



Gesetzentwurf

der Landesregierung - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und
Tourismus

**Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in
Schleswig-Holstein (Spielhallengesetz – SpielhG)**

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallengesetz – SpielhG)

A. Problem

Der Staatsvertrag zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 ist am 1. Juli 2021 in Kraft getreten (GVOBl. Schl.-H 2021 S. 439). Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) vom 17. April 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 431) wurde zwar nach dem Beitritt von Schleswig-Holstein zum GlüStV in 2014 an den damaligen Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV - angepasst (GVOBl. Schl.-H. S 101) und gilt seitdem nahezu unverändert. Allerdings wurden entgegen der Vorgabe im GlüStV nicht alle Spielhallenerlaubnisse befristet, sondern Spielhallenerlaubnisse, die vor dem 27. April 2012 erteilt wurden, galten in vielen Fällen unbefristet weiter. Auch das im GlüStV geregelte Verbot von Verbundspielhallen wurde in Schleswig-Holstein nicht so konsequent umgesetzt, wie der GlüStV dies den Ländern vorgab. Insofern ist in dem neuen SpielhG nicht nur eine Anpassung an die im neuen GlüStV 2021 geänderten Vorgaben im Hinblick auf Spielhallen erforderlich, sondern auch eine Korrektur dahingehend vorzunehmen, dass das SpielhG mit dem GlüStV wieder in allen Punkten übereinstimmt. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 17. März 2017 (1 BvR 1694/13) entschieden, dass die gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und an die Zulassung von Spielhallen in der ausschließlichen Länderkompetenz liegt.

B. Lösung

Neben der Anpassung der Regelungen im SpielhG an die bereits vor der Änderung des GlüStV 2021 geltenden Bestimmungen macht Schleswig-Holstein von der in § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 den Ländern neu eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, dass den am 01. Januar 2020 erlaubten Spielhallen im Verbund für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex jeweils eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn diese Spielhallen zertifiziert sind. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes werden zudem für Altspielhallen Übergangsfristen eingeführt, wonach sie bis dahin keinen Mindestabstand zu anderen Spielhallen oder zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen einhalten müssen. Aus den gleichen Gründen wird nach Ablauf der Übergangsfristen beim

Mindestabstand zwischen Altspielhallen und Spielhallen, denen nach dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt wurde, differenziert.

Bei der Neufassung des Spielhallengesetzes ist zudem zu berücksichtigen, dass mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. März 2017 geklärt ist, dass die Länder die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielen gemäß Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG besitzen. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ wurde den Ländern im Rahmen der Föderalismusreform I durch die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG übertragen. Davor war das Recht der Spielhallen in § 33i Gewerbeordnung und durch die Spielverordnung bundesrechtlich normiert. Gemäß Art. 125a Abs. 1 GG gilt das entsprechende Bundesrecht so lange fort, bis es durch das jeweilige Landesrecht ersetzt wird. Im Zuge dieser Ersetzung von Bundesrecht wurde das SpielhG komplett überarbeitet und beispielsweise bislang in der Spielverordnung bundesrechtlich normierte Vorgaben an den Spielbetrieb in das schleswig-holsteinische SpielhG integriert.

Zudem werden die für Spielhallen in §§ 24 bis 26 GlüStV 2021 verbindlich getroffenen Regelungen zum Teil aus Gründen des Spielerschutzes ergänzt und in vielen Bereichen die bestehenden Regelungen nachjustiert. So mussten Spielhallen bislang einen Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen einhalten. Wie die Luftlinie zu messen war, gab das SpielhG nicht vor. Nunmehr ist im Gesetz selbst geregelt, dass die Luftlinie zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen von der Eingangstür der Spielhalle zur Grundstücksgrenze der Kinder- oder Jugendeinrichtung zu messen ist.

Genauer gefasst wurde auch der Begriff der Kinder- oder Jugendeinrichtung selbst. Da Kinder unter sechs Jahren aufgrund ihrer geistigen Entwicklung im Hinblick auf die von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren der Spielsucht weniger gefährdet sind, wurden die Einrichtungen, zu denen Spielhallen einen Mindestabstand einhalten müssen, dahingehend definiert, dass diese Einrichtungen vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen müssen. Damit haben Betreiberinnen und Betreibern von Spielhallen künftig weder beispielsweise zu

Kindertagesstätten, Krippen und Tagespflegepersonen, noch zu allgemeinen Sportanlagen einen Mindestabstand einzuhalten. Der GlüStV 2021 selbst sieht keinen Mindestabstand zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen vor.

Neu geregelt wurde schließlich, dass Spielhallen sowohl zu bestehenden Suchtberatungsstellen als auch zu bestehenden Schuldnerberatungsstellen einen Mindestabstand einhalten müssen.

C. Alternativen

Keine. Ohne ein neues Spielhallengesetz würde es zu Unstimmigkeiten zwischen dem Landesrecht und dem länderübergreifenden Glücksspielstaatsvertrag im Bereich der Spielhallen kommen.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

1. Kosten

Das neue Spielhallengesetz führt zu keinen weiteren Kosten. Die Führung der Spielersperrdatei für alle Glücksspiele nach §§ 8 bis 8d GlüStV 2021 durch die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder umfasst zu einem geringen Anteil auch die Spielhallen. Es lässt sich derzeit nicht beziffern, in welcher Höhe Kosten für den Spielhallenanschluss geltend gemacht werden.

2. Verwaltungsaufwand

Nach Ablauf der Übergangsfristen bedürfen auch Spielhallen, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt wurde, einer neuen Erlaubnis. Geschätzt wird, dass ca. 290 von insgesamt ca. 580 Spielhallenerlaubnissen betroffen sind. Der Verwaltungsaufwand für die kommunalen Erlaubnisbehörden wird insofern in Abhängigkeit von der konkreten Betroffenheit steigen. Zudem erhöht die Einführung des neuen Spielhallengesetzes den Beratungsbedarf für die Kreise und kreisfreien Städte.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Mit Einführung der Zertifizierungsmöglichkeit werden in Zukunft auch weiterhin in Schleswig-Holstein Verbundspielhallen mit bis zu drei Spielhallen möglich sein. Altspielhallen sind bis zum Ablauf der Übergangsfristen geschützt. Gleichwohl

können nicht alle Spielhallen zukünftig weiterbetrieben werden, sondern nur solche, die den Mindestabstand zu anderen Spielhallen, zu Sucht- oder Schuldnerberatungsstellen und zu Einrichtungen einhalten, die vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen. Wie viele Spielhallen davon betroffen sind, ist nicht bekannt.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Der GlüStV 2021, dessen Umsetzung im Bereich der Spielhallen dieses Gesetz zum Ziel hat, dient der länderübergreifenden Zusammenarbeit. Bei der Führung der Spielersperrdatei arbeiten die Länder zudem enger zusammen und haben eine gemeinsame Glücksspielbehörde errichtet, wobei derzeit die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen diese Aufgabe wahrnimmt.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz

Die Information ist durch Übersendung des Gesetzentwurfs an den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 10. August 2021 erfolgt.

G. Federführung

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus.

**Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen
(Spielhallengesetz – SpielhG)**

Vom

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen im stehenden Gewerbe und führt den Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 (GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 439, 441) für den Bereich der Spielhallen aus. Es dient der Umsetzung des GlüStV 2021 und der Erreichung der dort in § 1 genannten Ziele.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Spielhalle im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3504), oder der Veranstaltung anderer Spiele mit Geldgewinn im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO dient. Als Spielgeräte nach Satz 1 gelten auch Erprobungsgeräte.

(2) Spielhallen im Sinne von Absatz 1 sind auch Beherbergungsbetriebe und erlaubnispflichtige Schank- und Speisewirtschaften im Sinne des § 2 Absatz 1 Gaststättengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420), mit mehr als zwei Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten.

§ 3

Erlaubnis

(1) Die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle bedürfen der schriftlichen oder der elektronisch übermittelten Erlaubnis der zuständigen Behörde nach diesem Gesetz. Diese Erlaubnis umfasst die Erlaubnis nach § 24 Absatz 1 GlüStV 2021 und ersetzt die Erlaubnis nach § 33i GewO. Sonstige Genehmigungserfordernisse nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.

(2) Eine Erlaubnis nach Absatz 1 ist auch bei einem Wechsel der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers sowie bei wesentlichen betriebsbezogenen Veränderungen notwendig.

(3) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn

1. die in § 33c Absatz 2 Nummer 1 GewO genannten Versagungsgründe vorliegen,
2. die Errichtung oder der Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft,
3. die Anforderungen an den Mindestabstand zu Einzelspielhallen nach § 4 Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 nicht erfüllt sind,
4. eine Spielhalle im Verbund nach § 4 Absatz 2 errichtet werden soll,
5. die Anforderungen an den Mindestabstand zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen oder zu Sucht- oder Schuldnerberatungsstellen nach § 4 Absatz 3 Satz 1 oder Satz 2 nicht erfüllt sind,
6. die Bestätigung des Sozialkonzeptes im Sinne von § 7 nicht vorliegt.

(4) Die Erlaubnis ist auf längstens 15 Jahre zu befristen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. Sie kann unbeschadet der Widerrufsgründe nach § 117 LVwG widerrufen werden, wenn

1. nachträglich Tatsachen eintreten oder bekannt werden, die eine Versagung der Erlaubnis nach Absatz 3 rechtfertigen würden,
2. die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen die Verpflichtungen verstößt, die ihr oder ihm nach diesem Gesetz, dem GlüStV 2021 und der erteilten Erlaubnis obliegen.

(5) Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber ist verpflichtet, jede Änderung der für die Erlaubniserteilung maßgeblichen Tatsachen der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.

(6) Die Erlaubnis erlischt, wenn die Inhaberin oder der Inhaber innerhalb eines Jahres nach deren Erteilung den Betrieb weder begonnen noch während dieses Zeitraumes von einem Jahr ausgeübt hat. Die Fristen können aus wichtigem Grund verlängert werden.

§ 4

Mindestabstände für die Errichtung und den Betrieb, Verbot von Verbundspielhallen

(1) Spielhallen müssen zu anderen Spielhallen, für die eine Erlaubnis erteilt worden ist, einen Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einhalten. Abweichend von Satz 1 müssen Spielhallen, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt wurde, ab dem ...[einsetzen: Datum des Tages fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes] einen Mindestabstand von 100 Metern Luftlinie einhalten. Für die Berechnung der Luftlinie gilt der Abstand von Eingangstür zu Eingangstür einer Spielhalle.

(2) In einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex ist nur eine Spielhalle zulässig (Verbot der Verbundspielhallen).

(3) Spielhallen müssen zu bestehenden Einrichtungen, die vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen, sowie zu bestehenden Sucht- oder Schuldnerberatungsstellen einen Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einhalten. Abweichend von Satz 1 müssen Spielhallen, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt wurde, ab dem ...[einsetzen: Datum des Tages fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes] einen Mindestabstand von 100 Metern Luftlinie einhalten. Für die Berechnung der Luftlinie gilt der Abstand von der Eingangstür der Spielhalle bis zur Grundstücksgrenze der Kinder- oder Jugendeinrichtung und bis zur Eingangstür der Sucht- oder Schuldnerberatungsstelle.

§ 5

Anforderungen an den Betrieb

(1) In Spielhallen darf je zwölf Quadratmeter Grundfläche ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden. Bei der Berechnung der Grundfläche bleiben der Aufsichts- und Servicebereich sowie Nebenräume wie Abstellräume, Flure, Toiletten, Vorräume und Treppen außer Ansatz. Die Gesamtzahl der Spielgeräte nach Satz 1 darf zwölf Spielgeräte nicht übersteigen. Bei Geld- oder Warenspielgeräten mit

mehreren Spielstellen (Mehrplatzspielgeräte) gilt jede Spielstelle als Geld- oder Warenspielgerät. Die Geräte (Geld- oder Warenspielgeräte oder Mehrplatzspielgeräte) dürfen einzeln oder in Zweiergruppen aufgestellt werden. Geräte müssen zu weiteren Geräten einen Abstand von mindestens einem Meter einhalten und bedürfen zu weiteren Geräten einer Trennung durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Metern, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante. Eine Sichtblende nach Satz 6 zweiter Halbsatz ist nicht erforderlich, wenn zu den weiteren Geräten ein Abstand von mindestens drei Metern eingehalten wird.

(2) In den Räumlichkeiten, in oder an zugehörigen Gebäudeteilen und auf zugehörigen Flächen der Spielhalle sind

1. die gleichzeitige Veranstaltung von vier und mehr anderen Spielen mit Geldgewinn im Sinne von § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO,
2. die Veranstaltung von anderen Spielen mit Warengewinn im Sinne von § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO,
3. die Vermittlung von Sport-, Pferde- oder sonstigen Wetten,
4. das Aufstellen und der Betrieb von Geräten, an denen die Möglichkeit zur Teilnahme an Glücksspielen im Internet eröffnet wird,
5. das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung von technischen Geräten zur Bargeldabhebung und
6. das Anbieten von Zahlungsdiensten nach § 1 Absatz 1 Satz 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2083) unzulässig.

§ 6

Verpflichtungen der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers

(1) Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber oder die von ihr oder ihm beschäftigten Personen dürfen

1. keinen Kredit gewähren oder durch andere gewähren lassen,
2. der Spielerin oder dem Spieler für weitere Spiele hinsichtlich der Höhe der Einsätze keine Vergünstigungen, insbesondere keine unentgeltlichen Spiele, Nachlässe des Einsatzes oder auf den Einsatz oder darüberhinausgehende sonstige finanzielle

Vergünstigungen gewähren; Freispiele, die während des Spiels gewonnen werden, bleiben hiervon unberührt,

3. als Warengewinn von Spielgeräten nur Gegenstände anbieten, deren Gestehungskosten den Wert von 60 Euro nicht überschreiten,
4. gewonnene Gegenstände nicht zurückkaufen,
5. Gegenstände, die nicht als Gewinne ausgesetzt sind, nicht so aufstellen, dass sie der Spielerin oder dem Spieler als Gewinne erscheinen können,
6. den Spielenden neben der Gewinnausgabe der zugelassenen Spielgeräte oder anderer Spiele nach § 33c Absatz 1 Satz 1 und § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht stellen und keine Zahlungen oder sonstigen finanziellen Vergünstigungen gewähren,
7. am Spiel nicht teilnehmen und andere Personen nicht beauftragen, an dem Spiel teilzunehmen.

(2) Minderjährigen darf kein Zutritt zu einer Spielhalle gewährt werden. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Vorlage eines amtlichen Ausweises oder durch eine vergleichbare Identitätskontrolle zu gewährleisten. Das Zutrittsverbot für gesperrte Personen gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 GlüStV 2021 bleibt unberührt.

(3) Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber, die Spielgeräte aufstellen, deren Bauart die Anforderungen des § 13 Nummer 10 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten (Spielverordnung – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666), erfüllen, ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jeder Spielerin oder jedem Spieler vor Aufnahme des Spielbetriebs an einem solchen Spielgerät und nach Prüfung seiner Spielberechtigung ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel ausgehändigt wird. Sie oder er hat dafür zu sorgen, dass jeder Spielerin oder jedem Spieler nicht mehr als ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird. Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber hat weiterhin dafür Sorge zu tragen, dass der Verlust wiederverwendbarer Identifikationsmittel vermieden wird, und dass die Spielerin oder der Spieler ein wiederverwendbares Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgibt.

(4) Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber darf dem Aufsichtspersonal keine Vergütung abhängig vom Umsatz gewähren.

- (5) Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber hat sicherzustellen, dass
1. in dem Spielbereich Informationsmaterial über die Risiken des übermäßigen Spiels sichtbar ausliegt,
 2. in dem Spielbereich Anträge für eine Selbstsperre nach § 8a Absatz 1 GlüStV 2021 sichtbar ausliegen,
 3. den Spielenden vor Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen im Sinne von § 7 GlüStV 2021, insbesondere zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, sowie Informationen zu den Spielregeln und dem Gewinnplan zur Verfügung gestellt werden oder leicht zugänglich sind und
 4. jede Spielhalle durch mindestens eine anwesende Aufsichtsperson überwacht wird; bei mehreren Spielhallen in einem Gebäude reicht die Anwesenheit einer Aufsichtsperson aus, sofern die Überwachung der weiteren Spielhallen durch gleich geeignete Maßnahmen gewährleistet ist.

§ 7

Sozialkonzept

Um die Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, hat die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber ein Sozialkonzept gemäß § 6 Absatz 2 GlüStV 2021 nach dem aktuellen Stand der suchtwissenschaftlichen Forschung zu entwickeln oder von öffentlich anerkannten Suchthilfeeinrichtungen zu übernehmen und es betriebsbezogen umzusetzen. Das Sozialkonzept ist fortlaufend zu verbessern. Der Mindestinhalt des Sozialkonzeptes, mit welchen Maßnahmen den sozial schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen, richtet sich nach § 6 Absatz 2 Satz 3 GlüStV 2021; dies gilt insbesondere für die regelmäßige Schulung des Personals. Das Sozialkonzept ist dem für Gesundheit zuständigen Ministerium anzuzeigen, das deren Vereinbarkeit mit den Vorgaben des § 6 GlüStV 2021 prüft. Hierzu kann sich das für Gesundheit zuständige Ministerium der Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e. V. bedienen. Die Anforderungen an das Sozialkonzept richten sich nach den Handlungsleitlinien des für Gesundheit zuständigen Ministeriums. Innerhalb von acht Wochen nach Eingang der Anzeige hat das für Gesundheit zuständige Ministerium die Vereinbarkeit nach Satz 4 zu prüfen; sie gilt als bestätigt, sofern das Ministerium

keine weiteren Unterlagen oder Erläuterungen innerhalb der Frist von acht Wochen erbittet. Die zuständige Behörde wird über das Ergebnis der Prüfung informiert.

§ 8

Verbot des Angebots von Speisen und Getränken, Rauchverbot

(1) In Spielhallen sind das entgeltliche oder unentgeltliche Anbieten sowie der Verzehr von jeglicher Art von Speisen und alkoholhaltigen Getränken verboten. Das Rauchen, Erhitzen, Dampfen und anderweitiger Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen nach dem Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2020 (BGBl. I S. 2456), ist in Spielhallen verboten.

(2) In abgeschlossenen Nebenräumen von Spielhallen kann der Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen gestattet werden, sofern diese Räume baulich so wirksam abgetrennt werden, dass eine Gesundheitsgefahr für andere durch passives Rauchen verhindert wird. Das Aufstellen von Spielgeräten jeglicher Art und das Veranstellen anderer Spiele nach § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO ist in diesen Räumen unzulässig.

§ 9

Äußere Gestaltung, Werbung

(1) Die äußere Gestaltung einer Spielhalle darf nicht irreführend sein, insbesondere ist die Verwendung der Wörter „Casino“ und „Spielbank“ einzeln oder in Kombination mit anderen Wortbestandteilen unzulässig. Das Verbot nach Satz 1 gilt auch für auf dem Grundstück angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge. Im Übrigen bleiben die Anforderungen an die Werbung gemäß § 5 GlüStV 2021 und äußere Gestaltung gemäß § 26 Absatz 1 GlüStV 2021 unberührt.

(2) Eine Spielhalle darf von außen nicht einsehbar sein.

§ 10

Spielersperrsystem

Die Vorgaben der §§ 8 bis 8d GlüStV 2021 zum Spielersperrsystem bleiben unberührt.

§ 11

Videoüberwachung

(1) Zum Zweck der Zutrittskontrolle, der Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und der Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in ein ordnungsgemäßes Spiel sowie der Überwachung des Spielverhaltens ist die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber verpflichtet, die Eingänge und die Spielräume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) zu überwachen. Die Videoüberwachung ist als Raumüberwachung durchzuführen.

(2) Die zur Überwachung erhobenen Daten sind zu speichern. Sie sind spätestens 48 Stunden nach der Speicherung zu löschen, es sei denn, die Verarbeitung ist für laufende steuerliche, steuerstrafrechtliche, polizeiliche oder staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren oder ein laufendes strafgerichtliches Verfahren erforderlich. Die Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn sie für diesen Zweck nicht mehr erforderlich sind.

(3) Die Spielhallenbetreiberin oder der Spielhallenbetreiber hat auf die Videoüberwachung nach Absatz 1 und auf ihren oder seinen Namen und ihre oder seine Kontaktdaten durch geeignete Maßnahmen vor dem Betreten der Spielhalle deutlich hinzuweisen.

§ 12

Sperrzeiten

Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt täglich um 5.00 Uhr und endet um 10.00 Uhr. Die Regelungen des Gesetzes über Sonn- und Feiertage vom 28. Juni 2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 213), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 69), bleiben unberührt.

§ 13

Überwachung

(1) Die zuständige Behörde ist befugt, gegenüber der Erlaubnisinhaberin oder dem Erlaubnisinhaber sämtliche Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um den ordnungsrechtlich einwandfreien Betrieb der Spielhalle zu sichern, insbesondere die Rechte aus § 29 GewO wahrzunehmen.

(2) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Behörden können Testspiele durchführen, die nicht als Maßnahmen der Überwachung erkennbar sind. Für die das Testspiel durchführende Person gilt dieses nicht als unerlaubtes Glücksspiel.

§ 14

Ersetzung Bundesrecht, Anwendbarkeit gewerberechtlicher Vorschriften

Dieses Gesetz ersetzt gemäß Artikel 125a Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in seinem Geltungsbereich die gewerberechtlichen Regelungen für die Spielhallen. Soweit in diesem Gesetz nicht anders geregelt, sind die Gewerbeordnung sowie die auf dieser Grundlage erlassenen Bestimmungen anzuwenden.

§ 15

Auswahlentscheidung

Wird der Mindestabstand nach § 4 Absatz 1 zwischen bislang erlaubten Spielhallen nicht eingehalten oder werden mehrere Erlaubnisse für Spielhallen beantragt, die den Mindestabstand nach § 4 Absatz 1 zwischen den Spielhallen nicht einhalten, erhält die Betreiberin oder der Betreiber der länger am Standort genutzten Spielhalle die Erlaubnis, ansonsten ist die Gewerbebeanmeldung maßgeblich. Besteht Gleichrangigkeit nach den Vorgaben des Satzes 1 entscheidet das Los. Bei der Auswahlentscheidung nach Satz 1 sind solche Spielhallen nicht zu berücksichtigen, die den Mindestabstand nach § 4 Absatz 3 nicht einhalten. Die Betreiberin oder der Betreiber einer Spielhalle ist als Beteiligte oder Beteiligter hinzuzuziehen, sofern die Auswahlentscheidung zur Versagung ihrer oder seiner Erlaubnis führen könnte.

§ 16

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen

1. § 3 Absatz 1 Satz 1 eine Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt,
2. § 3 Absatz 4 Satz 2 Nebenbestimmungen einer behördlichen Erlaubnis nach § 3 Absatz 1 Satz 1 nicht beachtet,
3. § 3 Absatz 5 Änderungen der für die Erlaubniserteilung maßgeblichen Tatsachen nicht unverzüglich anzeigt,

4. § 5 Absatz 1 Satz 1 mehr als ein Geld- oder Warenspielgerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche aufstellt,
5. § 5 Absatz 1 Satz 3 mehr als die zwölf erlaubten Geld- oder Warenspielgeräte aufstellt,
6. § 5 Absatz 1 Satz 5 Geld- oder Warenspielgeräte ohne den geforderten Mindestabstand aufstellt,
7. § 5 Absatz 1 Satz 6 Geld- oder Warenspielgeräte nicht durch die geforderte Sichtblende trennt,
8. § 5 Absatz 2 Nummer 1 gleichzeitig mehr als drei andere Spiele mit Geldgewinn veranstaltet,
9. § 5 Absatz 2 Nummer 2 andere Spiele mit Warengewinn veranstaltet,
10. § 5 Absatz 2 Nummer 3 den Abschluss von Wetten in Spielhallen ermöglicht,
11. § 5 Absatz 2 Nummer 4 Geräte zum Glücksspiel im Internet aufstellt oder betreibt,
12. § 5 Absatz 2 Nummer 5 technische Geräte zur Bargeldabhebung aufstellt, bereithält oder duldet,
13. § 5 Absatz 2 Nummer 6 Zahlungsdienste anbietet,
14. § 6 Absatz 1 Nummer 1 Kredite gewährt oder durch andere gewähren lässt,
15. § 6 Absatz 1 Nummer 2 Vergünstigungen gewährt,
16. § 6 Absatz 1 Nummer 3 Warengewinne anbietet,
17. § 6 Absatz 1 Nummer 4 Gegenstände zurückkauft,
18. § 6 Absatz 1 Nummer 5 Gegenstände aufstellt,
19. § 6 Absatz 1 Nummer 6 Gewinnchancen in Aussicht stellt oder finanzielle Vergünstigungen gewährt,
20. § 6 Absatz 1 Nummer 7 an dem Spiel teilnimmt oder andere Personen zur Teilnahme beauftragt,
21. § 6 Absatz 2 Satz 1 Minderjährigen den Zutritt gewährt,
22. § 6 Absatz 3 Satz 1 nicht dafür sorgt, dass jeder Spielerin oder jedem Spieler ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird,
23. § 6 Absatz 3 Satz 2 nicht dafür sorgt, dass jeder Spielerin oder jedem Spieler nicht mehr als ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird,
24. § 6 Absatz 4 eine umsatzabhängige Vergütung gewährt,
25. § 6 Absatz 5 Nummer 1 Informationsmaterial nicht sichtbar auslegt,
26. § 6 Absatz 5 Nummer 2 Anträge nicht sichtbar auslegt,

27. § 6 Absatz 5 Nummer 3 die spielrelevanten Informationen nicht leicht zugänglich macht,
 28. § 6 Absatz 5 Nummer 4 keine ausreichende Überwachung durch mindestens eine Aufsichtsperson gewährleistet,
 29. § 8 Absatz 1 Satz 1 Speisen oder alkoholhaltige Getränke anbietet oder deren Verzehr duldet,
 30. § 8 Absatz 1 Satz 2 den Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen in einer Spielhalle duldet,
 31. § 8 Absatz 2 Satz 2 in Rauchernebenräumen Spielgeräte aufstellt oder andere Spiele veranstaltet,
 32. § 9 Absatz 1 Satz 1 das Äußere einer Spielhalle irreführend gestaltet,
 33. § 9 Absatz 1 Satz 2 irreführende Hinweisschilder oder Schriftzüge anbringt,
 34. § 9 Absatz 2 den Einblick von außen ermöglicht,
 35. § 11 Absatz 1 keine oder unzureichende Videoüberwachung durchführt,
 36. § 11 Absatz 2 den Pflichten zur Speicherung und Löschung von Daten nicht ordnungsgemäß nachkommt,
 37. § 11 Absatz 3 den Hinweispflichten nicht nachkommt,
 38. § 12 die Sperrzeit nicht einhält.
- (2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro, in besonders schweren Fällen mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden.

§ 17

Zuständige Behörden

Zuständige Behörden für dieses Gesetz mit Ausnahme des § 7 und für die Regelungen der Spielhallen im GlüStV 2021 mit Ausnahme des § 27f Absatz 4 Nummer 1 in Verbindung mit § 27p Absatz 4 Nummer 1 sind die für die Durchführung der Gewerbeordnung als örtliche Ordnungsbehörden zuständigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden sowie die Amtsdirektorinnen oder Amtsdirektoren, in ehrenamtlich verwalteten Ämtern die Amtsvorsteherinnen oder die Amtsvorsteher. Sie sind auch zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 25. Juni 2021

(BGBl. I S. 2099), für § 16 dieses Gesetzes und § 28a GlüStV 2021 für den Bereich der Spielhallen.

§ 18

Zertifizierung; Verordnungsermächtigung

(1) Die Erlaubnis nach § 3 ist für am 1. Januar 2020 erlaubte Spielhallen im Verbund abweichend von § 4 Absatz 2 für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex zulässig, wenn

1. die Betreiberinnen und Betreiber gemeinsam für ihre Spielhallen jeweils eine Erlaubnis beantragen,
2. alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind,
3. die Betreiberin oder der Betreiber und die mit der Leitung des Betriebs beauftragte Person über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen.

(2) Die im Wege der Zertifizierung nach Absatz 1 erteilte Erlaubnis gemäß § 3 Absatz 4 Satz 1 ist auf maximal 15 Jahre zu befristen und darf unabhängig von dem Zeitpunkt ihres Beginns nicht länger als bis zum ... [einsetzen: Datum des Ablaufs von 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes] genutzt werden. Die Zertifizierung gemäß Absatz 1 Nummer 2 ist spätestens alle zwei Jahre zu wiederholen und gegenüber der zuständigen Behörde nachzuweisen. Die Erlaubnis ist unter der Bedingung der Wiederholung der Zertifizierung nach Satz 2 zu erteilen. In die Erlaubnis ist aufzunehmen,

1. eine Auflage gemäß § 107 Absatz 2 Nummer 4 LVwG, nach der das Personal regelmäßig gemäß § 7 Satz 3 besonders zu schulen ist,
2. ein Widerrufsvorbehalt unter Bezugnahme auf die Kündigungsmöglichkeit gemäß § 35 Absatz 4 Satz 2 GlüStV 2021.

(3) Mit Erteilung der Erlaubnisse für Spielhallen im Verbund im Wege der Zertifizierung nach Absatz 1 erlöschen die in § 19 genannten Erlaubnisse.

(4) Unabhängig von der Befugnis einer akkreditierten Prüforganisation nach Absatz 1 Nummer 2, eine Verbundspielhalle zu zertifizieren, haben die nach § 17 zuständigen Behörden die Einhaltung der Vorgaben dieses Gesetzes und der Regelungen des GlüStV 2021 zu überwachen.

(5) Die Prüforganisation nach Absatz 1 Nummer 2 muss gemäß ISO/IEC 17065 durch die Deutsche Akkreditierungsstelle akkreditiert werden. Die Unterrichtung und die Prüfung des Sachkundenachweises, damit die in Absatz 1 Nummer 3 genannten Personen mit den mit dem Betrieb einer Spielhalle zusammenhängenden Rechten und Pflichten sowie den daraus erwachsenen Gefahren vertraut sind, erfolgt durch die Industrie- und Handelskammer. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Verordnung

1. Einzelheiten für die Unterrichtung und die Prüfung des Sachkundenachweises zu bestimmen,
2. zu regeln, inwieweit durch die Zertifizierung gemäß Absatz 1 Nummer 2 eine Ausnahme vom Verbundverbot gerechtfertigt ist.

§ 19

Übergangsregelungen

(1) Erlaubnisse für Spielhallen, die vor dem 27. April 2012 gemäß § 33i GewO erteilt wurden und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch bestehen, sind bis zum Ablauf des ... [einsetzen: Datum des Ablaufs von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gemäß § 20 Satz 1] befristet. Sieht die Erlaubnis nach Satz 1 eine kürzere Frist vor, gilt diese. Mit Ausnahme des erst nach dem ... [einsetzen: Datum des Datierungsbefehls gemäß Satz 1] oder erst nach dem Ablauf der Frist nach Satz 2 geltenden Mindestabstandsgebotes gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 und den Anforderungen an die Zertifizierung gemäß § 18 sind die Vorgaben dieses Gesetzes und des GlüStV 2021 zu erfüllen. Auf Antrag kann die zuständige Behörde zur Vermeidung unbilliger Härten im atypischen Ausnahmefall nach Ablauf des in Satz 1 bestimmten Zeitraums mit besonderer Begründung die Erlaubnis für einen angemessenen Zeitraum verlängern. Dieser Zeitraum darf drei Jahre nicht überschreiten.

(2) Erlaubnisse für eine einzelne Spielhalle oder zwei Spielhallen im Verbund, die zwischen dem 27. April 2012 und dem 26. Juni 2014 gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Spielhallengesetzes vom 17. April 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 431) befristet erteilt wurden, gelten bis zum Datum ihrer Befristung fort. Im Übrigen sind die Vorgaben dieses Gesetzes und des GlüStV 2021 mit Ausnahme des § 18 zu erfüllen.

(3) Erlaubnisse für einzelne Spielhallen, die seit dem 27. Juni 2014 gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Spielhallengesetzes vom 17. April 2012, in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juni 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 101), befristet erteilt wurden, gelten bis zum Datum ihrer Befristung fort. Die Vorgaben dieses Gesetzes und des GlüStV 2021 sind zu erfüllen.

(4) Erlaubnisse für Verbundspielhallen, die nach § 11 Absatz 3 des Spielhallengesetzes vom 17. April 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 431), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nummer 17 des Gesetzes vom 12. November 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 328), zur Vermeidung unbilliger Härten erteilt wurden, gelten bis zum Datum ihrer Befristung fort. Im Übrigen sind die Vorgaben dieses Gesetzes und des GlüStV 2021 mit Ausnahme des § 18 dieses Gesetzes zu erfüllen.

§ 20

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des Monats, der auf die Verkündung folgt] in Kraft. Gleichzeitig tritt das Spielhallengesetz vom 17. April 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 431), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nummer 17 des Gesetzes vom 12. November 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 328), außer Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther
Ministerpräsident

Dr. Bernd Buchholz
Minister
für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

Dr. Heiner Garg

Minister

für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

Begründung

A. Allgemeines

Im zeitlichen Zusammenhang mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011 trat am 27. April 2012 das schleswig-holsteinische Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) vom 17. April 2012 in Kraft (GVOBl. Schl.-H. S. 431). Nach dem Beitritt von Schleswig-Holstein zum GlüStV wurde das SpielhG mit Änderungsgesetz vom 11. Juni 2014 angepasst. Es gilt seit dem 12. Juni 2014 (GVOBl. Schl.-H. S 101) nahezu unverändert. Ziel des Staatsvertrages ist es unter anderem, gleichrangig die Entstehung von Glückspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen sowie den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten.

Der GlüStV war bis zum 30. Juni 2021 befristet und wurde vom Staatsvertrag zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) abgelöst. Das Zustimmungsgesetz des Landes vom 12. April 2021 ist am 15. Mai 2021 in Kraft getreten (GVOBl. Schl.-H. S. 439). Die Regelungen für die Spielhallen wurden überwiegend fortgeführt. Veränderungen gibt es bei der zentralen Sperrdatei, die nunmehr auch für den Betrieb von Spielhallen gilt, und einer redaktionellen Klarstellung zum Verbot von Mehrfachkonzessionen. Die bisherige Übergangsvorschrift des § 29 Absatz 4 GlüStV wurde gestrichen und den Ländern wurde im neuen § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 die Möglichkeit eingeräumt, dass Verbundspielhallen, die am 01. Januar 2020 erlaubtermaßen betrieben wurden, mit bis zu drei Spielhallen befristet mittels einer Zertifizierung durch eine akkreditierte Prüforganisation übergangsweise weiterhin betrieben werden können. Schleswig-Holstein nimmt diese Möglichkeit wahr.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag wird zum Anlass genommen, das Spielhallengesetz grundlegend zu überarbeiten. Das SpielhG war nicht in allen Punkten mit dem bisherigen GlüStV vereinbar bzw. ist an den GlüStV 2021 anzupassen. Beispielsweise sah § 24 Absatz 2 GlüStV vor, dass die Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag für alle Spielhallen zu befristen sei. Hiervon wurde im SpielhG in § 11 Absatz 1 insofern abgewichen, als die Spielhallen, die vor dem 27. April 2012 errichtet wurden und den Mindestabstand von 300 Metern zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen nicht

einhielten, weiterhin als erlaubt galten und insofern eine umfassende Besitzstandswahrung ohne Befristung enthielt. Auch die Formulierungen der Übergangsvorschriften des § 11 Absatz 2 SpielhG waren missverständlich. Dies führte dazu, dass in Erlassen des zuständigen Wirtschaftsministeriums an die nachgeordneten Gewerbebehörden angegeben wurde, dass auch die gewerberechtliche Erlaubnis von Einzelspielhallen, die den Mindestabstand von 300 Metern zu anderen Spielhallen nicht einhielten, unbefristet weitergelten sollten und dies auch für Verbundspielhallen galt. Hiernach durfte eine dieser Verbundspielhallen unbefristet auf Grundlage ihrer Erlaubnis nach der Gewerbeordnung weiter betrieben werden. In den Erläuterungen zum § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 wurde im Gegensatz dazu klargestellt, dass das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 nur noch für zertifizierte Verbundspielhallen mit bis zu drei Spielhallen nicht eingehalten werden müsse, im Übrigen aber für alle Spielhallen nunmehr ohne Ausnahme das Abstandsgebot gelte. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes werden für Altspielhallen Übergangsfristen eingeführt, wonach sie bis dahin keinen Mindestabstand und danach einen geringeren Mindestabstand als neuere Spielhallen einhalten müssen.

Bei der Neufassung des Spielhallengesetzes ist zudem zu berücksichtigen, dass mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. März 2017 (1 BvR 1694/13) geklärt ist, dass die Länder die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielen gemäß Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG besitzen.

B. Im Einzelnen

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 gilt in Schleswig-Holstein aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 12. April 2021 unmittelbar als Landesgesetz. Das trifft auch auf die Regelungen für den Bereich der Spielhallen zu. Sofern der Glücksspielstaatsvertrag den Ländern Handlungsspielräume einräumt, können die Länder nähere Regelungen in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen. Für den Bereich der Spielhallen geschieht dies durch das Spielhallengesetz, welches den GlüStV 2021 insofern ausführt; im Übrigen erfolgt dies für das öffentliche Glücksspiel

durch das Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021 AG SH). Der Glücksspielstaatsvertrag gibt den Mindestinhalt vor, um die in seinem § 1 genannten Ziele zu erreichen. Weiterführende Regelungen oder Verschärfungen sind dem Landesgesetzgeber erlaubt. Abweichende Lockerungen sind hingegen unzulässig. Kraft der durch einen Staatsvertrag zwischen den Ländern erfolgten Bindungswirkung geht der Glücksspielstaatsvertrag dem Spielhallengesetz vor. Die Errichtung und der Betrieb von Spielhallen werden im Spielhallengesetz geregelt. Sofern im GlüStV 2021 Vorgaben für die Spielhallen gemacht werden, sind auch sie zu beachten. Eine Wiederholung des Wortlautes des GlüStV 2021 im Spielhallengesetz ist rechtlich nicht erlaubt. Im Spielhallengesetz wird zur besseren Lesbarkeit mit der Formulierung „bleiben unberührt“ auf weitere Regelungen im GlüStV 2021 hingewiesen.

Sowohl der GlüStV 2021 als auch das SpielhG regeln nur Spielhallen mit lokalem Bezug, also im stehenden Gewerbe. Die Spielhallen im Reisegewerbe nach § 60a Absatz 2 der Gewerbeordnung (GewO) werden hingegen nicht von beiden Gesetzen erfasst. Für diesen Bereich verbleibt es gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 des Grundgesetzes (GG) als Teil des Bereiches der Wirtschaft bei der Gesetzeskompetenz des Bundes. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 17. März 2017 (1 BvR 1694/13, Rn. 103 ff) klargestellt, dass sich die ausschließliche Länderkompetenz für das Recht der Spielhallen über den Bezug zur Region definiert, also im jeweiligen Land seinen Ursprung hat. Ein Wesensmerkmal, das bei Spielhallen im Reisegewerbe nicht gegeben ist.

Die Ziele des § 1 GlüStV 2021, auf die in § 1 verwiesen wird und die auch – soweit anwendbar - mit dem SpielhG erreicht werden sollen, lauten:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,

3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 übernimmt die Definition einer Spielhalle aus § 3 Absatz 9 GlüStV 2021, ergänzt um die verfassungsrechtliche Einschränkung auf das stehende Gewerbe, um Spielhallen des Reisegewerbes nach § 60a Absatz 3 GewO – wie in der Begründung zu § 1 ausgeführt - auszuschließen. Diese Begriffsbestimmung lehnt sich an die Formulierung in § 33i Absatz 1 GewO an. Was Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten sind, ergibt sich aus dem jeweils gültigen § 33c Absatz 1 Satz 1 GewO. Zur weiteren Auslegung im Detail wird auf die hierzu ergangene umfangreiche Rechtsprechung und auf die Literatur verwiesen.

Von einer Spielhalle ist auch dann auszugehen, wenn andere Spiele mit Geldgewinnen im Sinne des jeweils gültigen § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO veranstaltet werden. Sofern hingegen andere Spiele mit Warengewinnen veranstaltet werden, führt dies nicht zur Erlaubnispflicht als Spielhalle. Sie sind gleichwohl in Spielhallen verboten. Auf § 5 Absatz 2 Nummer 2 wird verwiesen. Andere Spiele mit Geldgewinnmöglichkeiten im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO können beispielsweise Dart-Turniere oder Flippermeisterschaften sein. Von § 33d Absatz 1 Satz 1 sind reine Unterhaltungsspielgeräte nicht erfasst, also solche bei denen der Spielerfolg im Wesentlichen von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt, wie beispielsweise Flipper, Tischfußball oder Billard. Soweit mit solchen Unterhaltungsspielgeräten jedoch Spiele durchgeführt werden, bei denen der Gewinn in Geld besteht, wandelt sich ihr Charakter von einem Unterhaltungsspielgerät in ein anderes Spiel mit Gewinnmöglichkeiten im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO um, wie dies beispielsweise bei den bereits erwähnten Dart-Turnieren oder Flippermeisterschaften gegen Gewinn der Fall ist. Im Übrigen wird ebenfalls auf die

Auslegung durch die Rechtsprechung und Literatur verwiesen, was unter einem anderen Spiel mit Gewinnmöglichkeit zu verstehen ist.

Mit der Formulierung „Teil eines Unternehmens“ wird klargestellt, dass Unternehmen auch dann eine Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle benötigen, wenn sie in einem Gebäude neben der Spielhalle noch ein zweites Gewerbe betreiben, beispielsweise eine Sportsbar.

Um als Spielhalle im Sinne des § 2 zu gelten, reicht es aus, dass ein Unternehmen überwiegend Spielgeräte im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 GewO aufstellt oder Veranstaltungen im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO anbietet. Maßgebend ist insofern der objektive Gesamteindruck. Das Begriffsmerkmal dient auch dazu, Umgehungsversuchen vorzubeugen und entsprechende Unternehmen den strengeren Vorgaben einer Spielhallenerlaubnis zu unterwerfen. Bei sogenannten Scheingaststätten, die bis zu zwei Geldspielgeräte aufstellen, kann angenommen werden, dass das Unternehmen „überwiegend“ der Aufstellung von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten dient. Geldspielgeräte dürfen gemäß § 1 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten (Spielverordnung – SpielV) des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), zuletzt durch Artikel 4 Absatz 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert, nur in Räumen bestimmter Unternehmen aufgestellt werden, zu denen auch Gaststätten gehören, begrenzt jedoch gemäß § 3 Absatz 1 SpielV auf zwei Spielgeräte. Um eine hierfür notwendige Aufstellererlaubnis nach § 33c Absatz 1 Satz 1 GewO zu erhalten, muss die Gaststätte tatsächlich von ihrem objektiven Eindruck eine Schank- oder Speisewirtschaft im Sinne von § 1 des Gaststättengesetzes sein. Hierfür ist Voraussetzung, dass Getränke oder Speisen für den Verzehr vor Ort verabreicht werden. Sofern jedoch dem Ausschank beispielsweise von Getränken gegenüber dem Aufstellen von zwei Geldspielgeräten wirtschaftlich nur untergeordnete Bedeutung zukommt, handelt es sich zum einen um eine Scheingaststätte. Zum anderen führt dies nach Absatz 1 dazu, dass auch für die zwei Geldspielgeräte eine Spielhallenerlaubnis benötigt wird.

Zu Absatz 2

Vorgaben für die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten zu normieren, obliegt weiterhin dem Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 11 GG. Nach § 3 Absatz 1 SpielV dürfen unter anderem in Räumen von Gaststätten und Beherbergungsbetrieben nur maximal zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Aufgrund der Einschränkung durch § 1 Absatz 2 Nummer 4 SpielV ist das Aufstellen von Geldspielgeräten in erlaubnisfreien Gaststätten verboten. Aufgestellt werden können die maximal beiden Geldspielgeräte nur in erlaubnispflichtigen Gaststätten, mithin solchen, die alkoholhaltige Getränke verabreichen. Drei Geldgewinnspielgeräte dürfen nicht aufgestellt werden. Mit Absatz 2 wird geregelt, dass über das Verbot der SpielV hinaus solche erlaubnispflichtigen Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe den Regelungen des Spielhallengesetzes unterfallen, wenn dort mehr als zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden bzw. worden sind.

Zu § 3 (Erlaubnis)

Zu Absatz 1

Wegen der besonders negativen Auswirkungen von Spielsucht auf die Betroffenen und ihre Familien sowie auf die Allgemeinheit unterliegt das Spielhallengewerbe einer Erlaubnispflicht. Bereits bei der Errichtung der Spielhalle bedarf es einer vorbeugenden Kontrolle. Aber auch Veränderungen während des Betriebes haben Einfluss auf die Erlaubnis und sind gegebenenfalls unzulässig bzw. können zur Anpassung der Erlaubnis führen. Satz 1 übernimmt die Begrifflichkeit von § 24 Absatz 1 GlüStV 2021, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach dem Staatsvertrag bedürfen. Die zuständige Behörde kann die Erlaubnis schriftlich oder wie von § 108 des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein (LVwG) vorgesehen elektronisch erteilen.

Um zu vermeiden, dass die Betreiberin oder der Betreiber einer Spielhalle sowohl eine Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz als auch eine nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 erhält, führt der erste Teil des Satzes 2 zu einer bürokratischen Erleichterung. Die zuständige Behörde nach § 17 erteilt nach Überprüfung, ob alle Vorgaben nach dem Spielhallengesetz und dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 erfüllt sind, nur eine Spielhallenerlaubnis nach Absatz 1, die dann beide Erlaubnisse umfasst.

Gleichzeitig regelt der zweite Teil des Satzes 2 eine Ersetzung. Im alten Spielhallengesetz vom 17. April 2012 bedurfte es gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 einer Erlaubnis nach § 33i Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung. Viele der derzeitigen Spielhallenerlaubnisse, also auch solche vor dem Inkrafttreten des Spielhallengesetzes, beruhen auf § 33i GewO. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. März 2017 (1 BvR 1694/13) ist jedoch geklärt, dass die Länder die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielen gemäß Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG besitzen. § 33i Absatz 1 GewO wirkt gemäß § 125a Absatz 1 GG so lange fort, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Von dieser Ersetzung wird in § 3 Absatz 1 Satz 2 zweiter Teil für die Erlaubnis Gebrauch gemacht. Vorbehaltlich der Übergangsvorschriften des § 18 erlöschen die Erlaubnisse nach § 33i GewO. Die zuständige Behörde erteilt nur noch eine Erlaubnis auf Grundlage von Absatz 1. Die Ersetzung der weiteren gewerberechtlichen Regelungen für die Spielhallen ist im Übrigen in § 14 geregelt. Mit diesem Spielhallengesetz werden einheitlich die landesrechtlichen Regelungen für den gewerberechtlichen Bereich der Spielhallen festgelegt.

In Satz 3 wird darauf hingewiesen, dass sonstige Genehmigungspflichten anderer Gesetze von einer Spielhallenerlaubnis nach Satz 1 nicht berührt sind. Es gibt keine Konzentrationswirkung. Neben einer Baugenehmigung beispielsweise ist auch eine Aufstellererlaubnis nach § 33c Absatz 1 GewO und eine Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Absatz 3 GewO notwendig. Sie unterfallen nicht dem Recht der Spielhallen nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG. Insofern verbleibt es bei der bundesgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz. Die Betreiberin oder der Betreiber einer Spielhalle ist nicht notwendigerweise identisch mit der Aufstellerin oder dem Aufsteller, auch wenn dies in der Regel der Fall sein wird (Pielow, Gewerbeordnung, 2. Auflage 2016, § 33 i Rn. 18; vgl. Ennuschat/Wank/Winkler, Gewerbeordnung, 9. Aufl. 2020, § 33i Rn. 65, 78); vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.03.1989, 1 B 24/89, NVwZ 1989, 560, LS).

Zu Absatz 2

Absatz 2 drückt aus, dass die Spielhallenerlaubnis zum einen personenbezogen ist. Eine maßgebliche Änderung der Voraussetzungen einer Spielhallenerlaubnis liegt insofern auch bei einem Wechsel der Betreiberin oder des Betreibers vor, der bzw. dem – sei es als natürliche, sei es als juristische Person – die Erlaubnis erteilt wurde. Wie im bisherigen SpielhG wird in diesem Fall wie bei jeder anderen gewerberechtlichen personenbezogenen Erlaubnis auch die Erteilung einer neuen Erlaubnis erforderlich. Diese Erlaubnis richtet sich nach neuem Recht, also nach diesem SpielhG. Der Wechsel einer Geschäftsführerin oder eines Geschäftsführers bei einer GmbH führt dabei als solches nicht zu einer neuen Erlaubnispflicht, da die Gewerbetreibende – die juristische Person in Form der GmbH – unverändert bleibt. Es bleibt hingegen bei den 15 Jahren als maximale Frist für die Erteilung einer Erlaubnis.

Zum anderen weist die Spielhallenerlaubnis einen Raumbezug auf, wie dies auch in § 5 zum Ausdruck kommt. Deshalb ist der Grundrissplan mit der konzessionierten Gesamtfläche als Bestandteil des Erlaubnisbescheides gemäß § 3 diesem beizufügen. Ebenso ist die Größe der Grundfläche und die sich daraus ergebende höchstzulässige Zahl der Geld- oder Warenspielgeräte im Erlaubnisbescheid anzugeben. Mit Absatz 2 wird dabei klargestellt, dass wesentliche Änderungen beim Betrieb eine neue Erlaubnispflicht auslösen. Mit wesentlichen Änderungen sind vor allem solche nach § 5 gemeint. Verstöße gegen Absatz 2 können Bedeutung für Absatz 4 Satz 3 haben, der den Widerruf der Erlaubnis bei nachträglich eingetretenen oder bekannt gewordenen Tatsachen ermöglicht. Die erteilte Erlaubnis erlischt jedenfalls nicht kraft Gesetzes.

Zu Absatz 3

In Absatz 3 sind die Versagungsgründe für eine Erlaubnis geregelt.

Nummer 1 regelt den Versagungsgrund der Unzuverlässigkeit. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf § 33c Absatz 2 Nummer 1 GewO und die dortigen Vorgaben Bezug genommen und zwar wegen § 326 Absatz 1 LVwG in der jeweils aktuellen Fassung. Dieser Versagungsgrund bleibt unverändert. Auch § 33i Absatz 2 Nummer 1 GewO hatte auf § 33c Absatz 2 Nummer 1 GewO verwiesen. Auf diesen Umweg wird nun verzichtet.

In Nummer 2 wird auf die Ziele des § 1 GlüStV 2021 Bezug genommen. Wenn diese Ziele, vor allem die Entstehung von Glücksspielsucht zu verhindern und den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, nur durch die Versagung der Erlaubnis erreicht werden können, ist nach Nummer 2 die Erlaubnis zu verweigern. Dies wird nur im Einzelfall einschlägig sein. Die Erteilung der Erlaubnis mit einer Nebenbestimmung kann als milderer Mittel in Betracht kommen.

Die Nummer 3 bezieht sich auf den Mindestabstand zu Einzelspielhallen nach § 4 Absatz 1. Möchte eine Betreiberin oder ein Betreiber eine neue Spielhalle errichten, muss sie oder er den Mindestabstand nach § 4 Absatz 1 Satz 1 von 300 Metern zu anderen schon bestehenden Spielhallen einhalten. Dabei ist nicht maßgeblich, ob die bestehende Spielhalle eine Einzelspielhalle oder eine der bestehenden Spielhallen im Verbund ist. Ob die Spielhalle zum Zeitpunkt der Beantragung nur im Wege des Härtefalls nach dem alten § 11 Absatz 3 SpielhG erteilt wurde, ist ebenfalls nicht maßgeblich. Auch zu ihr ist der Mindestabstand einzuhalten. Falls der Mindestabstand nicht eingehalten wird, ist die Erlaubnis für die neue Spielhalle zu versagen. Nummer 3 erfasst mit dem Bezug auf § 4 Absatz 1 Satz 2 noch eine weitere Konstellation. Es wird zwischen Altspielhallen (Erlaubniserteilung vor dem 27. April 2012) und neueren Spielhallen unterschieden. Nach Ablauf der Übergangsregelung gemäß § 18 Absatz 1 müssen auch Altspielhallen eine neue Erlaubnis beantragen. Für sie gilt jedoch der geringere Mindestabstand von 100 Metern. Sofern zukünftig eine Altspielhalle einen Abstand von über 100 Metern zu einer anderen Spielhalle einhält, darf die beantragte Erlaubnis nicht nach Nummer 3 versagt werden. Der Versagungsgrund nach Nummer 3 greift bei Altspielhallen erst, wenn der Abstand von 100 Metern zu einer anderen Spielhalle unterschritten wird. Im Übrigen wird bei Unterschreitung des Mindestabstandes auf § 15 verwiesen. Konkurrieren Spielhallen um eine Erlaubnis, bedarf es einer Auswahlentscheidung.

Durch Nummer 4 wird vorgegeben, dass neue Verbundspielhallen nicht mehr zugelassen werden dürfen. Bisherige Verbundspielhallen, die am 01. Januar 2020 erlaubt waren, dürfen nur aufgrund der Zertifizierung nach § 19 im Verbund – begrenzt auf drei Spielhallen - weiterbetrieben werden.

Nummer 5 regelt den Versagungsgrund, wenn der Mindestabstand zu Kindereinrichtungen oder zu Jugendeinrichtungen nach § 4 Absatz 3 nicht eingehalten wird. Was eine Kinder- oder eine Jugendeinrichtung ist, ergibt sich aus § 4 Absatz 3. Auf die Differenzierung zwischen Altspielhallen mit 100 Metern Mindestabstand und neueren Spielhallen mit 300 Metern Mindestabstand wird, wie unter Nummer 3 beschrieben, verwiesen. Es gilt das dort Ausgeführte entsprechend. Nummer 5 regelt auch den Versagungsgrund, wenn der Mindestabstand zu einer Suchtberatungsstelle oder zu einer Schuldnerberatungsstelle nicht eingehalten wird.

Die Bedeutung des Sozialkonzeptes nach § 7 zur Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und zur Gewährleistung des Spielerschutzes wird besonders durch Nummer 6 betont. Vor dem Betrieb muss ein Sozialkonzept erstellt werden, welches von dem für Gesundheit zuständigen Ministerium bzw. der Landesstelle für Suchfragen Schleswig-Holstein e. V. zu bestätigen ist. Sofern eine solche Bestätigung noch nicht vorliegt oder nach § 7 Satz 7 nicht fingiert wird, ist die Erlaubnis zu versagen. Anstatt einer Versagung kann als milderer Mittel die Erlaubnis mit einer Auflage versehen werden, sofern das für Gesundheit zuständige Ministerium bzw. die Landesstelle das Suchtkonzept grundsätzlich akzeptiert hat und nur noch Detailnachfragen zu klären sind. Die Erlaubnisbehörde wird nach § 7 Satz 8 über das Ergebnis der Prüfung des Sozialkonzeptes informiert.

Zu Absatz 4

§ 24 Absatz 2 Satz 2 GlüStV 2021 sieht die Befristung der Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag vor. Da gemäß Absatz 1 die Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz die des GlüStV 2021 umfasst, wird die Erlaubnis einheitlich befristet. Sie beträgt wie im bisherigen § 2 Absatz 3 Satz 1 Spielhallengesetz 15 Jahre. Wie in § 24 Absatz 2 Satz 3 GlüStV 2021 geregelt und auch in § 33i Absatz 1 Satz 2 GewO vorgesehen, kann die Erlaubnis nach Absatz 4 Satz 2 mit einer Nebenbestimmung im Sinne von § 107 Absatz 2 LVwG versehen werden. Dies kann auch nachträglich geschehen, sofern dies zur Durchsetzung der Vorgaben dieses Gesetzes oder des GlüStV 2021 dient.

In Ergänzung zu den Widerrufsgründen des § 117 LVwG werden in Satz 3 zusätzliche Widerrufsgründe geregelt. Nummer 1 dient der Sicherstellung, wenn

nachträglich Tatsachen bekannt werden, die, wären sie vorher bekannt gewesen, zu einer Versagung der Erlaubnis geführt hätten. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Mindestabstand nicht richtig gemessen wurde oder die Antragstellerin oder der Antragsteller fehlerhafte tatsächliche Angaben gemacht hat. Auch Nummer 2 sichert die Einhaltung der Vorgaben des SpielhG, des GlüStV 2021, aber auch der Erlaubnis und der Nebenbestimmungen der Erlaubnis. Mit „in schwerwiegender Weise“ wird klargestellt, dass der Verstoß von hohem Gewicht sein muss. „Wiederholt“ bedeutet, dass nicht der einmalige Verstoß geahndet werden kann. Letztlich ist es eine Entscheidung im Einzelfall, ob Verstöße vorliegen, die einen Widerruf rechtfertigen würden.

Zu Absatz 5

Der zuständigen Behörde muss nicht jede Veränderung mitgeteilt werden. Kenntnis muss sie jedoch von solchen Umständen erlangen, die für die Erlaubnis von Bedeutung sind. Das gilt vor allem für § 5, aber auch beispielsweise bei Veränderungen der äußeren Gestaltung nach § 9. Absatz 5 ist dabei auch für Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 von Bedeutung.

Zu Absatz 6

Das Erlöschen der Erlaubnis kraft Gesetzes und die Möglichkeit der Fristverlängerung in Absatz 6 entsprechen § 49 Absatz 2 und 3 GewO. Aufgrund der landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Spielhallen wurde es eigenständig geregelt. Der Verweis über § 14 Satz 2 auf die Gewerbeordnung, die ansonsten anzuwenden ist, würde ins Leere laufen. § 49 Absatz 2 GewO bezieht sich ausdrücklich aufgrund seines Wortlautes auf die alte Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO, die nach Absatz 1 Satz 2 jedoch ersetzt wird.

Zu § 4 (Mindestabstände für die Errichtung und den Betrieb, Verbot von Verbundspielhallen)

Zu Absatz 1

Die Vorgabe, dass zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist, ergibt sich aus § 25 Absatz 1 GlüStV 2021. Der genaue Mindestabstand ist in den Ausführungsbestimmungen der Länder zu regeln. Bereits mit dem SpielhG vom

17. April 2012 wurde der Mindestabstand zwischen Spielhallen auf 300 Meter festgelegt. Dieser Mindestabstand soll grundsätzlich beibehalten werden. Spielhallen, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis gemäß § 33i Absatz 1 Satz 1 GewO erteilt wurde (sogenannte Altspielhallen), müssen einen geringeren Mindestabstand von 100 Metern zu anderen Spielhallen einhalten. Im Gegensatz zu den neueren, ab dem 27. April 2012 erlaubten Spielhallen konnten sich diese älteren Spielhallen nicht auf die Vorgaben des GlüStV einstellen. Der Eingriff in ihre Grundrechte ist stärker als für die neueren Spielhallen zu bewerten. Der GlüStV 2021 gibt keinen konkreten Mindestabstand zwischen Spielhallen vor und lässt damit Differenzierungen beim Mindestabstand im Hinblick auf das Alter der Spielhallenerlaubnis zu.

Zweck des Abstandsgebots zwischen Spielhallen nach Absatz 1 ist es, das Gesamtangebot an Spielhallen zu begrenzen und auch die Spielhallendichte zu reduzieren. Dadurch wird die Verfügbarkeit des Spiels an Geldspielgeräten in Spielhallen insgesamt verringert. Das Abstandsgebot soll - wie auch das Verbundverbot nach Absatz 2 – zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass eine Spielerin oder ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken kommt“. Sie oder er soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist. Mit einem entsprechend zurückgelegten Fußweg soll es zu einer gewissen „Abkühlungszeit“ kommen, bevor sich erneut die Gelegenheit zum Spiel eröffnet. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 07. März 2017 (1 BvR 1314/13, NVwZ 2017, 1111, Rd. 118 ff, 148) das Abstandsgebot als Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung der Spielsucht als besonders wichtiges Gemeinwohlziel mit der Berufsfreiheit nach Artikel 12 GG, dem Recht auf Eigentum nach Artikel 14 GG und dem Gleichheitsgebot nach Artikel 3 GG für vereinbar erklärt.

In Absatz 1 Satz 3 wird definiert, wie der Abstand zwischen Spielhallen untereinander zu berechnen ist. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Einzelspielhalle oder um eine Spielhalle in einem Verbund handelt. Auch bei der Berechnung zwischen jeder der Spielhallen im Verbund und der Einzelhalle gilt es den Mindestabstand einzuhalten. Maßgeblich ist die Luftlinie zwischen den Eingangstüren der jeweiligen Spielhallen. Im Falle einer Verbundspielhalle kommt es

daher nicht auf den Eingang zur Verbundspielhalle an, sondern konkret zu der jeweiligen Einzelspielhalle des Verbundes. Insofern wird das beabsichtigte Ziel einer Abkühlung umgesetzt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 10.10.2019, 4 B 1333/18, Rn. 28, 40 - juris). Auf die Länge des Fußweges zwischen den Spielhallen kommt es nicht an, da hier die genaue Messung schwierig ist, wenn unterschiedliche Wegstrecken gewählt werden können.

Absatz 1 regelt allgemein den Mindestabstand zwischen Spielhallen. In Verbindung mit § 3 Absatz 3 Nummer 3 führt die Einhaltung des Mindestabstandes dazu, dass neuen Spielhallen eine Erlaubnis versagt werden muss, wenn innerhalb von 300 Metern bereits eine erlaubte Spielhalle besteht. Aufgrund der Befristung der Erlaubnis nach § 3 Absatz 4 Satz 1 werden zukünftig Spielhallen in Konkurrenz treten, sofern eine Betreiberin oder ein Betreiber eine neue Spielhalle in der Nähe und zu dem Zeitpunkt errichten will, zu dem sich die Erlaubnis für die bestehende Spielhalle durch Zeitablauf nach § 112 Absatz 2 LVwG erledigt haben wird. Dann bedarf es einer Auswahlentscheidung nach § 15 zwischen den Spielhallenbetreibern (siehe zu den möglichen Fallkonstellationen bei § 15).

Zu Absatz 2

Aufbauend auf § 25 Absatz 2 GlüStV 2021 führt Absatz 2 mit dem Verbot von Verbundspielhallen eine Legaldefinition ein. Vorbehaltlich der Regelungen des § 19 (Zertifizierung) darf in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex nur noch für eine Spielhalle eine Erlaubnis erteilt werden, sofern im Übrigen die Voraussetzungen des Spielhallengesetzes eingehalten werden. Zu den Voraussetzungen gehört auch der Mindestabstand nach Absatz 1 zu anderen Spielhallen sowie nach Absatz 3 zu Kindereinrichtungen oder Jugendeinrichtungen und zu Suchtberatungsstellen oder zu Schuldnerberatungsstellen

Auch mit dem Verbot der Verbundspielhallen wird - wie mit dem Abstandsgebot nach Absatz 1 - das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Verringerung der Spielhallendichte insgesamt sowie einer Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt. Gerade Verbundspielhallen steigern das Angebot an Geldspielgeräten in einem eng begrenzten räumlichen Gebiet. Die „Abkühlungszeit“, also die Zeit von dem Verlassen einer Spielhalle bis zum Betreten einer anderen

Spielhalle, ist bei Verbundspielhallen viel geringer als bei Einzelspielhallen, die schon aufgrund des Mindestabstandsgebotes in einer räumlichen Distanz zu einander stehen. Das Verbot von Verbundspielhallen als Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht als besonders wichtiges Gemeinwohlziel hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls mit Beschluss vom 07. März 2017 (a.a.O., Rd. 118 ff, 148) mit der Berufsfreiheit nach Artikel 12 GG, dem Recht auf Eigentum nach Artikel 14 GG und dem Gleichheitsgebot nach Artikel 3 GG für vereinbar erklärt.

Den Verbundspielhallen in einem Gebäude sind mehrere Spielhallen in einem Gebäudekomplex gleichgestellt, weil hier im Gegensatz zu den Einzelspielhallen die oder der Spielende keine „Abkühlungsphase“ an der frischen Luft hat. Ein Gebäudekomplex ist eine Gruppe oder ein Block von Gebäuden und architektonischen Räumen, die baulich miteinander verbunden sind und als Gesamteinheit wahrgenommen werden. Die Verbundenheit kann auch beispielsweise durch Innenhöfe oder gemeinsame Außenanlagen gegeben sein. In der Regel ist es möglich, sich durch die Gebäude eines Komplexes zu bewegen, ohne die Innenräume zu verlassen. Hierzu zählen insbesondere Einkaufszentren, Bürgerzentren und überdachte Gebäude mit gemeinsamen Innenflächen. Dagegen stellen lose Zusammenschlüsse von verschiedenartigen Gebäuden keinen Gebäudekomplex im Sinne von Absatz 2 dar wie beispielsweise ein Gebäudeensemble, das sich um einen Marktplatz gruppiert.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt den Mindestabstand zwischen Spielhallen und Kinder- oder Jugendeinrichtungen, zwischen Spielhallen und Suchtberatungsstellen sowie zwischen Spielhallen und Schuldnerberatungsstellen.

Die Regelung zwischen Spielhallen und Kindereinrichtungen oder zwischen Spielhallen und Jugendeinrichtungen dient gemäß § 1 des GlüStV 2021 dem Jugendschutz und wirkt der Entstehung von Glücksspielsucht entgegen. Auch wenn nach § 6 Absatz 2 Satz 1 Minderjährigen kein Zutritt zu Spielhallen gewährt werden darf, geht von ihnen gleichwohl eine gewisse Anziehungswirkung aus, die es zu verringern gilt. In der Rechtsprechung ist allgemein anerkannt, dass die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen im täglichen

Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen um von ihnen besuchte Bildungs- und Freizeiteinrichtungen herum auf sie einen „Reiz des Verbotenen“ ausübt, dem entgegenzuwirken ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, 8 C 6/15, NVwZ 2017, 791, Rn. 59; VG Dresden, Beschluss vom 29.09.2017, 6 L 1051/17, Rn. 29 - juris). Auf dem täglichen Schulweg zu ihrem Hauptaufenthaltort begegnen Schülerinnen und Schüler einer Spielhalle im Rahmen des Schulbesuchs. Indem Spielhallen in der Nähe der von ihnen besonders häufig aufgesuchten Einrichtungen aus dem alltäglichen Umfeld der Kinder und Jugendlichen herausgenommen werden, wird erreicht, dass diese in geringerem Maße Bestandteil ihrer Lebenswirklichkeit sind. Gerade bei besonders schutzbedürftigen Kindern und Jugendlichen kann so ein Gewöhnungseffekt durch ein stets verfügbares Angebot vermieden werden (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 152). Da jeder Schulweg individuell ist und es unverhältnismäßig wäre, eine Spielhalle auf jedem Schulweg zu verbieten, soll der Jugendschutz über den Mindestabstand erreicht werden. Abstandsgebote dienen mit der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann.

Der Mindestabstand von 300 Metern zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen wird gemäß Satz 1 grundsätzlich beibehalten. Dieser wurde bereits mit dem SpielhG vom 17. April 2012 so festgelegt. Um zu einer einheitlichen und für alle geltenden Vorgabe zu kommen, wurde die bisherige „Soll-Bestimmung“ in eine zwingende Vorgabe geändert. Für Altspielhallen, also denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis gemäß § 33i Absatz 1 Satz 1 GewO erteilt wurde, sieht Satz 2 lediglich einen Mindestabstand von 100 Metern zu bestehenden Kinder- oder Jugendeinrichtungen vor. Im Gegensatz zu den neueren Spielhallen konnten sich die Betreiberinnen und Betreiber dieser älteren Spielhallen nicht auf die durch die Ziele des § 1 GlüStV ausgelösten Änderungen einstellen. Der Eingriff in ihre Grundrechte ist stärker als für die Betreiberinnen und Betreiber der neueren Spielhallen zu bewerten.

Auf die Länge der Wegstrecke zwischen der Spielhalle und der Kinder- oder Jugendeinrichtung kommt es – wie auch bei dem Abstand zwischen Spielhallen

zueinander - nicht an, da hier die genaue Messung schwierig ist, wenn unterschiedliche Wegstrecken gewählt werden können. Vielmehr ist die Luftlinie, gemessen von der Eingangstür der Spielhalle zur Grundstücksgrenze der Kinder- oder Jugendeinrichtung, maßgebend. Da bei Kinder- oder Jugendeinrichtungen in der Regel das gesamte Grundstück potentiell zum Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen bestimmt ist, wird dieses als Bezugspunkt gewählt. Bei Kinder- oder Jugendeinrichtungen ist also nicht der Eingang zum Gebäude maßgebend, sondern die Grundstücksgrenze (vgl. OVG Bautzen (Beschluss vom 15.01.2019, 3 B 369/18, Rn. 13 - juris). So wird vermieden, dass angesichts der häufig gerade bei Kinder- oder Jugendeinrichtungen vorhandenen großen Grundstücke eine Spielhalle direkt oder annähernd neben der Kinder- oder Jugendeinrichtung errichtet werden kann. Dies ist aus Gründen des Jugendschutzes zu vermeiden.

Dagegen müssen ab Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes nunmehr etwa zu Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Tagespflegepersonen keine Mindestabstände mehr eingehalten werden. Da kein Kind und auch kein Jugendlicher wegen des Zutrittsverbotes nach § 6 Absatz 2 ein Geldspielgerät in Spielhallen zu Gesicht bekommt, müssen sie selbst nicht vor dem Reiz des verbotenen Geldspielgerätes geschützt werden. Es geht vielmehr um den Reiz eines verbotenen Zutritts, der nur Erwachsenen gewährt wird. Kinder unter sechs Jahren müssen aufgrund ihrer geringeren Reife und ihrer damit im Zusammenhang stehenden geringeren Gefährdung vor Spielsucht insofern noch nicht so geschützt werden wie ältere Kinder und Jugendliche, auf die Geldspielgeräte einen deutlich größeren „Reiz des Verbotenen“ ausüben. Eine solche Anziehungskraft besteht bei unter 6-Jährigen nicht in dem Maße, die es rechtfertigt, die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber einzuschränken. Im Übrigen werden unter 6- Jährige in der Regel von ihren Eltern begleitet, die auf dem Weg liegende Spielhallen pädagogisch einordnen können. Insofern wurde der einzuhaltende Mindestabstand auf Einrichtungen beschränkt, die vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen.

Durch die Formulierung „vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen“ wird geregelt, dass beispielsweise Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Tagespflegepersonen nicht zu den Einrichtungen gehören, zu

denen Spielhallen einen Mindestabstand einhalten müssen. Auch zu allgemeinen Sportstätten, die zwar auch von Jugendlichen und Kindern über sechs Jahren, aber neben Kindern unter sechs Jahren vor allem von Erwachsenen genutzt werden, muss kein Mindestabstand eingehalten werden. Sie dienen nach einer typisierenden Betrachtung nicht vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen. Hingegen ist beispielsweise ein Abstand zu Grundschulen, weiterführenden Schulen sowie Jugendclubs einzuhalten. Mecklenburg-Vorpommern sieht einen Mindestabstand nur zu weiterführenden Schulen vor.

Zusätzlich muss nun auch sowohl zu bestehenden Suchtberatungsstellen als auch zu bestehenden Schuldnerberatungsstellen ein Mindestabstand von 300 Metern bzw. 100 Metern Luftlinie eingehalten werden. Diese Ausweitung ist aus Gründen des Spielerschutzes sachgerecht, da gerade bereits von Spielsucht betroffene und überschuldete Personen, die entsprechende Beratungsstellen aufsuchen, auf ihrem Weg dorthin möglichst nicht „in Versuchung geführt“ werden sollen. Die Luftlinie berechnet sich von der Eingangstür der Spielhalle bis zur Eingangstür der Sucht- oder Schuldnerberatungsstelle.

Mit der Formulierung „Spielhallen müssen zu bestehenden Einrichtungen“ oder „zu bestehenden Sucht- oder Schuldnerberatungsstellen“ wird betont, dass nur bei Erlaubniserteilung ein Mindestabstand eingehalten werden muss. Würde beispielsweise - baurechtlich erlaubtermaßen - eine Schule neben einer erlaubten Spielhalle errichtet werden, ist dies zunächst unerheblich. Erst bei der Neubeantragung einer Spielhallenerlaubnis wäre eine Unterschreitung des Mindestabstands zu berücksichtigen. Zwischenzeitlich kann die Spielhallenerlaubnis insofern nicht widerrufen werden.

Zu § 5 (Anforderungen an den Betrieb)

Zu Absatz 1

Die Vorgaben, dass nach Satz 1 je 12 Quadratmeter Grundfläche entweder ein Geld- oder ein Warenspielgerät aufgestellt werden darf und nach Satz 3 insgesamt höchstens 12 Spielgeräte in einer Spielhalle erlaubt sind, entspricht § 3 Absatz 2 Satz 1 SpielV. Mehrplatzspielgeräte sind besonders zu berücksichtigen. Bei ihnen befinden sich mindestens zwei Spiele in einem Spielgerät. Für die Berechnung gilt

nach Satz 4, dass jedes dieser Spielstellen als Geld- oder Warenspielgerät behandelt wird. Entsprechend sinkt die Anzahl der noch bis zur Gesamtzahl von 12 möglichen weiteren Spielgeräte nach Satz 3.

Satz 2 regelt, dass Nebenräume bei der Berechnung der Grundfläche nicht eingerechnet werden. Dazu zählen Nebenräume wie Abstellräume, Flure, Toiletten, Vorräume, Windfänge und Treppen. Ebenfalls nicht eingerechnet werden klar abgrenzbare Nebenflächen wie Aufsichtsbereiche und Servicebereiche. Dies entspricht § 3 Absatz 2 Satz 4 SpielV. Im Ergebnis wird durch Satz 2 einer Ausweitung der Anzahl der Spielgeräte entgegengewirkt. Rauchernebenräume werden hingegen bei der Berechnung der Gesamtfläche berücksichtigt. Auf das Verbot zum Aufstellen von Spielgeräten jeglicher Art und das Veranlassen anderer Spiele nach § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO in Rauchernebenräumen, wie in § 8 Absatz 2 geregelt, wird dabei hingewiesen. Wie bei § 3 Absatz 2 bereits ausgeführt, zeigt sich die Bedeutung des § 5 bei der Erlaubniserteilung.

Ein Grundrissplan mit der konzessionierten Gesamtfläche ist als Bestandteil des Erlaubnisbescheides gemäß § 3 diesem beizufügen. Ebenso ist die Größe der Grundfläche und die sich daraus ergebende höchstzulässige Zahl der Geld- oder Warenspielgeräte im Erlaubnisbescheid anzugeben.

Um das gleichzeitige Bespielen von mehreren Spielgeräten und die damit einhergehende gesteigerte Gefahr von Verlusten zu vermeiden, werden in den Sätzen 5 bis 7 entsprechend § 3 Absatz 2 SpielV Vorgaben gemacht. Geräte sind grundsätzlich in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen. Der Begriff „Gerät“ ist insofern in Abgrenzung zum „Spielgerät“ gewählt worden, weil Mehrfachspielgeräte beim Abstand als ein Gerät betrachtet werden. „Gerät“ wird dabei in Satz 5 legaldefiniert als ein einzelnes Geld- oder Warenspielgerät oder ein Mehrplatzspielgerät, welches nach Satz 4 ein Geld- oder Warenspielgerät mit mehreren Spielstellen ist. Der Mindestabstand von einem Meter gilt auch nicht für Geräte in Zweiergruppen, wie aus der Formulierung in Satz 6 erster Halbsatz „zu weiteren Geräten“ deutlich wird. Die Zweiergruppe in diesem Sinne wird definiert als zwei Geräte, die nebeneinander innerhalb eines Abstandes von einem Meter stehen. Wie die Geräte in der Zweiergruppe zueinanderstehen, ist unerheblich. Einzelne Geräte oder auch Geräte in Zweiergruppen müssen jedoch zu anderen Geräten den

Abstand von einem Meter einhalten. Die Geräte sind dabei gemäß Satz 6 zweiter Halbsatz grundsätzlich durch fest montierte und blickdichte Sichtblenden (z.B. auch Glasbausteine) in einer Tiefe von mindestens 0,80 Metern, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante, zu trennen. Die Verwendung von Pflanzen als Sichtblende ist nicht zulässig. Nach der Begründung zur Fünften Änderungsverordnung der SpielV (BR-Drs. 655/05 vom 30.08.2005, Seite 18) sind Sichtblenden dann nicht mehr erforderlich, wenn die Geräte in größeren Abständen in der Spielhalle verteilt sind. Die Vereinbarung über die freiwillige Selbstbeschränkung der Verbände der Automatenwirtschaft aus dem Jahr 1990 sieht hierfür einen Mindestabstand von drei Metern vor. Dieser Abstand wird in Satz 7 übernommen. Keiner Sichtblende bedarf es zwischen Geräten in Zweiergruppen. Wie aus der Formulierung in Satz 6 zweiter Halbsatz „zu weiteren Geräten“ ersichtlich, gilt das Sichtblendungserfordernis nur im Verhältnis zu Geräten außerhalb der Zweiergruppen.

Zu Absatz 2

Nach § 2 Absatz 1 ist von einer Spielhalle auszugehen, wenn entweder Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten aufgestellt werden oder Veranstaltungen anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeiten in Geld im Sinne von § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO durchgeführt werden. Die Anzahl dieser anderen Spiele mit Gewinnmöglichkeiten in Geld wird durch Nummer 1 reduziert. Es dürfen maximal nur drei solcher anderen Spiele mit Geldgewinnen gleichzeitig veranstaltet werden. Die Vorgabe in Nummer 1 entspricht § 4 Satz 2 SpielV.

Das Verbot in Nummer 2 entspricht ebenfalls § 4 SpielV. Die Veranstaltung eines anderen Spiels im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO ist in einer Spielhalle nur erlaubt, wenn der Gewinn in Geld besteht.

Durch die Nummern 3 und 4 soll verhindert werden, dass andere Glücksspiele über die Aufstellung von Geld- und Warenspielgeräte sowie das Veranstalten von anderen Spielen im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO hinaus in Spielhallen weder terrestrisch noch über das Internet stattfinden. Damit würden u. a. die Vorgaben aus

Absatz 1 umgegangen werden, die gerade dem Spielerschutz und der Verhinderung der Glücksspielsucht dienen.

Die Nummern 5 und 6 dienen ebenfalls dem Spielerschutz. Es soll umfassend verhindert werden, dass die Spielenden jederzeit unmittelbar an weiteres Geld für weitere Spiele gelangen. Entsprechend wird nicht nur das Aufstellen, sondern auch das Bereithalten und sogar das Dulden von technischen Geräten zur Bargeldabhebung verboten. Ziel ist es, dass die oder der Spielende zumindest die Spielhalle verlassen muss, um an weiteres Geld zu gelangen. Die Zeit der „Abkühlung“ soll sie oder ihn dazu verleiten nachzudenken, ob ein weiteres Spielen sinnvoll ist. Nummer 6 verbietet das Anbieten von Zahlungsdienstleistungen.

Zu § 6 (Verpflichtungen der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers)

Zu Absatz 1

Die in Absatz 1 Nummern 1 bis 7 zu beachtenden Verbote richten sich an die Erlaubnisinhaberin oder den Erlaubnisinhaber und dienen dem Schutz der Spielerinnen und Spieler. Sie entsprechen im Wesentlichen den Vorgaben der Spielverordnung (SpielV).

Die Verpflichtung in Nummer 1, keinen Kredit zu gewähren, entspricht § 8 Absatz 2 SpielV. Da kaum nachweisbar ist, zu welchem Zweck ein Kredit gewährt wird, wird in § 6 Nummer 1 die Gewährung eines Kredits durch die Erlaubnisinhaberin oder den -inhaber oder das beschäftigte Aufsichtspersonal generell untersagt, wohingegen gemäß § 8 Absatz 2 SpielV nur zum Zweck des Spiels kein Kredit gewährt werden darf.

In Nummer 2 werden jegliche Art von Vergünstigungen für weitere Spiele an die Spielenden untersagt. Besonders hervorgehoben werden hierbei als Regelbeispiele unentgeltliche Spiele, anteilige Nachlässe auf den Einsatz oder der Nachlass des gesamten Einsatzes oder darüberhinausgehende sonstige finanzielle Vergünstigungen. Diese Regelung entspricht § 9 Absatz 1 Satz 1 SpielV und dient der Vermeidung zusätzlicher Spielanreize. Freispiele, die während des Spiels gewonnen werden, bleiben von diesem Verbot gemäß zweiter Halbsatz unberührt.

Die Vorgaben nach Nummer 3 und 4, als Warengewinn von Spielgeräten nur Gegenstände anzubieten, deren Gestehungskosten den Wert von 60 Euro nicht überschreiten bzw. gewonnene Gegenstände nicht zurückzukaufen, entsprechen § 9 Absatz 1 Satz 2 SpielV und dienen ebenfalls der Vermeidung zusätzlicher Spielanreize. Das Verbot der Veranstaltung von anderen Spielen mit Warengewinn im Sinne von § 33d Absatz 1 Satz 1 GewO ergibt sich bereits aus § 5 Absatz 2 Nummer 2.

Die nach den Nummern 5 und 6 verbotenen Gewinnaussichten in Form von Gegenständen, die als Gewinne erscheinen können, oder sonstigen Gewinnaussichten und finanzielle Vergünstigungen entsprechen § 9 Absatz 2 SpielV. Sie dienen ebenfalls der Vermeidung zusätzlicher Spielanreize und damit dem Spielerschutz.

Entsprechend § 8 Absatz 1 Satz 1 SpielV, wonach der Geräteaufsteller am Spiel nicht teilnehmen sowie andere Personen nicht beauftragen darf, am Spiel teilzunehmen, wurde dieses Verbot in den Katalog des § 6 Absatz 1 als Nummer 7 aufgenommen. Hierdurch soll verhindert werden, dass die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber oder eine von ihr oder ihm beauftragte Person durch ihr oder sein Verhalten zur Spielteilnahme anregt.

Zu Absatz 2

Das Zutrittsverbot für Minderjährige ergänzt § 6 des Jugendschutzgesetzes, wonach Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen nicht gestattet werden darf. Die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber hat dafür zu sorgen, dass nur volljährige Personen die Spielhalle betreten. Zwecks eindeutiger Identifizierung einer gegebenenfalls jugendlichen Person ist die Kontrolle mittels eines amtlichem Identitätsnachweises (Personalausweis oder Reisepass) oder eines anderen amtlichen Ausweises mit Bild (Führerschein) vorzunehmen. Im Regelfall reicht jedoch eine vergleichbare Identitätskontrolle, mithin eine Sichtkontrolle, aus. Nur wenn die Volljährigkeit einer Person nicht offensichtlich ist, bedarf es anlassbezogen der Identifizierung durch einen amtlichen Ausweis.

Das Zutrittsverbot für gesperrte Personen ist in § 8 Absatz 2 Satz 1 GlüStV 2021 geregelt. Wegen der besonderen Bedeutung dieser Regelung wird in Satz 3 auf diese Regelung des GlüStV 2021 hingewiesen. Im Übrigen richtet sich die Zutrittskontrolle von gegebenenfalls gesperrten Personen nach § 8 Absatz 3 GlüStV 2021. Zudem sind die Regelungen zur Spielersperrdatei in §§ 8 bis 8d GlüStV 2021 zu beachten.

Zu Absatz 3

Absatz 3 greift § 6 Absatz 5 SpielV auf. Die Norm betrifft Geldspielgeräte, wie aus dem Verweis auf § 13 Nummer 10 SpielV deutlich wird. Mit dem personenungebundenen, jedoch gerätebezogenen Identifikationsmittel soll die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten verhindert werden, um einer Spielsucht entgegen zu wirken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) nach § 13 und § 14 SpielV Bauarten von Geld- und Warenspielgeräten zulässt. Das Verbot, Spielgeräte ohne Zulassung der PTB aufzustellen, ergibt sich aus § 6a SpielV. Insofern handelt es sich um technische Anforderungen an Spielgeräte oder Fragen der Geräteaufstellung unabhängig vom konkreten Aufstellungsort, die nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. März 2017 1 (BvR 1694/13) der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen (vgl. BVerfG, aaO, Rn. 108, 111).

Das Ziel der Regelung, die Mehrfachbespielung durch eine Spielerin oder einen Spieler zu unterbinden, soll dadurch erreicht werden, dass jede Spielerin oder jeder Spieler höchstens ein Identifikationsmittel für ein Geldspielgerät vom Spielhallenpersonal erhält (derzeit Karte, ausgedruckter Barcode oder PIN). Für das Spielen an einem weiteren Geldspielgerät bedarf es der Aushändigung eines neuen Identifikationsmittels. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass das Identifikationsmittel für das erste Geldspielgerät nicht mehr verwendet werden kann. Sofern das Identifikationsmittel wiederverwendbar sein sollte (wie beispielsweise bei einer Karte oder einer PIN), hat die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber dafür Sorge zu tragen, dass sie oder er das Identifikationsmittel nach Beendigung des Spiels unverzüglich zurückerhält. Im Falle des Verlustes, im Regelfall, wenn die Spielerin oder der Spieler die Karte nicht zurückgibt, hat die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber das Identifikationsmittel zu sperren. Auf keinen Fall darf das

mitgenommene Identifikationsmittel dazu führen, dass die Spielerin oder der Spieler bei einem erneuten Aufsuchen der Spielhalle an zwei Spielgeräten gleichzeitig spielt.

Zu Absatz 4

Um eine neutrale und objektive Aufsichtstätigkeit durch das Personal zu gewährleisten, ist eine umsatzabhängige Personalvergütung verboten.

Zu Absatz 5

Im Gegensatz zu den Verboten nach Absatz 1 werden in Absatz 5 Gebote normiert.

Die Vorgabe in Nummer 1, in dem Spielbereich Informationsmaterial über die Risiken des übermäßigen Spiels sichtbar auszulegen, dient dem Schutz der Spielerinnen und Spieler und soll zur Aufklärung über die Gefahren des übermäßigen Spiels beitragen.

Die Vorgabe nach Nummer 2, in dem Spielbereich Anträge für eine Selbstsperrung nach § 8a Absatz 1 GlüStV 2021 sichtbar auszulegen, dient ebenfalls dem Spielerschutz und soll gewährleisten, dass Spielerinnen und Spieler, die für sich eine Selbstsperrung beantragen möchten, möglichst niederschwellig an diese Anträge gelangen können.

Nummer 3 greift § 7 Absatz 1 GlüStV 2021 und § 6 Absatz 1 Satz 2 SpielV auf. Spielenden sind vor Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen, insbesondere Spielregeln und Gewinnplan sowie die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, entweder persönlich zur Verfügung zu stellen oder alle oder einige dieser Informationen müssen stattdessen so zugänglich sein, dass sie für die Spielenden durch Aushänge oder Anbringungen an dem Spielgerät erkennbar sind.

Gemäß Nummer 4 muss jede Spielhalle durch mindestens eine anwesende Aufsichtsperson überwacht werden; bei mehreren Spielhallen in einem Gebäude reicht die Anwesenheit einer Aufsichtsperson aus, sofern die Überwachung der weiteren Spielhallen durch gleich geeignete Maßnahmen (beispielsweise durch eine Videoüberwachung oder ein erhöhter gemeinsamer Aufsichtstresen (der gleichzeitig den Blick für die Spielenden in andere Hallen verhindert)) gewährleistet ist. Dies dient u.a. auch der Einhaltung von § 6 Absatz 2 des Jugendschutzgesetzes, wonach

Kindern- und Jugendlichen die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen nicht gestattet werden darf.

Zu § 7 (Sozialkonzept)

Das Sozialkonzept ist in § 6 GlüStV 2021 geregelt, insofern wird in § 7 SpielhG auf diese Norm verwiesen. Da der Mindestinhalt der Sozialkonzepte in § 6 Absatz 2 Satz 3 GlüStV 2021 vorgegeben ist, enthält § 7 Satz 3 SpielhG hinsichtlich dessen Inhalts einen ausdrücklichen Verweis auf den GlüStV 2021. Hervorgehoben wird dabei die regelmäßige Schulung des Personals. Reinigungskräfte beispielsweise werden hiervon nicht erfasst sind. Sie sind kein Aufsichtspersonal.

Die Anforderungen an das Sozialkonzept richten sich nach den Handlungsleitlinien des für Gesundheit zuständigen Ministeriums. Es hat innerhalb von acht Wochen nach Eingang der Anzeige die Vereinbarkeit des Sozialkonzeptes mit den Vorgaben des § 6 GlüStV 2021 zu prüfen und anschließend zu bestätigen oder zu verneinen. Sofern das Ministerium keine weiteren Unterlagen oder Erläuterungen innerhalb der Frist von acht Wochen erbittet, gilt das Sozialkonzept nach Ablauf dieser Frist gemäß Satz 7 zweiter Halbsatz als bestätigt. Da nach § 3 Absatz 3 Nummer 6 die zuständige Gewerbebehörde für die Erlaubniserteilung der Spielhalle eine Bestätigung zum Sozialkonzept benötigt, ist das Ministerium nach Satz 8 verpflichtet, die zuständige Gewerbebehörde über das Ergebnis seiner Prüfung zu informieren.

Zu § 8 (Verbot des Angebots von Speisen und Getränken, Rauchverbot)

Zu Absatz 1

Das Verabreichen von Speisen sowie der Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen in einer Spielhalle verleitet die Spielerin oder den Spieler dazu, ihren oder seinen Aufenthalt zu verlängern. So könnte auch nach einem mehrstündigen Spiel der Hunger gestillt werden, ohne die Spielgeräte und die Spielhalle zu verlassen. Um aus Gründen des Spielerschutzes die Verweildauer in der Spielhalle zu verkürzen, wird das Anbieten von jeglicher Art von Speisen verboten. Das entspricht im Ergebnis der bisherigen Regelung. Dabei wird nicht unterschieden, ob die Speisen kostenlos oder kostenpflichtig angeboten werden. Auch wird nicht differenziert, ob es sich um eine zubereitete Speise oder um einen eingepackten Snack oder eine Beilage zu einem Getränk handelt. Das Speiseverbot

gilt umfassend. Auch darf die Spielerin oder der Spieler keine eigenen mitgebrachten Speisen in der Spielhalle verzehren. Das alles dient dem Zweck, dass die Spielerin oder der Spieler die Spielhalle verlässt, falls etwas gegessen werden soll. Da Trinken notwendig ist, ist weiterhin nur der Verzehr von alkoholhaltigen Getränken verboten. Nichtalkoholische Getränke dürfen somit mitgebracht oder angeboten werden. Das Rauchen in Spielhallen wird zudem weiterhin untersagt. Auch für den Konsum von anderen Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen muss das Spiel unterbrochen werden. Um den Spielerschutz an dieser Stelle konsequent gewährleisten zu können, bezieht sich das umfassende Konsumverbot, neben herkömmlichen Tabakerzeugnissen, auch auf verwandte Erzeugnisse nach dem Tabakerzeugnisgesetz (z. B. elektronische Zigaretten). Mit dieser Abkühlphase soll erreicht werden, dass sie oder er sich Gedanken machen kann, ob das Spiel fortgeführt werden soll. Es ist in Fachkreisen der Suchtprävention anerkannt, dass jede Unterbrechung des Spiels wünschenswert ist und der Spielsucht entgegenwirken kann.

Zu Absatz 2

In Anlehnung an die Regelungen des Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens vom 10. Dezember 2007 („Nichtraucherschutzgesetz“) wird das Einrichten abgeschlossener Nebenräume ermöglicht, in denen Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse konsumiert werden dürfen. Um den Spielerschutz zu gewährleisten, ist das Aufstellen von Spielgeräten in diesen Räumen untersagt. Damit wird verhindert, dass ansonsten das grundsätzlich in Spielhallen bestehende Konsumverbot von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen umgangen werden könnte und die beabsichtigte Spielunterbrechung durch den Konsum nicht erreicht werden würde.

§ 9 (Äußere Gestaltung, Werbung)

Zu Absatz 1

In § 26 Absatz 1 GlüStV ist bereits eigenständig geregelt, 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.

Beispielsweise wäre ein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen durch die äußere Gestaltung zu bejahren und daher verboten, wenn auf einer bildlichen Darstellung ein Cowboy mit Geldsack zu sehen ist, der lächelnd den Daumen emporhält (OVG NRW, Beschluss vom 19.12.2016, 4 B 1048/16, GewArch 2017, 256). In § 5 GlüStV 2021, der auch für Spielhallen nach dessen § 2 Absatz 3 gilt, sind zudem Vorgaben für die Werbung normiert. Auf die Einhaltung der Vorgaben des GlüStV 2021 wird in § 9 Satz 3 hingewiesen. Darüber hinaus verbietet § 9 Satz 1 eine irreführende äußere Gestaltung der Spielhalle. Das Verbot wird nach Satz 2 auch auf Hinweisschilder und Schriftzüge, die sich auf dem Grundstück befinden, erweitert.

Da sich eine Spielhalle von einer Spielbank unterscheidet, darf der Begriff Spielbank oder der verwandte Begriff Casino nicht verwendet werden. Mit der Regelung soll der Eindruck verhindert werden, bei der Spielhalle handele es sich um eine staatlich betriebene Spielstätte. Mit der Bezeichnung als „Casino“ oder „Spielbank“ würde suggeriert werden, die bestehenden Beschränkungen für Spielhallen würden in diesem konkreten Betrieb nicht gelten. Für Spielbanken gelten andere gesetzliche Regelungen, nämlich die des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein. Die Bezeichnung Spielhalle selbst ist erlaubt. Auf einem Briefkasten oder einem Klingelschild in üblicher Größe kann hingegen eine handelsrechtlich zulässige Firmierung mit den Begriffen „Casino“ oder „Spielbank“ verwendet werden.

Zu Absatz 2

Durch die Einsehbarkeit des Spielraums einer Spielhalle von außen und damit den ungehinderten Blick auf die sich darin befindlichen Spielgeräte kann die Spielmotivation bei suchgefährdeten Menschen erst geweckt oder erhöht werden. Auch können Kinder und Jugendliche, die gemäß § 6 Absatz 2 eine Spielhalle gar nicht betreten dürfen, erkennen, wie die Geldspielgeräte aussehen und funktionieren. Diese Anreizwirkung wird durch eine Uneinsehbarkeit unterbunden. Absatz 2 regelt daher, dass Spielhallen von außen nicht einsehbar sein sollen. Gegebenenfalls sind Fensterschreiben abzukleben.

Zu § 10 (Spielersperrsystem)

Als wesentliches Element zum Schutz der Spielerinnen und Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht wurde in §§ 8 ff GlüStV 2021 ein zentrales spielformübergreifendes Sperrsystem eingeführt. Es gilt gemäß 2 Absatz 3 GlüStV 2021 auch für die Spielhallen. Die Betreiberinnen und Betreiber von Spielhallen sind verpflichtet, sich dem zentralen Sperrsystem anzuschließen. Nach § 8 Absatz 3 Satz 4 GlüStV muss der Abgleich mit dem Sperrsystem bei jedem Betreten der Spielhalle vorgenommen werden. Näheres ergibt sich aus den §§ 8 ff GlüStV 2021. Für den Anschluss an die Spielersperrdatei bedarf es einer Genehmigung, die gemäß § 27p Absatz 4 zumindest bis zum 31. Dezember 2022 durch die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen erteilt wird. Da der Glücksspielstaatsvertrag 2021 umfassend die Vorgaben zum Spielersperrsystem geregelt hat, verbleibt für das Spielhallengesetz kein Regelungsinhalt mehr. Wegen der besonderen Bedeutung des Spielersperrsystems auch für Spielhallen wird in § 10 deklaratorisch deshalb auf die §§ 8 bis 8d GlüStV 2021 verwiesen. Der Anschluss an die Spielersperrdatei ist als Auflage in der Erlaubnis aufzunehmen.

Zu § 11 (Videoüberwachung)**Zu Absatz 1**

§ 11 Absatz 1 regelt die Videoüberwachung zum Zweck der Zutrittskontrolle, der Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und der Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in ein ordnungsgemäßes Spiel sowie der Überwachung des Spielverhaltens in den Eingängen sowie den Spielräumen der Spielhallen. Diese öffentlichen Zwecke der Videoüberwachung entsprechen den Vorgaben des Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), wonach die Datenverarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich sein muss, die im öffentlichen Interesse liegt. Da nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. März 2019 (6 C 2/18, Rn. 47) für Videoüberwachungen privater Verantwortlicher nicht mehr auf § 4 Absatz 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) rekuriert werden kann, muss hier direkt auf den unmittelbar geltenden Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) DSGVO als Rechtsgrundlage der Videoüberwachung abgestellt werden. Die in Absatz 1 enumerativ genannten Zwecke stellen öffentliche Interessen dar und sind konkret

festgelegt, so dass die Anforderungen des Art. 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) DSGVO erfüllt werden.

Ob nach anderen Regelungen wie beispielsweise den Unfallverhütungsvorschriften der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung der Kassenraum in den Spielhallen videoüberwacht werden darf, wäre nach diesen Regelungen unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Anforderungen zu prüfen.

Zu Absatz 2

Die Verpflichtung zur Löschung der nicht mehr benötigten Daten in Absatz 2 Satz 2 und 3 ergibt sich aus Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a) DSGVO, wonach die Daten unverzüglich zu löschen sind, wenn sie für die Zwecke, für die sie erhoben wurden, nicht mehr notwendig sind.

Zu Absatz 3

Die Vorgaben in Absatz 3 erfolgen in Anlehnung an die Regelung in § 4 Absatz 2 BDSG, wonach der Verantwortliche der betroffenen Person zum Zeitpunkt der Datenerhebung den Namen und die Kontaktdaten des Verantwortlichen mitzuteilen hat. Da die Vorschrift nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes nicht mehr auf die Videoüberwachung durch nichtöffentliche Stellen anzuwenden ist (siehe oben zu Absatz 1), wird der Regelungsgehalt nunmehr im bereichsspezifischen Landesrecht umgesetzt. Auf die Videoüberwachung kann mit einem Piktogramm hingewiesen werden. Dies entspricht der durch Artikel 12 Absatz 1 DSGVO geforderten Information in leicht zugänglicher Form sowie in einer klaren und einfachen Sprache.

Zu § 12 (Sperrzeiten)

Aufbauend auf § 26 Absatz 2 GlüStV 2021 wird die Sperrzeit aus dem Spielhallengesetz vom 17. April 2012 beibehalten. Sie dient dem Spielerschutz. Spielsüchtige werden zu einer Abkühlzeit gezwungen. Ob an bestimmten Sonn- und Feiertagen Spielhallen ganz oder teilweise zu schließen sind, richtet sich nach dem Sonn- und Feiertagsgesetz des Landes Schleswig-Holstein.

Zu § 13 (Überwachung)

Zu Absatz 1

Zur Einhaltung der Vorgaben des Spielhallengesetzes und des GlüStV 2021 dürfen die nach § 17 zuständigen Spielhallenbehörden alle notwendigen Maßnahmen der Überwachung durchführen. Das wichtige Auskunftsrecht und die Nachschau gemäß § 29 der Gewerbeordnung werden als ein Beispiel besonders hervorgehoben.

Zu Absatz 2

In Absatz 2 wird eine verdeckte Überwachung ausdrücklich zugelassen. Mit dem Testspiel soll konkret ein Bereich überprüft werden können, der zur Entstehung oder Verstärkung einer Spielsucht beiträgt. Das verdeckte Testspiel soll dazu beitragen, dass die Vorgaben des Spielhallengesetzes auch eingehalten werden. Es dient damit auch dem Ziel, nachweisbare oder höchstwahrscheinlich schwere Gefahren für ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut abzuwehren.

Zu § 14 (Ersetzung Bundesrecht, Anwendbarkeit gewerberechtlicher Vorschriften)

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 07. März 2017 (1 BvR 1694/13) ist abschließend geklärt, dass die Länder die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielhallen im Sinne von Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes haben (Tenor Nummer 1). Der Bundesgesetzgeber darf nur noch die technischen Anforderungen an Spielgeräte oder Fragen der Geräteaufstellung unabhängig vom konkreten Aufstellungsort regeln (BVerfG, aaO, Rn. 111; BVerfG, Beschluss vom 31.03.2017, 1 BvR 8/13, Rn. 6 - juris). Nach Artikel 125a Absatz 1 Satz 1 GG gilt Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 74 Absatz 1 nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Es kann nach Satz 2 durch Landesrecht ersetzt werden.

§ 14 regelt die Ersetzung des Bundesrechtes für die gewerberechtlichen Anforderungen an die Spielhallen, soweit das Land die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat. Für die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO wurde dies bereits in § 3 Absatz 1 Satz 2 normiert. Mit der Formulierung in § 14 ist insofern klar geregelt, dass entsprechend der verfassungsmäßigen Vorgaben

des Artikel 125 Absatz 1 Satz 2 GG nicht nur einzelne Vorschriften der Gewerbeordnung oder auf ihrer Grundlage erlassene Bestimmungen geändert, sondern vollständig ersetzt werden. Die Norm dient dabei auch der Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten, insbesondere ob ein abgrenzbarer Teil der Gewerbeordnung noch fortwirkt bzw. fortwirken darf (siehe beispielsweise zu § 15 Absatz 2 GewO, OVG NRW, Beschluss vom 10.01.2019, 4 B 1333/18, Rn. 7 ff - juris).

Dem Landesgesetzgeber steht es frei, in welchem Umfang er das bisherige Bundesrecht ersetzt, mithin welche gewerberechtlichen Anforderungen er an die Spielhallen stellt. Dabei wäre er auch nicht gehindert, ein weitgehend mit dem bisherigen Bundesrecht gleichlautendes Landesrecht zu erlassen (VGH BW, Beschluss vom 08.02.2017, 6 S 768/16; Rn. 7 - juris; Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 125, Rn. 6). Inhaltlich reicht für eine Ersetzung des bisherigen Bundesrechts dessen pauschale Übernahme in das Landesrecht aus (Maunz/Düring/Uhle, Grundgesetzkommentar, 92. EL August 2020, GG Art. 125a Rn. 30). Neben den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages regelt das Spielhallengesetz die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen. Soweit hierzu nichts geregelt ist, sind die Gewerbeordnung sowie die auf dieser Grundlage erlassenen Bestimmungen als Landesrecht für den Bereich der Spielhallen anzuwenden. Das betrifft beispielsweise die §§ 1 bis 15, 29, 35, 33c bis 33h, 45 bis 47 GewO. Die in Bezug genommenen Vorschriften finden gemäß § 326 Absatz 1 LVwG in ihrer jeweils geltenden Fassung Anwendung.

Für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen gelten nicht alleine nur die Vorgaben dieses Spielhallengesetzes oder des GlüStV 2021. Beispielsweise gibt es die Vorgaben für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten nach § 33c GewO oder für Veranstaltungen von Spielen mit Gewinnmöglichkeiten nach § 33d GewO, die weiterhin in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbleiben. Ihre Genehmigung ist weiterhin notwendig. Auf § 3 Absatz 1 Satz 3 wird verwiesen. § 14 ist nicht einschlägig.

Zu § 15 (Auswahlentscheidung)

§ 15 kommt zur Anwendung, wenn es einer Auswahlentscheidung bedarf. Das ist immer erst dann der Fall, wenn mindestens zwei Spielhallen gleichzeitig einer neuen Erlaubnis bedürfen. Hat eine Betreiberin oder ein Betreiber noch eine gültige Spielhallenerlaubnis und beantragt eine weitere Person eine neue Spielhallenerlaubnis, gilt § 3, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Nach § 3 Absatz 3 Nummer 3 muss der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle versagt werden, wenn der Mindestabstand nach § 4 Absatz 1 zu einer bestehenden, mit einer Erlaubnis versehenen Spielhalle nicht eingehalten wird. Auch eine Spielhalle eines Verbundes, die im Härtefall erlaubt wurde, ist eine solche bestehende und erlaubte Spielhalle. Zur Auswahlentscheidung kommt es in diesem Fall daher nicht. Der Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis ist nach § 3 abzulehnen.

§ 15 geht von zwei Fallkonstellationen aus. Zum einen konkurrieren gleichzeitig „bislang erlaubte Spielhallen“ miteinander. Zum anderen tritt eine neue Spielhalle zu einer bestehenden oder einer weiteren neuen Spielhalle in Konkurrenz. Für beide Fallkonstellationen wird zwar dieselbe Rechtsfolge festgelegt, jedoch soll mit der Unterscheidung im Normtext verdeutlicht werden, dass es zwei verschiedene Konkurrenzsituationen sind. Besonders bei der zweiten Konstellation ist auf die konkrete Vorgabe zu den Mindestabständen zu achten, ob insofern § 15 überhaupt Anwendung findet.

Wie aus der Formulierung „zwischen bislang erlaubten Spielhallen“ deutlich wird, greift die Alternative 1 im Regelfall die Konstellationen des § 18 Absatz 1 auf. 5 Jahre nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes müssen Altspielhallen, also solche, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt worden ist, einen Mindestabstand nicht einhalten. Bis dahin gelten diese Altspielhallen als erlaubt, danach bedürfen sie alle zum gleichen Zeitpunkt einer neuen Spielhallenerlaubnis. Falls diese Altspielhallen zueinander den Mindestabstand von 100m, wie in § 4 Absatz 1 Satz 2 vorgegeben, nicht einhalten können, bedarf es einer Auswahlentscheidung durch die zuständige Behörde, es sei denn die Voraussetzungen des Satzes 3 liegen vor. Nach Satz 3 können solche Spielhallen, die den Mindestabstand zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen im Sinne von § 4 Absatz 3 nicht einhalten – vorliegend also 100m für Altspielhallen -, bei einer Auswahlentscheidung keine Berücksichtigung finden. Ihnen mangelt es an einer Erlaubnisfähigkeit nach § 3 Absatz 3 Nummer 5 in

Verbindung mit § 4 Absatz 3. Denkbar ist bei Alternative 1 aber auch, dass andere bestehende Spielhallen konkurrieren wie solche, deren Befristung zum gleichen Zeitpunkt endet.

Die zweite Alternative betrifft die übrigen Fallkonstellationen, die nicht von „den bislang erlaubten Spielhallen“ umfasst wird. Hier konkurrieren nicht zwei Spielhallenbetreiber mit „gültigen“ Erlaubnissen, sondern zumindest einer der Konkurrenten besitzt zum Zeitpunkt der Beantragung keine gültige Erlaubnis. Dies kann der Fall sein, wenn eine Betreiberin oder ein Betreiber eine neue Spielhalle errichten will, mithin ein neues Gebäude bauen möchte und es insofern noch keine Erlaubnis hierfür gab. Dies kann aber auch der Fall sein, wenn die Erlaubnis erloschen ist und erst nach einer zeitlichen Lücke erneut für diese Spielhalle eine neue Erlaubnis beantragt wird, wie beispielsweise bei den weiteren Spielhallen im Verbund, deren Erlaubnisse nach Ablauf des Härtefalls erloschen sind. Ob hingegen die zweite, konkurrierende Spielhallenbetreiberin bzw. der Spielhallenbetreiber keine Erlaubnis hat (also zwei neue Spielhallen betroffen sind) oder eine Erlaubnis hatte, aber es nun einer neuen Erlaubnis bedarf (bestehende Erlaubnis mit abgelaufener Erlaubnis), ist unerheblich.

Bei dieser zweiten Alternative ist es besonders wichtig, auf die jeweiligen geltenden Mindestabstände zu achten. Auch hier gilt, dass solche Spielhallen, die nach Satz 3 bereits den Mindestabstand zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen im Sinne von § 4 Absatz 3 nicht einhalten, bei einer Auswahlentscheidung keine Berücksichtigung finden können. Für Altspielhallen, solche die vor dem 27. April 2012 erlaubt wurden, beträgt er 100 Meter, für neuere Spielhallen 300 Meter. Keiner Entscheidung nach § 15 bedarf es zudem, sofern die Mindestabstände zu den Spielhallen nach § 4 Absatz 1 unterschiedlich geregelt sind. Für Altspielhallen gilt der Mindestabstand von 100 Metern, neuere Spielhallen müssen einen Abstand von 300 Metern einhalten. Das führt dazu, dass nur die Altspielhalle weiter betrieben werden kann, wenn diese beiden Spielhallen zwischen 100 und 300 Metern entfernt betrieben werden bzw. werden sollen.

Bedarf es tatsächlich einer Auswahlentscheidung nach § 15 wird die Reihenfolge für die Auswahl im Spielhallengesetz selbst geregelt. Es gilt das Anciennitätsprinzip,

wonach in einer solchen Konkurrenzsituation die Spielhalle, die länger am Standort betrieben wird, den Vorrang erhält und sich auf diese Weise gegenüber der Konkurrenz durchsetzt. In der Regel dürften die Bestandsspielhallenbetreiber über Unterlagen verfügen, um das Alter der Spielhalle zu ermitteln. Es wird bewusst darauf verzichtet, auf das Alter der Erlaubnis abzustellen. Maßgeblich ist das Alter des Spielhallenstandortes, wie lange der Standort für das stationäre Automatenglücksspiel mithin genutzt wurde. Hierdurch wird vermieden, dass die als Einzelkaufmann geführten Familienbetriebe – wie häufig in Schleswig-Holstein – einen Nachteil gegenüber größeren, als juristische Person geführten Unternehmen haben. Wegen der personenbezogenen Erlaubnis des § 33i GewO führte jeder Generationswechsel bei den als Einzelkaufmann geführten Familienbetrieben zu einer neuen Spielhallenerlaubnis, während juristische Personen bei ansonsten unverändertem Betrieb keine neue Erlaubnis benötigten. Die Rechtmäßigkeit dieser Anciennitätsregelung im Hinblick auf die Berufsfreiheit in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz hat das Obergericht Hamburg zum Hamburger Spielhallengesetz bestätigt (OVG Hamburg, Beschluss vom 02.07.2018, 4 Bs 50/18, Rn. 66, 77ff. - juris). In zweiter Linie ist bei gleichem Alter, das insbesondere bei Verbundspielhallen auftreten kann, das Datum der Gewerbeanzeige maßgeblich. Falls danach weiterhin Gleichrangigkeit besteht, muss das Los entscheiden, wem eine Erlaubnis zu erteilen ist. Bei der Entscheidung nach Los ist den Antragsstellern anzubieten, an der Losentscheidung teilzunehmen.

Mit dem Anciennitätsprinzip wird der Fortsetzung des Bestandschutzes und des Vertrauensschutzes der Vorzug gegeben und es wird hierbei Grundsätzen gefolgt, die auch in den Übergangsbestimmungen und der Möglichkeit zur Vermeidung unbilliger Härte im Einzelfall gemäß § 19 Absatz 1 zum Ausdruck kommen. Zudem ist das Kriterium des Alters ein sachgerechtes Kriterium. Es ist vorhersehbar und objektiv messbar. Entgegen einem möglichen Auswahlkriterium anhand des § 1 GlüStV 2021 mit seiner Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht sowie dem Schutz der Jugend und der Spielerinnen und Spieler ermöglicht es der Verwaltung, eine rechtssichere, zeitnah umsetzbare Auswahlentscheidung zu treffen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit stellt einen sachlichen Grund für das Auswahlkriterium dar. Zudem ist der Gesetzgeber nicht gehindert, aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein

sachgerechtes Auswahlkriterium vorzusehen, das der Verwaltung die Bewältigung von ansonsten schwierigen Konkurrenzsituationen möglichst effektiv, zeitnah und anwendungssicher ermöglicht (OVG Hamburg, a.a.O., Rn. 87 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017, a.a.O., Rn. 185 - juris; OVG NRW, Urteil vom 28.09.2020, 4 A 2324/19, Rn. 41 - juris). Die Bezugnahme auf das Alter als Auswahlparameter ist auch für die Betreiberinnen und Betreiber von Bestandsspielhallen objektiv vorhersehbarer und transparenter. Ihnen ist es in der Regel für die unternehmerische Einschätzung, ob sie den Standort weiterbetreiben sollen, mit einfachen Mitteln möglich zu klären, ob sie in räumlicher Konkurrenz zu weiteren Spielhallen stehen und wie ihre Chancen stehen, die Spielhalle weiter betreiben zu können (hierzu auch OVG Hamburg, a.a.O., Rn. 88). Bei qualitativen Auswahlkriterien lässt sich dies hingegen kaum vorhersehen.

In Satz 4 des § 15 wird eine Verfahrensvorschrift aufgenommen. Bei einer Auswahlentscheidung wird bereits zwangsläufig eine Antragstellerin oder ein Antragsteller begünstigt, während andere Antragstellerinnen und Antragsteller unterliegen. Die Entscheidung der zuständigen Behörde hat rechtsgestaltenden Charakter und kann im Ergebnis nur einheitlich allen gegenüber ergehen. Hinzukommt, dass das Alter des Standortes aller betroffenen Spielhallen ausschlaggebend für die Auswahlentscheidung ist. Insofern gebietet es auch, allen Mitbewerbern eine faire Chance auf den Ausgang der Auswahlentscheidung einzuräumen. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, alle durch die Auswahlentscheidung betroffenen Personen, die eine Erlaubnis für eine Spielhalle beantragt haben, von Amts wegen notwendig gemäß § 78 Absatz 1 Nummer 4 in Verbindung mit Absatz 2 LVwG beizuladen. Satz 4 gibt dies vor. Das dient auch der Verfahrensbeschleunigung und schafft frühzeitig Rechtsklarheit für alle Beteiligten. Eine Beteiligtenstellung erfolgt durch den Hinzuziehungsbescheid der Behörde, der konstitutive Wirkung hat und bei dem es sich um einen Verwaltungsakt handelt (BeckOK VwVfG/Gerstner-Heck, 50. Ed. 1.1.2021, VwVfG § 13 Rn. 12).

Zu § 16 (Ordnungswidrigkeiten)

Zur wirksamen Durchsetzung der für das Spielhallenrecht wesentlichen Gebote und Verbote werden in § 16 Ordnungswidrigkeiten normiert.

Zu § 17 (Zuständigkeit)

Wie bisher sind die in der Norm genannten Behörden für die Erlaubnis und die Überwachung der Spielhallen zuständig. Sie haben die Einhaltung der Vorgaben des Spielhallengesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages für den Bereich der Spielhallen zu überwachen. Gleichzeitig sind sie auch die zuständige Behörde für die Verhängung von Bußgeldern. Die Gewerbebehörden prüfen auch, ob gemäß § 11 Absatz 1 eine Videoüberwachung installiert wurde und nach Absatz 3 die Spielerinnen und Spieler auf die Videoüberwachung hingewiesen werden. Die Zuständigkeit für das Sozialkonzept verbleibt gemäß § 7 bei dem für Gesundheit zuständigen Ministerium. Auch die Führung der Spielersperrdatei und die damit verbundenen Verwaltungsverfahren werden abweichend geregelt. Die Zuständigkeit wird von der gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder wahrgenommen, wobei dies gemäß § 27p Absatz 4 Nummer 1 GlüStV 2021 übergangsweise bis zum 31. Dezember 2022 noch die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen übernimmt. Eine dauerhafte Zuständigkeit der hessischen Behörde ist im Gespräch. Darüber hinaus bleibt es gemäß § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes bei der Zuständigkeit des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein für die Aufsicht bezüglich der Datenschutzbestimmungen bei den nichtöffentlichen Stellen.

Zu § 18 (Zertifizierung)**Zu Absatz 1**

Schleswig-Holstein macht von der in § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 eröffneten Möglichkeit Gebrauch, in den Ausführungsbestimmungen zum GlüStV, mithin in diesem Spielhallengesetz, vorzusehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, Betreiber abweichend von dem in § 25 Absatz 2 GlüStV 2021 geregelten Verbundverbot eine Erlaubnis für maximal drei Spielhallen erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Betreiberinnen und Betreiber bzw. die mit der Leitung beauftragten Personen über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die weiteren Voraussetzungen des § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 zur Zertifizierungshäufigkeit und zur Befristung der Erlaubnis sind in Absatz 2 geregelt. Alle Betreiberinnen und Betreiber

der maximal drei Spielhallen müssen gemeinsam nach Nummer 1 eine Erlaubnis beantragen.

Entsprechend der Vorgaben des GlüStV 2021 regelt § 18 nur die Ausnahme vom Verbundverbot nach § 4 Absatz 2. Der Mindestabstand zu einer weiteren Spielhalle, also einer Spielhalle außerhalb des Verbundes, ist gemäß § 4 Absatz 1 einzuhalten. Das gleiche gilt gemäß § 4 Absatz 3 zu bestehenden Einrichtungen, die vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die Befristung der nach Absatz 1 erteilten Erlaubnis für zertifizierte Verbundspielhallen. Mit der Formulierung wird klargestellt, dass § 18 keine eigenständige Erlaubnisnorm ist. Die Erlaubnis erfolgt gemäß § 3 Absatz 4 Satz 1. Die Erlaubnis im Wege der Zertifizierung nach Satz 1 beträgt maximal 15 Jahre und entspricht der maximalen Frist für eine Erlaubnis nach § 3 Absatz 4 Satz 1.

Gleichzeitig wird eine Maximalfrist für die Zertifizierung eingeführt. § 29 Absatz 4 Satz 2 GlüStV 2021 lässt die Zertifizierung nur als „Übergangsfrist“ zu. In den Ländern, die von der Möglichkeit der Zertifizierung Gebrauch machen, entspricht die Zertifizierungsfrist maximal der Frist der Dauer einer Erlaubnis, mithin 15 Jahre.

Wegen der Notwendigkeit von Übergangsregelungen für Altspielhallen (siehe § 19) weist Schleswig-Holstein eine Besonderheit auf. Die Möglichkeit des Weiterbetriebes für Verbundspielhallen einzig und allein aufgrund einer Zertifizierung beginnt in Schleswig-Holstein gemäß § 19 Absatz 1 erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes bzw. bei Doppelspielhallen, denen eine Erlaubnis zwischen dem 27. April 2012 und 26. Juni 2014 erteilt worden ist, nach Ablauf deren 15-jähriger Befristung (§ 19 Absatz 2). Diese Übergangsfrist wird auf die Zertifizierungsfrist angerechnet. Entsprechend kann eine Verbundspielhalle nur 15 Jahre nach Inkrafttreten dieses neuen Spielhallengesetzes betrieben werden. Das wird in § 18 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz durch die Formulierung „und darf unabhängig von dem Zeitpunkt ihres Beginns nicht länger als 15 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes genutzt werden.“ geregelt. Dadurch gelten im Anschluss für Verbundspielhallen einheitliche Regelungen. Damit wird zum einen dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung getragen und mangels Sonderregelungen zum anderen der Vollzug des Spielhallengesetzes erleichtert. Sollte es Veränderungen

beim GlüStV 2021 geben, würde es gegebenenfalls zu Anpassungen bei den Verbundspielhallen kommen.

Satz 2 entspricht der Vorgabe in § 29 Absatz 4 GlüStV 2021, dass die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, zu wiederholen ist. Um diese Vorgabe verwaltungstechnisch umzusetzen, ist die Erlaubnis gemäß Absatz 2 Satz 3 unter der Bedingung der Wiederholung der Zertifizierung zu erteilen. Das dient der Vereinfachung und vermeidet unnötigen Bürokratieaufwand. Es muss nicht alle zwei Jahre eine neue Erlaubnis beantragt werden. Es reicht, den Nachweis der Zertifizierung der akkreditierten Prüforganisation der zuständigen Behörde rechtzeitig zu übersenden, mithin nachzuweisen. Wird die Zertifizierung nicht wiederholt oder nicht rechtzeitig eingereicht, erlischt die Erlaubnis und muss nicht extra von der zuständigen Behörde widerrufen werden.

Gemäß Satz 4 Nummer 1 bedarf es einer Auflage in der Erlaubnis, dass das Personal regelmäßig besonders gemäß § 7 zu schulen ist. Die Pflicht der regelmäßigen Personalschulungen ist Teil des Sozialkonzeptes und wird in § 6 Absatz 2 Nummer 3 GlüStV 2021 für das Sozialkonzept ausdrücklich gefordert. Bei der Schulung des Personals sind dabei zusätzlich noch die Anforderungen, die mit dem Betrieb einer Verbundspielhalle einhergehen, zu berücksichtigen.

Um auf geänderte politische Rahmenbedingungen reagieren zu können, wurde in Nummer 2 zudem die Vorgabe gemacht, dass die Erlaubnis mit einem konkreten Widerrufsvorbehalt zu versehen ist. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 kann gemäß § 35 Absatz 4 Satz 2 zum 31. Dezember 2028 von jedem der Länder gekündigt werden. Insofern ist für den Fall, dass Schleswig-Holstein von dieser Kündigungsmöglichkeit Gebrauch macht, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass dies auch verwaltungstechnisch umgesetzt werden könnte. Gleichzeitig verdeutlicht der Widerrufsvorbehalt in der Erlaubnis den Betreiberinnen und Betreibern, dass sie aufgrund der derzeitigen Rechtslage, in der Verbundspielhallen unter der Voraussetzung der Zertifizierung erlaubt sind, für die Zukunft nicht davon ausgehen können, dass diese Rechtslage über das Jahr 2028 hinaus auch dauerhaft so bleiben wird.

Zu Absatz 3

Absatz 3 dient der Verwaltungsvereinfachung. Nach § 19 Absatz 1 Satz 1 darf die bisher unbefristet erlaubte Altspielhalle im Verbund noch fünf Jahre nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes ohne neue Erlaubnis weiterbetrieben werden. Die weiteren Spielhallen im Verbund konnten im Härtefall nach § 11 Absatz 3 des derzeitigen Spielhallengesetzes bis maximal zum 09. Februar 2026 betrieben werden. Deren Erlaubnis erlischt nicht gemäß § 19 Absatz 4 mit Inkrafttreten dieses neuen Spielhallengesetzes. § 18 sieht hingegen die Möglichkeit der Zertifizierung im Verbund nur vor, wenn alle Betreiberinnen und Betreiber gemeinsam für ihre Spielhallen jeweils eine Erlaubnis beantragen. § 18 bietet nur die Möglichkeit des Weiterbetriebes durch Zertifizierung. Eine Verpflichtung wird nicht normiert. Sollten jedoch alle Betreiberinnen und Betreiber der Verbundspielhalle eine Erlaubnis im Wege der Zertifizierung beantragen und die Behörde sie ihnen erteilen, erlischt kraft Gesetz gemäß Absatz 3 die im Wege der Übergangsregelung nach § 19 noch geltende Altspielhallenerlaubnis nach § 33i GewO. Es gelten nur die Vorgaben der neuen Erlaubnis.

Zu Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die zuständigen Behörden nach § 17 für die Überwachung der Einhaltung der Normen des Spielhallengesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages zuständig sind und bleiben. Mit der Zertifizierung erfolgt keine Verlagerung der Überwachung dieser Bereiche auf die akkreditierten Prüfungsorganisationen. Sofern im Rahmen der Zertifizierung Vorgaben gemacht werden, die über das Spielhallengesetz und den GlüStV 2021 hinausgehen, ist nur die akkreditierte Prüfungsorganisation zuständig.

Zu Absatz 5

Absatz 5 regelt in Satz 1, dass die Prüfungsorganisation durch die Deutsche Akkreditierungsstelle akkreditiert werden muss. Damit wird die Unabhängigkeit der Prüfungsorganisation sichergestellt, um auch den Anschein einer Beeinflussung durch Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber und der Automatenwirtschaft zu vermeiden. Satz 1 gibt zudem den ISO/IEC Prüfstandard vor. Der für die Erlaubnis, eine Verbundspielhalle weiterhin betreiben zu können, nach Absatz 1 Nummer 3 notwendige Erwerb des Sachkundenachweises erfolgt gemäß Satz 2 durch die

Industrie- und Handelskammer. Auch die der Prüfung des Sachkundenachweises vorgelagerte notwendige Unterrichtung erfolgt durch die Industrie- und Handelskammer. Eine Zentralisierung auf eine Industrie- und Handelskammer ist möglich.

Satz 3 ermächtigt das für Wirtschaft zuständige Ministerium, Näheres für die Unterrichtung und die Prüfung des Sachkundenachweises durch eine Ministeriumsverordnung zu regeln. Die Ermächtigung bezieht sich zudem darauf, Vorgaben machen zu können, sollte sich herausstellen, dass die derzeitige Zertifizierung nicht ausreicht, um eine Ausnahme vom Verbundverbot zu rechtfertigen. Die Ausnahme vom Verbundverbot durch Zertifizierung ist dabei vom Gesetzgeber vorgegeben. Es geht um gegebenenfalls notwendigen Nachschärfungsbedarf.

Zu § 19 (Übergangsbestimmungen)

Zu Absatz 1

Das derzeitige Spielhallengesetz war nicht in allen Punkten mit dem bisherigen GlüStV bzw. ist nicht mit dem GlüStV 2021 vereinbar. Beispielsweise sah § 24 Absatz 2 GlüStV vor, dass die Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag für alle Spielhallen zu befristen sei. Hiervon wurde im SpielhG in § 11 Absatz 1 insofern abgewichen, als die Spielhallen, die vor dem 27. April 2012 errichtet wurden und den Mindestabstand von 300 Metern zu Kinder- oder Jugendeinrichtungen nicht einhielten, weiterhin als erlaubt galten und insofern eine umfassende Besitzstandswahrung ohne Befristung erhielten. Auch die Formulierungen der Übergangsvorschriften des § 11 Absatz 2 SpielhG waren missverständlich. Dies führte dazu, dass in Erlassen des zuständigen Wirtschaftsministeriums an die nachgeordneten Gewerbebehörden angegeben wurde, dass auch die gewerberechtliche Erlaubnis von Einzelspielhallen nach § 33i GewO, die den Mindestabstand von 300 Metern zu anderen Spielhallen nicht einhielten, unbefristet weitergelten sollten und dies auch für die Verbundspielhallen galt. Hiernach durfte eine dieser Verbundspielhallen unbefristet auf Grundlage ihrer Erlaubnis nach § 33i GewO weiter betrieben werden. In den Erläuterungen zum § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 wurde im Gegensatz dazu klargestellt, dass das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 nur noch für zertifizierte Verbundspielhallen mit bis zu drei Spielhallen nicht

eingehalten werden müsse, im Übrigen aber für alle Spielhallen nunmehr ohne Ausnahme das Abstandsgebot gelte. Die landesrechtlich vorgesehenen Abstände seien daher auch zwischen sonstigen Spielhallen und den Verbundspielhallen einzuhalten.

Mit dem neuen Spielhallengesetz müssten im Regelfall nunmehr alle Spielhallen eine Spielhallenerlaubnis beantragen (Ausnahmen siehe Absatz 2 bis 4) und es würden die neuen Mindestabstände für sie gelten. Da die Betreiberinnen und Betreiber von Altspielhallen, also jenen mit einer Erlaubnis vor dem 27. April 2012, durch die unbefristete Weitergeltung ihrer Erlaubnisse aufgrund der bisherigen Regelung des § 11 Absatz 1 SpielhG 2012 beziehungsweise durch die Erlasse des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums darauf vertrauen konnten, dass ihnen weiterhin Sonderrechte im Vergleich zu neu auf den Markt kommenden Betreiberinnen und Betreibern eingeräumt werden, kann es keine abrupte Rechtsänderung geben. Dem steht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entgegen. Es bedarf einer Übergangsfrist, um dem schutzwürdigen Vertrauen der Betreiberinnen und Betreiber von Altspielhallen gerecht zu werden. Satz 1 billigt allen Altspielhallen übergangsweise eine Bestandschutzfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes zu. Die vergleichbare Übergangsfrist von fünf Jahren des § 29 Absatz 4 Satz 1 GlüStV hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 07. März 2017 (a.a.O., Rn. 177 ff) mit Art. 12 GG für vereinbar angesehen; ebenso das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 16.12.2016, 8 C 6/15, Rn. 63 - juris). Sofern die Erlaubnis einer Altspielhalle eine kürzere Dauer als die fünf Jahre nach Satz 1 aufweisen sollte, gilt gemäß Satz 2 diese als Übergangsfrist. Während dieser Übergangsfristen nach Satz 1 und 2 müssen die Betreiberinnen und Betreiber von Altspielhallen gemäß Satz 3 den Mindestabstand nicht einhalten. Auch die eine Spielhalle im Verbund, deren Erlaubnis bisher unbefristet weiter galt, darf weiterbetrieben werden. Es bedarf für diese Spielhalle nicht der ansonsten notwendigen Zertifizierung nach § 18 für Verbundspielhallen. Die weiteren Vorgaben des Spielhallengesetzes, wie beispielsweise §§ 5 ff, sind einzuhalten.

Sollte es im Einzelfall aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zur Vermeidung unbilliger Härten notwendig sein, kann die zuständige Behörde eine neue Erlaubnis unter Beachtung der Vorgaben des neuen Spielhallengesetzes und unter

Beibehaltung der bisherigen Mindestabstände erteilen. Insofern wird die bisherige Erlaubnis verlängert. Dies geschieht auf Antrag. Da die Betreiberinnen und Betreiber von Altspielhallen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu allen anderen Ländern am längsten ihre Alterlaubnisse nutzen können, dient die Härtefallregelung in Satz 4 lediglich aus verfassungsrechtlichen Gründen der Abfederung von extremen und atypischen Fallkonstellationen. Die Härtefallregelung gilt nur für die Altspielhallen im Sinne von Satz 1, die bisher unbefristete Erlaubnisse hatten. Bei denjenigen Spielhallen, deren Erlaubnisse nach Satz 2 bereits befristet waren, kommt eine Härtefallregelung nicht in Betracht. Bei ihnen wurde bereits entschieden, für welchen maximalen Zeitraum die Erlaubnis noch gelten soll.

Die Regelung ist als absolute Ausnahmebestimmung anzusehen, um auf verfassungsrechtlicher Ebene die Verhältnismäßigkeit der durch die Regelungen dieses Gesetzes bewirkten Grundrechtseingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber von Spielhallen abzufedern. Dies wird durch die Formulierung „im besonderen Ausnahmefall“ verdeutlicht. Dabei wird bewusst eine Verschärfung gegenüber der alten Formulierung im § 11 Absatz 3 Satz 1 SpielhG vorgenommen, wo es nur „zur Vermeidung unbilliger Härten“ hieß. Diese Formulierung entsprach dem § 29 Absatz 4 Satz 4 GlüStV. Es sollen in Satz 4 durch die Regelung lediglich atypische, die Grenze der Zumutbarkeit ersichtlich überschreitende Belastungen aufgefangen werden. Insofern ist diese Härtefallregelung besonders restriktiv auszulegen. Die Erlasse des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 21. März 2017 bzw. Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus vom 29. März 2018 finden keine Anwendung mehr. (Wirtschaftliche) Härten, die dem Gesetzeszweck entsprechen und die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Tatbestandes bewusst in Kauf genommen hat, können eine Befreiung aus Billigkeitsgründen nicht rechtfertigen. Die Erteilung einer Befreiung kann daher nur in solchen seltenen Fällen erwogen werden, in denen atypische Umstände vorliegen, die einen besonderen Verhältnismäßigkeitsausgleich zwingend erforderlich machen. Es ist sicherzustellen, dass die Ausnahme eine Ausnahme bleibt und nicht zur Regel wird. Eine schlichte wirtschaftliche Betroffenheit, die es jeder Spielhallenbetreiberin und jedem Spielhallenbetreiber mit gewerberechtlicher Alterlaubnis ohne Weiteres erlauben würde, in den Genuss eines Härtefalles zu kommen, kann deshalb keineswegs

ausreichen, zumal diesen Spielhallenbetreiberinnen und -betreibern bereits durch die 5-jährige erneute Übergangsfrist des Satzes 1 Vertrauensschutz gewährt wurde. Eine verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen können die Betreiberinnen und Betreiber nicht verlangen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, a.a.O., Rn. 189, 193).

Insofern obliegt es der Spielhallenbetreiberin bzw. dem Spielhallenbetreiber substantiiert vorzutragen, welche konkreten Bemühungen sie bzw. er zur Abwendung eines Härtefalles unternommen hat. Bei der Prüfung des Vorliegens einer unbilligen Härte ist deshalb von der Spielhallenbetreiberin bzw. vom Spielhallenbetreiber hinreichend substantiiert darzulegen, dass es sich um unvorhersehbare und irreparable Folgen handelt, die auch durch eigene Anstrengungen, planvolle Vorausschau und wirtschaftliches Alternativverhalten nicht hätten vermieden oder zumindest abgemildert werden können. Zu diesen die Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber treffenden Obliegenheiten gehört insbesondere auch die rechtzeitige Kündigung oder einvernehmliche Aufhebung langfristiger Mietverträge, die bilanzielle Bildung von Rücklagen, die Umnutzung von Liegenschaften, die frühzeitige aktive Suche nach Alternativstandorten sowie die marktgerechte Verwertung der Sach- und Raumausstattung. Unterlässt die Spielhallenbetreiberin bzw. der Spielhallenbetreiber diese zumutbaren Anstrengungen, für die sie oder er durch die Übergangsregelung des Satzes 1 zudem weitere fünf Jahre Zeit hat, fallen die damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteile allein in ihre oder seine Risikosphäre und schließen die Annahme einer unbilligen Härte aus.

Da in der Regel dem Vertrauensschutz der Betroffenen bereits durch die erneute fünfjährige Übergangsfrist des Satz 1 genüge getan wurde, ist nach Satz 5 eine Verlängerung der Erlaubnis im Wege des Härtefalls über diese fünf Jahre hinaus lediglich für maximal drei weitere Jahre möglich. Diese zeitliche Begrenzung der Härtefallverlängerung ist vor dem Hintergrund der vierjährigen Abschreibungsdauer für Geldspielgeräte angemessen und verhältnismäßig, da davon auszugehen ist, dass bereits die fünfjährige Übergangsfrist als ausreichend anzusehen ist, um getätigte Investitionen wirtschaftlich amortisiert zu bekommen.

Zu Absatz 2

Die Erlaubnisse für die Spielhallen, die zwischen dem 27. April 2012 und dem 26. Juni 2014 erteilt wurden, erfolgten nach dem 1. Spielhallengesetz auf Grundlage von 33i GewO und § 24 GlüStV. Dort wurde bereits ein Mindestabstand normiert. Verbundspielhallen waren nur als Doppelspielhallen erlaubt. Die Erlaubnis war auf längstens 15 Jahre zu befristen. Solche Erlaubnisse haben auch nach dem neuen Spielhallengesetz Bestand und zwar bis zum Ende ihrer bestimmten Frist. Hier gilt der Bestandschutz der erteilten Erlaubnis. Doppelspielhallen dürfen auch ohne Zertifizierung nach § 18 weiterbetrieben werden. Einer neuen Erlaubnis bedarf es mit Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes nicht. Die weiteren Vorgaben des Spielhallengesetzes sind einzuhalten.

Zu Absatz 3

Nach dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag galt das Verbundspielhallenverbot aus § 25 Absatz 2 GlüStV auch für Doppelspielhallen. Absatz 3 regelt für Spielhallen, die nach dem 27. Juni 2014 eine Spielhallenerlaubnis auf Grundlage von 33i GewO und § 24 GlüStV erhalten haben, dass deren auf längstens 15 Jahre befristete Erlaubnis bis zum Ablauf der Frist fort gilt. Mit Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes bedarf es keiner neuen Erlaubnis. Hier gilt der Bestandschutz der erteilten Erlaubnis. Die weiteren Vorgaben des Spielhallengesetzes sind einzuhalten.

Zu Absatz 4

Auf Grundlage von § 11 Absatz 3 des bisherigen Spielhallengesetzes konnte längstens bis zum 09. Februar 2026 den weiteren Altspielhallen im Verbund, also der zweiten bis fünften Spielhalle im Verbund, wegen unbilliger Härte eine Erlaubnis erteilt werden. Die Erlaubnis für diese vor dem 27. April 2012 errichteten Spielhallen gilt bis zum Ende ihrer Befristung fort. Sie müssen keine neue Erlaubnis mit Inkrafttreten des neuen Spielhallengesetzes beantragen. Es bedarf keiner Zertifizierung. Hier gilt der Bestandschutz der erteilten Erlaubnis. Im Übrigen sind die Vorgaben des neuen Spielhallengesetzes jedoch einzuhalten.

Entsprechend der Vorgaben des GlüStV 2021 regelt § 19 nur die Ausnahme vom Verbundverbot nach § 4 Absatz 2. Der Mindestabstand zu einer weiteren Spielhalle, also einer Spielhalle außerhalb des Verbundes, ist gemäß § 4 Absatz 1 einzuhalten. Das gleiche gilt gemäß § 4 Absatz 3 zu bestehenden Einrichtungen, die vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren oder Jugendlichen dienen.

Zu § 20 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

§ 20 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes und das Außerkrafttreten des bisherigen Spielhallengesetzes.