

Gesetzentwurf

Hannover, den 14.12.2021

Fraktion der SPD
Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz zur Änderung spielhallenrechtlicher Bestimmungen

Artikel 1

Gesetz zu Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Niedersachsen
(Niedersächsisches Spielhallengesetz - NSpielhG)

§ 1

Anwendungsbereich

(1) ¹Dieses Gesetz regelt die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen in Niedersachsen. ²Dadurch wird gleichzeitig die Erreichung der Ziele des § 1 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 (Nds. GVBl. S. 134) gewährleistet.

(2) ¹Dieses Gesetz ersetzt § 33 i 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). ²Daneben werden § 3 Abs. 1 Satz 1, § 3 a und § 4 Satz 2 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) ersetzt, soweit Spielhallen betroffen sind.

(3) ¹Es finden die in § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 genannten Vorschriften Anwendung, soweit dieses Gesetz nicht weitergehende Anforderungen festlegt. ²Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Gewerbeordnung und der Spielverordnung Anwendung.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Eine Spielhalle im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33 c Abs. 1 Satz 1 GewO oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33 d Abs. 1 Satz 1 GewO dient.

(2) Konkurrierende Spielhallen im Sinne dieses Gesetzes sind Spielhallen, die im Verhältnis zueinander nicht den Regelungen über den baulichen Verbund (§ 4 Nr. 2 Buchst. b) oder über den Mindestabstand (§ 5) entsprechen.

§ 3

Erteilung der Erlaubnis

(1) ¹Wer eine Spielhalle errichten und betreiben will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. ²Diese Erlaubnis schließt die Erlaubnis nach § 24 GlüStV 2021 ein.

(2) ¹Die Erlaubnis ist schriftlich oder auf elektronischem Wege zu erteilen und auf längstens zehn Jahre zu befristen. ²Sie kann unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt und mit Nebenbestimmungen versehen werden, welche auch nachträglich erteilt werden können.

(3) Ein erneuter Antrag auf Erlaubnis für eine bestehende Spielhalle kann frühestens zwei Jahre vor Ablauf der Frist gestellt werden.

§ 4

Versagung der Erlaubnis

¹Die Erlaubnis ist insbesondere zu versagen, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass
 - a) die antragstellende Person die für die Aufstellung von Spielgeräten nach § 33 c Abs. 2 Nr. 1 GewO oder
 - b) die antragstellende oder gewerbetreibende Person, in dessen Betrieb das Spiel veranstaltet werden soll, die
erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt; die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht, wer in den letzten drei Jahren vor Stellung des Antrages wegen eines Verbrechens, wegen Diebstahls, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte, Betruges, Untreue, unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder wegen eines Vergehens nach § 27 Jugendschutzgesetz (JuSchG) vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. April 2021 (BGBl. I S. 742), rechtskräftig verurteilt worden ist,
2. die zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume wegen ihrer Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen oder behördlichen Anforderungen nicht genügen, insbesondere wenn der Spielhallenbetrieb, für den die Erlaubnis beantragt wird,
 - a) den in § 5 normierten Mindestabstand zu weiteren Spielhallen nicht einhält,
 - b) in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, z. B. in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist,
 - c) in einem Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden soll, in dem zulässigerweise eine Wettvermittlungsstelle nach § 8 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGlÜSpG) vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2021 (Nds. GVBl. S. 367), betrieben wird,
3. der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt,
4. die antragstellende Person der zuständigen Behörde nicht ein Zertifikat einer Prüforga-nisation nach § 6 vorlegt oder
5. die antragstellende oder eine mit der Leitung des Betriebes beauftragte Person nicht durch eine vor einer niedersächsischen Industrie- und Handelskammer erfolgreich abgelegten Prüfung nachweist, dass sie die für den Betrieb einer Spielhalle notwendige Sachkunde über die rechtlichen und fachlichen Grundlagen nach § 7 besitzt.

²§ 24 Abs. 2 GlüStV 2021 bleibt unberührt.

§ 5

Mindestabstand

¹Der Abstand zwischen Spielhallen muss mindestens 100 Meter betragen. ²Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen. ³Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon abweichend durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen.

§ 6

Zertifizierung

(1) Das Zertifikat nach § 4 Nr. 4 darf nur erteilt werden, wenn

1. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person ein Sozialkonzept zur Gewährleistung von Spielerschutz unter den spezifischen Bedingungen in Spielhallen, welches die Mindestvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 GlüStV 2021 erfüllt, vorlegt,
2. die antragstellende oder eine mit der Leitung des Betriebes beauftragte Person durch eine vor einer niedersächsischen Industrie- und Handelskammer erfolgreich abgelegte Prüfung nachweist, dass sie die für den Betrieb einer Spielhalle notwendige Sachkunde über die rechtlichen und fachlichen Grundlagen nach § 7 besitzt,
3. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person sich verpflichtet, dass das Personal mit Kundenkontakt besonders geschult ist (vgl. § 10),
4. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person sich verpflichtet, dass die in Nummer 3 genannte Schulung für das Personal mit Kundenkontakt nach längstens fünf Jahren sowie die Schulung der Handlungskompetenzen nach § 10 Abs. 2 Nr. 8 nach längstens zwei Jahren wiederholt wird,
5. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person für jede erlaubte Spielhalle mindestens eine Person als Aufsicht vor Ort vorsieht,
6. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person sicherstellt, dass der Zutritt zu der Spielhalle erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres gestattet ist und
7. die antragstellende oder spielhallenbetreibende Person sicherstellt, dass die Spieler durch entsprechendes Informationsmaterial auf die Möglichkeit zu einer mündlich oder schriftlich zu beantragenden Selbstsperrung hingewiesen werden und das Informationsmaterial den Spielern in der Spielhalle leicht zugänglich ist.

(2) ¹Die Zertifizierung nach Absatz 1 ist in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, zu wiederholen. ²Die spielhallenbetreibende Person hat jedes Zertifikat unmittelbar nach Erteilung der zuständigen Behörde vorzulegen.

(3) ¹Prüforganisationen sind zur Erteilung von Zertifikaten nach § 4 Nr. 4 berechtigt, wenn sie hinsichtlich der zur Beurteilung der in Absatz 1 genannten Kriterien erforderlichen Sachkunde und ihrer organisatorischen, personellen und finanziellen Unabhängigkeit von spielhallenbetreibenden und automatenaufstellenden Personen sowie deren Interessenverbänden bei der nationalen Akkreditierungsstelle gemäß ISO/IEC 17065 akkreditiert sind. ²Die Prüforganisationen müssen gegenüber der Akkreditierungsstelle im Rahmen einer Programmprüfung nachweisen, dass das Zertifizierungsprogramm für die Prüfungen nach Absatz 1 geeignet ist.

(4) Die Zertifizierung lässt die Befugnisse der zuständigen Erlaubnis- und Überwachungsbehörde unberührt.

§ 7

Zweck und Gegenstand der Sachkundeprüfung

(1) Zweck der Sachkundeprüfung nach § 4 Nr. 5 ist es, den Nachweis zu erbringen, dass die dort genannten Personen die für die eigenverantwortliche Ausübung eines Spielhallengewerbes erforderlichen Kenntnisse über die dafür notwendigen rechtlichen Vorschriften und fachbezogenen Pflichten und Befugnisse sowie deren praktische Anwendung besitzen.

(2) ¹Die Sachkundeprüfung umfasst insbesondere die fachspezifischen Pflichten und Befugnisse folgender Sachgebiete:

1. Gewerbeordnung (insbesondere Anzeigepflicht, Verhinderung und Recht der Automatenaufstellung),
2. Spielverordnung,

3. Glücksspielstaatsvertrag 2021 (mit Vertiefung Recht der Spielhallen, Erlaubnispflicht, Werbung, Sozialkonzept, Mitarbeiterschulung, Spielersperrsystem, Datenschutz, Gestaltungsregelungen),
4. Spielersperrsystem (insbesondere Zugangskontrolle, Handhabung),
5. Niedersächsisches Spielhallenrecht,
6. Jugendschutzrecht,
7. Erkennung von Suchtsymptomen,
8. Angebote der Suchtberatung und Zusammenwirken mit anbieterunabhängigen Einrichtungen der Suchtberatung und Suchthilfe,
9. Vermittlung von Handlungskompetenzen, insbesondere in der Früherkennung auffälligen Spielverhaltens und Kommunikation mit Spielern,
10. Strafbarkeit und Zuwiderhandlungen.

²Die Prüfung soll sich auf jedes der dort aufgeführten Gebiete erstrecken.

§ 8

Zuständige Stelle für Sachkundeprüfung

(1) Die Sachkundeprüfung kann bei jeder niedersächsischen Industrie- und Handelskammer abgelegt werden, die diese anbietet.

(2) ¹Für die Abnahme der Prüfung errichtet die Industrie- und Handelskammer mindestens einen Prüfungsausschuss. ²Sie beruft die Mitglieder des Ausschusses sowie den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter. ³Die Mitglieder müssen für die Prüfungsgebiete sachkundig und für die Mitwirkung im Prüfungswesen geeignet sein.

§ 9

Sachkundeprüfung, Verfahren

(1) Die Sachkundeprüfung ist in einen mündlichen und einen schriftlichen Teil zu gliedern.

(2) ¹Im mündlichen Prüfungsteil können gleichzeitig bis zu fünf Prüflinge geprüft werden; er soll für jeden Prüfling etwa 15 Minuten dauern. ²Im mündlichen Prüfungsteil ist ein Schwerpunkt auf die in § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 6 bis 9 genannten Gebiete zu legen.

(3) Der schriftliche Teil der Prüfung kann mithilfe unterschiedlicher Medien durchgeführt werden.

(4) ¹Die Leistung des Prüflings ist von dem Prüfungsausschuss mit bestanden oder nicht bestanden zu bewerten. ²Die Prüfung ist bestanden, wenn die Leistungen des Prüflings im schriftlichen Teil und im mündlichen Teil der Prüfung jeweils mindestens mit ausreichend bewertet wurden.

(5) ¹Die Prüfung ist nicht öffentlich. ²Es können jedoch außer den Mitgliedern des Prüfungsausschusses und den zu prüfenden Personen folgende Personen anwesend sein:

1. Vertretungspersonen der Aufsichtsbehörden,
2. Mitglieder eines anderen Prüfungsausschusses,
3. Vertretungspersonen der Industrie- und Handelskammern,
4. Personen, die beauftragt sind, die Qualität der Prüfungen zu kontrollieren,
5. Personen, die dafür vorgesehen sind, in einen Prüfungsausschuss berufen zu werden,
6. Vertretungspersonen der Landesstelle für Suchtfragen.

³Diese Personen dürfen nicht in die laufende Prüfung eingreifen oder in die Beratung über das Prüfungsergebnis einbezogen werden.

(6) Die Prüfung darf wiederholt werden.

(7) Die Industrie- und Handelskammer stellt eine Bescheinigung aus, wenn die geprüfte Person die Prüfung erfolgreich abgelegt hat.

(8) ¹Die Einzelheiten des Prüfungsverfahrens regeln die Industrie- und Handelskammern nach Maßgabe des § 32 GewO entsprechend durch Satzung. ²In dieser Satzung können auch Regelungen zur Anerkennung anderer Nachweise getroffen werden.

§ 10

Zweck und Gegenstand der Schulung

(1) Zweck der Schulung des Personals nach § 6 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 ist es, dieses mit den für die Ausübung ihrer Tätigkeit notwendigen rechtlichen Vorschriften und fachspezifischen Pflichten und Befugnissen sowie deren praktischer Anwendung in einem Umfang vertraut zu machen, der ihnen die verantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben ermöglicht.

(2) Die Schulung über den Spieler- und Jugendschutz umfasst insbesondere die fachspezifischen Pflichten und Befugnisse folgender Sachgebiete:

1. Spielverordnung,
2. Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Allgemeine Grundzüge des Glücksspielrechts mit Schwerpunkt Spielhallen),
3. Spielersperrsystem (Zugangskontrolle, Handhabung),
4. Niedersächsisches Spielhallenrecht,
5. Jugendschutzrecht,
6. Kenntnisse zur Glücksspielsucht einschließlich anbieterunabhängiger Hilfsangebote,
7. Erkennung von Suchtsymptomen,
8. Vermittlung von Handlungskompetenzen, insbesondere in der Früherkennung auffälligen Spielverhaltens und Kommunikation mit Spielern.

§ 11

Zuständige Stelle, Schulungsverfahren

(1) Die Schulung kann bei jeder niedersächsischen Industrie- und Handelskammer absolviert werden, die diese anbietet.

(2) ¹Die Schulung erfolgt mündlich und umfasst für die in § 6 Abs. 1 Nr. 4 genannte 1. Alternative mindestens acht Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten und für die in § 6 Abs. 1 Nr. 4 genannte 2. Alternative vier Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten. ²Mehrere Personen können gleichzeitig unterrichtet werden, wobei die Zahl der Unterrichtsteilnehmer 20 nicht übersteigen soll.

(3) Die Industrie- und Handelskammer stellt eine Bescheinigung aus, wenn die zu schulende Person am Unterricht ohne Fehlzeiten teilgenommen hat.

§ 12

Anerkennung anderer Nachweise

(1) Folgende Prüfungszeugnisse werden als Nachweis der Sachkunde nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und der Schulung nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 anerkannt:

1. Für das Gewerbe geräteaufstellender Personen nach § 33 c GewO einschlägige Abschlüsse, die aufgrund von Rechtsverordnungen nach den §§ 4, 6 oder 53 Berufsbildungsgesetz erworben wurden,

2. für das Gewerbe geräteaufstellender Personen nach § 33 c GewO einschlägige Abschlüsse, die aufgrund von Rechtsverordnungen der Industrie- und Handelskammern nach § 54 Berufsbildungsgesetz erworben wurden.

(2) ¹Unterscheiden sich die diesen Nachweisen zugrunde liegenden Sachgebiete wesentlich von den in § 7 bzw. § 10 festgelegten Sachgebieten und gleichen die von der den Antrag stellenden Person im Rahmen ihrer Berufspraxis oder durch sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen diesen wesentlichen Unterschied nicht aus, so ist die Erlaubnis zur Aufnahme der angestrebten Tätigkeit von der erfolgreichen Teilnahme an einer ergänzenden, diese Sachgebiete umfassenden Sachkundeprüfung (spezifische Sachkundeprüfung) oder einer ergänzenden, diese Sachgebiete umfassenden Schulung (ergänzende Schulung) abhängig. ²Für die spezifische Sachkundeprüfung und die ergänzende Schulung gelten die in den § 8 bzw. § 11 vorgeschriebenen Anforderungen und Verfahren.

§ 13

Auswahl zwischen konkurrierenden Spielhallen

(1) Können für konkurrierende Spielhallen nicht alle beantragten Erlaubnisse erteilt werden, so entscheidet die zuständige Behörde über die Erteilung der Erlaubnisse in einem Auswahlverfahren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 9.

(2) ¹Sind von einer oder mehreren spielhallenbetreibenden Personen, die verbundene Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes) oder verbundene Unternehmen desselben übergeordneten dritten Unternehmens sind, Erlaubnisse für konkurrierende Spielhallen beantragt, so fordert die zuständige Behörde die spielhallenbetreibende Person oder die spielhallenbetreibenden Personen unverzüglich schriftlich auf, ihr innerhalb eines Monats mitzuteilen, welcher Antrag in das Auswahlverfahren einbezogen werden soll und welche Anträge zurückgenommen werden. ²In der Aufforderung nach Satz 1 informiert die Behörde auch über konkurrierende Spielhallen anderer spielhallenbetreibender Personen und deren Standorte. ³Erfolgt eine Mitteilung nach Satz 1 nicht innerhalb der Monatsfrist, so entscheidet die zuständige Behörde, welcher Antrag in das Auswahlverfahren einbezogen wird; die übrigen Anträge sind abzulehnen.

(3) ¹Die Auswahlentscheidung ist so zu treffen, dass für die größtmögliche Anzahl von Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können. ²Ist nach Satz 1 eine Entscheidung nicht möglich, so fordert die zuständige Behörde die spielhallenbetreibenden Personen der in das Auswahlverfahren einbezogenen Spielhallen unverzüglich schriftlich auf, ihr innerhalb eines Monats mitzuteilen, ob sie Erklärungen nach den Absätzen 4 und 5 abgeben. ³In der Aufforderung nach Satz 2 informiert die Behörde über konkurrierende Spielhallen anderer spielhallenbetreibender Personen und deren Standorte.

(4) Ist nach Absatz 3 eine Entscheidung nicht möglich, so ist

1. in dem Fall, dass nach Absatz 3 nur für eine Spielhalle eine Erlaubnis erteilt werden kann (Konkurrenz einzelner Spielhallen), die Spielhalle auszuwählen, deren betreibende Person gegenüber der zuständigen Behörde erklärt, auf die Aufstellung von Geldspielgeräten im Sinne des § 33 c GewO in einer Gruppe (§ 16 Abs. 1 Satz 2) zu verzichten,
2. in dem Fall, dass nach Absatz 3 für mehrere Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können (Konkurrenz von Standortkombinationen), die Standortkombination auszuwählen, bei der die größte Anzahl der spielhallenbetreibenden Personen die Erklärung nach Nummer 1 abgibt.

(5) ¹Ist nach den Absätzen 3 und 4 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von berufsbildenden Schulen und allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme des Abendgymnasiums und des Kollegs entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze des Schulgrundstücks und der Spielhalle. ²Maßgeblich ist die Luftlinie, wobei Schulen, die von einer Spielhalle mehr als 500 m entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die kürzeste Entfernung einer Schule nach Satz 1 von einer Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(6) ¹Ist nach den Absätzen 3 bis 5 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von bestehenden Einrichtungen und Orten, die ihrer Art nach vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden, entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze der Einrichtung oder des Ortes und der Spielhalle. ²Maßgeblich ist die Luftlinie, wobei Einrichtungen und Orte, die von einer Spielhalle mehr als 500 m entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die kürzeste Entfernung einer Einrichtung oder eines Ortes nach Satz 1 von einer Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(7) ¹Ist nach den Absätzen 3 bis 6 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von einer Gaststätte, in der alkoholische Getränke angeboten werden, entfernt liegt. ²Maßgeblich ist die Luftlinie, wobei Gaststätten, die von einer Spielhalle mehr als 500 m entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die kürzeste Entfernung einer Gaststätte von einer Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(8) Ist nach den Absätzen 3 bis 7 eine Entscheidung nicht möglich, so trifft die zuständige Behörde die Auswahlentscheidung nach weiteren sachlich gerechtfertigten Gründen.

(9) ¹Zuständige Behörde für das Auswahlverfahren ist die für Erlaubnisse nach § 3 zuständige Behörde. ²Sind in ein Auswahlverfahren Anträge für Spielhallen einzubeziehen, die in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Behörden nach Satz 1 fallen, so führt die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde das Auswahlverfahren durch.

§ 14

Erlöschen der Erlaubnis

Die Erlaubnis erlischt, wenn die spielhallenbetreibende Person

1. die in § 6 Abs. 2 vorgeschriebene Frist zur Wiederholung der Zertifizierung nicht einhält; diese Frist kann aus wichtigem Grund verlängert werden,
2. entgegen ihrer Erklärung in einem Auswahlverfahren nach § 13 Abs. 4 Geldspielgeräte im Sinne des § 33 c GewO in einer Gruppe (§ 16 Abs. 1 Satz 3) aufstellt und die Erlaubnis ohne die Erklärung nicht erteilt worden wäre,
3. innerhalb eines Jahres nach deren Erteilung den Betrieb nicht begonnen oder während eines Zeitraumes von einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat; diese Frist kann aus wichtigem Grund verlängert werden.

§ 15

Verbote und Verpflichtungen

(1) ¹Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. ²Insbesondere darf die Spielhalle durch die äußere Gestaltung nicht mit der Bezeichnung „Casino“ oder „Spielbank“, nicht mit einer ähnlichen Bezeichnung und nicht mit einer Wortverbindung mit einer dieser Bezeichnungen beworben werden. ³Werbung im Übrigen hat sich auf die öffentlich zugängliche Angabe des Namens und Betriebsstandorts der Spielhalle sowie der betreibenden Personen zu beschränken.

(2) In einer Spielhalle sowie auf zugehörigen Flächen, die im Eigentum der spielhallenbetreibenden Person stehen oder über die diese die tatsächliche Gewalt ausübt, ist es verboten,

1. Zahlungsdienste nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446; 2019 I S. 1113), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2083), sowie Dienste und Zahlungsvorgänge nach § 2 Abs. 1 Nrn. 4, 6, 10 und 14 ZAG zu erbringen oder zu tätigen oder deren Erbringung oder Tätigkeit zu

- dulden, insbesondere technische Geräte zum Abheben von Bargeld aufzustellen oder bereitzuhalten,
2. Gelddarlehen, Stundungen oder vergleichbare Zahlungserleichterungen anzubieten, zu gewähren oder zu vermitteln oder deren Angebot, Gewährung oder Vermittlung zu dulden und
 3. Speisen und Getränke unentgeltlich oder zu einem Preis deutlich unter dem der umgebenden Gastronomie abzugeben.
- (3) Gesperrten Personen ist der Aufenthalt in Spielhallen nicht gestattet.
- (4) Die spielhallenbetreibende Person darf Personen mit Kundenkontakt nur beschäftigen, wenn sie nach § 10 besonders geschult sind und diese Schulung spätestens alle fünf Jahre wiederholt wird.
- (5) ¹Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt um 00.00 Uhr und endet um 06.00 Uhr. ²Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit durch die zuständige Behörde allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert werden.

§ 16

Anforderungen an die Gestaltung und Einrichtung von Spielhallen

- (1) ¹In Spielhallen darf je zwölf Quadratmeter Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden; die Gesamtzahl darf zwölf Geräte nicht übersteigen. ²In Spielhallen, in denen alkoholische Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, dürfen höchstens zwei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden. ³Die Geräte sind einzeln oder in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 m, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante. ⁴Bei der Berechnung der Grundfläche bleiben Nebenräume wie Abstellräume, Flure, Toiletten, Vorräume und Treppen außer Ansatz.
- (2) Die spielhallenbetreibende Person, in deren Betrieb das Spielgerät aufgestellt werden soll, darf die Aufstellung nur zulassen, wenn die Voraussetzungen des § 33 c Abs. 3 Satz 1 GewO im Hinblick auf diesen Betrieb erfüllt sind.
- (3) In einer Spielhalle dürfen höchstens drei andere Spiele im Sinne des § 33 d Abs. 1 Satz 1 GewO, bei dem der Gewinn in Geld besteht, veranstaltet werden.

§ 17

Anzeigepflicht

Wird bei einer juristischen Person, die eine Spielhalle betreibt, eine andere Person zur Vertretung berufen, so ist dies der zuständigen Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen.

§ 18

Aufsicht, Berichtspflicht

- (1) Spielhallenbetreibende oder sonstige Personen, die einer Erlaubnis nach § 3 bedürfen (betroffene Personen), haben den beauftragten Personen der zuständigen öffentlichen Stelle auf Verlangen die für die Überwachung des Geschäftsbetriebs erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte unentgeltlich zu erteilen.
- (2) ¹Die beauftragten Personen sind befugt, zum Zwecke der Überwachung Grundstücke und Geschäftsräume der betroffenen Personen während der üblichen Geschäftszeit zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, sich die geschäftlichen Unterlagen vorlegen zu lassen und in diese Einsicht zu nehmen. ²Zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung können die Grundstücke und Geschäftsräume tagsüber auch außerhalb der in Satz 1 genannten Zeit sowie tagsüber auch dann betreten werden, wenn sie zugleich Wohnzwecken der betroffenen Personen dienen; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des

Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048)) wird insoweit eingeschränkt.

(3) Betroffene Personen können die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung sie selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099), bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(4) Die Absätze 1 bis 3 finden auch Anwendung, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Spielhalle ohne Erlaubnis betrieben wird.

(5) ¹Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die jeweilige Aufsichtsbehörde auch Testspiele durchführen, die nicht als Maßnahmen der Glücksspielaufsicht erkennbar sind. ²Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Aufsichtsbehörden dürfen zu diesem Zweck unter einer auf Dauer angelegten veränderten Identität (Legende) am Rechtsverkehr teilnehmen. ³Dazu können geeignete Urkunden hergestellt, beschafft und verwendet sowie erforderliche Eintragungen in Register, Bücher oder Dateien vorgenommen werden. ⁴Testspiele mit minderjährigen Personen dürfen durch die jeweilige Aufsichtsbehörde in Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben durchgeführt werden. ⁵Für die das Testspiel durchführende Person gilt das Glücksspiel nicht als unerlaubtes Glücksspiel.

(6) In dem Bericht nach § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 10 GlüStV 2021 müssen mindestens folgende Informationen enthalten sein:

1. Anzahl erforderlicher Ansprachen zur Vermeidung problematischen oder pathologischen Spielverhaltens, getrennt nach Geschlecht,
2. Anzahl der Verweigerung des Zutritts zur Spielhalle von alkoholisierten Personen, von gesperrten Personen und von Personen vor Vollendung des 21. Lebensjahres,
3. betriebliche Sperrzeitregelung, wenn von der gesetzlichen Sperrzeitregelung abgewichen wird.

§ 19

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als spielhallenbetreibende Person vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 3 Abs. 1 eine Spielhalle ohne Erlaubnis betreibt,
2. zu einem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 3 Abs. 1 wesentliche Tatsachen wahrheitswidrig vorträgt oder wesentliche Tatsachen verschweigt,
3. einer vollziehbaren Nebenbestimmung zu der Erlaubnis nach § 3 Abs. 2 Satz 2 zuwiderhandelt,
4. seiner Verpflichtung aus § 6 Abs. 1 Nrn. 3 bis 7 nicht nachkommt,
5. seiner Verpflichtung zur Vorlage eines Nachweises der wiederholten Zertifizierung nach § 6 Abs. 2 Satz 2 nicht nachkommt,
6. einem Verbot oder einer Verpflichtung nach § 15 zuwiderhandelt,
7. entgegen § 16 Abs. 1 Satz 1 mehr als die dort genannte Zahl von Spielgeräten aufstellt,
8. entgegen § 16 Abs. 1 Satz 2 Spielgeräte nicht richtig aufstellt,
9. entgegen § 16 Abs. 2 die Aufstellung von Spielgeräten in seinem Betrieb zulässt,
10. entgegen § 17 eine Anzeige nicht oder nicht unverzüglich erstattet,
11. entgegen einem vollziehbaren Verlangen nach § 18 Abs. 1 eine Auskunft nicht oder nicht vollständig erteilt oder eine Unterlage oder einen Nachweis nicht oder nicht vollständig vorlegt,
12. entgegen § 18 Abs. 6 die für den Bericht nach § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 10 GlüStV 2021 verbindlich vorgeschriebenen Daten nicht, nicht richtig oder nicht vollständig darlegt,

13. entgegen § 20 Abs. 4 Satz 6 die zuvor erteilte Erlaubnisurkunde nicht oder nicht rechtzeitig zurückgibt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro geahndet werden.

(3) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 begangen worden, so können die Gegenstände,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind,

unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 2 und des § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 31 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607), eingezogen werden.

§ 20

Übergangsregelungen

(1) ¹Eine bei Inkrafttreten dieses Gesetzes für eine Spielhalle bestehende Erlaubnis nach § 24 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012 S. 190, 196), geändert durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 16. Dezember 2019 (Nds. GVBl. S. 412) bleibt unberührt. ²Die Erlaubnis nach § 33 i GewO für diese Spielhalle wird zu dem Zeitpunkt gegenstandslos, zu dem die bestehende Erlaubnis nach § 24 GlüStV abläuft. ³Weitere gesetzliche Bestimmungen, insbesondere des GlüStV 2021, bleiben unberührt.

(2) ¹Bis längstens zum 31. März 2023 können Erlaubnisse nach § 3 auch erteilt werden, wenn das Zertifikat nach § 4 Nr. 4 oder der Sachkundenachweis nach § 4 Nr. 5 nicht vorliegt; § 33 c Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 4 GewO, §§ 10 a bis 10 d SpielV sowie §§ 6 bis 8 d GlüStV 2021 bleiben unberührt. ²Erlaubnisse nach § 3 erlöschen, wenn die Zertifizierung nach § 4 Nr. 4 oder der Sachkundenachweis nach § 4 Nr. 5 für die spielhallenbetreibende oder die mit der Leitung des Betriebes beauftragte Person nicht bis zum 31. März 2023 bei der Erlaubnisbehörde vorliegen.

(3) Bis zur Inbetriebnahme des zentralen, spielformübergreifenden Spielersperrsystems nach § 8 GlüStV 2021 für Spielhallen hat die spielhallenbetreibende Person sicherzustellen, dass den Personen, die dieses schriftlich bei ihr beantragen, sowie den Personen, die bereits von ihr nach § 10 g Abs. 7 Satz 1 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes in der Fassung vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. S. 121), gesperrt worden sind, der Zutritt zur Spielhalle verwehrt wird.

(4) ¹Auf gemeinsamen Antrag der betreibenden Personen von Spielhallen, die in einem baulichen Verbund stehen, kann die zuständige Erlaubnisbehörde für zwei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex je eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 3 erteilen, wenn die Spielhallen am 1. Januar 2020 bestanden haben (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b findet keine Anwendung). ²Diesen gleichgestellt sind Spielhallen, die nach § 10 e NGLüSpG in der Fassung vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. S. 121) von der Regelung über den baulichen Verbund befreit wurden. ³Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend. ⁴Das Erfordernis eines Mindestabstands zu anderen Spielhallen nach § 5 bleibt unberührt. ⁵Die Erlaubnisse sind bis längstens zum 31. Dezember 2025 zu befristen. ⁶Eine erneute Erlaubniserteilung ist nicht zulässig. ⁷Die spielhallenbetreibende Person, der der Spielhallenbetrieb im baulichen Verbund erlaubt wird, hat die zuvor erteilte Erlaubnisurkunde für die Spielhalle unverzüglich an die zuständige Behörde zurückzugeben, sofern in dieser eine Befristung über den 31. Januar 2022 hinaus enthalten ist.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

Das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2021 (Nds. GVBl. S. 367), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 wird am Ende das Wort „und“ gestrichen.
 - b) In Nummer 3 wird am Ende der Punkt durch das Wort „und“ ersetzt.
 - c) Nach Nummer 3 wird die folgende Nummer 4 angefügt:

„4. Spielhallen“.
2. In § 5 Abs. 3 wird die Angabe „oder einem ähnlichen Unternehmen (§ 33 i der Gewerbeordnung)“ gestrichen.
3. Die §§ 10 bis 10 g werden gestrichen.
4. § 26 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Die bisherigen Nummern 15 bis 18 werden gestrichen.
 - b) Die bisherigen Nummern 19 bis 22 werden Nummern 15 bis 18.

Artikel 3

Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten

Die Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO-Wirtschaft) vom 18. November 2004 (Nds. GVBl. S. 482), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 der Verordnung vom 10. März 2021 (Nds. GVBl. S. 118), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 2 Nr. 1 wird die Angabe „33 i,“ gestrichen.
2. Die Anlage (zu § 1 Abs. 1) wird wie folgt geändert:
 - a) In Nr. 3.4.1.2 werden in der Spalte Maßnahme die Worte „und für Spielhallen“ gestrichen.
 - b) Nach Nummer 3.11.3 wird folgende Nummer 3.12 angefügt:

„3.12 Niedersächsisches Spielhallengesetz (NSpielhG) vom ... 2022
(Nds. GVBl. S. ...) LK/kS/gS/sG“

Artikel 4

Änderung der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung - AllGO -)

Die Anlage zu § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung - AllGO -) vom 5. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 171, 501), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. September 2021 (Nds. GVBl. S. 684), wird wie folgt geändert:

1. Tarifnummer 40.1.10 wird gestrichen.
2. Die bisherigen Tarifnummern 40.1.11 bis 40.1.21.12 werden zu Tarifnummern 40.1.10 bis 40.1.20.12.
3. Tarifnummer 57 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Tarifbezeichnung wird wie folgt geändert:

„Glücksspiel (Glücksspielstaatsvertrag 2021 [GlüStV 2021], Niedersächsisches Glücksspielgesetz [NGlÜSpG], Niedersächsische Glücksspielverordnung [NGlÜSpVO] und Niedersächsisches Spielhallengesetz [NSpielhG])“

- b) In Tarifnummer 57.1.7 wird die Angabe „§ 24 GlüStV“ durch „§ 3 NSpielhG“ ersetzt.

Artikel 5

Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherchutzgesetzes

In § 1 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Nichtraucherchutzgesetzes (Nds. NiRSG) vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 337), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2008 (Nds. GVBl. S. 380), wird die folgende Nummer 12 neu angefügt:

„12. in Spielhallen im Sinne des § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Spielhallengesetzes.“

Artikel 6

Änderung des Niedersächsischen Gaststättengesetzes

In § 10 Satz 1 des Niedersächsischen Gaststättengesetzes (NGastG) vom 10. November 2011 (Nds. GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2015 (Nds. GVBl. S. 412), werden die Worte „und für Spielhallen“ gestrichen.

Artikel 7

Aufhebung der Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen

Die Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen (SperrzeitVO) vom 23. Oktober 2012 (Nds. GVBl. S. 425), geändert durch Verordnung vom 5. September 2017 (Nds. GVBl. S. 314), wird aufgehoben.

Artikel 8

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Februar 2022 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Bereits in den Beratungen zum Änderungsgesetz zum Niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGlÜSpG) vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. S. 121) haben wir fraktionsübergreifend zuletzt die Regelungen für Spielhallen in Teilen neu gefasst bzw. Regelungen betreffend Spielhallen zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) in dieses aufgenommen.

Seinerzeit haben unsere parlamentarischen Verhandlungen deutlich gemacht, dass im politischen Raum der Wunsch nach umfassenderen Regelungen für den Gewerbebetrieb von Spielhallen besteht. Kurz zusammengefasst soll künftig der Spielerschutz ausgebaut werden. Ein Ansatz zu diesem Zweck ist die Zertifizierung von Spielhallen.

Der Ablauf des Glücksspielstaatsvertrages zum 30. Juni 2021 und das Inkrafttreten der Folgeregelung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 soll nun perspektivisch genutzt werden, die Materie des Rechts der Spielhallen umfassend auf eine neue Grundlage zu stellen. Das soll durch ein Niedersächsisches Spielhallengesetz (NSpielhG) - s. Artikel 1 - geschehen.

Es ist beabsichtigt, das Bundesrecht aus § 33 i Gewerbeordnung (GewO) und die Regelungen für Spielhallen aus der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) in das NSpielhG zu übernehmen und das Bundesrecht für Niedersachsen zu ersetzen (Artikel 125 a Grundgesetz - GG). Die Regelungen für Spielhallen aus dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz sollen ebenfalls dorthin verortet werden. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 gilt unmittelbar. Auf diese Weise wird das Recht übersichtlicher gestaltet.

Ferner soll von der Möglichkeit aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht werden. Vorgesehen ist, die Zertifizierung durchgängig und nicht nur für Verbundspielhallen vorzuschreiben.

Darüber hinaus sollen Übergangsregelungen die Verhältnismäßigkeit der Neuregelungen gestalten.

Die wesentliche rechtliche Weiterentwicklung besteht in der mittelfristig vorgesehenen durchgängigen Zertifizierungspflicht. Dafür ist u. a. eine Sachkundepflicht für die spielhallenbetreibende Person oder für eine mit der Leitung des Betriebes beauftragte Person vorgesehen.

Für das Personal mit Kundenkontakt soll eine umfänglichere Schulung vorgeschrieben werden.

Es ist beabsichtigt, die Sachkundeprüfung und die Schulung den Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen zu übertragen. Das neue Niedersächsische Spielhallengesetz ist als umfassende Regelung gestaltet. Eine Verordnungsermächtigung z. B. bezüglich Prüfungsausschuss, Sachkundematerialien, Schulungsstoff und -inhalt ist nicht vorgesehen.

Um diese materiellen Anforderungen an erhöhte Qualitätsstandards für alle Spielhallen in Niedersachsen einheitlich zu gewährleisten ist die Zertifizierung durch Zertifizierungsstellen vorgesehen, die zuvor in einem Verfahren durch die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) akkreditiert werden müssen.

Das Niedersächsische Spielhallengesetz führt zu umfänglicheren Anforderungen sowohl für die Gewerbetreibenden als auch das beschäftigte Personal. Durch die neu eingeführte Sachkundeprüfung und die umfänglichere Ausgestaltung der Schulungen wird den bisher bestehenden spezifischen Problematiken im Zusammenhang mit dem Gewerbebetrieb von Spielhallen stärker als bisher entgegen gewirkt, indem Qualifikationsanforderungen als Zugangs- und Ausübungsvoraussetzungen geregelt werden.

Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Grundlage der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. EU Nr. L 173 S. 25) i. V. m. der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. EU Nr. L 255 S. 22; 2007 Nr. L 271 S. 18; 2008 Nr. L 93 S. 28; 2009 Nr. L 33 S. 49; 2014 Nr. L 305 S. 115), zuletzt geändert durch den Delegierten Beschluss (EU) 2020/548 der Kommission vom 23. Januar 2020 (ABl. EU Nr. L 131 S. 1) wurde zu diesen Regelungen durchgeführt. Das Ergebnis dieser Prüfung ist, dass die Regelungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Maßgabe der genannten Richtlinien übereinstimmen.

Die systematische Ausgestaltung erfolgt in Anlehnung an die gewerberechtlichen Regelungen im Bundesrecht. Das erfolgt, weil davon auszugehen ist, dass der Vollzug des Niedersächsischen Spielhallengesetzes in die existierende Gewerbeverwaltung eingegliedert wird. Dadurch wird das höchstmögliche Maß an Vertrautheit auf Seiten der Vollzugsbehörden begünstigt.

Anfang 2021 wurden in Niedersachsen 1 788 Spielhallen betrieben. Von diesen werden 546 Spielhallen an 273 Standorten von Verbundspielhallen betrieben. Das heißt, dass mindestens diese 546 Spielhallen absehbar zum 1. Februar 2022 neu erlaubnispflichtig werden, weil zu diesem Zeitpunkt die Härtefallbefreiungen nach § 10 e NGlüSpG auslaufen. Sofern ein Fortbetrieb dieser Hallen angestrebt wird, sind diese neu erlaubnispflichtig. Insoweit ist dies durch § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 zwingend vorgegeben. Für Niedersachsen ist vorgesehen, die Zertifizierungsverpflichtung nicht auf Verbundspielhallen zu beschränken. Ein wirklicher Fortschritt wird nur dann erreicht, wenn die Zertifizierungspflicht alle spielhallenbetreibenden Personen einbezieht. Auf diesem Weg wird in Niedersachsen weitergehend der Schutz der Spielenden sowie die Suchtprävention ausgebaut.

Diejenigen Spielhallenbetriebe, die ohne Konkurrenzen betrieben werden, genießen bis zum Auslaufen der jeweils in der Erlaubnis enthaltenen Befristung Vertrauensschutz (vgl. § 20 Abs. 1). Durch

diese Übergangsregelung wird das Gebot der Verhältnismäßigkeit gewahrt. In der Regel werden diese Betriebe zum 1. Januar 2026 einer erneuten Erlaubnis bedürfen. Dieser Übergangszeitraum ist auch mit dem Interesse an weitergehenden Schutzbestimmungen zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Akkreditierungsstelle, die Zertifizierungsstellen und die Industrie- und Handelskammern als Schulung anbietende und Sachkunde prüfende Stellen einen genügenden Zeitraum benötigen, um die erforderlichen organisatorischen und personellen Vorbereitungen abzuschließen. Zunächst sind bis zum Ablauf der Übergangsfrist über die Zertifizierung von Verbundspielhallen aus § 20 Abs. 2 NSpielhG (31. März 2023) die 546 im Verbund betriebenen Spielhallen zertifizierungspflichtig, weil diese mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes am 1. Februar 2022 einer neuen Erlaubnis bedürfen. Die Gruppe der Betreibenden müsste bis dahin die Sachkundeprüfung nachweisen. Über den Ansatz der Verhältnismäßigkeit hinausgehend ist es auch aus organisatorischen Gründen empfohlen, den Aufwand für die zweite Gruppe der Spielhallen außerhalb von Konkurrenzen zeitlich nach hinten abzusetzen.

Das Niedersächsische Spielhallengesetz hat für die betroffene Branche zur Folge, dass weitergehende Zugangs- und Ausübungsvoraussetzungen sowohl für die gewerbetreibende Person wie für deren Personal gelten. Der Schulungsumfang für das Personal mit Kundenkontakt wird vom Zeitumfang um ein Drittel von sechs auf acht Stunden erhöht. Für die gewerbetreibende Person kommen die Sachkundeprüfungspflicht sowie die Zertifizierung hinzu. Dies hat tatsächlich Aufwand und zusätzliche Kosten zur Folge. Es ist nicht erforderlich, diese an dieser Stelle abschließend zu quantifizieren. Mit den genannten Anforderungen greift der Gesetzentwurf eine seit Langem geäußerte Branchenforderung auf, das zugelassene Glücksspiel durch ein ausgebautes Qualifikationsprofil sozial adäquat zu gestalten. So haben sich z. B. die Branchenverbände in den Beratungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 ausdrücklich für ein Zertifizierungsverfahren verwendet. Dieses wird nunmehr gestaltet. Die dafür vorgesehenen Regelungen gehen nicht über das nötige Maß hinaus.

Aus dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz werden die für Spielhallen geltenden Regelungen der §§ 10 bis 10 f inhaltlich weitgehend in das Niedersächsische Spielhallengesetz übernommen. Einer Zuständigkeitsregelung im Gesetzeswortlaut bedarf es nicht mehr. Diese wird durch Artikel 3 des Entwurfs in der gewerberechtlichen Systematik hergestellt. Die §§ 10 c und 10 e NGlüSpG sind im neuen Spielhallenrecht nicht mehr erforderlich. Für das Sperrsystem gelten die §§ 8 und 23 GlüStV 2021 unmittelbar. Diese schließen gesperrte Personen von der Spielteilnahme aus. Durch § 15 Abs. 3 NSpielhG wird zukünftig darüber hinausgehend ein Betretungsverbot für gesperrte Personen für Spielhallen vorgesehen. Das dient weitergehend der Suchtprävention.

Aus der Spielverordnung werden lediglich diejenigen Regelungen des Bundesrechts in das Niedersächsische Spielhallengesetz implementiert, die sich ausschließlich auf Spielhallen beziehen. Die Regelungen zur Erlaubnis für Geräteaufsteller nach § 33 c GewO, für Veranstalter anderer Spiele nach § 33 d GewO und die Ausgestaltung der jeweiligen Spielangebote sind nicht durch die Föderalismusreform I in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen. Sie gelten infolgedessen in Niedersachsen unverändert fort. Das hat materiell absehbar nur geringe Auswirkungen, weil laut Hinweisen der Automatenverbände nahezu alle spielhallenbetreibenden Personen selbst auch geräteaufstellende Personen im Sinne des § 33 c GewO sind. Die Regelungen der Spielverordnung, die sich an die geräteaufstellenden Personen oder andere Spiele nach § 33 d GewO veranstaltenden Personen richten, erreichen mithin nahezu durchgängig auch die spielhallenbetreibenden Personen.

Mit der Konzentration der Regelungen für Spielhallen im Niedersächsischen Spielhallengesetz wird das Recht übersichtlicher, mithin anwendungsfreundlicher und leichter verständlich.

Das Gesetz kommt im Ergebnis den Forderungen sowohl vonseiten der Suchtberatungs- und -hilfeorganisationen einerseits als auch der Branche andererseits an eine gesetzliche Neuregelung auf Qualifikationssteigerungen nach.

Der Erlass eines Spezialgesetzes, wie das Niedersächsische Spielhallengesetz, bedingt über die Anpassungen im Niedersächsischen Glücksspielgesetz hinaus weitere Folgeänderungen, die in den Artikeln 3 bis 7 gestaltet werden. Es wird davon abgesehen, die Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO-Wirtschaft) und die Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung - AllGO) nach Verkündung des Niedersächsischen Spielhallengesetzes durch Ände-

rungsverordnungen anzupassen. Es ist zulässig, Regelungen, die im Verordnungsweg getroffen werden können, durch Gesetz zu gestalten. Aus Zeitgründen war dieser Weg der Rechtsgestaltung zu wählen.

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

Der Gesetzentwurf hat solche Auswirkungen nicht.

- III. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

1. Für das Land

Kosten und Mindereinnahmen für den Landeshaushalt sind nicht absehbar.

2. Für die Kommunen

Kosten und Mindereinnahmen für die kommunalen Haushalte, die diese zusätzlich belasten würden, sind nicht absehbar. Tatsächlich sind an Spielhallenerlaubnisse weitergehende Anforderungen gestellt. Die kommunalen Aktivitäten stellen regelmäßig Amtshandlungen im Sinne des Kostenrechts dar. Dem gegebenenfalls steigenden Aufwand stehen daher Gebührenerträge gegenüber, die den Aufwand decken, im Zweifel sogar übersteigen werden. Da Erlaubnisse regelmäßig für zehn Jahre befristet werden, lässt sich über das Niedersächsische Spielhallengesetz absehbar sogar eine Reduktion der bisher notwendigen Erlaubnisverfahren und dadurch eine Reduktion von Aufwand erreichen.

3. Für betroffene andere Träger öffentlicher Verwaltung

Kosten und Mindereinnahmen für betroffene andere Träger öffentlicher Verwaltung werden bei den Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (IHKn) zumindest bezüglich neuen Kostenaufwands absehbar. Die IHKn sollen sachkundeprüfende und schulungs anbietende Stellen in Niedersachsen werden. Das hat zwangsläufig Aufwand zur Folge. Die Kammern werden diesen Aufwand jedoch über Gebühren refinanzieren und regelmäßig insoweit die spielhallenbetreibenden Personen heranziehen.

Das gilt entsprechend für die DAKkS. Diese ist Akkreditierungsstelle auf Grundlage des Akkreditierungsgesetzes. Die Anerkennung von Zertifizierungsstellen wird durch das Niedersächsische Spielhallengesetz - wenn überhaupt - nur im Umfang der zertifizierungspflichtigen Tätigkeiten betroffen. Auch hier gilt, dass der zusätzliche Aufwand durch Gebühren abgedeckt sein wird, zu denen die Zertifizierungsstellen herangezogen werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu den einzelnen Normen des Niedersächsischen Spielhallengesetzes ist Folgendes auszuführen:

Zu § 1 Anwendungsbereich:

In Absatz 1 wird der Anwendungsbereich des neuen Niedersächsischen Spielhallengesetzes definiert. Es wird gleich zu Beginn klargestellt, dass die Errichtung und der Betrieb von Spielhallen dem Regime des Glücksspielstaatsvertrages 2021 unterfallen. Gleichzeitig wird mit dem Niedersächsischen Spielhallengesetz gewährleistet, dass die Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 erreicht werden.

Absatz 2 regelt die Ersetzung der gewerberechtlichen Regelungen für den Betrieb von Spielhallen aus der Gewerbeordnung und der Spielverordnung. Diese Rechtsmaterie war bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 1. September 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 11 GG). Der Bund hatte über § 33 i GewO und die Regelungen der Spielverordnung von dieser Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Die Regelungen galten gemäß Artikel 125 a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort, weil Niedersachsen bisher die Vorschriften nicht durch Lan-

desrecht ersetzt. Dieser Schritt erfolgt nunmehr durch den vorliegenden Gesetzentwurf des Niedersächsischen Spielhallengesetzes (Artikel 125 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Ersetzung wurde erforderlich um die Forderung nach umfassenderen Qualitätsstandards zu gestalten. Zur Rechtsklarheit ist es empfohlen, eine vollständige Ersetzung vorzunehmen, um ein Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht zu vermeiden.

Absatz 3 ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass das Recht der Spielhallen durch dessen Erwähnung in Artikel 74 Nr. 11 GG Gegenstand des Gewerberechts bleibt. Ferner ist davon auszugehen, dass der Gesetzesvollzug von den Kommunen weiterhin dem Bereich der Gewerbeverwaltung zugewiesen wird. Dort ist die Verfahrensabwicklung nach der Gewerbeordnung und nötigenfalls des Landesvollstreckungsrechts vertraut. Insofern wird die zurückliegende Verfahrenshandhabung lediglich fortgeschrieben. Durch Absatz 3 wird außerdem die zurückliegend einmal aufgetretene Rechtsfrage, in welchem Verhältnis die Gewerbeordnung und die Verfahrensregelungen aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 zueinanderstehen, somit abschließend im o. g. Sinne beantwortet. Damit wird ein bewährtes Verfahren für die Zukunft gewährleistet.

Das wirkt sich beispielsweise in den Fällen aus, in denen eine Spielhalle ohne die vorgeschriebene Erlaubnis betrieben wird. Hierfür enthält § 15 Abs. 2 GewO eine bewährte Grundlage für die Verhinderung der Gewerbeausübung.

Darüber hinaus gilt in gewerberechtlichen Verfahren der Grundsatz, dass eine Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung entwickelt, während der Glücksspielstaatsvertrag 2021 dies für „Untersagungen“ im Wortlaut ausschließt.

Durch die Erwähnung von § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 im Wortlaut des § 1 Abs. 3 NSpielhG drohen keine Überschneidungen. § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 erweitert die gewerberechtlichen Regelungen als Spezialgesetz in bisher nicht geregelten Zusammenhängen.

Über den § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 werden auch die Regelungen über Sozialkonzepte, Mitarbeiter Schulungen, Werbeverbot etc. aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 für Spielhallen für anwendbar erklärt.

Obwohl in § 1 NSpielhG nicht ausdrücklich erwähnt, ist an dieser Stelle nochmals klarzustellen, dass die Spielhallenregelungen gegen das automatenbasierte Glücksspielangebot in Spielbanken abzugrenzen sind. Insbesondere zu Zeiten des zweiten Lockdown zur Bekämpfung der Corona-Pandemie durften in Spielbanken zeitweilig nur die Automatenäle geöffnet haben. In der öffentlichen Wahrnehmung entstand dadurch gelegentlich der Eindruck, dass durch die Tätigkeit dort überwiegend die Möglichkeit des Glücksspiels an Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit bestand. An dieser Stelle ist daher nochmals abschließend klarzustellen, dass der Betrieb der Automatenäle in Spielbanken kein Spielhallengewerbe darstellt.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen:

Absatz 1 bestimmt den Begriff „Spielhalle“. Dieser ist deckungsgleich mit dem aus § 33 i GewO. Da in § 2 Abs. 1 nur eine Begriffsbestimmung enthalten ist, steht diese im Unterschied zu § 33 i GewO nicht im Kontext mit der Erlaubnispflicht.

Wie § 33 i GewO, der als Teil von Titel II der Gewerbeordnung ausschließlich Regelungen für das stehende Gewerbe enthält, gilt auch das Niedersächsische Spielhallengesetz nur für Spielhallen im stehenden Gewerbe. Dies ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenz und der Geschichte der Föderalismusreform I und der Systematik der GewO. Die im Zuge dieser Reform den Ländern in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugewachsenen Kompetenzen müssen „lokal radiziert“ sein, ihren Ursprung also im jeweiligen Land haben. Im Übrigen würde es auch der Grundsatz der „Verbandskompetenz“ verbieten, dass der Landesgesetzgeber Regelungen trifft, die auch für andere Länder außerhalb seines Hoheitsbereiches Geltung haben sollen. Dies aber würde gelten, wenn durch § 1 Abs. 1 auch Spielhallen im Reisegewerbe erfasst wären.

Ähnliche Unternehmen werden im Niedersächsischen Spielhallengesetz nicht mehr aufgegriffen, damit die Begriffsbestimmung der aus § 3 Abs. 9 GlüStV 2021 entspricht. Ähnliche Unternehmen waren im § 33 i GewO insbesondere zu dem Zweck geregelt, um Umgehungen entgegenzuwirken. Diese drohen bei Nichterwähnung der ähnlichen Unternehmen nicht. Es war bis heute schon Praxis, dass

ein Gewerbebetrieb nach der äußeren Wahrnehmung einzustufen war. Überwiegt danach die gewerbliche Nutzung zum Zweck der Aufstellung von Spielgeräten gemäß § 33 c GewO oder der Veranstaltung anderer Spiele gemäß § 33 d GewO gegenüber einer weiteren Nutzung, z. B. eines Gaststättengewerbes, dann ist allgemein anerkannt, dass diese Umgebung als Spielhalle zu qualifizieren ist. Und dies wird nicht zuletzt auch durch die Wortwahl „... überwiegend ...“ in § 2 Abs. 1 deutlich gemacht.

Die Begriffsbestimmung „konkurrierende Spielhalle“ in Absatz 2 stellt keine rechtliche Neuregelung dar. Sie ist aus § 10 a NGlÜSpG in der Fassung vom 12. Mai 2020 übernommen und im Niedersächsischen Spielhallengesetz vorangestellt worden, weil dadurch in § 13 sprachliche Vereinfachungen erreicht werden können. Dieses trägt zur Anwenderfreundlichkeit bei.

Zu § 3 Erteilung der Erlaubnis:

In Absatz 1 wird die Erlaubnispflicht fortgeschrieben. Faktisch wirkt Satz 1 nicht konstitutiv, weil auch bisher der Gewerbebetrieb einer Spielhalle einem Ausübungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt unterlag. Dieser Regelungszustand wird nunmehr spezialgesetzlich aus zuvor zwei Rechtsgrundlagen (zum einen gewerberechtlich aus § 33 i GewO und glücksspielrechtlich aus § 24 GlüStV 2021) im Niedersächsischen Spielhallengesetz zusammengefasst. Deutlich wird dieses durch Satz 2, der in die Erlaubnis nach dem Niedersächsischen Spielhallengesetz die Erlaubnis nach § 24 GlüStV 2021 ausdrücklich einschließt. Materiell-rechtlich ändert sich mithin durch das Erlaubniserfordernis weder für die Branche noch für die staatliche Verwaltung etwas am Status Quo.

Die weiteren Regelungen des Niedersächsischen Spielhallengesetzes machen deutlich, dass es sich bei der Erlaubnis um eine raum- und personenbezogene Erlaubnis handelt.

Bezüglich einer erforderlichen Übergangsregelung für bereits bestehende Erlaubnisse (sowohl gewerberechtl. Art nach § 33 i GewO als auch glücksspielrechtlicher Natur nach § 24 GlüStV) siehe im Einzelnen nachstehend die Erläuterungen zu § 20 Abs. 1.

Zunächst schreibt Absatz 2 Satz 1 die bisher durchgängig praktizierte Schriftform für die Erlaubnis als eine Alternative des Mindeststandards vor. Die daneben vorgesehene Erlaubnis auf elektronischem Wege als zweite Alternative versteht sich vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung von Verwaltungsverfahren. Dabei wird die Erlaubnisbehörde hinsichtlich der Erlaubnisform dem Wunsch der antragstellenden Personen entsprechen. Die künftige Erlaubnisbefristung auf längstens zehn Jahre zielt auf eine Regelbefristung von zehn Jahren ab. Sie ist damit branchenfreundlicher. Das nimmt keinen negativen Einfluss auf den Schutz der Spielenden und die Suchtprävention, weil die Befristung von Erlaubnissen keinen Einfluss auf die Zahl der zulässig betriebenen Spielhallen hat.

Die Befristung der Erlaubnis nach dem Niedersächsischen Spielhallengesetz auf zehn Jahre gibt dabei den spielhallenbetreibenden Personen Planungs- und Investitionssicherheit, was gerade bei umfangreicheren Umbau- oder Erneuerungsarbeiten ein wichtiger Aspekt ist. Zudem gibt es durch die Ausschöpfung des rechtlich zulässigen Zeitraums über die Länge der Befristung keinen (gerichtlichen) Streit mit den Spielhallenbetreibern.

Da der Glücksspielstaatsvertrag 2021 ohne Befristung gilt, ist ein Regelerlaubniszeitraum von zehn Jahren auch insofern unproblematisch. Der Zusatz „längstens“ macht deutlich, dass beispielsweise auf Antrag der betreibenden Personen eine Befristung auch kürzer erfolgen kann. Es kommt auch in Betracht, wenn gewichtige öffentliche Interessen einen kürzeren Bewilligungszeitraum als zehn Jahre erforderlich machen. Die in § 33 i Absatz 2 Satz 2 GewO aufgenommene Ermessensentscheidung der Erlaubnisbehörde, einen Widerrufsvorbehalt in die Erlaubnis aufzunehmen, ergänzt das überwachungsrechtliche Instrumentarium.

Nebenbestimmungen sind zum Zweck und zum Umfang des bisherigen § 33 i Absatz 1 Satz 2 GewO und zum Zweck der Sicherstellung des GlüStV 2021 zulässig. Die Rechtslage ändert sich mithin weder für die Vollzugsverwaltung noch für die Branche.

Absatz 3 dient der Steuerung erforderlicher Erlaubnisverfahren. Erwartungsgemäß besteht bei den spielhallenbetreibenden Personen das Interesse, eine Spielhalle dauerhaft, auch über den befristeten Zeitraum von zehn Jahren hinaus, zu betreiben. Satz 3 macht zusätzlich zu Absatz 1 Satz 1 deutlich, dass ein Weiterbetrieb einer Spielhalle erneut eines Antrages bedarf. Um zu vermeiden, dass

bereits nach kurzer Betriebsdauer nach einer Erlaubniserteilung wiederum ein Antrag für einen Zeitraum von zehn Jahren gestellt wird, soll dieser erneute Antrag frühestens zwei Jahre vor Ablauf einer geltenden Erlaubnis zulässig sein. Auf diesem Weg wird zum einen eine Multiplikation von Erlaubnisverfahren vermieden. Zum anderen wird gewährleistet, dass die Erlaubnisbehörde zu gegebener Zeit die Interessen der konkurrierenden spielhallenbetreibenden Personen berücksichtigen könnte. Würde den spielhallenbetreibenden Personen die Möglichkeit eröffnet, erneute Erlaubnisanträge beispielsweise in jährlichem Abstand zu stellen, würde dieses im Ergebnis einen freien Wettbewerb um Standorte beeinträchtigen.

Zu § 4 Versagung der Erlaubnis:

§ 4 ist vom Grundsatz der Systematik aus § 33 i GewO nachgestaltet. Die Erlaubnisvoraussetzungen ergeben sich aus den Versagungstatbeständen. Insofern ist § 4 in weiten Teilen nicht konstitutiver Natur.

Nummer 1 ist inhaltsgleich aus § 33 i Abs. 2 Nr. 1 GewO übernommen.

Nummer 2 ist vom Grunde § 33 i Abs. 2 Nr. 2 GewO nachgestaltet. In den Buchstaben a und b werden Regelbeispiele für die Anforderung zur Lage und die Räumlichkeiten der Spielhallenbetriebe ergänzt und damit die Abstandsregelung und das Verbundverbot des § 25 GlüStV 2021 umgesetzt. Nummer 2 Buchstabe c ist im Zusammenhang mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 zu verstehen. Danach darf eine Sportwettvermittlungsstelle nicht erlaubt werden, wenn in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex eine Spielbank oder eine Spielhalle betrieben wird. Nummer 2 Buchstabe c vereinhaltet für die Zukunft, dass der Ansatz aus § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bidirektional wirkt. Letztlich ist Nummer 2 Buchstaben a bis c als solches auch kein neues Recht. Es wird aus Gründen der Übersichtlichkeit und weil das Niedersächsische Glücksspielgesetz für Spielhallen ersetzt wird, mit den bisher geltenden inhaltlichen Regelungen in das Niedersächsische Spielhallengesetz übernommen.

Nummer 3 ist wörtlich aus § 33 i Abs. 2 Nr. 3 GewO übernommen. Mit ihr werden gleichzeitig auch die Schutzanliegen aus § 1 GlüStV 2021 gewährleistet.

Neu als Zugangsvoraussetzungen gelten künftig die Nummern 4 und 5. Beide wurzeln zunächst in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021. Dort sind sie als Voraussetzungen für den Betrieb von Spielhallen im baulichen Verbund vorgeschrieben. Wie bereits eingangs ausgeführt, sollen derartige Qualitätsanforderungen zukünftig in allen Spielhallenbetrieben in Niedersachsen gelten. Wenn Qualitätsstandards durch Zertifizierung und Sachkunde einen Zugewinn für Spielerschutz und Suchtprävention erwarten lassen, ist nicht nachvollziehbar, warum derartige Standards nur für eine kleine Gruppe von Betrieben, die zumal auch nur befristet weitergeführt werden dürfen, gelten sollten. Es ist keine Spezifik von Verbundspielhallen, die Spielsucht und deren negativen Auswirkungen aufleben lassen. Grundsätzlich ist jede nicht sachgerecht betriebene Spielhalle potenziell Ursache für das Entstehen von unverhältnismäßigem Spielen. Vor diesem Hintergrund versteht es sich auch, dass die Abgeordneten des Landtags mehrheitlich bei den Beratungen des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Glücksspielgesetz vom 12. Mai 2020 Zertifizierung durchgängig als Erlaubnisvoraussetzung forderten.

§ 4 Nr. 4 greift diese Forderung nach allgemeiner Zertifizierung auf und gestaltet sie. Durch die Voraussetzung vor Erteilung einer Erlaubnis, ein Zertifikat nach § 6 vorlegen zu müssen, wird die Kompetenz der Erlaubnisbehörde nicht beschnitten. Die vollumfängliche Prüfungscompetenz bleibt bestehen. Dies gilt sowohl im Erlaubnisverfahren wie auch für die laufende Überwachung der Gewerbeausübung. Dies ist im Gesetz durchgängig so angelegt, beispielsweise bei der Wiederholungszertifizierung nach § 6 Abs. 2 prüft die Zertifizierungsstelle lediglich die Zertifizierungsvoraussetzungen nicht aber die betreibenden Personen oder deren Betriebsführung im zurückliegenden Zeitraum. Sofern die Zertifizierungsstelle dazu Kenntnisse hat, ist es ihr unbenommen, der Überwachungsbehörde entsprechende Hinweise zu übermitteln. Die detaillierte Ausgestaltung erfolgt in § 6. Für die zukünftig erforderliche Sachkundeprüfung gilt dies sinngemäß nach Nummer 5. Die Einzelheiten werden in den §§ 7 bis 9 geregelt.

Die Tatbestandsdefinition sowohl in § 4 Nr. 5 als auch in § 6 Abs. 1 Nr. 2 stellt keine überflüssige Doppelregelung dar. So führt z. B. bei juristischen Personen der Wechsel der sachkundegeprüften geschäftsführenden Person nicht zu dem Ergebnis, dass die Zertifizierung zwangsläufig erneut erfolgen müsste. Scheidet jedoch diese Person bereits vor Erlaubniserteilung aus und ist die neu in

diese juristische Person eintretende Person nicht sachkundegeprüft, hat dies Auswirkungen auf die Erlaubnisfähigkeit, weil die fehlende Sachkunde die Versagung der Erlaubnis rechtfertigt.

Die §§ 3 und 4 sind der überlieferten Systematik der Gewerbeordnung nachgestaltet. Es gibt keine Positivbenennung von Erlaubnisvoraussetzungen. Im Sinne einer Negativdefinition werden Umstände benannt (fehlende Sachkundeprüfung), die eine Versagung der Erlaubnis rechtfertigen. Die Sachkundeprüfung ist in diesem Sinne eine Erlaubnisvoraussetzung. Der nachträgliche Wegfall im laufenden Betrieb bedeutet den Wegfall einer Erlaubnisvoraussetzung und führt im Fall, dass der oben beschriebene Personalwechsel nach Erlaubniserteilung erfolgt, zur Einleitung eines Widerrufsverfahrens nach § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz.

Insgesamt gewährleistet § 4 rechtliche Kontinuität. Sowohl die Vollzugsverwaltung als auch die Branche bewegen sich unverändert in durch Literatur und Rechtsprechung gefestigtem Rahmen.

Zu § 5 Mindestabstand:

§ 5 entspricht wortwörtlich dem bisherigen § 10 Abs. 2 NGlüSpG (vgl. LT-Drucksache 16/4795, S. 58).

Zu § 6 Zertifizierung:

§ 6 stellt ein zentrales Anliegen des Niedersächsischen Spielhallengesetzes dar. Wie eingangs bereits ausgeführt, wird durch dieses Gesetz in Niedersachsen von der Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht. Es ist daneben aber der Wille aus der Mitte des Landtages aufgegriffen, diesen Standard nicht auf Mehrfachkomplexe zu beschränken. Durch die Voraussetzungen für die Zertifizierung im Einzelnen steht ein Zugewinn an Qualifikation bei den spielhallenbetreibenden Personen und das Personal mit Kundenkontakt zu erwarten. Daraus abgeleitet wird eine Begünstigung der Ziele aus § 1 GlüStV 2021 erreicht. Da infolge des Glücksspielstaatsvertrages 2021 gleichzeitig auch die Verpflichtung der spielhallenbetreibenden Personen auflebt, am Sperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV 2021 mitzuwirken, werden diese Bemühungen um Spielerschutz und Suchtprävention auf eine deutlich breitere Grundlage gestellt und werden entsprechende Auswirkungen anstoßen.

Die Anforderungen für die Zertifizierung in § 6 Abs. 1 Nrn. 1 bis 7 ergeben sich zum Teil aus dem § 29 Abs. 4 GlüStV 2021.

Die Ministerpräsidentenkonferenz, die den Glücksspielstaatsvertrag 2021 beraten hat, formulierte folgende Erwartungen an die Länder, die den § 29 Abs. 4 umsetzen würden:

„...Voraussetzung für diese Ausnahme ist ein gemeinsamer Antrag der - oftmals in diesen Konstellationen ohnehin identischen - Betreiber sowie die Einhaltung von nach Landesrecht näher zu bestimmenden qualitativen Voraussetzungen. Jedenfalls sind von den Ländern ein Zertifizierungsverfahren, ein mit Prüfung abgeschlossener Sachkundenachweis und eine besondere Schulung des Personals dieser Spielhallen vorzusehen und die Einzelheiten näher auszugestalten. ...“

Das Zertifizierungsverfahren wird in § 6 umgesetzt. Die qualitativen Anforderungen an den Sachkundenachweis sowie die besondere Schulung des Personals folgt in den §§ 7 ff.

Da in Niedersachsen die Zertifizierung für alle spielhallenbetreibenden Personen durchgängig vorgeschrieben wird, ist es nicht erforderlich, in § 6 bereits zu regeln, in welchem Umfang (bis zu welcher Zahl von Spielhallenbetrieben) von § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht wird. Dies enthält § 20 Abs. 4 NSpielhG.

Die Erteilung des erforderlichen Zertifikats nach § 6 hat gemäß Absatz 1 Nr. 1 zur Voraussetzung, dass für die betreffenden Spielhallen zunächst ein Sozialkonzept erstellt und vorgelegt wird, das auch Grundlage für die Betriebsführung ist. Die Betriebsführung muss sich an diesen Maßstäben messen lassen. Dadurch wird die Anforderung aus § 6 GlüStV 2021, weil nunmehr Zertifizierungsvoraussetzung und auf diesem Weg Erlaubnisvoraussetzung, an zentraler Stelle im Niedersächsischen Spielhallengesetz entsprechend gewichtet. Gegenstand des Sozialkonzepts ist die Gewährleistung des Spielerschutzes unter den spezifischen Bedingungen in Spielhallen. Das betriebliche Sozialkonzept zeigt auf, in welcher Weise die spielhallenbetreibende Person die gesetzlichen Vorgaben des § 6 GlüStV 2021 in seinem Betrieb umsetzt.

Daneben tritt als weitere Zertifizierungsvoraussetzung das Erfordernis des Nachweises einer erfolgreich abgelegten Sachkundeprüfung (§ 6 Abs. 1 Nr. 2). Durch diese Regelung wird die Sachkundeprüfung zur Zugangsvoraussetzung. Wegen des überragenden Interesses eines geordneten und verantwortungsvoll geführten Spielhallengewerbes ist diese Schwelle verhältnismäßig. Schließlich kann nicht in Abrede gestellt werden, dass die Zahl von ca. 250 000 Menschen mit einem Spielsuchtproblem bisher oft auf eine nicht genügend qualifizierte Angebotsstruktur/Betriebsführung zurückzuführen ist. Fachkreise gehen davon aus, dass ca. 80 % dieses Personenkreises ausschließlich oder überwiegend in Spielhallen spielen. Mit einer Sachkundeprüfung wird zukünftig nur geringfügig in den Grundsatz der Gewerbefreiheit eingewirkt.

Absatz 1 Nr. 3 ist wiederum im Zusammenhang mit § 6 GlüStV 2021 zu sehen. Es wird vorangestellt, dass jeder spielhallenbetreibenden Person schon bei Antragsstellung unmissverständlich vorgegeben ist, dass alle Personalkräfte mit Kundenkontakt besonders geschult sein müssen. Dieses ergibt sich des Weiteren aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021, wird aber für alle Spielhallen generalisiert. Da nach Branchenauskunft um die 98 % aller spielhallenbetreibenden Personen gleichzeitig auch die automatenaufstellenden Personen nach § 33 c GewO sind, wird faktisch die Unterrichtsverpflichtung aus § 10 a Abs. 2 SpielV in das Niedersächsische Spielhallengesetz übernommen.

Absatz 1 Nr. 4 greift den Ansatz aus § 6 Abs. 2 Nr. 3 GlüStV 2021 auf. Danach wird für das Sozialkonzept als Mindestinhalt u. a. gefordert, dass regelmäßig Personalschulungen für das Aufsichtspersonal in Spielstätten stattzufinden haben. Diese Regelung wird durch § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 für Spielhallen für anwendbar erklärt. Mit der Bestimmung des Fünf-Jahres-Zeitraums wird diese Forderung genügend verbindlich umgesetzt. Ein Zeitabstand von fünf Jahren reicht aus, um neue Erkenntnisse in Forschung und zur Rechtslage in veränderte Schulung einfließen zu lassen. Auf diese Weise wird die nötige Aktualität der Fachkenntnisse, insbesondere der rechtlichen, des Personals mit Kundenkontakt gewährleistet.

Darüber hinaus ist das Personal mit Kundenkontakt hinsichtlich der Handlungskompetenzen nach § 10 Abs. 2 Nr. 8 nach längstens zwei Jahren wiederholt zu schulen. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Anwendung und Entwicklung von Kompetenzen zum Erwerb und der Ausübung von Handlungsfähigkeit zur Erkennung und Ansprache gefährdeter und abhängig Spielender erforderlich. Die geeignete und zielgerichtete Ansprache abhängig bis pathologisch Spielender ist eine Aufgabe, die ein hohes Maß an psychologischem Einfühlungsvermögen und suchtfachlichen Kenntnissen voraussetzt. Von den Personen, die in Spielhallen mit Kundenkontakt arbeiten wird nicht erwartet, dass sie eine entsprechende fachspezifische Ausbildung vorweisen. Daher ist es notwendig, den Beschäftigten die Möglichkeit zu eröffnen, sich entsprechende Kompetenzen zu erwerben und diese einzuüben, um ihrer Aufgabe nachkommen zu können. Dazu sind regelmäßige Schulungen erforderlich, die im Übrigen als Standardverfahren in psychosozialen Arbeitsfeldern umgesetzt werden.

Mit Absatz 1 Nr. 5 wird ausdrücklich normiert, dass die spielhallenbetreibende Person für jede Spielhalle eine ausreichende Aufsicht, die ein Einschreiten - falls erforderlich - ermöglicht, gewährleistet. Nicht ausreichend ist demnach eine technische Überwachung durch eine Aufsichtsperson einer anderen Spielhalle.

Nach Absatz 1 Nr. 6 darf die Zertifizierung nur erfolgen, wenn die spielhallenbetreibende Person zusichert, dass sie Personen den Zutritt zu der Spielhalle erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres gestattet. Diese glücksspielrechtliche Regelung stellt eine Schutzbestimmung zur Suchtprävention einer besonders gefährdeten Personengruppe dar. Sie ist aus suchtfachlicher Sicht von hoher Relevanz, da besonders vulnerable Zielgruppe für pathologisches Spielverhalten Personen bis zum Alter von 25 Jahren sind (Quelle: Jahrbuch Sucht 2021 der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen, S. 133). Durch die Suchtforschung ist hinreichend belegt, dass gerade jüngere Menschen besonders vulnerabel sind. Laut Herrn Prof. Dr. Bühringer (TU Dresden) gelten Jugendliche als Gruppe entwicklungsbedingt hochvulnerabler Personen für die ein Verbot der Teilnahme an Glücksspielen notwendig ist (Stellungnahme vom 16. Dezember 2020). Da das Strafrecht von Strafmündigkeit mit Vollendung des 21. Lebensjahres ausgeht, erfolgt die Bestimmung des § 6 Abs. 1 Nr. 5 in Anlehnung daran.

Absatz 1 Nr. 7 regelt, dass schon im Zertifizierungsverfahren durch die spielhallenbetreibende Person nachzuweisen ist, dass die Spielhallenkunden leicht zugänglich auf Informationsmaterial zum Spielerschutz, die Möglichkeit, von einer Spielersperre Gebrauch zu machen, hingewiesen werden.

So erhalten Spieler, die sich selbst als gefährdet einschätzen, Suchtverhalten zu entwickeln, und davor schützen wollen, unkompliziert Hinweise.

Absatz 2 Satz 1 wurzelt in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021. In der Systematik dieses Gesetzes versteht es sich, dass die Anforderung einer Wiederholung der Zertifizierung an alle Spielhallenbetreiber gerichtet wird. Der vorgesehene Zwei-Jahres-Zeitraum ist darin verbindlich vorgegeben. Die Bedeutung der Zertifizierung bzw. der Wiederholung der Zertifizierung wird aus den § 4 Nr. 4 (Versagungsgrund) und § 14 Nr. 1 (Erlöschensgrund) ersichtlich. Im Weiteren siehe vorstehend zu § 4 Nr. 4.

Absatz 2 Satz 2 ermöglicht die Überwachung, dass die spielhallenbetreibende Person der Zertifizierungspflicht nachkommt.

Absatz 3 bestimmt, dass Prüforganisationen bei der nationalen Akkreditierungsstelle für ihre Zertifizierungstätigkeit akkreditiert sein müssen. Nationale Akkreditierungsstelle für Deutschland ist gemäß § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungstellengesetz die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).

Die Voraussetzung, dass akkreditierte Prüforganisation nur sein kann, wer von Spielhallenbetreibern und automatenaufstellenden Personen sowie ihren Interessensverbänden unabhängig ist, soll sicherstellen, dass Zertifizierungen objektiv, unparteilich und rein nach sachlichen Kriterien durchgeführt werden, wobei das Erfordernis finanzieller Unabhängigkeit nicht ausschließt, dass für die Durchführung der Zertifizierungen ein Entgelt zu entrichten ist.

Das Zertifizierungsprogramm sind die Verfahren/Prozesse etc., nach denen Zertifizierungsstellen eine bestimmte Zertifizierung durchführen. Dazu gehört insbesondere die Beschreibung der festgelegten Anforderungen, die ein Kunde erfüllen muss, sowie die genaue Beschreibung der Konformitätsbewertung; kurz gesagt also, wie die Erfüllung dieser festgelegten Anforderungen geprüft werden soll.

Die Zertifizierungsstellen müssen mit ihrem Zertifizierungsprogramm die gesetzlichen und akkreditierungsrechtlichen Anforderungen einhalten. Sofern also das Zertifikat beispielsweise geeignet sein soll für eine Erlaubnis nach dem Niedersächsischen Spielhallengesetz, so muss die DAkkS akkreditierungsseitig sicherstellen, dass die Konformitätsbewertung für eine entsprechende Zertifizierung auch geeignet ist. Das ist wesentlicher Teil der Programmprüfung.

Die DAkkS führt die Programmprüfung in solchen Fällen vorgelagert der Akkreditierung durch. Dabei wird zum einen genau geprüft, dass die gesetzlichen und akkreditierungsrechtlichen Vorgaben bei der Konformitätsbewertung eingehalten werden. Zum anderen gibt es - wie hier - Bereiche, in denen nicht die Zertifizierungsstelle selbst, sondern ein Dritter (sogenannter Programmeigner) ein Programm entwickelt und danach Zertifizierungsstellen zur Verfügung stellt. Damit nicht die Programme bei jeder Zertifizierungsstelle geprüft werden müssen, kann der Programmeigner einen Antrag auf Programmprüfung bei der DAkkS stellen. Sobald die Akkreditierungsfähigkeit durch diese festgestellt ist, können die Zertifizierungsstellen dann die Erweiterung der Akkreditierung um das Programm dort beantragen.

Die beschriebene Regelung im Niedersächsischen Spielhallengesetz hat insofern deklaratorischen bzw. klarstellenden Charakter.

Da das Niedersächsische Spielhallengesetz in weiten Teilen eine neue Systematik erhält, wird in Absatz 4 aus Gründen der Bestimmtheit noch einmal herausgestellt, dass die abschließende Verantwortung bei der Erlaubnis und Überwachungsbehörde angesiedelt bleibt.

Zur Vorbemerkung zu §§ 7 bis 9:

§§ 7 bis 9 enthalten Regelungen zur neu vorgesehenen Sachkundeprüfung und geben u. a. dem § 4 Nr. 5 materielle Substanz.

Zu § 7 Zweck und Gegenstand der Sachkundeprüfung:

Während das Spielhallenrecht in der Gewerbeordnung und der Spielverordnung es für den Zugang zur Gewerbeausübung im Wesentlichen mit Anforderungen zur persönlichen Zuverlässigkeit der betreibenden Person und Raumanforderungen beließ, sollen über § 4 Nr. 5 und die §§ 7 ff. Qualifizierungsanforderungen bindend vorgegeben werden.

Wie schon zu § 6 angemerkt, wird die Sachkundeprüfung im Niedersächsischen Spielhallengesetz zur Berufszugangsvoraussetzung. Das öffentliche Interesse an Spielerschutz und einer genügenden Vertrautheit mit den recht anspruchsvollen Rechtsmaterien rechtfertigt es, die gewerbetreibenden Personen daraufhin zu überprüfen, ob sie über ein Mindestmaß an Qualifikation verfügen. Auf diesem Weg sollen die gewerbetreibende Person und über sie auch die Mitarbeitenden in den Stand versetzt werden, Fehlverhalten, z. B. durch unverhältnismäßiges Spielen, zu identifizieren und diesem angemessen entgegenzuwirken. Ob dieses Maß an Qualifikation gegeben ist, soll für die Erlaubniserteilung im Vorfeld festgestellt werden. Ein milderer Mittel, dieses Anliegen zu gewährleisten, bietet sich nicht an. Das Instrument einer Sachkundeprüfung ist im Gewerberecht und anderen arbeitsrechtlichen Regelungen nicht neu. Im Niedersächsischen Spielhallengesetz bleibt die Sachkundepflicht zunächst auf die das Gewerbe betreibende Person beschränkt. Alternativ kann dem Erfordernis einer erfolgreich abgelegten Sachkundeprüfung auch dadurch Rechnung getragen werden, dass der Nachweis für eine mit der Leitung des Betriebes beauftragten Person erbracht wird (vgl. § 4 Nr. 5). Die Bestimmung von Ziel und Zweck der Sachkundeprüfung in Absatz 1 Satz 1 erfolgt in Anlehnung an andere gewerberechtliche Erlaubnisbestimmungen, die an die Sachkundigkeit der gewerbetreibenden Personen anknüpfen (z. B. § 34 a Abs. 1 Satz 3 Nr. 3, § 34 d Abs. 5 Nr. 4, § 34 f Abs. 2 Nr. 4).

Absatz 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 10 bezeichnen die Materien, die für den Betrieb einer Spielhalle von grundsätzlicher Bedeutung sind und deren Vertrautheit und sichere Handhabung originäre Voraussetzungen für einen beanstandungsfreien, rechtmäßigen Gewerbebetrieb sind. Die Materien, die hier zum Prüfungsgegenstand bestimmt werden, sind zurückliegend Gegenstand der Schulung nach § 6 GlüStV 2021 und der Unterrichtung nach § 10 c SpielV gewesen. Die Gewerbetreibenden oder die mit der Leitung des Betriebs beauftragten Personen werden neu daraufhin überprüft, dass der Stoff aufgenommen und verstanden wurde sowie von ihnen gehandhabt werden kann.

Absatz 2 Satz 2 schafft Rechtssicherheit in dem Sinne, dass die Prüfung alle in Satz 1 genannten Materien umfasst.

Zu § 8 Zuständige Stelle für Sachkundeprüfung:

§ 8 regelt die Zuständigkeit für die Durchführung der Sachkundeprüfung. Die Sachkundeprüfung wird den niedersächsischen Industrie- und Handelskammern übertragen. Dabei muss nicht jede einzelne Industrie- und Handelskammer die Prüfung anbieten. Die Prüfung kann bei jeder Kammer in Niedersachsen, die eine solche anbietet, abgelegt werden. Die Sachkundeprüfung sollen allein durch die Industrie- und Handelskammern erfolgen. Damit wird ein im Gewerberecht vielfach gewähltes Verfahren fortgeschrieben. Die Industrie- und Handelskammern sind über die ausgerichteten Unterrichtungen die Materie vertraut. Sie sind eine der maßgeblichen Berufsbildungsträger in Deutschland. Das Prüfungswesen ist geläufig. Die maximale Anzahl von sieben prüfenden Stellen in Niedersachsen gewährleistet ein hohes Maß an Einheitlichkeit. Die Kammern verfügen selbst über die erforderlichen Räumlichkeiten und die weiter notwendige Logistik, um solche Prüfungen zu gewährleisten. Die ausgeführten Gründe rechtfertigen die ausschließliche Kammerzuständigkeit. Eine unverhältnismäßige Einschränkung des Wettbewerbs erfolgt nicht. Da es sich um Verläufe handelt, die für eine Berufstätigkeit ausschlaggebend sind, überwiegt das Interesse an Einheitlichkeit von Prüfungsverfahren dem Interesse, Prüfungsanbieter zuzulassen, die zueinander im Wettbewerb stehen.

Absatz 2 gestaltet die Errichtung von Prüfungsausschüssen und ist anderen sachkundeprüfungspflichtigen gewerberechtlichen Regelungen nachgestaltet (vgl. Bewachungsverordnung [BewachV], Finanzanlagenvermittlungsverordnung [FinVermV], Versicherungsvermittlungsverordnung [VersVermV]).

Zu § 9 Sachkundeprüfung, Verfahren:

§ 9 regelt die konkrete Ausgestaltung der Sachkundeprüfung selbst. Sie folgt in Anlehnung an die durch die Gewerbeordnung und die dazu ergangenen Verordnungen vorgeschriebenen Sachkundeprüfungen. Sie ist eng dem § 11 BewachV nachgestaltet und an § 4 VersVermV und § 3 FinVermV angelehnt.

Die wörtlichen Abweichungen „mündlicher Teil“ im Niedersächsischen Spielhallengesetz und „praktischer Teil“ in der Versicherungsvermittlungsverordnung und Finanzanlagenvermittlungsverordnung

bedeuten keine materiell-rechtliche Abweichung. Der praktische Teil entspricht der mündlichen Prüfung.

Anders als in den bundesrechtlich geregelten Materien wird die Sachkundeprüfung direkt im Niedersächsischen Spielhallengesetz geregelt und keine Verordnungsermächtigung in den Gesetzestext zu deren Ausgestaltung aufgenommen. Das geschieht zu dem Zweck, dass bei Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes alle erforderlichen Regelungen bereits vorliegen. Eine etwaige Verordnungsermächtigung könnte frühestens nach Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes ausgeschöpft werden.

Zur Vorbemerkung zu §§ 10 und 11:

§§ 10 und 11 enthalten Regelungen zur Schulung der mitarbeitenden Personen mit Kundenkontakt und geben u. a. § 6 Abs. 1 Nr. 3 materielle Substanz.

Zu § 10 Zweck und Gegenstand der Schulung:

In § 10 erfolgt die Ausgestaltung der durch § 6 Abs. 1 Nr. 3 erforderlichen Schulung für das Personal mit Kundenkontakt. Diese Regelung wirkt als solche nicht konstitutiv. Aus Branchenkontakten ist bekannt, dass um die 98 % aller spielhallenbetreibenden Personen gleichzeitig auch im Besitz einer Aufstellerlaubnis nach § 33 c GewO sind. Mithin mussten auch bisher bereits nahezu sämtliche spielhallenbetreibenden Personen ihr Personal unterrichten lassen.

Gemäß § 33 c Abs. 3 Satz 4 i. V. m. Abs. 2 Nr. 2 GewO darf die spielgeräteaufstellende Person nur mitarbeitende Personen beschäftigen, die eine Unterrichtung bei einer Industrie- und Handelskammer absolviert haben. Die detaillierte Ausgestaltung erfolgte bisher in den §§ 10 a bis 10 d SpielV.

In § 10 Abs. 1 NSpielhG wird § 10 a Abs. 1 SpielV mit Ziel und Zweck inhaltsgleich übernommen. Lediglich wird der Adressatenkreis der Schulung auf das Personal mit Kundenkontakt angepasst.

Absatz 2 Nrn. 1 bis 8 führt die Sachgebiete auf, auf welche sich die Schulung erstreckt. Insofern werden § 10 c SpielV und § 6 Abs. 2 Nr. 3 GlüStV 2021 an dieser Stelle gebündelt. Die ausdrückliche Erwähnung der Gewerbeordnung in der Spielverordnung musste nicht in das Niedersächsische Spielhallengesetz übernommen werden. Mit der Gewerbeordnung muss die gewerbetreibende Person sachkundig vertraut sein. Für das Personal ist insofern die Vertrautheit mit den materiellen Bestimmungen der Spielverordnung ausreichend. Der „Stoffplan“ war hingegen um die Materie der allgemeinen Grundzüge des Glücksspielrechts mit dem Schwerpunkt Spielhallen, resultierend aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2021, zu erweitern.

Die wörtliche Erwähnung des Spielersperrsystems in Absatz 2 Nr. 3 stellt die herausragende Bedeutung der §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nach der Einbeziehung der Spielhallen in diesen Regelungsbereich heraus. Das Personal muss hier einen Schwerpunkt ihrer beruflichen Tätigkeit erkennen und beherrschen. Dies gilt inhaltsgleich für das unter Nummer 4 angesprochene Niedersächsische Spielhallenrecht.

Besonders herauszustellen ist in Absatz 2 die Nummer 6. Die Erkennung von Suchtsymptomen ist Kernanliegen, wenn Spielerschutz eine tatsächliche Ausgestaltung erfahren soll. Nur wenn einschlägige Symptome erkannt werden können, kann das Personal einschreiten, um unverhältnismäßiges Spielen zu verhindern.

Absatz 2 Nr. 8 stellt wiederum die Suchtbekämpfung und -prävention besonders heraus und setzt einen erkennbaren Schwerpunkt. Das Personal mit Kundenkontakt muss speziell in der Kundenansprache sicher und vertraut sein und im dafür notwendigen Umfang geschult werden.

Die Schulungen können gegebenenfalls in Kooperation mit Suchtberatungsstellen angeboten werden. Einschlägige Kompetenzen sind beispielsweise motivierende Gesprächsführung, Kenntnisse der Merkmale süchtigen Verhaltens etc.

Zu § 11 Zuständige Stelle, Schulungsverfahren:

Durch Absatz 1 wird vorgeschrieben, dass die Schulungen durch die Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen zu erfolgen haben. Wie bei der Sachkundeprüfung gilt auch hier, dass nicht jede Industrie- und Handelskammer in Niedersachsen diese Schulung in Ihrem Kammerbezug anbieten

muss. Die Schulung kann bei jeder Kammer, die diese anbietet, absolviert werden. Es soll dabei verbleiben, dass die Schulung ausschließlich durch eine Industrie- und Handelskammer erfolgt. Bereits in § 10 b SpielV war die bundesrechtlich vorgeschriebene Unterrichtung der Mitarbeitenden den IHKn übertragen. Diese Systematik hat sich bewährt. Es ist empfohlen daran festzuhalten. Eine Beschränkung erfolgt lediglich in dem Sinne, dass die Schulung durch eine niedersächsische IHK zu erfolgen hat. Dieses geschieht im Sinne der Rechtssicherheit. Die Bescheinigung wirkt sich im Berufsrecht aus. Daher sollte eine eindeutige Behördenzuständigkeit gewählt werden, die gleichzeitig die nötige Aufsicht gewährleistet.

§ 11 ist vom Grunde her dem § 10 b SpielV nachgestaltet, der das bisherige Unterrichtsverfahren regelt. Der Schulungsumfang wird von sechs Unterrichtsstunden im Bundesrecht durch § 11 Abs. 2 Satz 1 auf acht Unterrichtsstunden erhöht. Das trägt der gestiegenen Komplexität der Materien und der sicheren Handhabung des Sperrsystems Rechnung. Es verbleibt dabei, dass die Schulung mündlich erfolgt. Die hinzugekommene Schulung der Handlungskompetenzen alle zwei Jahre umfasst vier Stunden. Dieser Zeitraum ist erforderlich, um Ziel und Zweck der Regelung des § 10 Abs. 2 Nr. 8, auffälliges Spielverhalten, in einer frühen Phase zu erkennen und fachgerecht auf die betroffenen Spieler zugehen zu können, gerecht zu werden. Die im Vergleich zum Umfang der Gesamtschulung (acht Stunden) hohe Gewichtung mit vier Stunden erscheint gerechtfertigt, weil in der erstmaligen Schulung ein Rahmen aufgezeigt wird, der durch die zweijährigen Wiederholungsschulungen in Verbindung mit den gewonnenen Praxiserfahrungen eine Vertiefung des Schwerpunkts und Festigung der Kompetenzen erfährt.

Absatz 2 Satz 2 sowie Absatz 3 spiegeln die Regelungen des § 10 b SpielV.

Die Personalschulung als Voraussetzung für die Zertifizierung nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 ist wiederum Voraussetzung für die Erlaubniserteilung; ihr Fehlen erfüllt den Versagungstatbestand des § 4 Nr. 4. Dadurch, dass § 20 Abs. 2 Satz 1 Erlaubnisse bis zum 31. März 2023 zulässt, auch wenn noch kein Zertifikat bei Antragstellung vorgelegt wird, wird das Erfordernis der Personalschulung für die Zeit bis zum 31. März 2023 nicht gänzlich ausgesetzt. Wie wiederholt ausgeführt, sind nahezu alle spielhallenbetreibenden Personen gleichzeitig auch geräteaufstellende Personen. Als solche bleiben sie der Unterrichtsverpflichtung nach § 33 c Abs. 3 Satz 4 GewO verpflichtet. Diese Verpflichtung wird im Ergebnis bis zum 31. März 2023 zumindest in Niedersachsen faktisch wie eine Übergangsregelung wirken. Spätestens ab dem 1. April 2023 ist für den Betrieb einer Spielhalle in Niedersachsen der Schulungsnachweis nach § 11 Abs. 3 NSpielG zwingend nötig. Eine Anerkennung der Unterrichtung nach Bundesrecht über diesen Zeitpunkt hinaus ist wegen des veränderten Schulungsumfangs und -stoffs nicht zulässig.

Zu § 12 Anerkennung anderer Nachweise:

Absatz 1 spiegelt § 10 d SpielV. Insbesondere die Bezugnahme auf § 53 Berufsbildungsgesetz (BBiG) macht deutlich, dass die Spielverordnung mit Zustimmung des Bundesrates höher qualifizierte Abschlüsse anerkennen will. Es ist kein Grund ersichtlich im Landesrecht hiervon abzuweichen. Eine Anerkennung von Unterrichtungen anderer Bundesländer ist nicht möglich.

Absatz 2 deckt den Fall ab, dass in den zur Anerkennung vorgelegten Nachweisen, die in Deutschland erworben wurden, die Sachkunde- oder Schulungsmaterien nach dem Niedersächsischen Spielhallengesetz nicht genügend erfasst sind. Das kann der Fall sein, wenn vergleichbare Unterrichtungen anderer Bundesländer die niedersächsische Rechtslage nicht oder nicht genügend aufgreifen. Er ist dem § 13 c Abs. 2 GewO nachgestaltet.

§ 13 c GewO gilt im Übrigen wegen § 1 Abs. 3 dann unmittelbar, wenn im Ausland erworbene Abschlüsse zur Anerkennung vorgelegt werden.

Zu § 13 Auswahl zwischen konkurrierenden Spielhallen:

§ 13 übernimmt nahezu inhaltsgleich die Regelungen aus § 10 a NGLüSpG. Wegen § 2 Abs. 2 ist in § 13 die wiederholte Definition von konkurrierenden Spielhallen nicht mehr erforderlich. Im weiteren Wortlaut der Vorschrift werden lediglich die Bezugnahmen angepasst. Materiell-rechtlich erfolgt keinerlei Änderung.

Wegen Artikel 5 ist das bisherige Auswahlkriterium aus § 10 a Abs. 5 NGLüSpG nicht mehr erforderlich.

Die tragenden Gründe der bisherigen Regelungen in § 10 a NGlüSpG und damit auch der inhaltsgleich in § 13 NSpielhG übernommenen Regelungen ergeben sich im Wesentlichen aus der LT-Drucksache 18/4945 und den Materialien des weiteren Beratungsverlaufs im parlamentarischen Verfahren hierzu.

Zu § 14 Erlöschen der Erlaubnis:

§ 14 regelt ein Erlöschen von Erlaubnissen nach § 3 NSpielhG für die in Nummern 1 bis 3 im Einzelnen bezeichneten Sachverhalte.

Dies erfolgt in Anlehnung einerseits an § 10 b NGlüSpG und des Weiteren an § 49 Abs. 2 GewO.

Durch Nummer 1 wird die Bedeutung der Zertifizierung, hier insbesondere der Frist für die Wiederholung der Zertifizierung, durch den Niedersächsischen Gesetzgeber besonders gewichtet. Die Zertifizierung als zentrales Anliegen des Niedersächsischen Spielhallengesetzes ist ein auf Dauer angelegtes Interesse. Die Qualitätsstandards sollen nicht nur bei Tätigkeitsaufnahme, sondern im fortlaufenden Betrieb ständig gewährleistet werden. Insofern erklärt es sich, dass die Nichtbeachtung der wiederholten Zertifizierung den geltenden Erlöschenregelungen gleichbehandelt wird. Damit wird die fehlende wiederholte Zertifizierung auf das gleiche rechtliche Niveau der fehlenden Zertifizierung bei Antragstellung einer Erlaubnis gehoben.

Für Nummer 2 wird wiederum, weil diese dem § 10 b NGlüSpG inhaltsgleich nachgestaltet ist, auf die Materialien der Landtags-Drucksache 18/4945 verwiesen.

Nummer 3 übernimmt für Spielhallen den § 49 Abs. 2 GewO in das Landesrecht. Dies war im Interesse der Rechtssicherheit nötig, da § 49 Abs. 2 GewO das Erlöschen nach § 33 i GewO regelt. Vor dem gleichen Tatsachenhintergrund soll durch Nummer 3 die Erlaubnis nach § 3 NSpielhG erlöschen.

Zu § 15 Verbote und Verpflichtungen:

Absatz 1 Satz 1 übernimmt wortwörtlich § 26 Abs. 1 GlüStV 2021. § 15 soll eine möglichst geschlossene Regelung von Verboten und Geboten darstellen. Deswegen wird dieser Passus des Glücksspielstaatsvertrages 2021 in das Niedersächsische Spielhallengesetz übernommen, um die Anwenderfreundlichkeit zu begünstigen. Eine Rechtsänderung geht von Satz 1 nicht aus.

Absatz 1 Satz 2 übernimmt den Inhalt von § 10 f Abs. 1 Halbsatz 1. Diesbezüglich gelten die Ausführungen zu Satz 1 entsprechend.

Absatz 1 Satz 3 erklärt sich über die Regelungskette von § 5 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 4 GlüStV 2021, die gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV 2021 auch auf Spielhallen Anwendung finden. Spielhallenerlaubnisse nach § 3 NSpielhG sind Erlaubnisse im Sinne des § 4 GlüStV 2021. Für erlaubte Glücksspiele darf neuerlich geworben werden. Diese „Liberalisierung“ steht dabei aber auch unter dem Vorbehalt, dass nicht andere Regelungen dieses Recht auf Werbung einschränken. Eine solche Beschränkung besteht in § 26 GlüStV 2021, die durch § 15 Abs. 1 Satz 3 NSpielhG konkretisiert wird. Wenn es nach § 26 GlüStV 2021 den spielhallenbetreibenden Personen faktisch verboten wird, durch die äußere Gestaltung einer Spielhalle für den Gewerbebetrieb einer Spielhalle oder die darin angebotenen Spiele zu werben, ginge der daraus herzuleitende Ansatz ins Leere, wenn diese Einschränkung tatsächlich auf die Gebäudesubstanz beschränkt sein sollte. Wenn die tatsächlich Verfügungsberechtigten in ihrem Recht am Eigentum oder in ihrer Verfügungsgewalt/-berechtigung zulässigerweise dermaßen beschränkt werden dürfen, liefe es Ziel und Zweck des Glücksspielstaatsvertrages 2021 entgegen, wenn in Medien oder bei Einhaltung eines Abstandes zum Gebäude der Spielhalle Werbung in jeder Art und Weise zugelassen wäre.

Der öffentliche Auftritt hat sich auf die Weise eines Branchenbucheintrags zu beschränken. Damit bleibt es bei Spielhallen faktisch bei der Rechtslage aus der Vergangenheit. Weitergehende Werbung schüfe nicht gewollten Anreiz und zusätzliche Gefahr vermehrten Spiels.

Absatz 2 Nummern 1 und 2 übernehmen die Regelungen des § 10 f Abs. 2 Nummern 1 und 2 NGlüSpG wörtlich. Eine Rechtsänderung geht davon nicht aus.

Absatz 2 Nr. 3 stellt ein neues Verbot für spielhallenbetreibende Personen dar. Die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken oder die Abgabe von Speisen und Getränken zu einem Preis

deutlich unter dem Verkehrswert der umgebenden Gastronomie erfolgt zum Zweck, Kunden für einen Gewerbebetrieb zu interessieren, sie an den Betrieb zu binden oder den Aufenthalt des Publikums in der Spielhalle zu verlängern. Dadurch wird Aufmerksamkeit für den Spielhallenbetrieb angestoßen. Das kann bei Einzelnen, die Entscheidung eine Spielhalle überhaupt erstmals zu betreten, herbeiführen. Bei anderen Personen mag es den Effekt haben, eine Spielhalle in kürzeren Abständen aufzusuchen. Andere wiederum werden vielleicht motiviert, länger in einer Spielhalle zu verweilen. Jeder dieser Ansätze ist geeignet, Spielnachfrage aufleben zu lassen oder wiederholt bzw. länger zu spielen. Das birgt die Gefahr unverhältnismäßigen Spielens.

Unberührt von § 15 Abs. 2 Nr. 3 bleibt die Befugnis aus § 3 GewO, mehrere Gewerbe gleichzeitig auszuüben. Der gewerbsmäßige Betrieb einer Gaststätte, wenn die Abgabe zu verkehrsüblichen Preisen erfolgt, bleibt mithin unberührt.

Anstoß für neue Verbotstatbestände waren Erkenntnisse aus dem Vollzug und Hinweise aus Publikumskreisen sowie von Suchtberatungsstellen, dass das tolerierte sogenannte sozialadäquate einmalige Begrüßungsgetränk tatsächlich in vielen Spielhallenstandorten zu einem regulären Getränke- oder Speiseangebot ausgeweitet wurde. Das ist, weil häufig ein Nachweis dieser Angebotsausweitung nicht oder nur schwer zu führen ist, ein Regelungsdefizit. Die unentgeltliche oder übermäßig preisgünstige Abgabe ist daher aus Gründen der Suchtprävention zu verbieten. Eine vergleichbare Regelung ist in anderen Ländergesetzen bereits enthalten.

Nach § 8 Abs. 3 GlüStV 2021 besteht die Verpflichtung der spielhallenbetreibenden Person spielwillige Personen, einer Identitätskontrolle zu unterziehen und im Abgleich mit der Sperrdatei festzustellen, ob die Person gesperrt ist. § 8 Abs. 2 GlüStV 2021 regelt ein Teilnahmeverbot für gesperrte Personen. Dies wird als nicht ausreichend angesehen. Absatz 3 übernimmt inhaltsgleich die bisherige Regelung aus § 10 g Abs. 7 Satz 1 Halbsatz 2 NGLüSpG. Das Betretungsverbot komplettiert insoweit den Schutzzumfang für gesperrte Personen. Gesperrte Personen, die in eine Spielhalle eingelassen würden, liefen absehbar Gefahr, das Teilnahmeverbot zu umgehen. Beispielsweise könnten sie als Begleitperson spielender Kunden auftreten, aber mit eigenem Geldeinsatz spielen oder spielen lassen.

Nach Absatz 4 dürfen Personen mit Kundenkontakt durch die spielhallenbetreibende Person nur dann beschäftigt werden, wenn sie gemäß § 10 besonders geschult sind und diese Schulung spätestens alle fünf Jahre wiederholt wird.

§ 15 ist nach Art und Inhalt durch § 28 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 getragen, weil er weitergehende Anforderungen zur Sicherung des Spielerschutzes wie auch der Ziele aus § 1 GlüStV 2021 dient.

Es wurde darauf verzichtet durch Wiederholungen bestehende Regelungen noch einmal herauszustellen, wie z. B. den Jugendschutz nach § 6 des Jugendschutzgesetzes.

Durch den neuen § 15 Abs. 5 NSpielhG wird § 26 Abs. 2 GlüStV 2021 umgesetzt. Anders als zurückliegend, ist keine Möglichkeit einer Sperrzeitverkürzung mehr vorgesehen. In der Gesamtwahrnehmung sind unverändert viele Spielhallen nur während drei Stunden in dem Zeitraum zwischen 00:00 Uhr und 06:00 Uhr geschlossen. Dass aus einer Ausnahmeregelung in der Praxis die Regel gestaltet wird, läuft Ziel und Zweck aus § 1 GlüStV 2021 entgegen. Abschnitt 7 GlüStV 2021 sollte insgesamt der Reduktion des Spielhallenangebots dienen. Das kann durch die Reduktion von Spielhallenbetrieben erfolgen. Ebenso geeignet sind zu diesem Zweck verbindliche Sperrzeiten. Die durchgängige Sperrzeit von sechs Stunden führt ebenfalls zu einer Angebotsreduktion. Die landesweit einheitliche Sperrzeit von sechs Stunden verhindert einen „Spielhallentourismus“, der dadurch entstünde, wenn Spielhallen in der Zeit von 00:00 Uhr und 06:00 Uhr versetzt zueinander geöffnet wären. Das dient der Suchtprävention.

Eine Verlängerung der Sperrzeit durch die zuständige Behörde ist unverändert zulässig. Die Zuständigkeit für die Überwachung der Sperrzeit sowie eine mögliche Verlängerung ergibt sich aus § 1 Abs. 1 in Verbindung mit der neuen Nummer 3.12 der Anlage (zu § 1 Abs. 1) ZustVO-Wirtschaft.

Da der neue § 15 Abs. 5 lediglich das gestaltet, was durch § 26 Abs. 2 GlüStV 2021 generell angestrebt wird, scheinen die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Spielhallenbetreibenden nicht unverhältnismäßig. Sie bedürfen daher keiner abschließenden Quantifizierung.

Zu § 16 Anforderungen an die Gestaltung und Einrichtung von Spielhallen:

Absatz 1 übernimmt inhaltsgleich die Regelungen des § 3 SpielV.

Absatz 2 übernimmt inhaltsgleich die Regelungen des § 3 a SpielV.

Absatz 3 übernimmt inhaltsgleich die Regelung des § 4 Satz 2 SpielV.

Eine Rechtsänderung erfolgt durch § 16 NSpielHG nicht.

Zu § 17 Anzeigepflicht:

Die Vorschrift schließt eine im Spielhallenrecht der Gewerbeordnung festgestellte Regelungslücke. Speziell bei gewerblichen Tätigkeiten, die einer Erlaubnis bedürfen, die auf die Person des Gewerbetreibenden abstellt, ist es bei juristischen Personen relevant zu wissen, wer für diese zur Vertretung bestellt ist. Die Erlaubnis wird für die juristische Person erteilt. Bei dieser wird aber, wenn es um die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden geht, auf die persönlichen Verhältnisse der zur Vertretung bevollmächtigten Person abgestellt. Bei Erstattung der Gewerbeanzeige nach § 14 GewO und bei Erlaubniserteilung nach § 33 i GewO ist noch gewährleistet, dass die zuständige Behörde die Information erhält, wer eine juristische Person vertritt. Wechselt diese Person dann aber im späteren Gewerbebetrieb, besteht im bundesrechtlich geregelten Gewerberecht keine Rechtsgrundlage, die gewährleisten würde, dass die Behörde hierüber Kenntnis erlangt. Da die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit der für eine juristische Person Vertretungsberechtigten nicht nur im Zeitpunkt der Antragstellung, sondern auch im laufenden Gewerbebetrieb bedeutsam ist, hat ein Wechsel in der Geschäftsführung regelmäßig zur Folge, dass die persönliche Zuverlässigkeit der neu zur Vertretung bestellten Person bei Aufnahme der Tätigkeit als solche umgehend zu überprüfen ist. Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person nicht über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügt, würde dies auf die juristische Person „durchschlagen“. Entweder wäre ein Personalwechsel herbeizuführen. Im schlechtesten Fall dürfte die juristische Person die Tätigkeit nicht weiter ausüben.

Zu § 18 Aufsicht:

Die Absätze 1 bis 4 enthalten inhaltsgleich die Regelungen des § 29 GewO, lediglich angepasst bezüglich der betroffenen Personen auf ausschließlich spielhallenbetreibende Personen.

Absatz 5 Satz 1 gestaltet bezüglich der Zulässigkeit von Testspielen den § 22 Abs. 5 NGLüSpG nach. Darüber hinaus entspricht der Satz 1 auch § 9 Abs. 2 a Satz 1 GlüStV 2021. Aus diesem ist der § 18 Abs. 5 Sätze 2 bis 5 NSpielHG ebenfalls für Testspiele übernommen worden. Die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 gelten entsprechend (vgl. LT-Drucksache 18/8495 S. 134).

Absatz 6 regelt abgestimmt auf die Glücksspielform (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 10 GlüStV 2021) Spielhallen bezogene Mindestinformationen, die in dem nach GlüStV 2021 vorgesehenen zweijährigen Bericht enthalten sein müssen. Durch diese zusätzliche Informationspflicht erhält die örtlich zuständige Gewerbebehörde Erkenntnisse zu betrieblichen Verhältnissen/Verläufen. Sie kann daraus abgeleitet nötigenfalls Kontrollen intensivieren. Die Daten werden anonymisiert gespeichert. Datenschutz ist demnach nicht tangiert. Die Daten der Ortsbehörden können gegebenenfalls für die politische Willensbildung zur Verfügung gestellt werden (anlassbezogene Erhebungen landesweit).

Zu § 19 Ordnungswidrigkeiten:

Absatz 1 regelt, bei welchen schuldhaften Verstößen gegen das Niedersächsische Spielhallengesetz eine ordnungswidrige Handlung vorliegt und welche Personen dafür verantwortlich sind. Der Ordnungswidrigkeitstatbestand der Nr. 12 tritt neben den des § 28 a Abs. 1 Nr. 16 GlüStV 2021, weil dieser keine weitere spezifizierte Anforderung enthält. Insoweit geht dieses Gesetz weiter.

Nach Absatz 2 kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro geahndet werden. Die Obergrenze in Höhe von 500 000 Euro ist aus dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz übernommen, weil es zum Vollzug des § 26 NGLüSpG keine Erkenntnisse dahin gibt, dass die Betragsobergrenze nicht mehr ausreichen würde, um dem Ausmaß der Zuwiderhandlung gerecht zu werden und den durch die Zuwiderhandlung gegebenenfalls unbotmäßig erlangten Vorteil abzuschöpfen.

Die Obergrenze orientiert sich außerdem an der Bußgeldbemessung, die im § 28 a Abs. 2 GlüStV 2021 vorgesehen ist. Ferner wird davon ausgegangen, dass die Grundsätze des § 17 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten durchaus auch bei der Bestimmung der Bußgeldhöhe zugrunde gelegt werden sollen.

Zu § 20 Übergangsregelungen:

Absatz 1 Satz 1 regelt, dass Personen, denen eine Erlaubnis nach § 33 i GewO und nach § 24 GlüStV in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 190, 196) erteilt wurde, nicht bereits mit Inkrafttreten dieses Gesetzes sofort der Erlaubnis nach § 3 Abs. 1 bedürfen. Die diesen Personen zuvor erteilten Erlaubnisse (Verwaltungsakte) bleiben vielmehr bis zum Ablauf der in der Erlaubnis nach § 24 GlüStV geregelten Befristung wirksam. Satz 2 regelt, dass die bestehenden Erlaubnisse nach § 33 i GewO zu diesem Zeitpunkt gegenstandslos werden. Dadurch wird nicht unverhältnismäßig in die Rechtssphäre der genannten Personen eingegriffen, weil das Glücksspielrecht ohnehin nur zeitlich befristete Erlaubnisse zulässt. Absatz 1 schafft mithin eine Übergangsregelung, bis zu deren Ablauf es bei der verwaltungsrechtlichen Regelungslage verbleibt. Mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes unterliegen damit zunächst existenzgründende Personen und diejenigen, die Spielhallen im baulichen Verbund betreiben, der Erlaubnispflicht nach diesem Gesetz und müssen mithin die neu geregelten Erlaubnisvoraussetzungen erfüllen.

Satz 3 stellt klar, dass etwaige weitere Erlaubnisanforderungen (z. B. Baunutzungsrecht, Bauordnungsrecht) darüber hinaus unberührt bleiben. Existieren solche Anforderungen, so tritt die nach diesem Gesetz zu erteilende Erlaubnis neben die etwaigen Erlaubnisse nach anderen Rechtsmaterien.

Absatz 2 Satz 1 gestaltet einen Übergangszeitraum bis zum 31. März 2023, um Erlaubnisverfahren nach § 3 mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes zu ermöglichen. Die nötigen Zertifizierungsverfahren und Sachkundeprüfungen bedürfen organisatorischer und personeller Vorleistungen. So müssen z. B. die Industrie- und Handelskammern die Satzungen nach § 9 über ihre Vollversammlungen beschließen lassen, es müssen Räumlichkeiten für die Schulungen und Sachkundeprüfungen organisiert und genügend qualifiziertes Prüfungs- und Schulungspersonal gewonnen werden. Die Schulungen selbst müssen organisiert, angekündigt und durchgeführt werden.

Dieser Aufwand ist erheblich. Der Sachkundeprüfungspflicht sollen alle spielhallenbetreibenden Personen unterliegen. Im ersten Quartal 2021 wurden in Niedersachsen 1 788 Spielhallen betrieben. Auch wenn viele davon in Betreiberidentität betrieben werden, wird die Zahl von Sachkundeprüfungen im hohen Bereich dreistellig ausfallen. Nach Branchenangaben werden in den niedersächsischen Spielhallen durchschnittlich drei Mitarbeiter in Voll- oder Teilzeit beschäftigt. Der ganz überwiegende Teil wird mit Kundenkontakt beschäftigt. Mithin wird eine Gruppe von bis zu 5 000 mitarbeitenden Personen schulungspflichtig. Es ist unmöglich, den Prüfungs- und Schulungsbedarf mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes oder zeitnah zu diesem zu bewältigen. Es wäre unverhältnismäßig, Spielhallenerlaubnisse abzulehnen, wenn die Schulungs- oder Sachkundennachweise nur deswegen nicht beigebracht werden können, weil die Schulungen oder Sachkundeprüfungen nicht absolviert werden konnten. Das gilt entsprechend für die vorgeschriebene Zertifizierung. Bei dieser kommt noch hinzu, dass zunächst auch noch die Zertifizierungsstellen bei der DAkkS akkreditiert werden müssen.

Die Übergangsregelung befreit die spielhallenbetreibenden Personen nicht auf Dauer von der Sachkundeprüfungspflicht und von der Verpflichtung, ihr Personal schulen zu lassen. Das wird durch Absatz 2 Satz 2 deutlich. Den betreibenden Personen wird faktisch ein „Aufschub“ für den Nachweis nach § 4 Nrn. 4 und 5 gewährt. Die Rechtsfolge, dass die Erlaubnis erlischt, wenn die Nachweise nicht bis zum 31. März 2023 beigebracht werden, erfolgt in Anlehnung an § 14. Es soll nicht einem Widerrufsverfahren überlassen bleiben, wenn die spielhallenbetreibenden Personen diesem Kernanliegen dieses Niedersächsischen Spielhallengesetzes nicht nachkommen. Das macht die Bedeutung der Zertifizierungs- und Sachkundeprüfungspflicht ein weiteres Mal deutlich.

Absatz 2 bindet alle spielhallenbetreibenden Personen, also sowohl existenzgründende als auch „altbetreibende“ Personen, in die Erlaubnisvoraussetzungen ein. Das Niedersächsische Spielhallengesetz verzichtet, anders als andere Rechtsgrundlagen, auf eine sogenannte „Alte-Hasen-Regelung“.

Das ist nicht unverhältnismäßig. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 und das Niedersächsische Spielhallengesetz mit den Ansätzen, stärker suchtpreventiv und spielerischützend zu wirken, wurden erforderlich, weil trotz fortwährender Bemühungen das existierende Glücksspielangebot dazu führte, dass zwischen 250 000 bis 300 000 Menschen problematisch oder gar pathologisch spielen. Dies hat weitreichende und schwerwiegende nachteilige Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, familiären und sozialen Verhältnisse der spielenden Personen. In der Wissenschaft wird davon ausgegangen, dass etwa 80 % der Menschen mit Spielsuchtproblemen in Spielhallen spielen. Das Problem entsteht u. a. deswegen, weil die Spielhallenbetreibenden Personen oder deren Personal nicht genügend geschult oder sachkundig sind, um Suchtsymptome zu erkennen und diesen fundiert entgegenzuwirken. Vielfach fehlt es an der nötigen Vertrautheit mit den geltenden Rechtsgrundlagen.

Wenn also das Problem der bestehenden Spielsucht maßgeblich vom Bestand legal betriebener Spielhallen verursacht wird und das Bemühen dahingeht, den Umfang dieses Problems abzubauen oder dieses Problem komplett abzustellen, ist es nicht zu rechtfertigen, die Gruppe der Spielhallenbetreibenden Personen, die bei Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes tätig sind, dauerhaft von den zusätzlichen qualitativen Zugangsvoraussetzungen zu entbinden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Spielhallenbetreibende Person den Anforderungen alternativ auch dadurch gerecht werden kann, dass die Sachkunde durch eine mit der Leitung des Betriebes beauftragte Person nachgewiesen wird.

Da sich zur Schulung des Personals nur der zeitliche Schulungsumfang und nur geringfügig der Schulungsstoff verändert, kann die Regelung zur Schulung in diesem Zusammenhang nicht unverhältnismäßig sein.

Bis zum 31. März 2023 wird es sowohl den Gewerbetreibenden einerseits sowie den Zertifizierungsstellen und Industrie- und Handelskammern andererseits möglich sein, die nötigen Vorleistungen zu erbringen um diese Zugangsanforderungen verhältnismäßig zu gestalten.

Absatz 3 dürfte bei Inkrafttreten des Niedersächsischen Spielhallengesetzes zum 1. Februar 2022 voraussichtlich überflüssig sein. Er gestaltet inhaltsgleich § 10 g Abs. 7 Satz 1 Halbsatz 2 NGLüSpG nach. Er wird nur dann erforderlich und wirksam, wenn aus derzeit nicht absehbaren Gründen das Sperrsystem nach § 8 GlüStV 2021 noch nicht in Betrieb gegangen sein sollte. Eine Rechtsänderung geht von § 20 Abs. 3 nicht aus.

Anmerkung:

Laut PI des Regierungspräsidiums Darmstadt ist das Sperrsystem am 2. August 2021 in Betrieb genommen worden. Das System ist zwar aktiviert, aber es sind noch nicht alle Betreiber angeschlossen. Daher sollte die Regelung zunächst unverändert beibehalten werden. Sobald alle Spielhallenbetriebe an das Sperrsystem angeschlossen sind, kann § 20 Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden.

Durch Absatz 4 Satz 1 wird von der Möglichkeit des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in Niedersachsen für Verbundspielhallen Gebrauch gemacht. Dies geschieht in der Weise, dass der Rahmen, den § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 zulässt, nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird. Statt der möglichen drei Spielhallen, beschränkt Niedersachsen sich auf zwei Spielhallen, die im baulichen Verbund betrieben werden dürfen. Eine Befreiung von der Mindestabstandsregelung lässt der Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht zu.

Die Anforderung, dass die Spielhallen am 1. Januar 2020 bestanden haben müssen, ist aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 entnommen und gilt in diesem Falle als zusätzliche Voraussetzung zur Erteilung einer Erlaubnis nach § 3. Die in § 20 Abs. 4 Satz 2 vorgesehene Gleichstellung von Spielhallen, die bereits eine Befreiung von der Regelung über den baulichen Verbund nach § 10 e NGLüSpG erhalten haben, erklärt sich wie folgt:

Der Wortlaut aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 mit der Anknüpfung an den 1. Januar 2020 wird den niedersächsischen Verhältnissen nicht genügend gerecht. Niedersachsen hat nach Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012/2020 am 30. Juni 2017 die neu auflebende Erlaubnispflicht als einziges Bundesland zeitnah und konsequent vollzogen. Härtefallanerkennung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012/2020 hat es in Niedersachsen nicht gegeben. Eine große Zahl von Spielhallenbetrieben wurde daraufhin geschlossen. In vielen Fällen wurden hierzu Gerichtsverfahren anhängig. Die Spielhallen durften vielfach erst nach Inkrafttreten des § 10 e NGLüSpG am

1 Juni 2020 wieder öffnen. Die Gleichstellung dieser Hallen mit den Spielhallen, die am 1. Januar 2020 geöffnet waren, erfolgt, weil es nicht zu rechtfertigen ist, diese Gruppe von Betreibenden besser als diejenigen zu stellen, die wegen eines extensiven Vollzugs in anderen Bundesländern geöffnet waren.

Geschützt werden soll jedoch auch nur die Existenz der Spielhallen, die mit einer Erlaubnis nach § 10 e NGlüSpG am 31. Januar 2022 betrieben wurden. Tatbestandlich werden durch den 2. Halbsatz ausschließlich Spielhallen begünstigt, die bereits nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012/2020 als sogenannte Bestandspielhallen definiert waren. Diese Gruppe von Spielhallen entspricht exakt denjenigen, die auch § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in ihrem Bestand schützen will.

Durch den § 20 Abs. 4 werden in Niedersachsen bis zu 273 Standorte von Mehrfachkomplexen begünstigt. Diese waren bis zum 30. Juni 2021 über § 10 e NGlüSpG vom Verbundverbot befreit. Im Verlauf der Beratungen zum Änderungsgesetz zum Niedersächsischen Glücksspielgesetz vom Mai 2020 wurde den Vollzugsbehörden durch die oberste Fachaufsicht die Möglichkeit aufgezeigt, bereits vor Inkrafttreten des § 10 e NGlüSpG den erreichten Gestaltungsrahmen ermessensfehlerfrei im Vorfeld zu gestalten. Nicht alle kommunalen Erlaubnisbehörden haben davon Gebrauch gemacht. Die betreibenden Personen sollen dadurch keinen Nachteil erfahren. Deswegen erfolgt die Gleichstellung der Bestandspielhallen unbesehen, ob sie am 1. Januar 2020 geöffnet waren oder nicht.

Satz 3 verdeutlicht, dass auch für die verbundspielhallenbetreibenden Personen, denen für zwei Spielhallen nach § 20 Abs. 4 eine Erlaubnis erteilt wird, nach Ablauf der Übergangsfrist des § 20 Abs. 2 (31. März 2023) sowohl die Zertifizierungspflicht nach § 4 Nr. 4 als auch die Pflicht zur Vorlage eines Sachkundenachweises nach § 4 Nr. 5 auflebt. Sollten diese Nachweise nicht bis zum 31. März 2023 von den jeweils spielhallenbetreibenden Personen bei der Erlaubnisbehörde vorgelegt werden, so erlöschen die erteilten Erlaubnisse kraft Gesetz.

Satz 4 dient der Klarstellung. Er zielt ausschließlich auf eine Abstandskonkurrenz zwischen zwei oder mehr Standorten, an denen jeweils Spielhallen im baulichen Verbund über § 10 e NGlüSpG am 31. Januar 2022 betrieben werden, ab. In diesen Fällen ist zunächst eine Auswahlentscheidung zwischen den zwei oder mehr Standorten herbeizuführen; § 13 gilt entsprechend.

Die in Satz 5 vorgesehene Befristung einer Erlaubnis für Spielhallen im Verbund ist nach § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vorgegeben. Als Übergangsregelung soll § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 den Bestand der auf diesem Wege erreichten Hallen ermöglichen. Das dient dem Zweck, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Schließungsverpflichtungen von betreibenden Personen abzufedern. Ihrer Natur nach können Erlaubnisse zu diesem Zweck nicht gleich lange befristet erfolgen, wie die Regelerlaubnis nach § 3 Abs. 2. Der 31. Dezember 2025 ist das Ergebnis der Erörterung in den Fraktionen.

Satz 6 stellt klar, dass nach Ablauf des 31. Dezember 2025 eine erneute Erlaubniserteilung für Verbundspielhallen nicht zulässig ist.

Satz 7 dient der Gewährleistung klarer Verwaltungsverfahren. Durch Erlaubnisurkunden sollen die betrieblichen Befugnisse und Verpflichtungen unmissverständlich klargestellt sein. Die Rückgabeverpflichtung zuvor erteilter Urkunden vermeidet, dass zu ein und demselben Spielhallenbetrieb auseinandergehende Verfahrensentscheidungen deklariert werden können. Nachteile gehen davon für die Betroffenen nicht aus. Da § 20 Abs. 4 Erlaubnisse auf gemeinsamen Antrag vorsieht, bedingt dies zwangsläufig, dass zuvor erteilte Erlaubnisse für einbezogene Betriebe gegenstandslos werden. Dies geschieht ausdrücklich auf freie Willenserklärung der spielhallenbetreibenden Personen. Die Entscheidung liegt mithin einzig in deren Entscheidungssphäre.

Nachteilige Auswirkungen gehen von den gesamten Regelungen in Absatz 4 für Suchtprävention und Spielerschutz nicht aus. Anderenfalls hätte man § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nicht wie beschlossen geregelt, denn diese „Lockerung“ wird nachweislich von neuen und verbesserten Regelungen in qualitativer Hinsicht zum Spielerschutz flankiert (z.B. Zertifizierung, Sachkundeprüfung, Spielersperrsystem).

Zu Artikel 2:

Gesondert anzusprechen ist in Artikel 2 lediglich die Änderung unter Nummer 1. Diese ändert den Anwendungsbereich des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes, das im Einzelnen bisher auch An-

wendung auf Spielhallen fand. Nachdem das Niedersächsische Spielhallengesetz (s. Artikel 1) nunmehr als *lex specialis* geschaffen wird, soll die parallele Anwendung mehrerer Rechtsvorschriften auf das unverzichtbare Maß reduziert werden. Für einen Rückgriff auf Bestimmungen des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes besteht künftig keine Veranlassung mehr. Die Änderung des § 1 Abs. 2 NGlüSpG stellt dies im Interesse der Bestimmtheit nunmehr eindeutig heraus.

Nachdem die weiteren Regelungen, die zuvor im Niedersächsischen Glücksspielgesetz für Spielhallen enthalten waren, in das Niedersächsische Spielhallengesetz überführt worden sind, kommt den weiteren Änderung in Nummern 2 bis 4 lediglich redaktioneller Charakter bei.

Zu Artikel 3:

Artikel 3 kommt im Ergebnis ebenfalls nur redaktionelle Bedeutung bei.

Nummer 1 sieht wegen der Ersetzung des § 33 i GewO durch § 1 Abs. 2 NSpielhG vor, die Erwähnung des § 33 i GewO in § 1 Abs. 2 Nr. 1 ZustVO-Wirtschaft zu streichen. Wegen der Komplexität der Rechtsmaterie wird zum Niedersächsischen Spielhallengesetz davon abgesehen, die Möglichkeit einer Aufgabenübertragung, wie für § 33 i GewO bisher in § 1 Abs. 2 Nr. 1 ZustVO-Wirtschaft vorgesehen, mit aufzunehmen. Damit wird das Niedersächsische Spielhallengesetz wie alle Spezialmaterien aus den Nummern 3 und 4 der Anlage zu § 1 gleich geregelt, was sachlich auch gerechtfertigt ist.

Durch Nummer 2 wird in der Anlage (zu § 1 Abs. 1) eine neue Nr. 3.12 angefügt, die für das Niedersächsische Spielhallengesetz die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbstständigen Städte und selbstständigen Gemeinden für zuständig erklärt. Diese waren auch bisher für das Recht der Spielhallen aus der Gewerbeordnung, der Spielverordnung, dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 und dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz zuständig. Durch die Zusammenfassung der Regelungen in einem Spezialgesetz, wird die Materie anwendungsfreundlicher. Das Spielhallenrecht wird zwar in weiten Teilen geändert. Dabei entfallen aber weite Teile des Aufwandes auf die niedersächsischen Industrie- und Handelskammern und die Zertifizierungsstellen. Das von den kommunalen Erlaubnisbehörden zu vollziehende materielle Spielhallenrecht ändert sich nur unwesentlich. Die quantitative Belastung durch Erlaubnisverfahren wird absehbar sinken, weil Erlaubnisse für längere Zeiträume möglich werden. Im Übrigen sind die kommunalen Aufgaben nach dem Niedersächsischen Spielhallengesetz regelmäßig als Amtshandlungen gestaltet. Dem entstehenden Aufwand werden weiterhin den Aufwand deckende Gebühren gegenüberstehen.

Da sich die bestehende Zuständigkeit bewährt hat, bestand keine Veranlassung zu einer alternativen Gestaltung.

Zu Artikel 4:

Durch Artikel 4 soll bei dieser Gelegenheit zunächst nur die Bezugnahme auf die Rechtsgrundlage bzw. deren genaue Angaben aktualisiert werden. Auch insoweit handelt es um rein redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Artikel 5:

Durch die Einfügung der Nummer 12 in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nds. NiRSG wird das Rauchen in Spielhallen verboten.

§ 1 Abs. 1 Nds. NiRSG regelt ein umfassendes Rauchverbot in vollständig umschlossenen Räumen der bisher unter Nr. 1 bis Nr. 11 aufgeführten Einrichtungen.

Spielhallen, sind keine Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 10 Nds. NiRSG (Gaststätten). Nach der bisherigen Regelung sind Spielhallen vom Rauchverbot nur erfasst, wenn dort mit dem Spielbetrieb verbunden eine gewerbliche Bewirtung erfolgt, die einer Regelung des Gaststättengesetzes unterliegt. Das Rauchverbot in Nr. 12 führt zur Rechtsklarheit und erleichtert die Durchsetzung des Rauchverbots für Ordnungsbehörden. Ein Rauchverbot in Spielhallen ist eine wirksame Maßnahme zur Prävention pathologischen Spielens (indizierte Prävention) und soll daher zum Schutz von Spielerinnen und Spielern in Niedersachsen umgesetzt werden. Zudem ist das Rauchverbot eine Maßnahme des Gesundheitsschutzes sowohl für die Spielenden als auch für die Beschäftigten in Spielhallen. Glücksspielsuchtgefährdete Spielerinnen und Spieler sind häufig Raucherinnen und Raucher.

Schutz vor pathologischem Spiel bieten zeitliche Limitierungen des Spiels und Unterbrechungen des Spielflusses. Ein Rauchverbot in Spielhallen führt dazu, dass Raucherinnen und Raucher außerhalb der Spielhallen Rauchpausen einlegen und somit der Spielfluss unterbrochen wird. Eine Unterbrechung des Spielflusses unterbricht die Sogwirkung des Spielens und kann daher vor abhängigem/pathologischem Spielen schützen. Dieser Effekt ist durch wissenschaftliche Studien belegt und wird als Maßnahme der Schadensminimierung in anderen Bundesländern umgesetzt.

Zu Artikel 6:

Im Ergebnis handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Artikel 1 § 15 Abs. 5. Die bisher in § 10 Satz 1 NGastG enthaltene Ermächtigung zur Regelung von Sperrzeiten auch für Spielhallen wird in das Fachrecht verortet. Das ist rechtssystematisch konsequent. Die Verortung im NSpielhG ist anwendungsfreundlicher.

Weitere Auswirkungen gehen von Artikel 6 nicht aus.

Zu Artikel 7:

Im Ergebnis handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Artikel 1 § 15 Abs. 5.

Die bisher in der Sperrzeitverordnung enthaltene Regelung zur Sperrzeit für Spielhallen wird in das Fachrecht verortet. Das ist rechtssystematisch konsequent. Die Verortung im NSpielhG ist anwendungsfreundlicher.

Weitere Auswirkungen gehen von Artikel 7 nicht aus.

Sämtliche Änderungsregelungen aus Artikel 1 § 15 Abs. 5, Artikel 6 und Artikel 7 führen zu einer Konzentration in einer Rechtsgrundlage, nämlich dem NSpielhG. Für die Branche sowie für die zuständigen Verwaltungsbehörden wird die Heranziehung der bisher in der Gewerbeordnung, dem Niedersächsischen Gaststättengesetz und der Sperrzeitverordnung enthaltenen diversen Rechtsgrundlagen überflüssig gemacht. Das dient der Rechtsvereinfachung.

Zu Artikel 8:

Artikel 8 regelt das Inkrafttreten zum 1. Februar 2022.

Für die Fraktion der SPD

Wiard Siebels
Parlamentarischer Geschäftsführer

Für die Fraktion der CDU

Jens Nacke
Parlamentarischer Geschäftsführer