

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz – LGlüG –)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, den die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins am 15. Dezember 2011 unterzeichnet haben, wird der am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag fortentwickelt. Die vorgesehenen Änderungen beruhen insbesondere auf den Ergebnissen einer Evaluierung und den aus einer umfassenden Anhörung der Beteiligten gewonnenen Erkenntnissen sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Gerichtshofs der Europäischen Union. Ferner werden die Erkenntnisse aus der im Auftrag der Länder durchgeführten international vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens berücksichtigt, die die nationale Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages um eine international vergleichende Perspektive ergänzt.

Auch künftig soll an einer strikten Regulierung der Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels festgehalten werden. Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht jedoch im Vergleich zur bisherigen Rechtslage differenziertere Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vor, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen. Während Lotterien – wie nach bisheriger Rechtslage – grundsätzlich einem staatlichen Veranstaltungsmonopol unterliegen, soll der Bereich der Sportwetten im Rahmen einer Experimentierklausel für eine begrenzte Anzahl privater Konzessionäre geöffnet werden. Ferner soll das bislang bestehende Internetverbot gelockert werden. Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt haben, ist eine effektive Durchsetzung des Internetverbots gegenüber den zumeist im Ausland ansässigen Anbietern derzeit nur schwer zu realisieren. Infolgedessen hat sich im Internet ein Schwarzmarkt etabliert, der durch ein striktes Internetverbot nicht wirksam bekämpft werden kann. Um den Spieltrieb der Bevölkerung auch in diesem Bereich in rechtmäßige Bahnen zu lenken und die mit illegalen Glücksspielangeboten im Internet verbundenen Gefahren zurückzudrängen, soll die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet künftig unter restriktiven Vorgaben zugelassen werden.

Schließlich sieht der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag Vorgaben für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen vor. Damit machen die Länder von ihrer Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch, die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform 2006 übertragen worden ist. Der ordnungsrechtliche Regulierungsansatz zum gewerblichen Automatenspiel tritt ergänzend neben die automatenbezogenen Regelungen des Bundes in der Spielverordnung in der Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) und zielt darauf ab, das Angebot an gewerblichen Geldspielautomaten zu begrenzen. Die neuen Regelungen tragen zu einer in sich stimmigen und kohärenten Regulierung des Glücksspielmarktes bei, die bereits der Gerichtshof der Europäischen Union in seinen Urteilen vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Markus Stoß u. a. und C-46/08, Carmen Media Group) angemahnt hatte.

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht in Artikel 1 § 10 Abs. 3 vor, dass Klassenlotterien künftig nur noch von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden dürfen. Bislang werden Klassenlotterien von zwei Anstalten des öffentlichen Rechts veranstaltet und durchgeführt, nämlich von der Nordwestdeutschen Klassenlotterie und der Süddeutschen Klassenlotterie. Mit dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV), der von den Regierungschefinnen und Regierungschefs aller Länder unterzeichnet wurde, werden die in dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag festgelegten Regelungen durch die Gründung einer von allen Ländern getragenen Gemeinsamen Klassenlotterie vollzogen. Die bundesweit einheitliche Veranstaltung von Klassenlotterien dient einer Stärkung der vom Gerichtshof der Europäischen Union geforderten Kohärenz glücksspielrechtlicher Normen. So soll die vorgesehene länderübergreifende Zusammenfassung des Glücksspielangebots im Bereich der Klassenlotterien bei einem einzigen, von sämtlichen Vertragsländern getragenen Veranstalter eine konsequente Ausrichtung an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages erleichtern und durch den Abbau von Mehrfachstrukturen die Transparenz gegenüber spielinteressierten Personen und die Effizienz bei der Aufgabenerfüllung steigern.

Die veränderten Rahmenbedingungen des Glücksspielstaatsvertrages haben auch Auswirkungen auf das Spielbankgesetz vom 19. November 1985 (GVBl. S. 260), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2009 (GVBl. S. 81), BS 716-6, sowie die Spielordnung vom 21. Juli 2008 (GVBl. S. 135), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 716-6-1, da sich der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages auch auf Spielbanken bezieht.

Damit der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag und der Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder in Kraft treten können, ist gemäß Artikel 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz die Zustimmung des Landtags durch Gesetz erforderlich. Ferner bedürfen die im Landesglücksspielgesetz vom 3. Dezember 2007 (GVBl. S. 240), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 318), BS Anhang I 141, enthaltenen Ausführungsbestimmungen sowie das Spielbankgesetz und die Spielordnung einer Anpassung an die Neuregelungen im Glücksspielstaatsvertrag.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Landesgesetz wird die erforderliche Zustimmung des Landtags zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder herbeigeführt. Gleichzeitig werden die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen sowie das Spielbankgesetz und die Spielordnung den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst.

Die Regelungen haben keinen Einfluss auf die Bevölkerungs- und Altersentwicklung.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) vom 15. Dezember 2011 erstreckt sich künftig auch auf Spielhallen, Gaststätten, Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, und Pferdewetten. Hierdurch entstehen vorrangig zusätzliche Aufgaben für die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Den für die Erteilung der Spielhallenerlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung zuständigen kommunalen Behörden wird lediglich die Zuständigkeit für die Erteilung der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle nach § 24 Abs. 1 GlüStV übertragen. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Zuständigkeit für die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung und der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV im Sinne einer Konzentrationswirkung zusammenfällt, sodass der Antragsteller im Ergebnis nur eine Erlaubnis erhält. Der hiermit verbundene Mehrauf-

wand für die kommunalen Behörden ist gering, weil sie im Rahmen des Erlaubnisverfahrens die Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, die die Glücksspielrechtlichen Anforderungen an die Erlaubniserteilung prüft, einzuholen hat und an deren Entscheidung gebunden ist. Ein eigener Prüfaufwand entsteht für die kommunalen Behörden nicht. Die hiermit verbundenen zusätzlichen Aufgaben der kommunalen Behörden sind daher nicht konnexitätsrelevant, sodass für den Landeshaushalt insoweit keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben wird der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) nunmehr insbesondere die Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung des Jugendschutzes und der sonstigen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages und dieses Gesetzes in den Wettvermittlungsstellen, Verkaufsstellen der Konzessionsnehmer, Spielhallen, Gaststätten und Pferdewettvermittlungsstellen übertragen. Die Übertragung dieser Zuständigkeit auf die ADD als landesweit zuständiger Behörde gewährleistet eine einheitliche Rechtsanwendung und bündelt das erforderliche Fachwissen an einer Stelle. Um den Vollzug der Aufsichtszuständigkeit sicherzustellen, ist zusätzliches Personal unabdingbar. Der Umfang des Personalmehrbedarfs ist in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen eingehend geprüft worden. Es besteht Einigkeit, dass der Personalmehrbedarf vorrangig aus entsprechend geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gedeckt werden soll, die im Rahmen von Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur freigesetzt werden. Die zu erwartenden Mehrausgaben bei den Personal- und Sachkosten (Fahrt- und Reisekosten des Vollzugsdienstes, Prozesskosten, Beauftragung eines privaten Unternehmens mit der Durchführung von Testkäufen und Testspielen zur Überwachung des Jugendschutzes) können jedenfalls teilweise durch Gebühren nach Erlass entsprechender Gebührentatbestände aufgefangen werden.

Die Länder unterhalten beim hessischen Ministerium des Innern und für Sport eine Geschäftsstelle, die die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden, die Tätigkeit des Glücksspielkollegiums und die Tätigkeit des Fachbeirats unterstützt. Die Personal- und Sachkosten werden zwischen den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel aufgeteilt. Entsprechendes gilt für die Kosten (Aufwandsentschädigung und Auslagenersatz), die durch den Fachbeirat entstehen, der die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Hierdurch entstehen allenfalls geringe Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Personal- und Sachkosten, die im Zusammenhang mit Aufgaben anfallen, die nach § 9 a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 und § 23 Abs. 1 GlüStV von einer Landesbehörde für alle Länder wahrgenommen werden, werden unter Berücksichtigung etwaiger Einnahmen aus dieser Tätigkeit nach dem Entwurf der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3 GlüStV, die länder einheitlichen Verfahren nach § 9 a GlüStV und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV anteilig von allen Ländern gemeinsam getragen. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist – vorbehaltlich des Inkrafttretens der Verwaltungsvereinbarung – davon auszugehen, dass die anfallenden Kosten grundsätzlich vollständig aus Gebühreneinnahmen finanziert werden können.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur.

§ 11
Spielhallen

(1) Eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle darf nur erteilt werden, wenn

1. die Ziele des § 1 GlüStV nicht entgegenstehen,
2. der Antragsteller darlegt, welche erforderlichen Maßnahmen er ergreifen wird, um die Einhaltung
 - a) der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV,
 - b) der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV,
 - c) der Anforderungen an das Sozialkonzept und der übrigen Anforderungen nach § 6 GlüStV und
 - d) der Anforderungen an die Aufklärung, insbesondere über die Suchtrisiken, nach § 7 GlüStV sicherzustellen,

3. die Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird,
4. die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet.

Die zuständige Erlaubnisbehörde kann mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach Satz 1 Nr. 4 festgesetzten Mindestabstand zulassen.

(2) Eine Befreiung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV von den Vorgaben des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 darf nur zugelassen werden, wenn die Gesamtzahl der Gewinnspielgeräte in den in einem baulichen Verbund untergebrachten Spielhallen 36 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird; eine Befreiung von den Vorgaben des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 soll zugelassen werden, wenn dies nach Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV aus Gründen des Vertrauens- oder Bestandsschutzes des Antragstellers erforderlich ist. Die Befreiung darf nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus zugelassen werden.

(3) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

(4) In einer Spielhalle dürfen keine Geräte aufgestellt werden, die es Spielern ermöglichen, auch ohne Vermittlung der Spielhalle Glücksspielverträge abzuwickeln, oder mit deren Hilfe sich Spieler Geld beschaffen können.

(5) Spielhallen schließen Personen, die dies beantragen (Selbstsperrung), von der Teilnahme am Automatenspiel aus und tragen die zur Identifizierung erforderlichen Daten, insbesondere Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift, in eine Spielersperrliste ein. Sofern die zu sperrenden Personen einwilligen, können Lichtbilder gefertigt werden. Die erhobenen Daten dürfen für den vereinbarten Zeitraum in der Spielersperrliste geführt und im Rahmen der Eingangskontrolle verwendet werden. Nach Ablauf der Sperre sind die Daten unverzüglich zu löschen.

(6) Minderjährigen und gesperrten Personen ist der Zutritt zu einer Spielhalle nicht gestattet. Vor jedem Zutritt zu einer Spielhalle ist durch Kontrolle des Ausweises eine Identitätskontrolle sowie ein Abgleich mit der Spielersperrliste vorzunehmen.

(7) Zum Zwecke der Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten sind Spielhallen verpflichtet, die Ein- und Ausgänge sowie den Kassenbereich der Spielhalle mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) zu überwachen. Die von den optisch-elektronischen Einrichtungen übertragenen Bilder sind zu speichern und spätestens 48 Stunden nach der Speicherung zu löschen, es sei denn, die Aufzeichnungen sind für laufende polizeiliche, staatsanwaltschaftliche oder strafgerichtliche Verfahren erforderlich. Sie

sind unverzüglich zu löschen, wenn sie hierfür nicht mehr erforderlich sind. Die von den optisch-elektronischen Einrichtungen übertragenen Bilder dürfen von dem Erlaubnisinhaber oder den mit seiner Vertretung beauftragten Personen zu dem in Satz 1 genannten Zweck verarbeitet und genutzt werden. Auf den Umstand der Videoüberwachung und die verantwortliche Stelle ist für Spielhallengäste und Personal an gut sichtbarer Stelle hinzuweisen.

(8) Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 0.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. An den folgenden Tagen ist das Spiel in Spielhallen nicht zugelassen:

1. am Karfreitag, am Volkstrauertag und am Totensonntag jeweils ab 4.00 Uhr,
2. am Allerheiligentag von 11.00 bis 20.00 Uhr,
3. am 24. Dezember ab 11.00 Uhr und
4. am 25. Dezember von 0.00 bis 24.00 Uhr.

§ 12

Gaststätten und Pferdewettvermittlungsstellen

(1) In Gaststätten (Schankwirtschaften, Speisewirtschaften oder Beherbergungsbetriebe) dürfen neben den zugelassenen Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit keine weiteren Glücksspiele vertrieben, insbesondere keine Geräte aufgestellt werden, die darauf ausgerichtet sind, Spielern die Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen.

(2) Der Inhaber einer Gaststättenerlaubnis ist, soweit in der Gaststätte Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit zugelassen sind, verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck hat er

1. sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme am Spiel ausgeschlossen sind,
2. Spieler über die Gewinnwahrscheinlichkeit und die Verlustmöglichkeit sowie über die Suchtrisiken der angebotenen Spiele und Behandlungsmöglichkeiten zu informieren und
3. das Personal der Gaststätte in der Früherkennung problematischen und pathologischen Spielverhaltens schulen zu lassen.

(3) In Pferdewettvermittlungsstellen dürfen neben den erlaubten Pferdewetten und den zugelassenen Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit keine weiteren Glücksspiele vertrieben, insbesondere keine Geräte aufgestellt werden, die darauf ausgerichtet sind, Spielern die Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen. Absatz 2 gilt entsprechend.

Begründung zum Landesgesetz

A. Allgemeines

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins haben am 15. Dezember 2011 den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag unterzeichnet. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages wurden neu akzentuiert und ermöglichen künftig differenziertere Maßnahmen zu den einzelnen Glücksspielformen im Hinblick auf ihre jeweils spezifischen Gefährdungspotentiale.

Lotterien unterliegen auch weiterhin grundsätzlich einem staatlichen Veranstaltungsmonopol. Grund hierfür sind in erster Linie die besonderen Manipulationsgefahren, die sich aus der Intransparenz der Gewinnermittlung und der angesammelten hohen Summen ergeben können. Demgegenüber dürfen Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential wie Sozial- oder Fernsehlotterien und das Gewinnsparen – der bisherigen Rechtslage entsprechend – auch von privaten Veranstaltern angeboten werden.

Um der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen entgegenzuwirken, wird der Bereich der Sportwetten künftig für eine begrenzte Anzahl privater Veranstalter geöffnet. So soll für einen Zeitraum von sieben Jahren anstelle des Wettmonopols ein Konzessionssystem mit maximal 20 Sportwettkonzessionen erprobt werden, die nach Durchführung eines unionsweiten Auswahlverfahrens erteilt werden. Auf diese Weise soll überprüft werden, ob das Glücksspielangebot in diesem Sektor kanalisiert und in rechtmäßige Bahnen gelenkt werden kann. Gleichzeitig wird unter dem Aspekt der Schwarzmarkt看ämpfung das Internetverbot gelockert. Die Evaluierung des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages hat gezeigt, dass das Angebot von unerlaubten Glücksspielen im Internet zugenommen hat, da die Durchsetzung des bestehenden Internetverbots insbesondere gegenüber ausländischen Anbietern mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Den illegalen Angeboten im Internet soll daher eine legale und den Spieler- und Jugendschutz berücksichtigende Alternative im Bereich der Lotterien, Sportwetten und Pferdewetten gegenübergestellt werden. Wegen des sehr hohen Manipulations- und Suchtrisikos bleiben Casinospiele im Internet jedoch auch künftig verboten.

Schließlich wird das gewerbliche Automatenpiel in Spielhallen erstmals staatsvertraglich geregelt. Damit machen die Länder von ihrer Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch, die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform 2006 übertragen worden ist. Mit der Einführung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, Vorgaben zur Einhaltung von Mindestabständen und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen soll die Zahl der Spielhallen begrenzt und der Entstehung spielbankähnlicher Großspielhallen entgegengewirkt werden. Gleichzeitig werden die Regelungen zum Spieler- und Jugendschutz verbessert.

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht in Artikel 1 § 10 Abs. 3 vor, dass Klassenlotterien künftig nur noch von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden dürfen. In Umsetzung dieser Vorgabe haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder einen Staatsvertrag über die

Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV) unterzeichnet. An die Stelle der beiden Anstalten des öffentlichen Rechts, die bisher Klassenlotterien veranstaltet und durchgeführt haben, der Nordwestdeutschen Klassenlotterie und der Süddeutschen Klassenlotterie, tritt damit ein bundesweit einheitlich agierender Veranstalter von Klassenlotterien, der von allen Vertragsländern getragen wird. Die bisherigen Anstalten werden im Rahmen einer Gesamtrechtsnachfolge in die neue GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder eingebracht. Sitz der neuen Anstalt ist in Hamburg und München. Mit Gründung der bundesweit einheitlich agierenden GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder wird sichergestellt, dass die ordnungsrechtliche Aufgabe zur Gewährleistung eines an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages ausgerichteten Spielangebots im Bereich der Klassenlotterien bestmöglich erfüllt wird.

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag und der Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder bedürfen gemäß Artikel 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz der Zustimmung des Landtags durch Gesetz. Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet neben dieser Zustimmung die erforderlichen Anpassungen des Landesrechts an die veränderten Rahmenbedingungen des Glücksspielrechts. Die durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehenen Neuregelungen betreffen auch das Spielbankgesetz vom 19. November 1985 (GVBl. S. 260), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2009 (GVBl. S. 81), BS 716-6, sowie die Spielordnung vom 21. Juli 2008 (GVBl. S. 135), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 716-6-1. Im Unterschied zur bisherigen Verpflichtung der Spielbanken, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten, ist nunmehr ein übergreifendes Sperrsystem vorgesehen, das gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) vom 15. Dezember 2011 zentral von der zuständigen Behörde des Landes Hessen geführt wird. Die neuen Vorgaben werden nunmehr auch für Spielbanken umfassend im Landesglücksspielgesetz geregelt, sodass die bisherigen Regelungen im Spielbankgesetz und in der Spielordnung zu streichen sind. Gleichzeitig wird die im Spielbankgesetz enthaltene Bestimmung zur Finanzierung der Beratungsstellen für Glücksspielsucht und der Forschungsprojekte gestrichen, da die Finanzierung künftig nicht mehr durch Festsetzung einer Sonderabgabe gegenüber dem Veranstalter oder Spielbankunternehmen, sondern durch das Land aus den von den Veranstaltern öffentlicher Glücksspiele einschließlich der Konzessionsnehmer an das Land abzuführenden Mittel sichergestellt wird.

Ergebnis der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und des Kommunalen Rates

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat innerhalb der gesetzten Frist keine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abgegeben. Die Mitglieder des Kommunalen Rates haben den Gesetzentwurf im Umlaufverfahren zur Kenntnis genommen.

Demografischer Wandel

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung. Bei den Regelungen handelt es sich

um ordnungsrechtliche Vorschriften, die der Ausbreitung des unerlaubten Glücksspiels entgegenwirken, die Gefahren der Glücksspielsucht verringern sowie den Spieler- und Jugendschutz gewährleisten sollen.

Mittelstandsverträglichkeit

Gegenüber der bisherigen Rechtslage enthält das Gesetz Änderungen, die auf Arbeitssituation und Arbeitsplätze in der mittelständischen Wirtschaft sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben können. Der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes erstreckt sich künftig auch auf Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, und Pferdewetten. So werden insbesondere die Spielhallen zusätzlichen Beschränkungen (zum Beispiel dem Verbot der Mehrfachkonzessionen, Mindestabstandsgebot) unterworfen, die mittel- oder langfristige Ziele verfolgen, die Zahl der Spielhallen und der Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz noch effektiver als bislang zu gewährleisten. Die Spielhallenbetreiber werden verpflichtet, eine Spielersperreliste zu führen, vor jedem Zutritt zu einer Spielhalle Ausweiskontrollen vorzunehmen und die Ein- und Ausgänge sowie den Kassensbereich der Spielhalle mit optisch-elektronischen Einrichtungen zu überwachen. Mit diesen Vorgaben können wirtschaftliche Einbußen und ein erhöhter Arbeitsaufwand sowie zusätzliche Investitionen verbunden sein, deren Umfang derzeit im Detail nicht abgeschätzt werden kann. Andererseits sind künftig der Betrieb von Wettvermittlungsstellen und Verkaufsstellen zur Vermittlung von Sportwetten zulässig, sodass insoweit auch positive Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft zu erwarten sind. Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Öffnung des Internets für auf diesem Sektor agierende Unternehmen.

Gender-Mainstreaming

Das Gesetz hat keine unterschiedlichen Auswirkungen auf die spezifische Lebenssituation von Männern und Frauen.

Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung ist entbehrlich, da es vor dem Hintergrund des von den Regierungschefinnen und Regierungschefs (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein) am 15. Dezember 2011 beschlossenen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages keine Regelungsalternativen gibt. Hiernach ist die politische Entscheidung für eine Beibehaltung des staatlichen Lotteriemonopols bei gleichzeitiger Öffnung des Sportwettmarktes für eine begrenzte Anzahl von Konzessionären ebenso gefallen wie die erstmalige ordnungsrechtliche Regulierung des gewerblichen Spiels in Spielhallen. Der Erste Glücksspielstaatsvertrag bedarf zu seiner Umsetzung zwingend der Zustimmung des Landtags durch Gesetz. Nur auf diese Weise kann die im Glücksspielstaatsvertrag manifestierte politische Grundsatzentscheidung umgesetzt werden. Entsprechendes gilt für den Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder.

Konnexitätsprinzip

Durch die Zuweisung der Zuständigkeit für die Erteilung der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle nach § 24 Abs. 1 GlüStV an die kommunalen Behörden in § 15

Abs. 3 wird das Konnexitätsprinzip berührt. Konkrete Auswirkungen ergeben sich daraus jedoch nicht, da hiermit keine wesentliche finanzielle Mehrbelastung nach § 1 Abs. 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53, BS 2020-5) verbunden ist.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 11

Diese Vorschrift regelt die glücksspielrechtlichen Anforderungen für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle.

Im Rahmen der Föderalismusreform ist das „Recht der Spielhallen“ in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG durch das am 1. September 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) aus der konkurrierenden Gesetzgebung zum Recht der Wirtschaft ausgenommen und in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen worden. Die Reichweite der Regelungszuständigkeit der Länder wird im Einzelnen unterschiedlich beurteilt, aus der Gesetzesbegründung ergibt sich aber, dass „Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder überlagert werden“ sollten (Bundestagsdrucksache 16/813 S. 9). Daraus folgt, dass die Länder aufgrund der neuen Kompetenz für das derzeit in § 33 i der Gewerbeordnung geregelte „Recht der Spielhallen“ jedenfalls personen- und ortsgebundene Anforderungen für die Spielhallenerlaubnis festlegen können. In dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag haben die Länder von ihrer neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und die Errichtung sowie den Betrieb einer Spielhalle unbeschadet der Vorgaben des § 33 i der Gewerbeordnung unter einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt gestellt. Ziel der die Spielhallen reglementierenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages ist die Eindämmung der mit Gewinnspielgeräten verbundenen Suchtgefahr und die Verbesserung der bestehenden Regelungen zum Jugend- und Spielerschutz.

Der Bund hat den Bereich des gewerblichen Spiels in der Gewerbeordnung und in der auf der Grundlage des § 33 f Abs. 1 der Gewerbeordnung erlassenen Spielverordnung (SpielV) in der Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) geregelt. So stellen etwa die §§ 33 c, 33 d und 33 i der Gewerbeordnung das Aufstellen von Gewinnspielgeräten, die gewerbsmäßige Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit und den Betrieb einer Spielhalle unter Erlaubnisvorbehalt. Die Spielverordnung enthält u. a. Regelungen über die höchstzulässige Zahl von Gewinnspielgeräten pro Aufstellungsort (§ 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV), den einzuhaltenden Mindestabstand zwischen den Geräten (§ 3 Abs. 2 Satz 2 SpielV) und die Bauartzulassung von Geldspielgeräten (§ 13 SpielV).

Nach derzeitigem Erkenntnisstand weisen Geldspielgeräte in Spielhallen unter allen Glücksspielarten das höchste Suchtpotential auf. So kann auf der Grundlage entsprechender Datenanalysen davon ausgegangen werden, dass ca. 80 v. H. der Problemspieler in Suchthilfeeinrichtungen gewerbliche Automatenspieler sind (Tobias Hayer, Sucht Aktuell 2010, S. 50 mit weiteren Nachweisen). Dabei stieg insbesondere die Anzahl der jungen Männer, die an Geldspielautomaten spielen (Ergebnisbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten 2007 und 2009, Januar 2010, S. 66 f.). Bereits im Jahr 2006 hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. März (1 BvR 1054/01) darauf hingewiesen, dass bei weitem die meisten Spieler mit problematischem und pathologischem Spielverhalten an Automaten spielen, die nach der Gewerbeordnung betrieben werden dürfen (BVerfGE 115, 276 ff., Rz. 100).

Zum 1. Januar 2006 erfolgte durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3495) eine Änderung der Spielverordnung, die unter suchtpreventiven Gesichtspunkten zwar vereinzelte Verbesserungen brachte, indem etwa die in der Vergangenheit häufig missbräuchlich verwendeten Fun-Games oder spielanreizsteigernde Jackpotsysteme verboten wurden. Insgesamt dürften die Änderungen aber die Attraktivität von Geldspielautomaten weiter erhöht haben. So wurde die Zahl der in einer Gaststätte zulässigen Geld- und Warenspielgeräte von zwei auf drei erhöht. Die zulässige Gesamtzahl der pro Spielhalle aufzustellenden Gewinnspielgeräte wurde von zehn auf zwölf erhöht, bei gleichzeitiger Verringerung der Mindestquadratmeterzahl pro Gerät von 15 auf zwölf. Die maximale Verlustgrenze wiederum wurde von 60 auf 80 Euro erhöht.

Verglichen mit dem Jahr vor der Novellierung konnte das gewerbliche Automatenenspiel Umsatzzuwächse von 38,5 v. H. (in 2005: 5,88 Milliarden Euro; in 2008: 8,13 Milliarden Euro) verzeichnen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Geldspielautomaten in den gastronomischen Betrieben und rund 12 300 Spielhallen (Stand: 1. Januar 2008) auf 225 000 an (Tobias Hayer, Sucht Aktuell 2010, S. 47). In Rheinland-Pfalz gibt es aktuell ca. 831 Spielhallenkonzessionen für rund 589 Spielhallenstandorte. Eine Untersuchung des Arbeitskreises Spielsucht e. V. (Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, Stichtag 1. Januar 2010) hat ergeben, dass auf dem Spielhallenmarkt in den alten Bundesländern erhebliche Konzentrationsprozesse stattgefunden haben. Einer steigenden Anzahl an Spielhallenkonzessionen steht eine Reduzierung der Spielhallenstandorte gegenüber, d. h., die traditionelle Spielhalle wird von „Großspielhallen“ mit mehreren Konzessionen an einem Standort verdrängt.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Urteilen vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Markus Stoß u. a. und C-46/08, Carmen Media Group) entschieden, dass ein staatliches Glücksspielmonopol zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens nur dann geeignet ist, wenn es dieses Ziel widerspruchsfrei und kohärent verfolgt. Läuft die Glücksspielpolitik in den nicht vom Monopol erfassten Bereichen diesem Ziel zuwider, indem eine Politik der Angebotsvermehrung betrieben wird, kann dies den Schluss zulassen, dass die Monopolregelung tatsächlich nicht den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses dient. Zur Eindämmung der von Gewinnspielge-

räten in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren soll das bisherige Regulierungsgefälle zwischen dem Glücksspielstaatsvertrag der Länder und dem bundesrechtlich geregelten gewerblichen Automatenenspiel nunmehr im Rahmen der bestehenden Landesgesetzgebungskompetenz beseitigt werden.

Absatz 1 Satz 1 stellt glücksspielrechtliche Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle, in der ein oder mehrere Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt werden (vgl. § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 7 GlüStV). Davon unberührt bleibt die Erlaubnispflicht nach § 33 i der Gewerbeordnung. Die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht gilt nur für Spielhallen im Sinne des § 2 Abs. 3 GlüStV.

Die Erlaubnisvoraussetzungen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 entsprechen den allgemeinen Erlaubnisanforderungen des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2. So darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die Ziele des § 1 GlüStV nicht entgegenstehen und die Einhaltung der Vorgaben des § 4 Abs. 3 sowie der §§ 5 bis 7 GlüStV sichergestellt ist.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 enthält ortsgebundene Anforderungen für die Zulässigkeit des Betriebs einer Spielhalle. So darf eine Erlaubnis – entsprechend der Vorgabe nach § 25 Abs. 2 GlüStV – nicht erteilt werden, wenn die Spielhalle in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird. Hierdurch soll der Entwicklung des Spielhallenmarktes zu mehrfachkonzessionierten Spielhallenkomplexen entgegengewirkt werden. Künftig ist pro Spielhallenstandort nur eine Spielhalle erlaubnisfähig. Nach dem sogenannten räumlichen Spielhallenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Spielhalle im Sinne des § 33 i der Gewerbeordnung auch ein einzelner Raum sein. Bei benachbarten Spielhallen ist ausschlaggebend, ob die Betriebsstätten räumlich so getrennt sind, dass die Sonderung der einzelnen Betriebsstätten optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch die Schließung der anderen Betriebsstätte beeinträchtigt wird (BVerwG, Urteil 9. Oktober 1984, 1 C 21/83, Rz. 15, 18). Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung können daher in einem Gebäude oder Gebäudekomplex – also an einem Standort – mehrere selbstständige Spielhallen erlaubt werden, sofern sie räumlich eigenständig sind, also z. B. jeweils über einen eigenen Eingang verfügen. Durch den Betrieb mehrerer selbstständiger Spielhallen in benachbarten Räumen wird die in der Spielverordnung vorgesehene Begrenzung der Anzahl der in einer Spielhalle zulässigen Gewinnspielgeräte auf zwölf faktisch umgangen. Da die Verfügbarkeit einer großen Anzahl von Gewinnspielgeräten auf engem Raum das Suchtpotential erhöht, soll künftig pro Standort nur noch eine Spielhalle zulässig sein.

Das in Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 vorgesehene Abstandsgebot zu anderen Spielhallen setzt die Vorschrift des § 25 Abs. 1 GlüStV um und dient ebenfalls dem Ziel, eine spielanreizsteigernde Ansammlung von Spielhallen auf engem Raum zu verhindern. So ist die Erlaubnis grundsätzlich zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet. Das Abstandsgebot soll das Risiko vermindern, dass Spieler „ohne lange nachzudenken“ von einer Spielhalle in die nächste wechseln. Die durch einen längeren Fußweg notwendige Unterbrechung des Spielerleb-

nisses eröffnet die Chance, die unreflektierte Einbindung in das Spielgeschehen zu beenden und einem unkontrollierten Spielverhalten entgegenzusteuern. Daneben enthält die Regelung ein Abstandsgebot zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden. Entsprechend des hohen Suchtpotentials von Geldspielgeräten in Spielhallen darf aus Gründen des Jugendschutzes ein Mindestabstand von 500 Metern zu Jugendeinrichtungen grundsätzlich nicht unterschritten werden. Absatz 1 Satz 2 enthält eine Regelung, die ein Abweichen vom Mindestabstand in besonders gelagerten Einzelfällen vorsieht. So kann die zuständige Erlaubnisbehörde mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von der Einhaltung des Mindestabstandsgebots zulassen. In Betracht kommt dies insbesondere dann, wenn nach der konkreten örtlichen Situation trotz der Unterschreitung des Mindestabstandes zu einer anderen Spielhalle nicht die Gefahr einer spielsuchtfördernden Ansammlung von Spielhallen besteht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn es im näheren Umfeld keine weiteren Spielhallen, insbesondere keine mehrfachkonzessionierten Spielhallenkomplexe, gibt.

Soweit durch die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht und den damit verbundenen Beschränkungen der Schutzbereich der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt ist, handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne des Artikels 14 Abs. 1 Satz 2 GG, die verfassungsrechtlich zulässig sind. Das Grundgesetz definiert nicht ausdrücklich, was unter Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne zu verstehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung bislang offengelassen, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb von der Gewährleistung der Eigentumsgarantie umfasst ist (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002, 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, Rz. 79; BVerfG, Beschluss vom 30. November 2010, 1 BvL 3/07, Rz. 38). Unabhängig davon stellt die auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Erlaubnis errichtete und in Betrieb genommene Anlage eine von Artikel 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition dar. So ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anknüpfungspunkt für den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz das zivilrechtliche Sacheigentum an der Anlage. Allerdings – so das Bundesverfassungsgericht – ist der Schutz des Artikels 14 GG hierauf nicht beschränkt. Der Anlagenbetreiber tätigt seine Investitionen in die Anlage gerade auf der Grundlage der den Betrieb gestattenden Erlaubnis. Aufgrund dieser Verknüpfung der verwaltungsrechtlichen Grundlagen des Anlagenbetriebs mit den privatwirtschaftlichen Eigenleistungen des Anlagenbetreibers umfasst der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz grundsätzlich auch die durch die öffentlich-rechtliche Erlaubnis vermittelte Rechtsposition (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2010, 1 BvR 1627/09, Rz. 28). Artikel 14 GG schützt demgegenüber nicht die gewerbliche Tätigkeit als solche. Ebenso wenig geschützt sind Aussichten auf Gewinne, die erst aus einem künftigen, noch aufzubauenden Gewerbebetrieb gezogen werden sollen (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002, 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, Rz. 77). Die Versagung einer öffentlich-rechtlichen Erlaubnis und die damit verbundene Vereitelung von Erwerbchancen berühren den Schutzbereich des Artikels 14 GG daher nicht. Etwas anderes gilt aber für bereits existierende und erlaubte Spielhallen, wenn der Fortbestand einer

öffentlich-rechtlichen Erlaubnis – hier der Spielhallenerlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung – nachträglich durch zusätzliche Anforderungen in Frage gestellt wird. Hierbei handelt es sich um einen Fall der sogenannten unechten Rückwirkung, da die neuen glücksspielrechtlichen Vorgaben für Spielhallen bereits in der Vergangenheit begründete, aber noch andauernde Rechtsverhältnisse für die Zukunft abändern. Eine unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und die Bestandsinteressen der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2010, 1 BvR 1627/09, Rz. 80). Die öffentlich-rechtliche Rechtsposition des Gewerbetreibenden ist nämlich auch als Bestandteil des Eigentumsrechts nicht vor jeder Veränderung durch neue Inhalts- und Schrankenbestimmungen geschützt. Sofern hinreichend gewichtige öffentliche Belange eine Anpassung bestehender Betriebe an veränderte rechtliche Anforderungen erfordern, darf der Gesetzgeber entsprechende Regelungen treffen, sofern dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981, 1 BvL 77/78, Rz. 187; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2010, 1 BvR 1627/09, Rz. 48).

Mit der Einführung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, der Einhaltung von Mindestabständen, dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Begrenzung der Anzahl der Spielhallen verfolgt der Gesetzgeber das überragend wichtige Gemeinwohlziel, die von dem gewerblichen Automaten-spiel ausgehenden Suchtgefahren einzudämmen. Die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten sind durch die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV sowie die Härtefallklausel in Satz 2 und die Befreiungsregelung in Absatz 2 in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis gebracht worden. Nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV gelten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrages bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Staatsvertrages endet, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Staatsvertrages als mit den §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Hieraus folgt, dass die vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfassten Spielhallenbetreiber erst nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist erstmalig eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen müssen und bis dahin von dem Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie der Einhaltung des Mindestabstandsgebotes befreit sind. Dies gilt auch in Fällen, in denen eine Rechtsnachfolge eintritt, weil etwa die Spielhalle aus Gründen der Altersvorsorge verkauft wird oder beim Anfall einer Erbschaft auf die Kinder des Erblassers übergeht. Die Übergangsvorschrift in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV stellt auf den räumlich geprägten Begriff der Spielhalle ab und ist deshalb spielhallen- und nicht betreiberbezogen ausgestaltet. Bei einem Betreiberwechsel während der Geltungsdauer der Übergangsvorschrift sind daher nur die gewerberechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen, während die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht erst nach Ablauf der Übergangsfrist eingreift. Eine fünfjährige Übergangsfrist trägt den Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Betroffenen nicht zuletzt deshalb angemessen Rechnung, weil die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht und die damit verbundenen Beschränkungen erst wirksam werden, wenn sich jedenfalls das in Geldspielgeräte investierte Kapital

amortisiert hat. Nach der in der AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter unter Ziffer 7.5.1 ausgewiesenen Nutzungsdauer haben sich Investitionen in Geldspielgeräte nach ca. vier Jahren amortisiert (Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. Dezember 2000, BStBl. I S. 1532). Daneben ist zu berücksichtigen, dass der Anwendungsbereich der neuen glücksspielrechtlichen Vorgaben gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 GlüStV auf Spielhallen beschränkt ist, die Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Spielhallen, in denen andere Spiele im Sinne des § 33 d der Gewerbeordnung veranstaltet oder Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit angeboten werden, dürfen auch künftig entsprechend der bisherigen Rechtslage fortgeführt werden. Die im Vertrauen auf die alte Rechtslage getätigten baulichen Investitionen in eine Spielhalle werden deshalb nach Ablauf der Übergangsfrist durch die glücksspielrechtlichen Anforderungen nicht vollständig entwertet. Der Betrieb einer Spielhalle als solcher bleibt auch unter den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich zulässig.

Der 28. Oktober 2011 ist für die Gewichtung des Vertrauens- und Bestandschutzinteresses der Spielhallenbetreiber von Bedeutung, weil die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins an diesem Tag dem Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages unter bestimmten Vorgaben zugestimmt haben, sodass die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes seit diesem Zeitpunkt gemindert ist. Dementsprechend gilt für Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, gemäß § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV eine lediglich einjährige Übergangsfrist. Letztlich wird – unter Berücksichtigung der jeweiligen Vertrauens- und Bestandschutzinteressen – eine schonende Überleitung der Betroffenen in das neue Recht ermöglicht. Über die Härtefallklausel in Satz 2 und die Befreiungsregelung in Absatz 2 erfolgt zudem ein weiterer Verhältnismäßigkeitsausgleich.

Absatz 2 macht von der in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV für die Länder vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, Einzelheiten zur Befreiung von den Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 und § 25 GlüStV nach dem Ablauf der Übergangsfrist zu regeln. Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 1 ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und soll einen stufenweisen Rückbau von Spielhallenkomplexen ermöglichen. Voraussetzung für die Erteilung einer Befreiung ist, dass die in einem baulichen Verbund zusammengefassten Spielhallen eines gewerberechtlichen Konzessionsinhabers insgesamt nicht mehr als 36 Gewinnspielgeräte bereithalten und der Spielhallenbetreiber ein Konzept zur weiteren Anpassung vorlegt. Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 legt fest, dass nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist eine Befreiung von der Mindestabstandsregelung in Satz 1 Nr. 4 grundsätzlich erteilt werden soll, wenn dies aus Gründen des Vertrauens- oder Bestandsschutzes des Antragstellers erforderlich ist. Die Vorschrift trägt den berechtigten Interessen von Spielhallenbetreibern für bestehende Spielhallen Rechnung, für die bereits vor dem 28. Oktober 2011 gewerberechtliche Erlaubnisse erteilt worden sind. Hier entstehen Interessenkollisionen, wenn nach Ablauf der Übergangsfrist erstmals glücksspielrechtliche Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV eingeholt werden müssen und ein Erlaubnisantrag nur deshalb abgelehnt werden müsste, weil das Min-

destabstandsgebot von 500 Metern zu einer weiteren bereits bestehenden Spielhalle unterschritten wird, für die ein anderer gewerberechtlicher Konzessionsinhaber ebenfalls einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisantrag gestellt hat. Entsprechendes gilt, wenn ein Erlaubnisantrag abgelehnt werden müsste, weil sich im Umkreis der Spielhalle eine Jugendeinrichtung befindet, die weniger als 500 Meter Luftlinie von ihr entfernt ist. Auch in diesem Fall soll die Befreiungsregelung grundsätzlich zur Anwendung kommen. Die Befreiung von den Vorgaben des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 darf gemäß Absatz 2 Satz 2 nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden.

Absatz 3 legt entsprechend der Vorgabe des § 26 Abs. 1 GlüStV fest, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden darf. So dürfen die Außenflächen einer Spielhalle nicht als Werbeflächen für den Spielbetrieb genutzt werden, d. h., jede Form der Werbung, die durch bildhafte oder wörtliche Darstellungen zum Spielen auffordert oder ermuntert, ist verboten. Dies gilt zum Beispiel für Darstellungen, die in emotionalisierender Weise in Bezug auf Gewinnspielgeräte positive Assoziationen bei dem Betrachter wecken und den Eindruck vermitteln können, die Teilnahme am Spiel sei eine adäquate Freizeitbeschäftigung. Zulässig sind sachliche Informationen zum Spielangebot.

Absatz 4 entspricht der auch für Annahmestellen, Wettvermittlungsstellen und Verkaufsstellen entsprechend geltenden Vorgabe, wonach in einer Spielhalle keine Geräte aufgestellt werden dürfen, die es Spielern ermöglichen, auch ohne Vermittlung der Spielhalle Glücksspielverträge abzuwickeln. Darüber hinaus untersagt die Vorschrift aus suchtpräventiven Gründen die Aufstellung von Geldausgabeautomaten in Spielhallen. Durch eine räumliche Trennung von Geldausgabeautomaten und Spielhallen soll der schnelle Zugang zu Bargeld verhindert werden. Anderenfalls können sich Spieler insbesondere nach einer verlustreichen Phase des Spiels sofort weitere Finanzmittel verschaffen, um das Spiel fortzusetzen. Die Notwendigkeit der Überwindung räumlicher Distanzen zur Beschaffung neuen Bargeldes kann demgegenüber dazu führen, dass der Spieler während der Wegstrecke zum Geldautomaten und damit außerhalb des die Spielsucht begünstigenden Umfelds der Spielhalle sein Verhalten überdenkt und auf die Fortsetzung des Spiels verzichtet.

Nach Absatz 5 sind Spielhallen verpflichtet, eine Spielersperrliste zu führen, in der die zur Identifizierung erforderlichen Daten von Personen erhoben werden, die eine Aufnahme in die Liste verlangt haben. Damit besteht künftig die Möglichkeit einer freiwilligen Selbstsperrung. Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten können sich in einer oder mehreren Spielhallen in die Spielersperrliste aufnehmen lassen, um eventuellen Rückfällen vorzubeugen. Eine bestimmte Dauer der Spielersperrung ist nicht vorgesehen, sodass die Dauer jeweils individuell vereinbart werden muss. Während der Dauer der Sperrung dürfen die zur Identifizierung erhobenen Daten in physischer oder elektronischer Form gespeichert und im Rahmen der Eingangskontrolle verwendet werden. Nach Ablauf der Sperrung sind die Daten unverzüglich zu vernichten oder zu löschen.

Absatz 6 enthält Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz. So ist Minderjährigen und gesperrten Personen der Zutritt zu einer Spielhalle nicht gestattet. Zur Durchsetzung dieses Verbots ist vor jedem Zutritt zu einer Spielhalle eine Identitätskontrolle und ein Abgleich mit der Spielersperrliste vorzunehmen. Das Verbot der Anwesenheit Minderjähriger in einer Spielhalle greift die Regelung des § 6 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes auf. Danach darf Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen nicht gestattet werden. Absatz 6 gibt insoweit die bestehende Rechtslage wieder und stellt durch das Erfordernis einer Identitätskontrolle sicher, dass das Verbot auch umgesetzt wird. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 des Jugendschutzgesetzes haben Veranstalter und Gewerbetreibende das Lebensalter in Zweifelsfällen zu überprüfen. Indem Absatz 6 festlegt, dass – wie in Spielbanken – vor jedem Zutritt, also unabhängig von Zweifelsfällen, eine Identitätskontrolle vorzunehmen ist, wird eine lückenlose Überprüfung des Alters des Spielhallenbesuchers gewährleistet.

Absatz 7 konkretisiert die für Spielhallen geltende Vorschrift des § 6 der Unfallverhütungsvorschrift (BGV C3), wonach jede Spielhalle mit einer optischen Raumüberwachungsanlage ausgerüstet sein muss. Satz 1 normiert die Verpflichtung des Erlaubnisinhabers, zum Zwecke der Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten die Ein- und Ausgänge sowie den Kassenbereich der Spielhalle mit einer Videoüberwachungsanlage auszustatten. Den schutzwürdigen Interessen der Spielhallengäste und des Personals im Hinblick auf das tangierte Recht der informationellen Selbstbestimmung wird durch die Zweckbestimmung der Überwachung und die zu treffenden organisatorischen und verfahrensrechtlichen Anforderungen hinreichend Rechnung getragen. So wird im Einzelnen geregelt, welche Bereiche zu überwachen sind, welche Personen die Daten zu welchen Zwecken verarbeiten dürfen und wann die Daten zu löschen sind. Einzig zulässiger Zweck der Bildaufnahmen ist gemäß Satz 1 die Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten. Nach einer Erhebung des Bundeskriminalamtes wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Juli 2010 allein in Rheinland-Pfalz 617 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Begehung einer Straftat im Umfeld des gewerblichen Glücksspiels geführt. Durch eine offene Videoüberwachung können potenzielle Straftäter abgeschreckt und die Aufklärung begangener Straftaten erleichtert werden. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen wird die Videoüberwachung auf die Ein- und Ausgänge sowie den Kassenbereich der Spielhalle beschränkt.

Nach Satz 2 sind die gespeicherten Daten spätestens 48 Stunden nach der Aufzeichnung zu löschen. Längere Speicherdauern sind nur zulässig, soweit sie für laufende polizeiliche, staatsanwaltschaftliche oder strafgerichtliche Verfahren erforderlich sind. Ist das Vorhalten der Daten zu den genannten Zwecken nicht mehr erforderlich, sind sie gemäß Satz 3 unverzüglich zu löschen.

Satz 4 bezeichnet den Personenkreis, der auf die Daten Zugriff nehmen darf. Dabei wird klargestellt, dass eine Verarbeitung und Nutzung der Daten nur zu dem in Satz 1 genannten Zweck zulässig ist.

Satz 5 legt fest, dass auf den Umstand der Videoüberwachung und die verantwortliche Stelle an gut sichtbarer Stelle hinzuweisen ist.

Absatz 8 setzt die Sperrzeiten für Spielhallen fest. Satz 1 gibt insoweit lediglich die geltende Rechtslage in der Gaststättenverordnung (GastVO) vom 2. Dezember 1971 (GVBl. S. 274), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 11. August 2005 (GVBl. S. 365), BS 711-7, wieder. Nach § 18 Abs. 1 GastVO beginnt die Sperrzeit für Spielhallen um 0.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. Satz 2 ergänzt diese Sperrzeitregelung um Sperrzeiten an Feiertagen, die den für Spielbanken geltenden Vorgaben in § 2 Abs. 2 der Spielordnung entsprechen.

Zu § 12

Absatz 1 Satz 1 legt für Gaststätten – entsprechend der Vorgaben für Annahmestellen, Wettvermittlungsstellen, Verkaufsstellen und Spielhallen – fest, dass in diesen Räumlichkeiten neben den zugelassenen Gewinnspielgeräten keine weiteren Glücksspiele angeboten werden dürfen. Insbesondere dürfen keine Geräte aufgestellt werden, die darauf ausgerichtet sind, Spielern die Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen. Davon nicht erfasst werden Personalcomputer mit bloßem Internetzugang. Die Aufstellung von Computern ist nur insoweit untersagt, als diese Geräte aufgrund ihrer Voreinstellung oder Software vorrangig darauf abzielen, Nutzern des Computers die Teilnahme an Glücksspielen zu ermöglichen.

Absatz 2 sieht vor, dass der Inhaber einer Gaststättenerlaubnis, soweit in der Gaststätte Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit zugelassen sind, verpflichtet ist, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. So ist sicherzustellen, dass Minderjährige von der Spielteilnahme ausgeschlossen sind. Insoweit gelten die Vorgaben des Jugendschutzgesetzes. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 des Jugendschutzgesetzes haben Personen, bei denen Altersgrenzen zu beachten sind, ihr Lebensalter auf Verlangen in geeigneter Weise nachzuweisen. Veranstalter und Gewerbetreibende haben nach § 2 Abs. 2 Satz 2 des Jugendschutzgesetzes in Zweifelsfällen das Lebensalter zu überprüfen. Hieraus folgt, dass das Personal der Gaststätte das Alter einer Person anhand geeigneter Ausweisdokumente zu überprüfen hat, sofern die Person an einem in einer Gaststätte zugelassenen Gewinnspielgerät zu spielen beabsichtigt und ihre Volljährigkeit nicht zweifelsfrei erkennbar ist. Darüber hinaus sind die Spieler über die Gewinnwahrscheinlichkeit und Verlustmöglichkeit sowie die Suchtrisiken der angebotenen Spiele und Behandlungsmöglichkeiten zu informieren. Ferner ist das Personal der Gaststätte in der Früherkennung problematischen und pathologischen Spielverhaltens zu schulen. Die Regelung trägt der Vorgabe aus § 2 Abs. 4 GlüStV Rechnung, wonach bestimmte Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages auch für Gaststätten gelten, soweit sie Gewinnspielgeräte bereithalten.

Absatz 3 enthält entsprechende Regelungen für Pferdewettvermittlungsstellen.