(4) Die Erlaubnis ist schriftlich zu erteilen. Sie kann mit Auflagen, Bedingungen, dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage und dem Vorbehalt des Widerrufs versehen werden.

(5) In der Erlaubnis sind neben den nach Artikel 1 § 9 Absatz 4 Erster GlüÄndStV zu treffenden Regelungen insbesondere festzulegen

1. der Veranstalter, der Vermittler oder der Betreiber einer Spielhalle einschließlich eingeschalteter dritter Personen,

2. das Glücksspiel, das veranstaltet oder vermittelt wird,
3. die Form des Vertriebs oder der Vermittlung,
4. Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltung,
5. bei Lotterieveranstaltungen der Spielplan und
6. bei Vermittlungen der Veranstalter des zu vermittelnden Glücksspiels.

In der Erlaubnis können Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spieler getroffen werden, die über Artikel 1 § 4 Absatz 5 Nummer 2, §§ 20 bis 22 Erster GlüÄndStV hinausgehen.

(6) Die Teilnahmebedingungen für Veranstaltungen von Glücksspielen, die nicht im ländereinheitlichen Verfahren gemäß Artikel 1 § 9 a Erster GlüÄndStV erlaubt werden, bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Insbesondere sind in den Teilnahmebedingungen Bestimmungen zu treffen über

1. die Voraussetzungen, unter denen ein Spiel- oder Wettvertrag zustande kommt,
2. die Gewinnpläne und Ausschüttungen,
3. die Bekanntmachung der Gewinnzahlen oder Ergebnisse der Sportwetten,
4. die Frist, innerhalb derer ein Gewinnanspruch geltend gemacht werden kann,
5. die Verwendung der Gewinne, auf die ein Anspruch nicht fristgerecht geltend gemacht worden ist oder die nicht zugestellt werden können, und
6. die Auszahlung der Gewinne.

Der Veranstalter oder Vermittler muss vor Vertragsabschluss auf seine Teilnahmebedingungen hinweisen oder sie deutlich sichtbar aushängen und dem Spieler in zumutbarer Weise die Möglichkeit verschaffen, von dem Inhalt Kenntnis zu nehmen. Die amtlich erlaubten Teilnahmebedingungen von Glücksspielen im Sinne des § 9 Absatz 2 sind durch die zuständige Behörde öffentlich bekannt zu machen.

(7) Die Erlaubnis kann nicht auf einen anderen übertragen oder einem anderen zur Ausübung überlassen werden.

(8) Die Erlaubnisinhaber sind verpflichtet, jede Änderung der für die Erlaubniserteilung maßgeblichen Tatsachen der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

§ 3

Aufgaben der Aufsicht

(1) Die nach diesem Gesetz zuständigen Behörden überwachen die Erfüllung der durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag oder auf Grundlage des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages begründeten öf-

fentlich-rechtlichen Verpflichtungen; dazu gehören auch die durch dieses Gesetz oder auf der Grundlage dieses Gesetzes begründeten Verpflichtungen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden (§ 47 Absatz 1) unterstützen die nach Artikel 1 § 9 a Absatz 1 bis 3 oder § 19 Absatz 2 Erster GlüÄndStV zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden, das Glücksspielkollegium (Artikel 1 § 9 a Absatz 5 Satz 1 Erster GlüÄndStV) und die Gemeinsame Geschäftsstelle (Artikel 1 § 9 a Absatz 7 Satz 1 Erster GlüÄndStV) bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben.

(2) Die zuständige Behörde sowie im Falle des § 47 Absatz 2 die zuständige Ortpolizeibehörde sind befugt, zum Zwecke der Überwachung Grundstücke und Geschäftsräume der eine Erlaubnis innehabenden Person während der üblichen Geschäftszeiten zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, sich die geschäftlichen Unterlagen vorlegen zu lassen und in diese Einsicht zu nehmen. Zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung können die Grundstücke und Geschäftsräume tagsüber auch außerhalb der in Satz 1 genannten Zeit sowie tagsüber auch dann betreten werden, wenn sie zugleich Wohnzwecken der betroffenen Person dienen. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

(3) Der Betroffene kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(4) Absatz 2 findet auch Anwendung, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine erlaubnispflichtige oder untersagte Veranstaltung oder Vermittlung ausgeübt wird. Die Veranstaltung und die Vermittlung unerlaubten Glücksspiels sowie die Werbung hierfür sollen untersagt werden.

§ 4

Spielersperre

(1) Spielbanken und Veranstalter von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).

(2) Ergeben sich für die mit der Durchführung des Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person, die Spielbanken oder die Veranstalter von Sport-

wetten hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass bei einem Spieler oder einer Spielerin die Voraussetzungen für eine Spielsuchtgefährdung oder eine Überschuldung vorliegen oder die spielende Person ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen, ist diese unverzüglich anzuhören. Konkretisieren sich diese Bedenken, ist unverzüglich durch geeignete Maßnahmen zu überprüfen, ob die Person zu sperren ist. Bis zum Abschluss der Überprüfung kann die Person vom Spielbetrieb ausgeschlossen werden.

(3) Vermittler von öffentlichen Glücksspielen übermitteln unverzüglich die bei ihnen eingereichten Anträge auf Selbstsperrungen an die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person, die die betroffene Person unverzüglich sperrt.

(4) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr. Die Stelle, die eine Person gesperrt hat, teilt dieser ihre Sperrung unverzüglich schriftlich mit. Eine Aufhebung der Sperre ist frühestens nach einem Jahr und nur auf schriftlichen Antrag der betroffenen Person möglich. Über diesen entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat, in Fällen des Absatzes 3 die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels beauftragte juristische Person nach § 9 Absatz 4.

§ 5

Sperrdatei

(1) Bis zur Inbetriebnahme der zentral geführten Sperrdatei (Artikel 1 § 23 Absatz 1 Erster GlüÄndStV) wird zum Schutz der gesperrten Spielerinnen und Spieler und zur wirksamen Überprüfung der verhängten Sperren in Baden-Württemberg eine zentrale Sperrdatei errichtet, in der alle Spielersperren nach § 4 zu speichern sind (Sperrdatei des Landes). Die Sperrdatei wird bei der mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragten juristischen Person eingerichtet und von dieser geführt. Artikel 1 § 23 Erster GlüÄndStV gilt entsprechend.

(2) Bis zu dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt sind die Spielbanken verpflichtet, Spielersperren unverzüglich nach ihrer Verhängung an die die Sperrdatei des Landes führende Stelle zur Eintragung in die Sperrdatei zu übermitteln. Diese speichert die übermittelten Daten sowie die von ihr verhängten Spielersperren unverzüglich in der Sperrdatei. Werden Spielersperren geändert oder aufgehoben, gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend. Sperren sind zu löschen, wenn die Gründe, die zu ihrer Eintragung geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

(3) Die die Sperrdatei führende Stelle speichert in der Sperrdatei des Landes auch Spielersperren nach Artikel 1

§§ 8 und 23 Erster GlüÄndStV, die ihr von den Veranstaltern anderer vertragsschließender Länder zur Eintragung in die Sperrdatei übermittelt werden. Die Speicherung ist unverzüglich nach der Übermittlung vorzunehmen. Absatz 2 Sätze 3 und 4 gilt entsprechend. Eine Übermittlung eigener Daten für Sperrdateien anderer Länder ist an die die Sperrdatei führenden Stellen zulässig, wenn Gegenseitigkeit gewährleistet ist und der Schutz der Spieler dies erfordert.

(4) Die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person sowie ihre Annahmestellen dürfen im Einzelfall die in der Sperrdatei des Landes gespeicherten Daten nutzen, soweit dies zur Kontrolle von Spielersperren erforderlich ist. Den Spielbanken und den sonstigen Stellen, die Spielverbote zu überwachen haben, und Veranstaltern der anderen vertragsschließenden Länder dürfen die gespeicherten Daten auf Anfrage im Einzelfall übermittelt werden, soweit die Übermittlung für die Kontrolle der Spielersperre erforderlich ist. Eine Übermittlung der gespeicherten Daten an Spielbanken außerhalb des Landes ist zulässig, wenn zusätzlich Gegenseitigkeit gewährleistet ist.

(5) Die Datennutzung und die Datenübermittlung können auch durch ein automatisiertes Abrufverfahren erfolgen. Die die Sperrdatei des Landes führende Stelle hat über die Abrufe Aufzeichnungen zu fertigen, die die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die abrufende Stelle und die abrufende Person sowie die abgerufenen Daten enthalten müssen. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage verwendet werden. Die Protokolldaten sind durch geeignete Vorkehrungen gegen zweckfremde Verwendung und gegen sonstigen Missbrauch zu schützen und nach sechs Monaten zu löschen. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs trägt die abrufende Stelle.

(6) Auf Antrag erhält eine Person Auskunft über

1. die zu ihrer Person in der Sperrdatei des Landes gespeicherten Daten,
2. den Zweck und die Rechtsgrundlage der Verarbeitung ihrer Daten,
3. die Empfänger, an die Daten weitergegeben werden,
4. die Dauer der Speicherung und
5. die Notwendigkeit eines Antrags, falls eine Löschung der Daten gewünscht wird.

Der Auskunftsanspruch richtet sich gegen die die Sperrdatei führende Stelle.

(7) Die die Sperrdatei führende Stelle ist verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde die in der Sperrdatei des Landes gespeicherten Daten anonymi-

siert für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen.

(8) Dokumente, die zur Sperrung geführt haben, dürfen unbeschadet von Artikel 1 § 23 Absatz 1 Satz 3 Erster GlüÄndStV auch von den in Artikel 1 § 8 Absatz 2 Erster GlüÄndStV Genannten gespeichert werden.

(9) Die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person kann von den sonstigen Stellen im Sinne des Absatzes 4 Satz 2 zur Deckung der Kosten, die durch den Anschluss dieser Stellen an die Sperrdatei und durch den Betrieb für diese entstehen, eine Gebühr erheben. Das Nähere regelt die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person in einer Gebührenordnung, die der Genehmigung durch die nach § 47 Absatz 1 zuständige Behörde bedarf.

§ 6

Mitwirkung am übergreifenden Sperrsystem

(1) Übernimmt die nach Artikel 1 § 23 Absatz 1 Satz 1 Erster GlüÄndStV zuständige Behörde die Führung der zentralen Sperrdatei, übermittelt die für die Führung der Sperrdatei des Landes zuständige juristische Person dieser die bei ihr gespeicherten Daten. Die Daten in der Sperrdatei des Landes sind mit Ausnahme der für die Aufhebung der Sperre nach Artikel 1 § 8 Absatz 5 Erster GlüÄndStV benötigten Daten zu löschen, wenn der Abgleich der zentralen Sperrdatei durch die Annahmestellen oder bei der Entgegennahme von Internetspielaufträgen über die Sperrdatei des Landes nicht mehr erfolgt. Im Übrigen gilt Artikel 1 § 23 Erster GlüÄndStV entsprechend.

(2) Der mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragten juristischen Person obliegt nach Inbetriebnahme der zentralen Sperrdatei nach Artikel 1 § 23 Absatz 1 Satz 1 Erster GlüÄndStV die Aufgabe, Personen zu sperren, deren Daten ihr gemäß Artikel 1 § 8 Absatz 6 Satz 2 Erster GlüÄndStV von Vermittlern öffentlicher Glücksspiele übermittelt worden sind. § 5 Absatz 9 gilt entsprechend.

§ 7

Sozialkonzept

(1) Die die Erlaubnis innehabende Person nach § 2 ist verpflichtet, die Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck hat sie für jede Erlaubnis nach § 2 ein Sozialkonzept nach dem aktuellen Stand der suchtwissenschaftlichen Forschung zu entwickeln und laufend zu aktualisieren. In diesem ist darzulegen, welche Maßnahmen zur Verhinderung problematischen und pathologischen Glücksspieles ergriffen

werden, wie betroffene Spielerinnen und Spieler in das Hilfesystem vermittelt werden und wie die Einhaltung überwacht und mit Verstößen umgegangen wird. Die Verfasser nebst ihrer fachlichen Qualifikation sowie die für die Umsetzung des Sozialkonzepts verantwortlichen Personen sind namentlich zu benennen. Die Vorgaben des Anhangs zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sind zu beachten.

(2) Außer bei ländereinheitlichen Verfahren und in Fällen des Artikel 1 § 19 Absatz 2 Erster GlüÄndStV ist die die Erlaubnis nach § 2 innehabende Person verpflichtet, die in Kontakt zu den Spielerinnen und Spielern tätigen Personen sowie deren Vorgesetzte, im Falle des Gewinnsparens jedoch nur die für die Umsetzung des Sozialkonzepts in der jeweiligen Bank verantwortlichen Personen, auf eigene Kosten unmittelbar durch eine in der Suchthilfe in Baden-Württemberg tätige Einrichtung schulen zu lassen. Die Schulungsdauer richtet sich nach dem Gefährdungspotential des jeweiligen Glücksspielangebots und umfasst mindestens acht Stunden. Sie vermittelt rechtliche Grundlagen zu Jugend- und Spielerschutz, suchtmedizinische Grundlagen zum Erkennen von Ursachen und zu Verlauf und Folgen problematischen und pathologischen Glücksspiels sowie Wissen zu den Hilfeangeboten für Betroffene und Angehörige in Baden-Württemberg. In der Schulung sind insbesondere auch Handlungskompetenzen zur Früherkennung, Ansprache und Weitervermittlung in das Hilfesystem zu trainieren. Die geschulten Personen sind spätestens nach drei Jahren erneut zu schulen.

(3) Die die Erlaubnis nach § 2 Absatz 1 Satz 3 innehabende Person berichtet vor Ablauf der ersten drei Monate eines Jahres gegenüber der zuständigen Behörde über die im Vorjahr getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Sozialkonzepts einschließlich der Zahl der Sperrmaßnahmen und erbringt Nachweise zu den geschulten Personen.

(4) Die die Erlaubnis nach § 2 Absatz 1 Satz 3 innehabende Person ist verpflichtet, in ihrer Spielstätte oder in ihrer Verkaufsstelle Informationsmaterialien der örtlichen Beratungsstellen auf eigene Kosten gut sichtbar vorzuhalten. Sie informiert alle Spielerinnen und Spieler in geeigneter Weise, welche Ansprechpersonen im Spielbetrieb zur Verfügung stehen. Mit Ausnahme der Annahmestellen nach § 13 sowie im Falle des Gewinnsparens sind wissenschaftlich anerkannte Selbsttests zum Erkennen problematischen und pathologischen Glücksspiels sowie Anträge auf Selbstsperrungen gut sichtbar vorzuhalten.

Abschnitt 7:

Spielhallen

§ 40

Begriffsbestimmung

Eine Spielhalle im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten nach § 33 c Absatz 1 Satz 1 oder der Veranstaltung anderer Spiele nach § 33 d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung dient. Als Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gelten auch Erprobungsgeräte.

§ 41

Erlaubnis für Spielhallen

(1) Der Betrieb einer Spielhalle bedarf der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung ersetzt und die Erlaubnis nach Artikel 1 § 24 Absatz 1 Erster GlüÄndStV mit umfasst. Sonstige Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Erlaubnis ist auf maximal 15 Jahre zu befristen.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 Satz 3 Nummern 2, 3, 5 oder 6 nicht vorliegen oder

1. die in § 33 c Absatz 2 oder § 33 d Absatz 3 der Gewerbeordnung genannten Versagungsgründe vorliegen,
2. die Voraussetzungen nach § 42 nicht erfüllt sind,
3. ein Sozialkonzept nach § 7 in Verbindung mit § 43 Absatz 2 nicht vorgelegt wird oder
4. der Betrieb der Spielhalle eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt.

(3) Die zuständige Behörde hat vor Erteilung der Erlaubnis die Zustimmung der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 47 Absatz 1 hinsichtlich des Sozialkonzepts einzuholen.

(4) Die Erlaubnis kann unbeschadet der Widerrufsgründe nach § 49 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes widerrufen werden, wenn

1. nachträglich Tatsachen eintreten, die eine Versagung der Erlaubnis nach Absatz 2 rechtfertigen würden, oder

2. der Betreiber in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen Verpflichtungen verstößt, die ihm nach diesem Gesetz oder der erteilten Erlaubnis obliegen.

§ 42

Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen

- (1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.
- (3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten.

§ 43

Anforderungen an die Ausübung des Betriebs

- (1) Die die Erlaubnis innehabende Person hat dafür zu sorgen, dass sich in der Spielhalle keine Personen unter 18 Jahren oder gesperrte Spielerinnen und Spieler aufhalten. Dies ist durch Einlasskontrollen sicherzustellen, bei denen die Personalien der Gäste festgestellt und mit der zentral geführten Sperrdatei nach Artikel 1 § 23 Absatz 1 Erster GlüÄndStV abgeglichen werden.
- (2) Die die Erlaubnis innehabende Person ist verpflichtet, die Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Dazu sind diese über die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, die Suchtrisiken der aufgestellten Geldspielgeräte und der angebotenen anderen Spiele, das Verbot des Aufenthalts Minderjähriger in Spielhallen und Beratungs- und Therapiemöglichkeiten zu informieren. Erlaubnisinhaber haben ferner
 1. ein Sozialkonzept nach § 7 zu entwickeln und umzusetzen,
 2. einen Nachweis darüber zu erbringen, dass das Aufsichtspersonal der Spielhalle nach § 7 Absatz 2 geschult wurde, und
 3. Anträge auf Selbstsperrungen sowie Selbsttests offen und deutlich sichtbar auszulegen.
- (3) Das Aufstellen, die Bereithaltung oder der Betrieb von technischen Geräten zur Bargeldabhebung ist nicht gestattet. Dasselbe gilt für die Leistung von Zahlungsdiensten gemäß § 1 Absatz 2 und 10 Nummern 4, 6 und 10 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1506).

(4) Der Abschluss von Wetten sowie das Aufstellen und der Betrieb von Geräten, an denen die Teilnahme am Glücksspiel im Internet ermöglicht wird, oder deren Duldung sind in einer Spielhalle unzulässig.

(5) Der Betrieb einer Schank- oder Speisewirtschaft ist in den Räumen einer Spielhalle während der Sperrzeit nach § 46 unzulässig.

§ 44

Anforderungen an die Werbung und Ausgestaltung

(1) Eine Spielhalle muss äußerlich so gestaltet sein, dass von ihr keine Anreize für die dort angebotenen Spiele ausgehen, keine Verharmlosung der angebotenen Spiele stattfindet und kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird.

(2) Die Werbung für eine Spielhalle darf sich nicht an Minderjährige, von Spielsucht Gefährdete oder ähnliche Personengruppen richten.

(3) In einer Spielhalle sind Uhren so anzubringen, dass sie von jedem Spielplatz aus eingesehen werden können. Es ist ferner für ausreichenden Einfall von Tageslicht zu sorgen, wenn dies aufgrund der räumlichen Lage der Spielhalle nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

§ 45

Sperrdatei in Spielhallen

Für die Entgegennahme von Anträgen auf Selbstsperrungen gilt § 4 Absatz 3.

§ 46

Sperrzeit und Feiertagsruhe

(1) Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 0 Uhr und endet um 6 Uhr. Aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse oder bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses kann der Beginn der Sperrzeit vorverlegt oder deren Ende hinausgeschoben werden. Eine Verkürzung der Sperrzeit ist nicht zulässig.

(2) Für den Betrieb von Spielhallen sowie den Betrieb von Geldspielgeräten in Gaststätten gilt § 29 Absatz 3 entsprechend.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage, Anlass und Ziel des Gesetzes

Der am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV), der ab 1. Januar 2012 als Landesrecht fortgilt, wurde entsprechend § 27 GlüStV unter Beteiligung der Normadressaten und nach Durchführung einer auf zahlreiche Datenquellen gestützten Ex-Post-Analyse evaluiert. Nach dem Evaluierungsbericht haben sich die untersuchten Vorschriften im Wesentlichen bewährt und stellen eine geeignete Grundlage für den Vollzug und für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels dar. Das ordnungsrechtliche Ziel, ein ausreichendes Angebot an Glücksspiel sicherzustellen und den Bedarf der Bevölkerung in legale Bahnen zu lenken, sei allerdings nicht in jeder Hinsicht in dem von den Ländern anvisierten Umfang erreicht worden, was das große Angebot illegaler Glücksspiele im Internet belege.

Ergänzt wurde die nationale Analyse durch eine international vergleichende Analyse. Diese belegt, dass neben Wetten europaweit insbesondere die Umsätze bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken deutlich gestiegen sind. Gleichzeitig wird die hohe Suchtgefahr des Internetglücksspiels bestätigt, wobei dies insbesondere für Casinospiele und Sportwetten gilt. Die Gutachter sind der Ansicht, dass einer restriktiven Zulassung unter staatlicher Kontrolle der Vorzug zu geben ist, soweit eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren ist.

Der Glücksspielstaatsvertrag ist in seinen Zielen und Einzelregelungen von der Rechtsprechung gebilligt worden. Die Verfassungskonformität des Glücksspielstaatsvertrages wurde festgestellt (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 14. Oktober 2008, 1 BvR 928/08, und vom 14. Juli 2009, 1 BvR 880/09). Allerdings ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union das im Staatsvertrag verankerte staatliche Wettmonopol wegen der Entwicklung in anderen Bereichen, die wie der Bereich der Spielhallen nicht im Glücksspielstaatsvertrag geregelt sind, unionsrechtlich nur bei Vorliegen einer Gesamtkohärenz rechtmäßig. Der Europäische Gerichtshof stellt die Kohärenz in Frage, wenn bei Glücksspielen außerhalb des Monopols, die zudem ein höheres Suchtpotential aufweisen, eine Politik der Angebotserweiterung betrieben wird. Denn dies kann dazu führen, dass das Monopol als nicht geeignet angesehen wird, die Ziele, die gerade mit der Errichtung eines Monopols verfolgt werden, nämlich die Spielsuchtbekämpfung, wirksam zu verfolgen (Urteil des EuGH vom 8. September 2010, Az.C-316/07 [Markus Stoß]).

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse haben die Länder von einer vollständigen Neuregelung abgesehen und die mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 geschaffene Regelung lediglich fortentwickelt. An den Zielen der Regulierung des Glücksspiels und den wichtigsten Instrumenten zu ihrer Durchsetzung wurde grundsätzlich festgehalten. Der von den Ministerpräsidenten mit Ausnahme von Schleswig-Holstein am 15. Dezember 2011 unterzeichnete Staatsvertrag enthält insbesondere folgende Neuerungen:

1. Die Kernziele des Staatsvertrages werden neu akzentuiert; die Ziele stehen gleichrangig nebeneinander. Beim Ziel der Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots wird der Aspekt der Schwarzmarkt看ämpfung hervorgehoben. Zusätzlich wird als Ziel aufgenommen, dass Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorzubeugen ist. Für die einzelnen Glücksspielformen sind differenzierte Maßnahmen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

2. Bei den Lotterien bleibt es bei der bisherigen Regelung, d. h. mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential wird am staatlichen Veranstaltermonopol festgehalten. Allerdings wird das Internet wieder geöffnet. Damit soll den illegalen Glücksspielangeboten im Internet eine legale, sichere und den Spieler- und Jugendschutz gewährleistende Alternative gegenübergestellt werden. Für Lotterien im Internet wird ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgesehen. Die Erlaubnisvoraussetzungen orientieren sich an der Übergangsregelung des § 25 Absatz 6 GlüStV.
3. Angesichts des festgestellten umfangreichen und schwer zu bekämpfenden Schwarzmarkts wird bei Sportwetten von dem bisherigen Veranstaltermonopol abgewichen. Im Rahmen eines Experiments soll erprobt werden, ob es gelingt, durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre den Schwarzmarkt zurückzudrängen beziehungsweise ins Legale zu überführen. Für einen Zeitraum von sieben Jahren wird anstelle des Wettmonopols ein Konzessionssystem mit länderübergreifend 20 Konzessionen vorgesehen. Die Konzessionen werden unionsweit ausgeschrieben. Die Konzessionäre unterliegen hohen Auflagen und einer staatlichen Kontrolle. Ihr Produktportfolio ist beschränkt.
4. Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten werden erstmals in den Staatsvertrag aufgenommen. Unterbunden wird insbesondere die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter. Das Internet, in dem Pferdewetten bislang nicht offeriert werden durften, wird nur unter Berücksichtigung der auch für andere Glücksspielarten geltenden Beschränkungen geöffnet. Bei den Festquotenwetten der Buchmacher greift zukünftig das Spielersperrsystem.
5. In den Staatsvertrag werden Regelungen zur Regulierung der Spielhallen aufgenommen, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Die gleichen Erwägungen gelten für Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten bereitstellen.
6. Gewinnspiele im Rundfunk werden aus dem Anwendungsbereich des Staatsvertrages herausgenommen. Es gilt nur der Rundfunkstaatsvertrag.
7. Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel ist an den Zielen des Artikels 1 § 1 Erster GlüÄndStV auszurichten. Eine auf Jugendliche gerichtete Werbung ist nicht zulässig. Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen verboten. Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten kann im Fernsehen und im Internet erlaubt werden. Allerdings ist im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Die Länder erlassen gemeinsame Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang erlaubter Werbung.
8. Die Zusammenarbeit der Länder wird fortentwickelt und effektiver ausgestaltet. Insbesondere wird die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben einem Land übertragen, das dann für alle anderen Länder handelt. So soll zum Beispiel Nordrhein-Westfalen die Erlaubnisse für Werbung im Internet oder im Fernsehen erteilen und Hessen die Konzessionsverfahren durchführen. Es wird ein Glücksspielkollegium geschaffen, das mit qualifizierter Mehrheit für die Länder entscheidet. Diese Entscheidung wird dann von den Behörden eines Landes mit Wirkung für alle Länder umgesetzt.

Der durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) gesetzte länderübergreifende Rahmen bedarf zu seiner Umsetzung noch der Ergänzung durch Regelungen der Länder. Artikel 1 § 28 Erster GlüÄndStV sieht vor, dass die Länder die zur Ausführung des Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen erlassen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der für die Durchführung des Staatsvertrages zuständigen Behörden, die Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen, die Regelung des Mindest-

abstandes zwischen Spielhallen und die Festsetzung von Sperrzeiten für Spielhallen. Darüber hinaus werden die Länder in Artikel 1 § 28 Erster GlüÄndStV ausdrücklich dazu ermächtigt, in ihren Ausführungsgesetzen Verstöße gegen die Bestimmungen des Staatsvertrages mit Geldbuße oder Strafe zu ahnden. Ferner werden die Länder durch Artikel 1 § 18 Erster GlüÄndStV ermächtigt, bei ordnungsrechtlich weniger bedeutsamen öffentlichen Lotterien und Ausspielungen (sog. Kleine Lotterien) unter bestimmten Voraussetzungen von den Regelungen des Staatsvertrages abzuweichen.

Mit dem vorliegenden Ausführungsgesetz sollen die zur Ausfüllung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages in Baden-Württemberg erforderlichen landesrechtlichen Regelungen getroffen werden. Gleichzeitig werden die Vorschriften des Spielbankengesetzes in das Ausführungsgesetz überführt und die landesrechtlich erforderlichen Regelungen für Pferdewetten aufgenommen. Neu aufgenommen werden ferner Regelungen für Spielhallen. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH, der als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Lotterie- und Sportwettenmonopols die Gesamtkohärenz verlangt, die insbesondere dann gefährdet ist, wenn in Glücksspielbereichen außerhalb des Monopols, die ein höheres Suchtpotential aufweisen, eine expansive Politik verfolgt wird und dadurch die mit dem Monopol verfolgten Ziele konterkariert werden, ist es sachgerecht, diese Bereiche in einem Landesglücksspielgesetz zusammenzuführen. Hierfür spricht auch, dass die im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag aufgestellten allgemeinen Voraussetzungen auch für diese Glücksspielarten grundsätzlich gelten. Gleichzeitig wird damit ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet.

II. Inhalt (Grundzüge und Schwerpunkte)

Nachdem der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Artikel 1 § 4 Absatz 1 für jede Veranstaltung und Vermittlung eines öffentlichen Glücksspiels ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt begründet, enthält der Gesetzentwurf zunächst allgemeine Regelungen zum Verfahren und zu den Voraussetzungen, unter denen die verschiedenen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse von den zuständigen Behörden erteilt werden dürfen. Anschließend werden die spezifischen Regelungen für die einzelnen Glücksspielarten getroffen.

Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen der Erlaubnis für das staatliche Glücksspiel, das vom Land zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots als öffentliche Aufgabe wahrzunehmen ist, und der Erlaubnis für nicht-staatliche Angebote, die daneben unter bestimmten Voraussetzungen betrieben werden dürfen.

Bei den Lotterien bleibt es bei der bisherigen Regelung. Bei der Erlaubnis für die Vermittlung in öffentliche Glücksspiele ist vor allem zwischen der Erlaubnis für die Annahmestellen des Veranstalters im Sinne des Artikels 1 § 10 Absatz 2 Erster GlüÄndStV (§ 13), die in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert sind, und der gewerblichen Spielvermittler (§ 18) zu unterscheiden. Hinzu kommt die Erlaubnisregelung für Lottereeinnehmer (§ 19), die speziell in die Klassenlotterien vermitteln und ebenfalls in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert sind.

Wie bereits das Ausführungsgesetz zum vorherigen Staatsvertrag ermöglicht auch der vorliegende Gesetzentwurf, für sogenannte Kleine Lotterien eine allgemeine Erlaubnis in Form einer Allgemeinverfügung zu erteilen (§ 15).

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht eine begrenzte Öffnung des Sportwettenmarktes für private Anbieter für einen Zeitraum von sieben Jahren vor. Während dieser Zeit muss den Konzessionsnehmern die Möglichkeit des terrestrischen Vertriebs eröffnet werden. Gleichzeitig ist das Ziel einer Begrenzung des Glücksspiels im Auge zu behalten. Der Gesetzentwurf sieht eine Regelung der Wettvermittlungsstellen vor, die beiden Anliegen gerecht wird (§ 20).

Die Regelungen des Spielbankengesetzes werden in das Landesglücksspielgesetz überführt.

Ferner soll durch die Verlängerung der Erlaubnisse für die Spielbanken in Baden-Baden und Konstanz um zwei Jahre und fünf Monate ermöglicht werden, dass zukünftig eine Gesamtkonzession für alle Spielbanken in Baden-Württemberg vergeben werden kann (§ 51 Abs. 3). Dieses Ziel wird aus Gründen der Suchtprävention und um die mit dem Betrieb von Spielbanken verbundenen Gefahren zu minimieren verfolgt. Hierdurch wird ein Wettbewerb der Spielbanken untereinander mit entsprechenden (möglicherweise anreizenden) Werbemaßnahmen ausgeschlossen und ein landesbezogenes Sozialkonzept ermöglicht.

Zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Spielablaufs, um Manipulationen zu verhindern, zur Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, zur Gefahrenabwehr und Finanz- und Abgabekontrolle wird eine Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung in das Gesetz aufgenommen (§ 32).

Ferner wird die bestehende systemwidrige Doppelbelastung der Glücksspielumsätze der zugelassenen öffentlichen Spielbanken mit Umsatzsteuer und Spielbankabgabe beseitigt. Die Abgabenregelungen werden den anhaltend schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen der baden-württembergischen Spielbanken angepasst. Dies wird durch reduzierte fixe Abgabensätze bei der Spielbankabgabe und bei den weiteren Leistungen und durch die Einführung einer im Wesentlichen am jeweiligen handelsrechtlichen Jahresergebnis der einzelnen Spielbank orientierten Gewinnabgabe erreicht, durch die eine sachgerechte und angemessene Besteuerung vorgenommen werden kann. Die abgabenrechtliche Behandlung falscher Spielmarken, falscher Geldscheine und falscher Münzen, Spielmarken anderer Spielbanken sowie Münzen und Geldscheine anderer Währungen wird modifiziert.

Erstmals werden landesgesetzliche Regelungen für den Bereich der Spielhallen und der Pferdewetten aufgenommen.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen ist im Rahmen der Föderalismusreform I mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) durch Neufassung von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG auf die Länder übergegangen. Das auf Spielhallen bezogene Bundesrecht gilt gemäß Artikel 125 a Absatz 1 GG solange fort, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Dies soll mit dem Landesglücksspielgesetz erfolgen.

Diese Regelungskompetenz der Länder umfasst die personen- und ortsgebundenen Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf des Betreibers einer Spielhalle. Darüber hinaus erfasst sie die Rahmenbedingungen, die beim Betrieb einer Spielhalle einzuhalten sind; hierzu gehören auch Regelungen über die Öffnungsbeziehungsweise Sperrzeiten. Die Länder haben damit die Möglichkeit, steuernd einzugreifen, insbesondere durch Vorgaben zur räumlichen Situation beziehungsweise zu Mindestabständen zwischen Spielhallen, um den ordnungsrechtlichen Zielen, vor allem der Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs, zu begegnen. Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht daher u. a. vor, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex jeweils nur eine Spielhalle betrieben werden darf und diese zudem einen Mindestabstand von anderen Spielhallen einhalten muss.

Der Gesetzentwurf enthält für Spielhallen folgende Regelungen:

- Die Zulassungsvoraussetzungen für den Betrieb einer Spielhalle nach der Gewerbeordnung werden mit denen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und weiteren Ergänzungen in einem Verfahren gebündelt. Die Zuständigkeit verbleibt bei den bisher zuständigen unteren Verwaltungsbehörden, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit.
- Spielhallenbetreiber müssen künftig ein Sozialkonzept vorlegen und ihre Mitarbeiter schulen lassen, um diese in die Lage zu versetzen, zur Verhinderung der Entstehung von Spielsucht auf Spielgäste einzuwirken. Die Beurteilung der

vorgelegten Sozialkonzepte obliegt dem für die Glücksspielaufsicht landesweit zuständigen Regierungspräsidium Karlsruhe, von dessen Einvernehmen die Erteilung der Erlaubnis abhängig ist.

- Der Mindestabstand zwischen Spielhallen wird verbindlich auf 500 m Luftlinie, gemessen von Tür zu Tür, festgesetzt. Abweichungsmöglichkeiten im Einzelfall sind bewusst nicht vorgesehen.
- Für neue Spielhallen wird ferner ein Mindestabstand von 500 m zu bestehenden Einrichtungen, die dem Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen dienen, vorgesehen.
- Die Spielhallen werden in das System der Spielersperren einbezogen, auch um Ausweichbewegungen von gesperrten Spielern zu verhindern.
- Es werden Anforderungen an die Werbung und die Ausgestaltung von Spielhallen festgeschrieben.
- Bestimmte Mischformen von Betrieben, z. B. die Annahme von Wetten in den Räumen einer Spielhalle, werden ausgeschlossen.
- Die bisher in der Gaststättenverordnung geregelten Sperrzeiten werden in das Landesglücksspielgesetz übernommen, ferner werden wie bei Spielbanken bestimmte Spielverbotstage festgesetzt.
- Für Spielhallen, für deren Betrieb eine Erlaubnis vor dem 28. Oktober 2011 erteilt wurde, gilt entsprechend dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ein Bestandsschutz bis zum 30. Juni 2017, nach dessen Ablauf kommt eine Härtefallklausel zur Anwendung. Für Spielhallen, deren Betrieb erst nach dem 28. Oktober 2011 erlaubt wurde, gilt ein Bestandsschutz nur bis zum 30. Juni 2013.

Die Entwicklung im gewerblichen Spiel war nach Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3495) vor allem in den südlichen Bundesländern und hier insbesondere in Baden-Württemberg von einer hohen Steigerung der Zahl von Spielhallenerlaubnissen geprägt. Hintergrund dafür ist zunächst, dass die durch die Änderung der Spielverordnung ermöglichten neuen Geräte von den Spielern als deutlich attraktiver als die zuvor rechtlich zulässigen empfunden wurden und werden, was in der Folge zu einer Ausdehnung des Angebotes geführt hat. Da die bisher vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten des Planungs- und Ordnungsrechts den örtlichen Behörden keine hinreichende Handhabe zur Gegensteuerung boten, stieg allein in Baden-Württemberg nach der Feldstudie des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, die bundesweit alle Kommunen über 10.000 Einwohner erfasst, die Zahl der Spielhallenkonzessionen im Zeitraum von 2006 bis 2010 von 810 auf 1.236. Auch im darauffolgenden Zeitraum ebte die Entwicklung nicht ab, allein im Zuständigkeitsgebiet der Stadt Mannheim wurden im Jahr 2011 insgesamt 21 Erlaubnisse erteilt. Parallel dazu stieg die Zahl der in Spielhallen, aber auch in Gaststätten aufgestellten Geldspielgeräte, in Spielhallen von 6.964 im Jahr 2006 auf 12.582 im Jahr 2010.

Geldspielgeräte, wie sie in Spielhallen und Gaststätten aufgestellt werden, bergen jedoch aufgrund der schnellen Spielabläufe und der auf die Spieler einwirkenden optischen und akustischen Signale in hohem Maße die Gefahr, die Kontrolle über das eigene Spielverhalten zu verlieren und hierdurch ein problematisches Spielverhalten oder gar eine Spielsucht zu entwickeln. Sämtliche einschlägigen Studien belegen, dass von Geldspielgeräten insoweit das höchste Suchtrisiko ausgeht, weshalb im Wege eines multimodalen Ansatzes aus Gründen der Suchtprävention gegenzusteuern ist. Soweit es um die technischen Vorgaben für die Geldspielgeräte geht, sind diese durch eine von der Bundesregierung bereits angekündigte Änderung der Spielverordnung dahin zurückzuführen, dass ihr Charakter als Unterhaltungsspielgerät wieder stärker in den Vordergrund gerückt wird. Gleichzeitig ist durch entsprechende Vorgaben für den terrestrischen Be-

trieb dieser Geräte durch die Länder ein Beitrag zu leisten, um diesen Bereich des Glücksspielmarktes wieder stärker am Gesamtziel der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten. Dem dienen die Bestimmungen des Siebten Abschnitts des Gesetzentwurfs, die durch vereinzelte Vorschriften des Ersten Abschnitts (zum Beispiel § 2 Absätze 1, 4, 7 und 8) ergänzt werden.

Da auch Pferdewetten als Sportwetten einzuordnen sind, müssen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union Beschränkungen für Veranstaltungen und für das Vermitteln von Pferdewetten in kohärenter und systematischer Weise erfolgen. Dem kann nachhaltig und langfristig nur durch eine abgestimmte Regelung von Sport- und Pferdewetten Rechnung getragen werden. Die Regelungen des Fünften Abschnittes greifen die Regelungen für Sportwetten auf, wobei den besonderen Gegebenheiten bei den Pferdewetten in Bezug auf die tatsächlichen Besonderheiten und den bundesrechtlichen Rahmen des Rennwett- und Lotteriegesetzes sowie den bundesrechtlichen Ausführungsvorschriften dazu Rechnung getragen wird.

III. Regelungsfolgenabschätzung

Die Regelungen des Landesglücksspielgesetzes werden sich auf die Wirtschaft, die Kommunen und das Land auswirken. Es muss davon ausgegangen werden, dass Kosten für geforderte Maßnahmen auf die Verbraucher abgewälzt werden. Da diese hierdurch vom Spiel abgehalten werden könnten, handelt es sich um eine im Sinne der Suchtprävention durchaus positive Folge. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass Glücksspiel grundsätzlich verboten ist. Es kann allerdings unter besonderen Voraussetzungen, wie sie im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehen sind, ausnahmsweise zugelassen werden.

Sofern die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg nicht mehr Sportwetten mit festen Quoten im Auftrag des Landes anbieten darf, ist zu erwarten, dass sie in diesem Segment in gewissem Umfang Verluste haben wird. Da der Internetvertrieb wieder eröffnet und Werbung für Lotterien auch im Fernsehen sowie im Internet möglich sein wird, ist zu erwarten, dass der Verlust für das Land im Bereich der Sportwetten (Umsatz derzeit ca. 16,4 Mio. € p. a.) während der Experimentierphase kompensiert werden kann, zumal Sportwetten zu festen Quoten lediglich ca. 3 % des Umsatzes der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg ausmachen. Mit Wegfall des Internetvertriebs von Lotto 6aus49 ein Jahr nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages ist der Spieleinsatz bei der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg um etwa 19 Mio. € gesunken. Das entspricht etwa 2 % des Gesamtspieleinsatzes. Es wird erwartet, dass zumindest in dieser Größenordnung durch die Öffnung des Internets für das legale Glücksspiel Mehreinnahmen getätigt werden können. Aufgrund der Entwicklung des Internets zu einem alltäglichen Kommunikationsmittel könnten bei vorsichtiger Schätzung unter Zugrundelegung eines maßvollen Wachstums des Internetanteils bis zu 5 % der Gesamtspieleinsätze über Internet abgewickelt werden, was etwa 42 Mio. € entsprechen würde. Hinzu kämen die Steigerungen durch gewerbliche Spielvermittler, die zukünftig ebenfalls wieder das Internet nutzen dürfen. Diese hatten 2008 nach Schließung des Vertriebswegs Internet ca. 16 Mio. € weniger bei der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg eingespielt. Nicht genau vorhersagen lässt sich, inwieweit gesteigerte Spieleinsätze im Internet zusätzliche Spieleinsätze sind.

Während der Experimentierphase, in der konzessionierte Private Sportwetten veranstalten dürfen, wird das Land Sportwetten zu festen Quoten nur veranstalten und vermitteln dürfen, wenn die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg entweder selbst oder eine Gesellschaft, an der sie beteiligt ist, eine Konzession erhält. Sollte sie auch weiterhin Sportwetten anbieten dürfen, darf sie diese in ihren Annahmestellen vertreiben, d. h. für diese ändert sich nichts. Erhält die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg oder eine Gesellschaft, an der

sie beteiligt ist, keine Konzession, dürfen über die Annahmestellen nach dem Ablauf der Übergangsfrist des Artikels 1 § 29 Absatz 1 Erster GlüÄndStV keine Sportwetten zu festen Quoten mehr vertrieben werden. Da diese Sportwetten ca. 3 % des Umsatzes der von der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg vertriebenen Produkte ausmachen, ist von einer Umsatzeinbuße bei den einzelnen Annahmestellen in dieser Höhe auszugehen. Angesichts der Tatsache, dass die Vermittlung von Glücksspielen lediglich im Nebenerwerb zulässig ist, ist davon auszugehen, dass der Wegfall der Sportwetten nicht dazu führen wird, dass sich der Geschäftsbetrieb der Annahmestelle insgesamt nicht mehr rentiert.

Gewerbliche Spielvermittler, Wettvermittlungsstellen, Vermittler von Pferdewetten als Festquotenwetten und Spielhallen müssen am Sperrsystem mitwirken, um sicherzustellen, dass gesperrte Spieler nicht am Glücksspiel teilnehmen. Für den Anschluss an das Sperrsystem entstehen Investitions- und Betriebskosten. Nach vorsichtiger Schätzung dürften die Kosten für Hard- und Software bei etwa 1.500 € pro Spielhalle liegen, wenn eine internetbasierte Anbindung an die Sperrdatei zum Beispiel mit einem VPN-Tunnel erfolgen kann. Dazu kommen ggfs. Kosten für Lesegeräte von Ausweisen etc. sowie laufende Kosten wie Leitungskosten, Entgelte für die Nutzung des Systems in Form einer Abfragegebühr oder Sperrgebühr, die von den Kosten des Systems und der Anzahl der Abfragen abhängt. Diese Kosten können, da noch keine Konzeption für die zentrale Sperrdatei vorliegt, derzeit nicht abgeschätzt werden.

Auch die Verpflichtung, ein Sozialkonzept zu erstellen und anzuwenden, wird zu Kosten bei den Betreibern von Spielhallen, Wettvermittlungsstellen usw. führen, deren Höhe von den Angeboten des Marktes abhängen und nicht – auch mit Blick auf die unterschiedlichen Anforderungen je nach Gefährdungspotentials des angebotenen Glücksspiels – beziffert werden kann.

Nach Artikel 1 § 27 Absatz 1 Erster GlüÄndStV darf eine Erlaubnis für das Vermitteln von Pferdewetten nur noch erteilt werden, wenn die zuständige Behörde den Abschluss dieser Pferdewetten im Inland oder den Betrieb eines Totalisators für diese Pferdewetten im Inland erlaubt hat. Damit wird es zukünftig entgegen der jetzigen Rechtslage nicht mehr ohne Weiteres möglich sein, dass Buchmacher in Baden-Württemberg Wetten an ausländische Buchmacher oder ausländische Rennvereine vermitteln. Dies ist zukünftig nur noch möglich, wenn der ausländische Buchmacher beziehungsweise der ausländische Totalisator in Baden-Württemberg konzessioniert ist. Für die ausländischen Buchmacher beziehungsweise Totalisatoren entstehen hierdurch Kosten (Verwaltungsgebühren, Erstellen und gegebenenfalls Übersetzen der Antragsunterlagen), sofern sie eine entsprechende Erlaubnis beantragen. Sollten sie keine Erlaubnis beantragen, dürfen ihre Wetten in Baden-Württemberg nicht mehr vermittelt und angeboten werden. In so einem Fall würden auch Buchmacher aus Baden-Württemberg, die derartige Wetten bisher angeboten haben, einen Teil ihres Geschäfts verlieren. Ob es hierzu kommen wird und wie bedeutend dann die Auswirkungen für die baden-württembergischen Buchmacher sein werden, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

Positiv auf die Geschäftstätigkeit der Buchmacher und Totalisatoren dürfte sich die Öffnung des Internets für Pferdewetten auswirken.

Die Erträge der Spielbanken unterliegen künftig wie schon bisher der ordnungsrechtlichen weitgehenden Abschöpfung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der die Erlaubnis innehabenden Person. Die Ermäßigung der tariflichen Spielbankabgabe um die zu entrichtende, aus dem Betrieb der Spielbank resultierende Umsatzsteuer, die geänderten Abgabensätze bei der Spielbankabgabe und den weiteren Leistungen einschließlich der neu eingeführten Gewinnabgabe und die modifizierte abgabenrechtliche Behandlung falscher Spielmarken u. ä. führen insgesamt zu einer reduzierten Abgabenbelastung der Spielbanken und der jeweiligen die Erlaubnis innehabenden Person.

Gleichwohl werden die öffentlichen Haushalte durch diese Rechtsänderungen nicht belastet.

Dem Land entstehen keine Kosten, weil die Ermäßigung der Spielbankabgabe um die zu entrichtende Umsatzsteuer und die Absenkung der Abgabensätze zusammen mit der Einführung einer Gewinnabgabe wegen der bisher insoweit schon notwendigen sachlichen und persönlichen Billigkeitsmaßnahmen und des vom Bund im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung gewährten Ausgleichsbetrags per Saldo zu keinen Mindereinnahmen führen.

Auch den Kommunen entstehen durch diese Veränderung der Ertragsabschöpfung keine Nachteile. Die Gemeinden, in denen sich eine öffentliche Spielbank befindet, erhalten feste Zuweisungen aus dem Aufkommen der Erträge der Spielbanken nach dem Staatshaushaltsgesetz, auf deren Höhe die Änderung des Spielbankengesetzes keinen unmittelbaren Einfluss hat.

Das Vergabeverfahren ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand für das Innenministerium verbunden, der jedoch über die einzunehmende Gebühr abgegolten wird. Dadurch, dass zukünftig nur ein Vergabeverfahren durchgeführt werden soll, werden Synergieeffekte genutzt.

Die Regelung zur Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen einzelnen Spielhallen führt nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist dazu, dass bei deren Unterschreitung zum Beispiel eine von zwei Spielhallen schließen müsste. Dies wäre gleichbedeutend mit einem Erlaubnisentzug. Vor allem in solchen Fällen, in denen Spielhallen unterschiedlicher Betreiber „zu nahe“ beieinander liegen, entsteht damit ein Interessenkonflikt privater Unternehmen. Eine adäquate Lösung dieses Konflikts ist im Rahmen der Härtefallklausel zu suchen, wobei zeitlich befristete Übergangslösungen oder ggf. auch die Suche nach alternativen Standorten in Betracht kommen.

Die Auswirkungen des Verbots der Mehrfachkonzessionen für Spielhallen auf bestehende Betriebe, die eine Erlaubnis vor dem 28. Oktober 2011 erhalten haben, nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist zum 30. Juni 2017 hängen in hohem Maße von der jeweiligen Nachfolgenutzung der Räumlichkeiten durch die Betreiber und dem von ihnen dabei verfolgten Betriebskonzept ab. Die Härtefallklausel eröffnet hierzu die Option, Spielhallen zumindest bis zum Erreichen der üblichen Abschreibungsfristen zu betreiben; auch ein Rückbau von Mehrfachkonzessionen in Stufen ist möglich. Es besteht ohnehin kein umfassender Anspruch auf Gewährleistung einer einmal erlangten Rechtsposition für alle Zeit. Vielmehr ist der Gesetzgeber grundsätzlich dazu befugt, in bereits bestehende Rechte einzugreifen und diesen einen neuen Inhalt zu geben.

Für Betriebe, die nach dem 28. Oktober 2011 genehmigt wurden, gilt nur eine Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2013. Den Inhabern solcher Betriebe war zu diesem Zeitpunkt hinlänglich bekannt, dass Mehrfachkonzessionen künftig nicht mehr zulässig sein würden, sodass sie sich nicht auf Vertrauensschutz berufen können.

Die künftig gesetzlich geregelte Pflicht zur Durchführung von Einlasskontrollen unabhängig vom Alter der Gäste dürfte zu keinem messbaren höheren Aufwand führen. Diese Aufgabe können die ohnehin in der jeweiligen Spielhalle anwesenden Aufsichtspersonen erledigen, die dies bereits heute vor allem dann tun, wenn Zweifel daran bestehen, ob ein Gast volljährig und damit dazu berechtigt ist, sich in einer Spielhalle aufzuhalten.

Auswirkungen der Sperrzeitregelung sind nur dann zu erwarten, wenn im Einzelfall durch Entscheidung auf örtlicher Ebene eine Sperrzeitverkürzung in Abweichung von der vom Ordnungsgeber grundsätzlich festgelegten Sperrzeit für Spielhallen gewährt worden ist und diese rückgängig gemacht werden soll. Für neue Spielhallen gilt künftig der am Gedanken des Spielerschutzes ausgerichtete Wille des Gesetzgebers ohne Einschränkungsmöglichkeit.

Soweit den Kommunen bei der Überwachung von Spielhallen und den von den Betreibern einzuhaltenden Pflichten Kosten entstehen, können diese nach den Maßgaben des Kommunalabgabengesetzes geltend gemacht werden.

Die Abwicklung der Erlaubnisverfahren dürfte für die weiterhin zuständigen unteren Verwaltungsbehörden, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtzuständigkeit keinen zusätzlichen Aufwand verursachen. Zwar haben die Antragsteller künftig zusätzliche Voraussetzungen nachzuweisen, die inhaltliche Prüfung der Sozialkonzepte erfolgt allerdings durch das Regierungspräsidium Karlsruhe (s. u.). Die Beurteilung der objektbezogenen Voraussetzungen dürfte künftig durch das nun eindeutig geregelte Verbot von Mehrfachkonzessionen und dessen Flankierung durch die zwingende Abstandsvorschrift sogar deutlich einfacher sein. Denn bereits bisher galt auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für Spielhallen ein Gebot der räumlichen Trennung, um zu verhindern, dass Spieler direkt von einer Spielhalle in eine andere wechseln können. Die Umsetzung dieser Vorgabe in der Praxis war aber mit einem häufig nicht unerheblichen Aufwand und der Notwendigkeit der Abstimmung verschiedener Behörden oder Dienststellen verbunden. Dieser Aufwand entfällt künftig aufgrund der eindeutigen neuen Regelungen.

Für die Erteilung von Erlaubnissen können wie bisher zumindest die Kosten deckende Gebühren verlangt werden. Das Recht der Spielhallen ist zudem begrifflich dem Glücksspiel zuzurechnen und damit nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe h) der Dienstleistungsrichtlinie (DLR) von deren Geltungsbereich ausgenommen. Dies bedeutet, dass das in Artikel 13 Absatz 2 Satz 2 DLR festgelegte Kostendeckungsprinzip nicht als alleinige Richtschnur für die Festlegung von Gebühren zur Anwendung gelangt, sondern auch die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der in der Erlaubniserteilung liegenden öffentlichen Leistung für den Antragsteller zum Maßstab gemacht werden kann.

Dasselbe gilt für weitere beim Vollzug des Gesetzes anfallende Einzelfallentscheidungen.

Auf die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg als die für die Führung der Sperrdatei des Landes zuständige Person kommen im Zusammenhang mit der zentralen Sperrdatei Aufgaben zu. Da derzeit die konkrete Ausgestaltung der zentralen Sperrdatei noch nicht feststeht, kann der Umfang noch nicht abgeschätzt werden. Zum derzeitigen Zeitpunkt kann auch keine Aussage dazu gemacht werden, ob und in welchem Umfang zur Aufgabenerfüllung Investitionen getätigt werden müssen. Über die Möglichkeit, für Leistungen Gebühren zu erheben, können entstehende Kosten voraussichtlich kompensiert werden.

Auf das Regierungspräsidium Karlsruhe werden neue Aufgaben zukommen:

- Zulassung und Aufsicht über Wettvermittlungsstellen,
- Genehmigung ausländischer Totalisatoren und Buchmacher,
- Genehmigung der Teilnahmebedingungen bei Buchmachern und Totalisatoren,
- Prüfung der Sozialkonzepte bei den Spielhallen,
- Unterstützung der Kommunen beim Führen von Prozessen im Zusammenhang mit Spielhallen und
- Mitarbeit in Prüfgruppen.

Durch die ländereinheitlichen Verfahren fallen zwar Aufgaben, die dem Regierungspräsidium Karlsruhe bislang oblagen, in einem gewissen Umfang weg. Die hierdurch frei werdende Arbeitskapazität reicht jedoch nicht aus, die neuen Aufgaben aufzufangen. Zudem bleibt es bei der Zuständigkeit für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels und zwar auch im Internet, da es nur eine zentrale Zuständigkeit des Landes Niedersachsen für Maßnahmen nach Artikel 1 § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 Erster GlüÄndStV (Untersagung von Zahlungen) gibt.

Wie bereits im Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterien der Länder ausgeführt, entsteht beim Regierungspräsidium Karlsruhe zur Bewälti-

gung der neuen Aufsichtsaufgaben voraussichtlich ein personeller Mehrbedarf von zwei Arbeitskräften des gehobenen und einer halben Arbeitskraft des höheren Dienstes. Der genannte Bedarf wird sich erhöhen, wenn die Länder zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zur Sicherstellung eines staatlichen Angebots gemäß Artikel 1 § 10 Absatz 2 Erster GlüÄndStV eine gemeinsam geführte öffentliche Anstalt gründen, für die Baden-Württemberg bundesweit zuständig wäre.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass eine funktionierende Aufsicht für den Erhalt des Lotteriemonopols unverzichtbar ist. Mit dem Wegfall des Monopols würden dem Land Einnahmen von über 340 Mio. Euro im Jahr aus abzuführenden Zweckerträgen und Lotteriesteuer entgehen, die wahrscheinlich nur im geringen Umfang über die Besteuerung von privaten Lotterieranbietern kompensiert werden könnten.

IV. Ergebnis der öffentlichen Anhörung

Das Innenministerium hat nach Freigabe des Ministerrates vom 24. Juli 2012 den Gesetzentwurf in die Anhörung gegeben. Von den 58 um Abgabe einer Stellungnahme gebetenen Stellen haben sich die nachfolgenden Verbände, Organisationen und Stellen zu dem Entwurf geäußert:

- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Städtetag Baden-Württemberg
- Landkreistag Baden-Württemberg
- Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg
- Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG
- GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
- Staatliche Lottereeinnahme Glöckle OHG
- Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V.
- Deutscher Lottoverband
- Zentralverband der Staatlichen Lotterie-Einnehmer der Süddeutschen Klassenlotterie e. V.
- Fachverband der Lotterie-Einnehmer der Nordwestdeutschen Klassenlotterie e. V.
- Gewinnspareverein Südwest e. V.
- Gewinnspareverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken in Baden-Württemberg e. V.
- Sparda-Bank Baden-Württemberg eG
- Landesstelle für Suchtfragen
- Evangelische Gesellschaft eva
- Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim
- KJM-Stabsstelle c/o Bayerische Zentrale für neue Medien
- AGJ Fachverband für Prävention und Rehabilitation in der Erzdiözese Freiburg e. V.
- Automatenverband Baden-Württemberg e. V.
- Bundesverband Automatenunternehmer e. V.
- Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e. V.
- Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V.

- FORUM für Automatenunternehmen in Europa e. V.
- Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
- Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Baden-Württemberg e. V.
- DGB Bezirk Baden-Württemberg
- Diözese Rottenburg-Stuttgart
- Erzdiözese Freiburg Erzbischöfliches Ordinariat
- Evangelische Landeskirchen in Baden
- Evangelische Landeskirche in Württemberg
- Landesbeauftragter für den Datenschutz

Darüber hinaus hat die Stadt Ulm eine Stellungnahme abgegeben.

Von den vier angeschriebenen Verbänden, die dem Bereich des Pferdesports zuzurechnen sind, erfolgte keine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Das Direktorium für Vollblutzucht und Rennen e. V. hat in einem Gespräch im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Anmerkungen zum Gesetzentwurf und dessen späteren Vollzug vorgetragen. Aus dem Bereich der Suchthilfe haben sich fünf der insgesamt 19 angeschriebenen Organisationen geäußert.

Auch wenn zu einzelnen Bestimmungen Anregungen gegeben werden, wird der Entwurf grundsätzlich von den Kommunalen Landesverbänden, der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg, der Baden-Württembergischen Spielbanken GmbH & Co. KG, dem Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V., der Landesstelle für Suchtfragen, der Evangelischen Gesellschaft eva, dem Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Baden-Württemberg e. V. und der Stadt Ulm befürwortet.

Mit Verweis auf die europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ihrer Meinung nach bestehen, lehnen die Staatliche Lottereeinnahme Glöckle OHG, der Deutsche Lottoverband, der Zentralverband der Staatlichen Lottereeinnahmer der Süddeutschen Klassenlotterie e. V., der Fachverband der Lotterie-Einnahmer der Nordwestdeutschen Klassenlotterie e. V., der Automatenverband Baden-Württemberg e. V., der Bundesverband Automatenunternehmer e. V., der Deutsche Automaten-Großhandelsverband e. V., der Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V. und das FORUM für Automatenunternehmen in Europa e. V. den Entwurf ab. Die Verbände der Automatenaufsteller sehen in den Regelungen zu dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und zu den Mindestabständen sowie zu den Übergangsregelungen nicht gerechtfertigte Eingriffe in ihre Berufsausübungsfreiheit und in ihr Eigentum. Bei Abständen von 500 m können nach ihrer Auffassung zusätzlich städtebauliche Zielsetzungen konterkariert werden, worauf auch vereinzelt von kommunaler Seite aus verwiesen wurde. Außerdem wird der suchtpreventive Sinn dieser Maßnahme angezweifelt.

Der Schwerpunkt der Stellungnahmen betrifft die Regelungen bezüglich der Sozialkonzepte und der Spielhallen. In diesem Zusammenhang wurde vielfach bedauert, dass für Gaststätten keine Vorgaben gemacht werden, zumal über diese häufig der Einstieg ins Glücksspiel erfolge. Ebenso wurde teilweise das Fehlen von Regelungen für das Internetglücksspiel bemängelt. Von den Glücksspielanbietern wurden die Notwendigkeit dezidierter Regelungen zum Sozialkonzept und der Umfang der Schulungen in Frage gestellt. Aus dem Bereich der Suchthilfe kamen vielfach Vorschläge zur Ausgestaltung der Schulungen und der Sozialkonzepte.

Die Kommunalen Landesverbände begrüßen die Regelungen zu Mindestabständen zwischen Spielhallen sowie zu Jugendeinrichtungen. Der Gemeindetag hält

jedoch den Abstand von 500 m für sehr groß. Diese Distanz werde zu einer hohen Zahl streitiger Verfahren führen, wenn die im Gesetz vorgesehene Übergangsfrist Ende Juni 2017 abläuft. In ihrer Summe könnten die Vorgaben dazu führen, dass in manchen Gemeinden Spielhallen nicht mehr zulässig wären. Der Gemeindetag äußert vor diesem Hintergrund auch verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Kommunalen Landesverbände fordern zudem im Einklang mit den Regierungspräsidien nähere Vorgaben für die nach Ablauf der Übergangsfrist zur Anwendung gelangende Härtefallklausel und zum rechtlichen Schicksal der bestehenden Erlaubnisse. Außerdem wurde eine Präzisierung des Begriffs der Jugendeinrichtungen erbeten, auch weil die hierauf bezogene Abstandsregelung Auswirkungen auf kommunale Planungen hat.

Die Landesstelle für Suchtfragen, die Evangelische Gesellschaft e.V. und der AGJ Fachverband für Prävention und Rehabilitation in der Erzdiözese Freiburg e.V. haben die Einrichtung eines Beirates beziehungsweise einer Kommission angeregt, die Standards für die Sozialkonzepte entwickeln und Schulungskonzepte anerkennen soll.

Diese Stellen haben auch gefordert, zur Sicherstellung der Finanzierung der Präventionsarbeit und des Versorgungsangebotes mit Beratungsstellen eine feste Quote des Anteils der Mittel aus dem Wettmittelfonds und der Spielbankerträge für diese Zwecke festzuschreiben. Ähnliche Forderungen hinsichtlich der Finanzierung der suchtwissenschaftlichen Forschung hat die Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim gestellt.

Die Landesstelle für Suchtfragen und der AGJ Fachverband für Prävention und Rehabilitation in der Erzdiözese Freiburg e.V. sehen eine Konzessionierung der Spielbankerlaubnis auf 10 Jahre auch unter betriebswirtschaftlichen Aspekten für ausreichend, ohne dies näher zu begründen. Die Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG und der Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e.V. betonen die Notwendigkeit einer 15-jährigen Laufzeit. Die übrigen Angehörten haben sich zu dieser Frage nicht geäußert.

Die Kirchen und der DGB haben sich unter Herausstellung der Bedeutung des Tages gegen die Streichung des Buß- und Bettages als Tag, an dem Spielbanken und Spielhallen nicht geöffnet sein dürfen, ausgesprochen.

Der Gemeindetag Baden-Württemberg verweist auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der durch die zukünftige Erlaubnisprüfung und die Überwachung der Spielhallen entstehen wird, bemängelt das Fehlen eines Abschnitts „Kosten für die öffentlichen Haushalte“ und sieht die Ausführungen unter Abschnitt III Regelungsfolgenabschätzung als unzureichend an.

Insbesondere die Anbieter von Glücksspielen haben sich zu Details der auf ihr spezifisches Glücksspielsegment anzuwendenden Regeln geäußert.

Im Übrigen wird auf die als Anlage beigefügte Tabelle verwiesen, in der die wesentlichen Punkte zusammengefasst sind, die vorgebracht worden sind. Dieser Tabelle kann auch die Haltung der Landesregierung zum Vorgebrachten entnommen werden.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die allgemeinen Stellungnahmen keine wesentlichen neuen Argumente enthielten, die nicht bereits im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfs geprüft worden wären. Insoweit gelten die Ausführungen unter *A. Allgemeiner Teil* weiterhin. Für die Erlaubnisverfahren für Spielhallen und den Verwaltungsaufwand, der bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlich fixierten Betreiberpflichten entsteht, können Gebühren verlangt werden, für die nicht allein der Maßstab der Kostendeckung einschlägig ist. Es bestand deshalb kein Anlass, den Gesetzentwurf grundsätzlich zu ändern.

Die wichtigsten Änderungen sind folgende:

- stärkere Unterscheidung zwischen Verfahren, für die das Land zuständig ist, und ländereinheitlichen Verfahren,
- differenziertere Regelungen zum Sozialkonzept für Glücksspiele mit einem besonders niedrigen Gefährdungspotential,
- Wiederaufnahme des Buß- und Bettages als Tag, an dem Spielbanken und Spielhallen geschlossen bleiben müssen,
- Überarbeitung der Regelung zur Videoüberwachung in Spielbanken entsprechend den Anregungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz,
- Präzisierung des Begriffs der Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen in der Begründung,
- Klarstellung bzgl. der bisherigen Erlaubnisse in der Übergangsvorschrift.

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die Anregung der kommunalen Landesverbände aufgegriffen wird, zum Gesetz Anwendungshinweise zu geben.

B. Einzelbegründung¹

Abschnitt 7:
Spielhallen

Zu § 40 – Begriffsbestimmung

Die Begriffsdefinition für die Spielhalle knüpft an die Formulierung in § 33 i der Gewerbeordnung an, die ihren Niederschlag in Artikel 1 § 3 Absatz 7 Erster GlüÄndStV gefunden hat. Bereits in Artikel 1 § 2 Absatz 3 Erster GlüÄndStV hat diese Definition insofern eine Einschränkung erfahren, als der Betrieb reiner Unterhaltungsspielgeräte wie Flipper, Tischfußball, Darts oder Billard eine Erlaubnispflicht nicht auslöst und damit nicht Regulationsgegenstand des Gesetzes ist. Dies berücksichtigt die Auffassung der Europäischen Kommission im Vertragsverletzungsverfahren Nummer 2010/4143, wonach die Erlaubnispflicht für Spielstätten, in denen lediglich Unterhaltungsspielgeräte angeboten werden, als Erbringung einer Dienstleistung angesehen wird, die der Dienstleistungsrichtlinie unterfällt, eine Erlaubnispflicht für solche Betriebe aber eine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit bedeuten würde. Vor diesem Hintergrund und auch in Anbetracht der deutlich höheren Suchtgefahr, die vor allem von Geldspielgeräten ausgeht, legt das Gesetz daher seinen Fokus auf solche Spielhallen, die der Aufstellung von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit oder der Durchführung anderer Spiele nach § 33 d der Gewerbeordnung dienen. Da der in § 33 i der Gewerbeordnung verwendete Begriff des „ähnlichen Unternehmens“ in der Praxis keine Relevanz besitzt und solche Unternehmen ohnehin als Spielhalle eingestuft werden, wurde von einer weiteren Verwendung des Begriffs auch aus Gründen der sprachlichen Klarheit des Gesetzes Abstand genommen.

Die Definition des Geld- oder Warenspielgerätes mit Gewinnmöglichkeit obliegt auch nach der Föderalismusreform I dem Bund und gehört nicht zum Recht der Spielhallen im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG. Satz 2 nimmt insofern keine eigenständige Definition vor.

Unter Erprobungsgeräten sind solche Geräte zu verstehen, die den gerätespezifischen Vorgaben nach der Spielverordnung entsprechen, die aber von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt noch nicht zugelassen sind und zur Erprobung mit Billigung der örtlich zuständigen Behörden in einer Spielhalle aufgestellt und betrieben werden. Mit der Formulierung wird gleichzeitig klargestellt, dass solche Testgeräte auf die Zahl der maximal zulässigen Geräte anzurechnen sind.

Zu § 41 – Erlaubnis für Spielhallen

Absatz 1 unterstellt im Einklang mit der bisherigen Rechtslage den Betrieb einer Spielhalle der generellen Erlaubnispflicht, deren Voraussetzungen künftig allein in diesem Gesetz geregelt sind. Gleichzeitig wird klargestellt, dass weitere Ge-

nehmungserfordernisse wie zum Beispiel nach Baurecht, der Geräteaufstellererlaubnis nach § 33 c Absatz 1 beziehungsweise der Geeignetheitsbestätigung nach § 33 c Absatz 3 der Gewerbeordnung weiterhin Gültigkeit haben. Die Erlaubnis nach § 41 gilt gleichzeitig als Erlaubnis im Sinne von Artikel 1 § 4 Absatz 1 und § 24 Absatz 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Sie ist, wie dort in Artikel 1 § 24 Absatz 2 Satz 2 Erster GlüÄndStV vorgesehen, befristet, und zwar auf 15 Jahre. Diese Frist entspricht der für die Erteilung von Spielbankerlaubnissen gültigen Regelung in § 28 Absatz 6 Satz 1 und gewährt eine hinreichende Amortisationsfrist für die bei Errichtung einer Spielhalle getätigten Investitionen.

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.

Absatz 2 knüpft in den Nummern 1 und 4 an die bisherige Rechtslage nach § 33 i Absatz 2 Nummern 1 und 3 der Gewerbeordnung an. Durch den Verweis auf § 42 in Nummer 2 der Vorschrift werden diese Versagungsgründe ergänzt um die durch Artikel 1 § 25 Absätze 1 und 2 Erster GlüÄndStV vorgegebenen Kriterien des Verbots von Mehrfachkonzessionen und Mindestabständen zwischen einzelnen Spielhallen. Hinzu kommt eine Abstandsregelung zu Schulen und Jugendeinrichtungen (§ 42 Absatz 3).

Nach Nummer 3 muss künftig im Antragsverfahren ein Sozialkonzept vorgelegt werden, dessen näherer Inhalt in § 7 des Gesetzes umschrieben ist. Dieses Sozialkonzept ist mit den anderen Antragsunterlagen der örtlich zuständigen Behörde vorzulegen, die inhaltlich-fachliche Prüfung des Konzepts erfolgt jedoch durch die Glücksspielaufsicht beim Regierungspräsidium Karlsruhe. Dieses verfügt aufgrund seiner Erfahrungen als Vorort-Regierungspräsidium über einschlägige Fachkenntnisse, die in dieser Form und diesem Umfang bei den örtlichen Behörden nicht vorhanden sind. Die Erteilung der Erlaubnis erfolgt, sofern keine sonstigen Versagungsgründe gegeben sind, erst dann, wenn das Regierungspräsidium Karlsruhe das ihm von der zuständigen örtlichen Behörde übermittelte Sozialkonzept nicht beanstandet hat. Dies wird durch die Regelung in Absatz 3, wonach die Erlaubnis im Einvernehmen mit der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 47 Absatz 1 erteilt wird, klargestellt.

Die Pflicht zur Vorlage eines Sozialkonzeptes ist für den Bereich der Spielhallen neu. Sie wird von Artikel 1 § 6 Sätze 2 und 3 Erster GlüÄndStV vorgegeben. Im Bereich des staatlichen Spiels liegen Erfahrungswerte dafür vor, wie solche Konzepte gestaltet werden können. Mit der Benennung verantwortlicher Personen und dem Nachweiserfordernis über die Schulung des Aufsichtspersonals sind wesentliche Kriterien genannt. Die näheren Details zu den Mindestanforderungen an ein Sozialkonzept sind § 7 zu entnehmen. Einen wichtigen Anhaltspunkt liefern die „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, die als Anhang dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beigelegt sind.

Es wird bewusst davon Abstand genommen, die inhaltliche Bestimmung von Sozialkonzepten allein einer Stelle vorzubehalten. Zum einen hat die Automatenbranche bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens die Entwicklung von Sozialkonzepten in Angriff genommen. Zum andern gibt es eine Vielzahl einschlägig erfahrener Institutionen, die solche Konzepte erarbeiten können. Es steht Spielhallenbetreibern aber auch frei, das für ihren Betrieb geeignete Konzept selbst zu entwickeln, wobei vorhandene Konzepte als Vorlage dienen können.

Die Nichtvorlage eines Sozialkonzeptes im Erlaubnisverfahren stellt nach § 41 Absatz 2 Nummer 3 einen zwingenden Versagungsgrund dar. Die inhaltlich-fachliche Prüfung eines Sozialkonzeptes wird (siehe § 47 Absatz 5 Satz 3) der Glücksspielaufsicht des Regierungspräsidiums Karlsruhe übertragen. Die für die Durchführung des Siebten Abschnitts zuständigen örtlichen Gewerbebehörden verfügen anders als das Regierungspräsidium nicht über die fachliche Kompetenz, um ein

Sozialkonzept hinreichend beurteilen zu können. Eine entsprechende fachliche Kompetenz aufzubauen, wäre mit hohem Personal- und Sachaufwand verbunden und in Anbetracht der Struktur der zuständigen Gewerbebehörden kaum zumutbar.

Bei zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits bestehenden Spielhallen kann die Vorlage eines Sozialkonzeptes durch eine nachträgliche Auflage zur erteilten Erlaubnis nachgefordert werden. Angesichts des damit verbundenen Aufwands und der hohen Zahl betroffener Betriebe und des Schulungsbedarfs ist allerdings eine Übergangsvorschrift vorgesehen.

Die Befugnis, eine Erlaubnis für Spielhallen mit Nebenbestimmungen zu versehen, ergibt sich aus der für alle Erlaubnistatbestände nach diesem Gesetz gültigen Regelung in § 2 Absatz 4. Auch das Verbot der Überlassung einer erteilten Genehmigung zur Ausübung an Dritte nach § 2 Absatz 7 und die Pflicht zur Mitteilung erlaubnisrelevanter Tatsachen nach § 2 Absatz 8 gelten für Erlaubnisse für Spielhallen.

Absatz 4 ermöglicht den Widerruf, wenn im Nachhinein Tatsachen eintreten, die ein Versagen der Erlaubnis gerechtfertigt hätten oder wenn der Betreiber schwerwiegend gegen eine Verpflichtung verstoßen hat, die ihm nach dem Gesetz oder aufgrund der erteilten Erlaubnis obliegen.

Zu § 42 – Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen

Absatz 1 legt den Mindestabstand zwischen einzelnen Spielhallen fest. Die nähere Festlegung des Abstands hatte Artikel 1 § 25 Absatz 1 Erster GlüÄndStV den Ländern überlassen. Die Abstandsregelung flankiert das in Absatz 2 enthaltene, Artikel 1 § 25 Absatz 2 Erster GlüÄndStV entnommene Verbot sogenannter Mehrfachkonzessionen. Mit diesem soll verhindert werden, dass sich innerhalb eines Gebäudes oder eines Gebäudekomplexes wie z. B. eines Einkaufszentrums mehrere Spielhallen ansiedeln. 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. Dieses Phänomen war insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Änderung der Spielverordnung zum 1. Januar 2006 massiv und bundesweit zu beobachten. Das Zusammenwirken beider Vorgaben soll 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. Die darin liegende Beschränkung von Spielhallenbetreibern in ihrer Berufsausübungsfreiheit ist aus Gründen des Spielerschutzes gerechtfertigt. Bereits das bisherige Recht war darauf ausgelegt, die Anhäufung von Spielhallen, sogenannte „Mehrfachkonzessionen“, zu verhindern. Allerdings hat die Praxis gezeigt, dass die im Gewerberecht hierzu entwickelten Kriterien nicht ausreichend waren.

Die Abstandsbestimmung in Absatz 1 ist verbindlich, eine Abweichungsmöglichkeit durch Entscheidung der örtlichen Behörden ist bewusst nicht vorgesehen. Insgesamt dient diese Lösung einer – bezogen auf das Land – konsistenten Durchsetzung der ordnungsrechtlichen Vorstellungen des Landesgesetzgebers und vermeidet eine disperse Entwicklung aufgrund von unterschiedlichen Entscheidungen auf örtlicher Ebene.

Absatz 3 enthält – über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag hinausgehend – eine spezielle Ausformulierung des Jugendschutzgedankens, indem ein Mindestabstand von 500 m zu solchen Einrichtungen vorgesehen ist, die dem Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen dienen. Hierzu zählen insbesondere Schulen oder Jugendheime sowie Einrichtungen für den Schulsport. Nicht hierzu

zählen Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Spielplätze, da der Schutzzweck der Norm darin besteht, Jugendliche vor den Gefahren der Spielsucht zu schützen. Hingegen sind Kinder, die solche Einrichtungen nutzen, aufgrund ihres Entwicklungsstandes nicht in der Lage, diese Gefahren zu realisieren und daher insoweit nicht schutzbedürftig. Schon nach bisher bestehender Rechtslage konnte eine Erlaubnis für eine Spielhalle nach § 33 i Absatz 2 Nummer 3 der Gewerbeordnung versagt werden, wenn der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend befürchten lässt (siehe § 41 Absatz 2 Nummer 4). Aufgrund ihrer abstrakten Fassung war die Vorschrift jedoch nur in besonders herausgehobenen Fällen anwendbar, beispielsweise bei unmittelbarer Nachbarschaft einer Spielhalle zu einer Schule oder einem Jugendheim. Nunmehr ist der Mindestabstand zu bestehenden Kinder- und Jugendeinrichtungen landesrechtlich aus suchtpräventiven Gesichtspunkten verbindlich festgelegt.

Zu § 43 – Anforderungen an die Ausübung des Betriebs

Die Regelung des Absatzes 1, wonach die die Erlaubnis innehabende Person dafür zu sorgen hat, dass sich in der Spielhalle keine Kinder und Jugendliche aufhalten, dient dem Jugendschutz. Auch der Aufenthalt gesperrter Personen in der Spielhalle ist im Interesse der Suchtprävention und des Spielerschutzes zu verhindern.

In Satz 2 werden, um dies zu gewährleisten, Einlasskontrollen und der Abgleich mit der zentralen Sperrdatei nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehen. Angesichts des hohen Suchtpotentials, das Automaten Spiele besitzen, ist es gerechtfertigt, einen Abgleich mit der Sperrdatei vorzusehen.

Die Baden-Württemberg Studie zeigt, dass gerade in den Spielhallen Menschen mit Glücksspielsuchtproblemen anzutreffen sind. Von 471 bisher ausgewerteten befragten pathologischen Glücksspielern geben 57,7% an, dass das Automaten Spiel in Spielhallen (und Gaststätten) ihre ausschließliche Spielform ist. Weitere 34,6% geben das Automaten Spiel in Spielhallen (und Gaststätten) und weitere Spielformen als problematische Spielform an (ZI Mannheim, Stand 20. Januar 2012). Um diese Spieler davor zu bewahren, dass sich ihr Suchtverhalten weiter verfestigt, ist es besonders wichtig, dass auch in Spielhallen eine Spielersperre zur Geltung kommt. Dieses Ziel wird durch den Datenabgleich mit der Sperrdatei erreicht.

Erste Daten von Meyer und Hayer 2010 deuten an, dass in Spielbanken gesperrte Spielerinnen und Spieler zum Teil in Spielhallen ausweichen. Um dies zum Schutze der Spielerinnen und Spieler zu verhindern, ist es erforderlich, die Wirksamkeit des bestehenden spielformenübergreifenden Sperrsystems zu erhöhen und es auch auf die Spielhallen auszudehnen.

Die Spielersperre ist eine erfolgversprechende Interventionsform und schadensminimierende Maßnahme für problematische und pathologische Spielerinnen und Spieler. Sie ist eine externe Barriere, die einen inneren Veränderungsprozess anregen kann. Sie ist ein unterstützendes Hilfswerkzeug zur Verhaltensänderung und damit ein wichtiges Element im Rahmen einer erfolgreichen Glücksspiel-suchtprävention.

Die Hauptmotive, die zu einer selbst veranlassten Sperre führen, sind übermäßige Verluste beim Glücksspiel sowie der unkontrollierbare Drang zum Spielen. Dies bedeutet, dass Spielerinnen und Spieler, die eine Selbstsperre veranlassen, in hohem Maße belastet sind. Nach einer Stichprobe von Meyer und Hayer 2010 konnten drei Viertel der gesperrten Spieler nach den DSM-IV-Kriterien als problematische oder pathologische Glücksspieler eingestuft werden. Einer Spielersperre geht in der Regel eine Ambivalenzphase voraus. Diese ist dadurch geprägt, dass das Verlangen nach dem Glücksspiel zum Teil vielfältigen aber erfolglosen Versuchen, abstinent zu leben, gegenübersteht. Der Spielersperre folgt re-

gelmäßig eine Verbesserung der verschiedenen Parameter des Spielverhaltens (Verlangen, emotionale Belastung, Einbuße an Lebensqualität) sowie des glücksspielbezogenen Problemstatus (Meyer und Hayer 2010, Nelson et al. 2009). Aus der Studie von Nelson et al. 2009 geht hervor, dass 13 Prozent der Befragten seit der Spielsperre nicht mehr spielten, 40 Prozent waren die letzten sechs Monate vor der Befragung abstinent. Bei keinem der Befragten hat sich die Spielintensität oder Spielhäufigkeit erhöht. Die positiven Veränderungen sind bereits nach vier Wochen evident und auch nach einem Jahr noch wirksam (Meyer und Hayer 2010).

Nach diesen Studien gehen die gewünschten Effekte von Spielsperren aus. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es erforderlich, der Spielsperre zum Schutze der Spieler eine möglichst breite Wirkung zu verschaffen.³

Nach Artikel 1 § 2 Absatz 3 Erster GlüÄndStV gelten mehrere Vorschriften aus dessen Ersten Abschnitt auch für Spielhallen. Hierzu gehören die Artikel 1 § 6 und 7 Erster GlüÄndStV, die Vorgaben für das Sozialkonzept und zur Aufklärung von Spielerinnen und Spielern enthalten. Die dortigen Vorgaben werden, soweit sie für Spielhallen einschlägig sind, in § 43 Absatz 2 übernommen. Satz 1 entspricht Artikel 1 § 6 Satz 1 Erster GlüÄndStV, Satz 2 knüpft an dessen § 7 an. Zwar kennt bereits § 6 Absatz 4 Satz 2 der Spielverordnung eine Verpflichtung des Aufstellers von Geldspielgeräten, in einer Spielhalle Informationsmaterial über Risiken des übermäßigen Spielens sichtbar auszulegen. Die Formulierung in Satz 2 stellt demgegenüber eine Präzisierung dar und ermöglicht zusätzlich zur Auslage von Informationsmaterial weitere Möglichkeiten, wie dieser Informationspflicht nachgekommen werden kann.

Mit dem Verbot in Absatz 3 soll erreicht werden, dass eine Spielerin oder ein Spieler, der das mitgeführte Geld verspielt hat, sich in einer Spielhalle nicht ohne Weiteres mit frischem Bargeld eindecken kann. In einer solchen Situation, in der die gängigen Steuerungsmechanismen für vernünftiges Handeln beeinträchtigt sein können, soll die Person vielmehr dazu veranlasst werden, die Spielhalle zu verlassen. Dies gibt ihr die Möglichkeit, von der bisherigen Umgebung unbeeinträchtigt und mit gewissem zeitlichen Abstand zu überdenken, ob sie das verlustreiche Spiel tatsächlich fortführen oder doch beenden will. Der Ausschluss auch der Duldung von entsprechenden Geräten soll Umgehungen verhindern. Das Verbot der Kreditgewährung nach § 8 gilt ohnehin.

Das Verbot des Aufstellens und Betriebs von Geräten, an denen die Teilnahme am Glücksspiel im Internet ermöglicht wird, in Absatz 4 entspricht der bisherigen Rechtslage. Damit ist gleichzeitig klargestellt, dass in Spielhallen nur der Betrieb solcher Geräte zulässig ist, wie sie in § 40 genannt und von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zugelassen sind.

Das Verbot, in Spielhallen Wetten abzuschließen, greift die Vorgabe von Artikel 1 § 21 Absatz 2 Erster GlüÄndStV auf, wonach in Gebäuden oder Gebäudekomplexen, in denen sich eine Spielhalle befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen.

Mit der Regelung des Absatzes 5 soll Umgehungsversuchen vorgebeugt werden, die bereits Gegenstand konkreter Verfahren vor den Verwaltungsbehörden sind. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass in den Räumen einer Spielhalle während der für Spielhallen gültigen Sperrzeit ein Gaststättenbetrieb aufgenommen werden soll, für den wiederum kürzere Sperrzeiten gelten würden. Der Hauptzweck dieser Betriebsänderung dürfte hingegen vor allem darin bestehen, in der Gast-

³ Quellen: Gerhard Meyer, Tobias Hayer: Die Effektivität der Spielsperre als Maßnahme des Spielerschutzes. Eine empirische Untersuchung von gesperrten Spielern. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010, Sarah E. Nelson, John H. Kleschinsky, Richard A. LaBrie, Sara Kaplan, Howard J. Shaffer: One Decade of Self Exclusion: Missouri Casino Self-Excluders Four to Ten Years after Enrollment 2009 in Gambling Studies, Jahr 2010, Ausgabe 26, Seiten 129 bis 144.

stätte weiterhin Geldspielgeräte zu betreiben. Denn nach § 3 Absatz 1 Satz 1 der Spielverordnung dürfen in Schank- und Speisewirtschaften bis zu drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Mit solchen Gestaltungen würde zum einen die Sperrzeitregelung nach § 46 Absatz 1 konterkariert, zum anderen besteht in hohem Maße aufgrund der Erfahrungen der örtlichen Behörden die Gefahr des Missbrauchs insofern, dass in dem Betrieb die Zahl der aufgestellten Geldspielgeräte nicht im erforderlichen Umfang auf maximal drei reduziert wird. Zudem belegen die Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere seit dem Inkrafttreten der Fünften Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3495) zum 1. Januar 2006, eine klare Tendenz dahingehend, Betriebe als Schank- und Speisewirtschaft zu deklarieren mit dem alleinigen Ziel, in diesen Geldspielgeräte aufzustellen. Tatsächlich liegt in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle kein Gastronomiebetrieb vor, was nach den einschlägigen Vorgaben der Spielverordnung aber Voraussetzung für eine entsprechende Geeignetheitsbestätigung nach § 33 c Absatz 3 der Gewerbeordnung wäre. Um solchen Umgehungsversuchen von vornherein wirksam zu begegnen und gleichzeitig eine klare Trennung der Betriebsarten zu erreichen, in denen Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen (Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften, Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher), ist eine entsprechende Einschränkung daher angemessen.

Zu § 44 – Anforderungen an die Werbung und Ausgestaltung

Die Regelung zur äußeren Gestaltung einer Spielhalle in Absatz 1 greift Artikel 1 § 26 Absatz 1 Erster GlüÄndStV auf, bringt aber dessen aus der Begründung ersichtlichen Willen klarer zum Ausdruck. Danach ist nicht 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 Spielbanken 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.

Das Verbot des Ansprechens von Minderjährigen durch die Werbung in Absatz 2 übernimmt die einschlägige Vorgabe von Artikel 1 § 5 Absatz 2 Erster GlüÄndStV.

Die Anforderungen des Absatzes 3, wonach von allen Spielplätzen aus einsehbare Uhren anzubringen sind und für ausreichenden Einfall von Tageslicht zu sorgen ist, entsprechen einer Empfehlung des Fachbeirats Glücksspielsucht⁴. Es soll verhindert werden, dass Spieler trotz der von den Geräten einzuhaltenden Spielpause das Zeitgefühl verlieren und nicht mehr überschauen, wie lange sie bereits spielen. Diesem „Las-Vegas-Effekt“ und der dadurch bedingten Beeinträchtigung der Selbstwahrnehmung soll entgegengewirkt werden. Eine dem § 29 Abs. 4 entsprechende Regelung konnte nicht aufgenommen werden, weil dem Land für die gerätebezogenen technischen Vorgaben die Gesetzgebungskompetenz fehlt.

Es wurde auch bewusst auf eine Vorschrift verzichtet, die zum Abkleben von Fensterscheiben verpflichtet, weil dies unweigerlich zur Verdunkelung der Spiel-

⁴ Vgl. die Studie des Fachbeirats Glücksspielsucht vom 9. Juni 2010 „Rechtspolitische Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Casinos“.

halle führt. Abgelebte Scheiben verhindern außerdem nicht nur eine soziale Kontrolle durch Einblick von außerhalb, sondern fördern auch das dissoziative Erleben und „Eintauchen“ in die Spielhalle. Auch Aspekte der Kriminalprävention können eine jederzeitige Einsichtsmöglichkeit von Außen in die Spielhalle, ohne diese betreten zu müssen, rechtfertigen. Vielmehr soll zur besseren Kontrolle zumindest ein Teil der Fenster und Türen von Folien und ähnlichen Gestaltungsmitteln, die einen Einblick von außen verhindern, freigehalten werden.

Zu § 45 – Sperrdatei in Spielhallen

Wegen der Notwendigkeit, auch in Spielhallen einen Abgleich mit der Sperrdatei vorzunehmen, wird auf die Ausführungen zu § 43 verwiesen.

Nach § 4 Absatz 3 sind Betreiber von Spielhallen verpflichtet, unverzüglich bei ihnen eingereichte Anträge auf Selbstsperrungen an die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels nach § 9 Absatz 4 beauftragte juristische Person weiterzuleiten.

Zu § 46 – Sperrzeit und Feiertagsruhe

Die Sperrzeit für Spielhallen in Absatz 1 Satz 1 wird aus § 9 Absatz 1 Satz 3 der Gaststättenverordnung unverändert übernommen; diese Bestimmung wird im Gegenzug aufgehoben. Satz 2 eröffnet allerdings, insofern abweichend von der bisherigen Regelung des § 12 der Gaststättenverordnung, eine Veränderung der Sperrzeit bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses nur insofern, als der Beginn der Sperrzeit vorverlegt oder dessen Ende hinausgeschoben werden kann. Eine Verkürzung der Sperrzeit – mit der Folge einer Verlängerung der Öffnungszeiten – ist damit künftig nicht mehr möglich. Während insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung und des dadurch begünstigten Booms zu Mehrfachspielhallen häufig mehr Sperrzeitverkürzungen bis hin zu einem Betrieb rund um die Uhr gewährt wurden, soll künftig die Grundentscheidung des Normgebers umfassend verbindlich sein. Dies entspricht auch einem grundlegenden Gedanken des Spielerschutzes.

Die für Spielbanken vorgesehene Regelung der Tage, an denen ein Spielbetrieb nicht eröffnet werden darf, wird auf den Betrieb von Spielhallen und den von Geldspielgeräten in Gaststätten ausgedehnt.