

Dezember 2022

17. Jahrg.

71732

Seite 397-480

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

6

- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
397 **Interessiert sich die Politik noch für Glücksspiel und Glücksspielrecht?**
Prof. Dr. Bernd J. Hartmann und Henning Schaaf
- 398 **Gesetzesänderungen und -initiativen im Glücksspielrecht 2022**
Prof. Dr. Marc Liesching
- 404 **Sperrverfügungen gegen Access-Provider in Bezug auf unerlaubte Glücksspielangebote im Internet**
Dr. Andreas H. Woerlein und Prof. Dr. Margrit Seckelmann
- 410 **Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder**
Dr. Nik Sarafi
- 415 **Der problematische Umgang mit Präjudizien im Glücksspielrecht**
Dr. Jörg Ukrow
- 419 **Werbavorschriften unter dem Glücksspielstaatsvertrag 2021**
Martin Reeckmann
- 428 **Die Entwicklung des Spielbankenrechts in Deutschland von Mitte 2020 bis Mitte 2022**
Alexander Wahl und Felicitas Wühler
- 433 **Online-Glücksspiel aus Sicht des Verbraucherschutzes: Ein Bericht aus der Praxis**
- 438 **Kürzung der Vergütung von Konzessionären für Spielautomaten durch nationale Abgabe**
EuGH, Urt. v. 22.9.2022 – C-475/20 – Admiral Gaming Network Srl u. a.
- 446 **Mindestabstandsgebote zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sind verfassungskonform**
BVerwG, Beschl. v. 1.8.2022 – 8 B 15.22
- 448 **Keine Beiladung des Sportwettveranstalters zu Klageverfahren des Sportwettvermittlers**
VGH Bayern, Beschl. v. 19.5.2022 – 23 C 22.1156
- 449 **Voraussetzungen der Duldung des Sportwettvermittlungsbetriebes bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens**
OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 2.6.2022 – 4 MB 19/22
- 452 **Kein Sachbescheidungsinteresse für Baugenehmigung bei Verstoß gegen glücksspielrechtliches Abstandsgebot**
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3.8.2022 – 7 A 1558/21
- 454 **Verbliebene Übergangsregelungen für Spielhallen nach dem GlüStV 2021**
OVG Sachsen, Beschl. v. 10.8.2022 – 6 B 339/21
- 458 **Rechtsschutz gegen Befristung einer Spielhallenerlaubnis**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 11.8.2022 – 6 S 790/22
- 463 **Ausnahmsloses Rauchverbot für Spielhallen ist verfassungsrechtlich unbedenklich**
OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24.8.2022 – 14 ME 288/22
- 466 **Verbundverbot für Spielhallen ist auch nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 unionsrechtskonform**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 13.9.2022 – 6 S 3652/21
- 471 **Bundesweite Rundfunkwerbung für nur in einem Bundesland erlaubte Online-Glücksspiele ist nach dem GlüStV 2021 unzulässig**
OLG Köln, Urt. v. 3.6.2022 – I-6 U 47/20, 6 U 47/20 – DrückGlück II

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

resse, aber wohl der Wunsch nach Ruhe. So wird eine Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrages 2021, soweit ersichtlich, nur im Wahlprogramm der FDP zur Niedersachsenwahl im Okt. 2022 gefordert, und zwar nach skandinavischem Vorbild. Die übrigen Wahlprogramme und Koalitionsverträge äußern sich nur zu Einzelfragen

oder gar nicht, wollen jedenfalls augenscheinlich am derzeitigen Glücksspielstaatsvertrag erst einmal nicht rütteln.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Bochum*

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

Aufsätze

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), und Dipl.-Jur. Henning Schaaf, Osnabrück*

Gesetzesänderungen und -initiativen im Glücksspielrecht 2022

Mindestabstände zwischen Spielhallen in Bremen, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt

Im Jahr 2022 haben mehrere Länder ihr Spielhallenrecht geändert. Im Vergleich ergeben sich Unterschiede: Während einige Länder den Mindestabstand zwischen Spielhallen vergrößern, ermöglichen andere Ausnahmen, falls der Spielhallenbetreiber besondere qualitative Voraussetzungen einhält. Der Aufsatz stellt ausgewählte Änderungen, die allesamt dem Spielerschutz dienen sollen, dar und misst sie am Grundgesetz.

I. Neuer Glücksspielstaatsvertrag: neues Landesrecht

Dass es Mindestabstände zwischen Spielhallen geben muss, gilt schon lange: § 25 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) bestimmt das, im Wortlaut nahezu unverändert, bereits seit dem Jahr 2012. Wie hoch der Mindestabstand genau ausfallen muss, beziffern die Landes(spielhallen)gesetze seitdem auf den Meter genau. Die Neuregulierung des Glücksspielwesens im Glücksspielstaatsvertrag, seit 1.7.2021 in Kraft, betrifft andere Vorschriften als § 25 Abs. 1 GlüStV – und wirkt sich doch auf die Mindestabstandsgebote aus. Das möchte dieser Beitrag am Beispiel aktueller Entwicklungen zeigen. Die in Bremen und Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt zwischen Dezember 2021 und Juli 2022 eingebrachten Entwürfe und verkündeten Gesetze sollen auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht werden.¹ Die Gesetzgebungsverfahren machen deutlich: Die Parlamente können das Glücksspiel auf zwei Arten regulieren, quantitativ und qualitativ. Quantitative Regelungen beschränken das Spiel zahlenmäßig, qualitative Regelungen knüpfen die Zulassung privater Anbieter an inhaltliche Voraussetzungen.² Möglich ist, dass eine Norm sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte enthält.

II. Bremen: erweiterte quantitative und neue qualitative Vorgaben

1. Längerer Mindestabstand, höheres Zutrittsalter und akkreditierte Zertifizierung

Zunächst an die Weser. Das bremische Spielhallengesetz gilt seit dem 1.7.2022 in neuer Fassung.³ Der Gesetzgeber hat den Mindestabstand zwischen Spielhallen, eine quantitative Regelung, verdoppelt: Früher galt ein Gebot von 250 m (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG a.F.), heute sind es 500 m (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG). Ebenso unter eine quantitative Regelung fällt, dass der Zugang zu Spielhallen erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres (§ 3 BremSpielhG) erlaubt ist. Außerdem gibt es weitere qualitative Vorgaben: das Sperrsystem (§ 4c BremSpielhG), die Pflicht zur Sachkundeprüfung (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 i. V. m. § 4b BremSpielhG) und die Vorgabe, dass die Spielhalle akkreditiert zertifiziert sein muss (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 4a BremSpielhG). Die Vorgaben gelten nach Ablauf der Übergangsfristen gem. § 11 BremSpielhG, die hier außen vor bleiben.

* Der Aufsatz gründet auf einem Gutachten, das der erstgenannte Autor dem Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAl) erstattet hat und das als Monographie im Jahr 2022 im Nomos-Verlag unter dem Titel „Mindestabstände zwischen Spielhallen“ zusammen mit dem zweitgenannten Autor erschienen ist. Zusammenfassungen finden Sie in der NVwZ 2022, 1241–1247 und in der ZdiW 2022, 283–287. Dieser Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der erstgenannte Autor am 22.9.2022 auf dem 8. Deutschen Glücksspielrechtstag in Frankfurt a. M. gehalten hat. Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 Zur Novelle des schleswig-holsteinischen Spielhallengesetzes, ebenfalls aus dem Jahr 2022, siehe bereits *Hartmann/Schaaf*, Mindestabstände zwischen Spielhallen, 2022, S. 71–74.

2 *Hartmann/Barczak*, ZfWG 2019, 8, 11; zur Einordnung einzelner Regelungen auch *Bühringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, 400, 400 f.

3 Brem. GBl. Nr. 61/2022 v. 30.6.2022, 285–294.

Die Vergrößerung des Mindestabstands begründet der Gesetzgeber vor allem mit dem Spielerschutz.⁴ Dabei beruft sich die Bremische Bürgerschaft auf drei Wirkungsweisen, die auch die anderen Landesparlamente überwiegend ins Feld führen.⁵ Der Mindestabstand, so die Annahme,

1. verringere die Gelegenheiten zum Glücksspiel (Verfügbarkeitsbeschränkung),⁶
2. verschaffe dem Spieler die Gelegenheit „abzukühlen“, bevor er die nächste Spielhalle erreiche, auf dass er am Eingang der nächsten Spielhalle besonnen entscheide, ob er ein neues Spiel beginnen oder die Spielhalle links liegen lassen möchte (Abkühlungsgewährleistung),⁷
3. vermeide, dass Spielhallen gehäuft an einem Ort aufträten (Ballungsvermeidung).⁸

Bremen verfolgt alle drei Zwecke.⁹ Das Gesetz hat der Senat (bestehend aus SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen) eingebracht und die Bürgerschaft beschlossen, gegen die Stimmen der Fraktion der FDP und der Gruppe L.F.M.; Enthaltungen gab es keine.¹⁰ Die Verfügbarkeitsbeschränkung war sogar Thema in der Parlamentsdebatte (siehe den Beitrag von *Oğuzhan Yazıcı*, CDU)¹¹. Das Ziel war umstritten: Einzelne Abgeordnete stimmten zu („Bravo“, *Petra Krümpfer*, SPD)¹², andere haben „mit [sich] gerungen“, dem Gesetz zuzustimmen (*Robert Bücking*, Bündnis 90/Die Grünen)¹³, wieder andere sprachen vom „falsche[n] Weg“ und nannten das Gesetz verfassungswidrig, weil es das legale Spiel zu stark beschneide (*Hauke Hilz*, FDP)¹⁴.

2. Rechtliche Bewertung

a) Auswirkungen auf den Mindestabstand zwischen Spielhallen

aa) Maßstab

Das Mindestabstandsgebot des § 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG muss der bremischen Verfassung, dem Grundgesetz und dem Unionsrecht entsprechen. An dieser Stelle soll allein das Grundgesetz betrachtet werden. Dessen Vorgaben, an anderer Stelle ausführlich beschrieben, seien hier nur kurz in Erinnerung gerufen:¹⁵ Mindestabstände zwischen Spielhallen (und nur diese sind Gegenstand dieses Beitrags) greifen als objektive Berufswahlregelungen¹⁶ in die Berufsfreiheit von Spielhallenbetreibern ein (Art. 12 Abs. 1 GG, ggf. hier und im Folgenden i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG). Dabei gibt Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vor, dass Gesetze konsistent bzw. konsequent an deren Ziel (hier: Spielerschutz) orientiert sein müssen, d.h. einander nicht widersprechen dürfen (sog. Konsistenzgebot).¹⁷ Das Konsistenzgebot verlangt, Mindestabstandsgebote nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang mit weiteren Normen, die mit dem Spielerschutz demselben Ziel dienen (und die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber ebenfalls beschränken, sog. additiver Grundrechtseingriff).¹⁸

Das Bild ist bunt: In Bremen gibt es mehrere Mindestabstandsgebote, die als objektive Berufswahlregelungen die tiefsten Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber begründen. Die Vergrößerung des Mindestabstands zwischen Spielhallen geht einher mit neuen Mindestabstandsgeboten. Die Spielhalle muss Abstand nun auch zu Wettvermittlungsstellen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. b) BremSpielhG) und zu bestimmten Schularten (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG) halten, jeweils ebenfalls 500 m. Ausnahmen

sind nicht zulässig. Die akkreditierte Zertifizierung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 4a BremSpielhG und die Sachkundeprüfung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 9 i. V. m. § 4b BremSpielhG sind subjektive Berufswahlregelungen. Hinzu kommen verschiedene Berufsausübungsregelungen, z. B. das erhöhte Zutrittsalter (§ 3 BremSpielhG) und die Pflicht zum Anschluss an das zentrale spielformübergreifende Sperrsystem (§ 4c BremSpielhG). Diese Vorgaben, zum Schutz der Spieler vorgenommen, müssen verhältnismäßig sein. Hier können allein ausgewählte Aspekte analysiert werden:¹⁹ das bundesweite Sperrsystem und das virtuelle Automaten-spiel, die zertifizierte Akkreditierung und die erhöhte Altersgrenze.

bb) Zweckerfüllung durch das Sperrsystem

Das bundesweite Spielersperrsystem (OASIS) gilt gem. § 2 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 8 GlüStV anbieter- und spielformübergreifend. Es sieht Zutrittskontrollen am Eingang der Spielhalle vor. Der Spieler muss sich ausweisen, sodann erfolgt der Abgleich mit der Sperrdatei, die Fremd- und Selbstsperrern kennt. Liegt ein Eintrag in OASIS vor, ist der Spieler abzuweisen.

Für einen Spieler, der sich ausweisen muss und kontrollieren lässt, ist mit Händen zu greifen, dass er bei der Einlasskontrolle abgewiesen werden kann, sei es aufgrund einer Spielersperre oder der bestehenden Altersbeschränkung. Der Kunde erfährt am Eingang der Spielhalle gewissermaßen physisch, dass ein neues Spiel beginnt. Darin liegt nicht nur eine Verfügbarkeitsbeschränkung: Das Sperrsystem erschwert den Zugang und verringert so die Gelegenheit zum Glücksspiel.²⁰ Vor allem bewirkt die Kontrolle am Eingang stets jene Zäsur, die – in den Worten der Gesetzgeber – die „Abkühlung“ auf dem Weg zwischen Spielhal-

4 Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 11 f.

5 Einen vierten Zweck, die Kontrollverbesserung, verfolgt nur Thüringen. Diesen Zweck behandeln wir andernorts, siehe *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 75–77.

6 Alle Gesetzgeber außer Niedersachsen und Baden-Württemberg verfolgen dieses Ziel, vgl. *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 79, unrichtig dort auf S. 80 („alle Länder außer Niedersachsen“).

7 11 von 16 Landesgesetzgebern nennen das Ziel, siehe *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 81.

8 Ebenso häufig genannt, siehe *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 80.

9 Brem. Bürgersch.-Drs. 17/1736 v. 5.4.2011, 7 f.; ohne weitere Begründung Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 12.

10 Plenarprotokoll Brem. Bürgersch., 37. Sitzung v. 15./16.6.2022, 5280 f.

11 Plenarprotokoll Brem. Bürgersch., 37. Sitzung v. 15./16.6.2022, 5274 f.

12 Plenarprotokoll Brem. Bürgersch., 37. Sitzung v. 15./16.6.2022, 5274.

13 Plenarprotokoll Brem. Bürgersch., 37. Sitzung v. 15./16.6.2022, 5278.

14 Plenarprotokoll Brem. Bürgersch., 37. Sitzung v. 15./16.6.2022, 5276.

15 Ausführlich *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 102–110; zusammenfassend *dies.*, NVwZ 2022, 1241, 1242 f.

16 So BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = BVerfGE 145, 20, Rn. 132; als Berufsausübungsregelung dagegen BVerfG, 16.12.2016 – 8 C 6/15 = BVerfGE 157, 126, Rn. 36 f.

17 Siehe zum Konsistenzgebot BVerfG, 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 = BVerfGE 115, 276, 310; *Hartmann*, in: *ders./Pieroth*, Spielbanken und Spielhallen, 2013, S. 97, 116 f.

18 Ausführlich dazu *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020; siehe zu diesem Maßstab bei Spielhallen (dort Verfassungsverstoß abgelehnt) auch BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = BVerfGE 145, 20, Rn. 157; kürzlich BVerfG, 19.1.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 4069/21 = NJW 2022, 167, Rn. 136.

19 Siehe ausführlich *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 140–198.

20 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automaten-spiel, 2016, S. 136 f. (Beitrag zur Minimierung – sozialer – Verfügbarkeit des Automaten-spiels).

len bewirken soll, und das viel handfester, als ein Mindestabstand es vermag.

Bleibt die Ballungsvermeidung. Dieses Ziel ist ein städtebauliches. Die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht des Bodens“ steht dem Bundesgesetzgeber gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG konkurrierend zu. Der Bund hat die Kompetenz mit Erlass des § 9 Abs. 2b BauGB abschließend genutzt. Daher scheidet eine abweichende Landesregelung aus.²¹ Mindestabstände zwischen Spielhallen sind daher in der bisherigen Länge nicht erforderlich, jedenfalls sind sie unangemessen. Ein Mittel ist nämlich auch dann unverhältnismäßig, wenn „sein konkreter Beitrag zur Zweckverwirklichung derart marginal ist, dass im Verhältnis dazu die Eingriffstiefe unangemessen ist.“²² Erst recht gilt das für verlängerte Mindestabstände.

Dass das Sperrsystem, das es vor 2021 nur in Spielbanken und vereinzelt in wenigen Ländern lediglich standort- oder länderbezogen gab, nun auch bundesweit in Spielhallen gilt, konnte das Bundesverfassungsgericht noch nicht berücksichtigen, als es mit Beschluss vom 7.3.2017 die Abstandsregelungen zwischen Spielhallen in Bayern, Berlin und dem Saarland für verfassungsgemäß erklärte²³. Dabei ist die Einführung auch aus der Sicht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsauffassung bedeutend: Das Gericht vertritt die Auffassung, dass Spielbanken ausreichenden Spielerschutz gewährleisteten, obwohl diese Spielstätten keine Mindestabstände einhalten müssten, weder untereinander noch zu Spielhallen.²⁴ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gelte das maßgeblich aufgrund des bundesweiten Sperrsystems, das es damals nur in Spielbanken gab, sowie der Werbebeschränkungen, Sozialkonzepte²⁵ und Aufklärungspflichten, die auch im Zeitpunkt des verfassungsgerichtlichen Beschlusses schon für Spielhallen galten.²⁶ Nun ist das Automatenspiel in Spielbanken mangels Bestimmungen etwa über Einsatz- und Verlustbegrenzungen, Spielpausen sowie Höchstgewinne pro Spiel und pro Stunde anerkanntermaßen gefährlicher als das Automatenspiel in Spielhallen²⁷. Seitdem der GlüStV 2021 die Anbindung an das Sperrsystem auch für Spielhallen vorschreibt, treffen Spielhallen und Spielbanken dieselben Pflichten.²⁸ Wenn der Spielerschutz in Spielbanken trotzdem ohne Mindestabstände gelingt, muss dasselbe nun folgerichtiger-, konsistenterweise auch für Spielhallen gelten. Der beschriebenen Begründung des Bundesverfassungsgerichts, weshalb Mindestabstände zwischen Spielhallen notwendig seien, zwischen Spielbanken aber nicht, ist mit der Novelle des Staatsvertrags jedenfalls der Boden entzogen.

cc) Inkonsistenz der Regulierung terrestrischen und virtuellen Automatenspiels

Eine zweite große Neuerung des Glücksspielstaatsvertrages betrifft die Legalisierung des virtuellen Automatenspiels. Auch sie wirkt sich auf die Verfassungsmäßigkeit von Mindestabständen aus:²⁹ § 3 Abs. 1a GlüStV 2021 definiert virtuelle Automaten Spiele als „im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automaten Spiele.“ Das virtuelle Automaten Spiel ist danach an das terrestrische angelehnt. Beide sind Unterfälle desselben Glücksspiels und deren Regulierung ist auf jeden Fall am Konsistenzgebot zu messen.³⁰

Neuere Studien haben zudem belegt, dass Spieler das terrestrische durch das virtuelle Spiel ersetzen. Dieser Substi-

tutionseffekt erfasse 15 bis 30 Prozent der Spieler.³¹ Dieses Ergebnis bedeutet umgekehrt: Für die verbleibenden 70 bis 85 Prozent der Spieler ist der Substitutionseffekt nicht nachgewiesen. Nachgewiesen ist aber, dass es gerade die vulnerablen Spieler sind, die substituieren.³² Der Substitutionseffekt werde außerdem, so steht zu erwarten, umso stärker wachsen,³³ desto mehr die Spieler an digitale Angebote gewöhnt seien.

In Zeiten virtuellen Automatenspiels müssen Mindestabstände zwischen Spielhallen das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung verfehlen. Das Automatenspiel ist in virtueller Form jederzeit und überall legal möglich. Weil einem Spieler das Automatenspiel virtuell auch auf dem Weg zur nächsten Spielhalle zur Verfügung steht, können Mindestabstände die Abkühlung vulnerabler Spieler nicht gewährleisten. In dieser Situation ist es inkonsistent, Mindestabstände zwischen Spielhallen aufrecht zu erhalten.³⁴

21 Ausführlich bei Hartmann/Schaaf (Fn. 1), S. 131–137.

22 Lindner, Selbstbestimmung und Fremdbestimmung in der liberalen Demokratie – Entwicklungsdynamik, Vortrag am 6.10.2022 auf der 82. Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bremen, These 21 (noch unveröffentlicht); zur Unangemessenheit des gewählten Mittels, falls es viel intensiver eingreift, aber nur wenig wirksamer ist als ein alternatives Mittel, siehe Hartmann, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 37 m. w. N.

23 BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = BVerfGE 145, 20; die Rspr. referierend Hagenbruch, in: Hamacher/Krings/Otto, Glücksspielrecht, 2022, § 25 GlüStV Rn. 5 f.; Ruttig, ZfWG 2017, 221, 223; Schmitt, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, GlüStV § 25 Rn. 15; krit. Bickenbach, ZfWG Sonderbeilage 2/2017, 11, 14; Hartmann, in: Krüper, Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, 21, 28–44; Sauer, ZfWG Sonderbeilage 2/2017, 18, 19 f.

24 Der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern hat folgerichtig den Mindestabstand von Spielbanken zu Spielhallen im Jahr 2013 gerade in der Annahme gestrichen, das Sperrsystem, das damals nur in Spielbanken galt, gewähre ausreichend Schutz, siehe M-V Lt.-Drs. 6/2202 v. 16.9.2013, 27.

25 Siehe für eine wissenschaftlich fundierte Ausgestaltung von Sozialkonzepten Becker, ZfWG 2022, 218–229.

26 BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = BVerfGE 145, 20, Rn. 143.

27 Zum Vergleich der Regelungen in Spielbanken und Spielhallen Hartmann, in: ders./Pieroth (Fn. 17), S. 128–135, zum Vergleich der Suchtgefahr dort auf S. 135–144, jeweils m. w. N.

28 Vgl. insoweit den Anwendungsbereich von § 2 Abs. 2 und § 2 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2021 gegenüber dem Anwendungsbereich von § 2 Abs. 2 und § 2 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012.

29 Siehe dazu ausführlich Hartmann/Schaaf (Fn. 1), S. 140–167, mit tabellarischer Gegenüberstellung der Regulierung auf S. 153–156; zusammenfassend dies., ZdiW 2022, 283–287; dies., NVwZ 2022, 1241, 1244 f.

30 Zur Reichweite des Konsistenzgebots siehe BVerfG, 20.3.2009 – 1 BvR 2410/08 = BVerfGK 15, 263, 268 (nur innerhalb eines Glücksspielsektors), Dietlein, NVwZ 2017, 1667, 1669 (auch nach der Rspr des BVerfG inzwischen sektorübergreifend) und Hartmann, EuZW 2014, 814–819 (mit Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG).

31 Ausgewertet bei Lohse, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, 1, 9.

32 „Ein überdurchschnittlich großer Anteil von Personen mit einer Glücksspielstörung findet sich auch [...] bei den Spieler*innen, die sowohl terrestrisch wie auch online an Glücksspielen teilnehmen (17,3 %)“, siehe Buth/Meyer/Kalke, Glücksspiel-Survey 2021, März 2022, 49; sehr geringer Substitutionseffekt noch bei Becker/Wuketich, Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2019, 11, 12, 13, 16 (Tabelle 8); nur 5,2 % der befragten Spielhallenbesucher spielten auch im Internet; detaillierter nach Spielart dort auf S. 18, Tabelle 12; Befragungszeitpunkt: Mai und Juni 2018. Freilich war das virtuelle Automaten Spiel damals an den Orten der Befragung (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) verboten. Siehe zur Rechtslage in Bezug auf virtuelles Automaten Spiel vor dem GlüStV 2021 Hartmann/Schaaf (Fn. 1), S. 140–142.

33 Lohse, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, 1, 11 f.

34 Zu den Einzelheiten der Begründung siehe nur Hartmann/Schaaf (Fn. 1), S. 144–167; für eine Inkohärenz siehe auch Berwanger, NVwZ 2020, 916, 919 f.

dd) Auswirkung der akkreditierten Zertifizierung als Erlaubnisvoraussetzung

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Spielhallen in Bremen gesteigerten qualitativen Anforderungen unterliegen, darunter die erwähnte akkreditierte Zertifizierung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 4a BremSpielhG. Auch das wirkt sich auf das Mindestabstandsgebot aus. Die Länder folgen im Staatsvertrag jener Auffassung aus der empirischen (Sucht-)Forschung, die qualitative Anforderungen als Beitrag zum Spielerschutz einstuft³⁵. Das folgt aus § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021. Danach können qualitative Maßnahmen in gewissem Umfang quantitative Maßnahmen ersetzen und insoweit ausreichenden Spielerschutz gewährleisten.³⁶ Auch der bremische Gesetzgeber anerkennt diese Wirkung, indem er die akkreditierte Zertifizierung als Maßnahme des Spielerschutzes zur Voraussetzung für eine Spielhallenerlaubnis erhebt.³⁷ Vor dem Hintergrund dieser Annahmen gilt folgerichtig: Soweit die gesteigerten qualitativen Anforderungen den Spielerschutz sicherstellen, sind Mindestabstände zwischen Spielhallen nicht mehr erforderlich, jedenfalls aber unangemessen. Sie dürfen von Verfassungen wegen nicht verlängert, sondern müssen verkürzt werden oder entfallen.

b) Erhöhung des Zutrittsalters

Verfassungsfragen wirft auch § 3 BremSpielhG auf. Die Norm erhöht das Zutrittsalter für Spielhallen allgemein auf das vollendete 21. Lebensjahr. Sie ist bundesweit in der Generalität des Geltungsbereichs einzigartig (abgesehen von der ähnlichen Regelung Niedersachsens³⁸).³⁹ Die Erhöhung von 18 auf 21 Jahre dient nicht dem Jugendschutz,⁴⁰ denn in diese Altersgruppe der Heranwachsenden fallen Jugendliche nicht: Jugendliche sind gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG nur „Personen, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind.“ Für die Erhöhung von 18 auf 21 Jahre kann der Gesetzgeber also nicht speziell auf den Jugendschutz verweisen, sondern nur allgemein auf den Spielerschutz und die Suchtprävention.⁴¹

Mit Blick auf Spielerschutz und Suchtprävention stellt der Gesetzgeber darauf ab, dass „Personen bis zum Alter von 25 Jahren eine besonders vulnerable Zielgruppe für pathologisches Spielverhalten darstellen“⁴², und belegt diese Aussage mit einer empirischen Studie der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS)⁴³. So weit, so nachvollziehbar. Indem der Gesetzgeber das Alter aber auf 21 Jahre festlegt, weicht er von der empirischen Erkenntnis ab. Für diese Grenze führt der bremische Gesetzgeber das Jugendstrafrecht an:⁴⁴ Mit § 105 Abs. 1 JGG erkenne der Bund an, dass Menschen „in Einzelfällen“⁴⁵ die notwendige Reife fehle, die typischerweise ab Eintritt der Volljährigkeit gegeben sei. Diese Begründung ist in sich inkonsistent, denn das bremische Spielhallenrecht begreift nicht bloß einzelne, sondern ausnahmslos alle Heranwachsenden als unreif, in Spielhallen zu spielen. Dabei ermöglicht das Spielhallenrecht gerade die Differenzierung nach der individuellen Gefährdung: Mittels der Spielersperre können einzelne Personen vom Besuch der Spielhalle ausgeschlossen werden. Das ist auch für Personen zwischen 18 und 21 Jahren möglich und nicht nur als Selbst-, sondern auch als Fremdsperre (§ 4c BremSpielhG i. V. m. §§ 8–8d, § 23 des Anhangs zum Brem. GlüStVG 2021).

Die Altersgrenze von 21 Jahren für terrestrisches Automatenpiel ist außerdem inkonsistent, weil das bremische

Recht virtuelles Automatenpiel bereits ab der Vollendung des 18. Lebensjahres zulässt (§ 4 Abs. 3 S. 2, 3, § 6e Abs. 1 S. 1 des Anhangs zum Brem. GlüStVG 2021). Heranwachsende dürfen also nicht an terrestrischen, wohl aber an virtuellen Automaten spielen. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung, wie ihn Art. 3 Abs. 1 GG verlangt,⁴⁶ ist nicht ersichtlich. Der angeführte Spielerschutz spricht sogar gegen die Differenzierung. Denn das virtuelle Glücksspiel weist, so jedenfalls die Rechtsprechung⁴⁷, höhere Suchtgefahren auf als das terrestrische.⁴⁸ Das gilt zumindest derzeit, auch wenn nicht ausgeschlossen erscheint, dass die Software künftig Anzeichen von Spielsucht erkennen und das Spiel einschränken oder abbrechen kann.⁴⁹ Die bremischen Altersgrenzen lenken technikaffine Heranwachsende so vom terrestrischen zum virtuellen Automatenpiel, obwohl gerade die Gruppe der Heranwachsenden nach Einschätzung des Gesetzgebers besonders suchtanfällig und das virtuelle Automatenpiel der größere Suchtauslöser ist. Online ist außerdem das illegale Spiel, in dem es keinen Spielerschutz gibt, nur einen Mausklick entfernt.⁵⁰ Die bremische Altersgrenze von 21 Jahren verletzt sowohl das Konsistenz- als auch das Kanalisierungsgebot des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021.

c) Fazit: Verfassungswidrigkeit der untersuchten Neuregelungen

Die untersuchten Normen erweisen sich als verfassungswidrig: § 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 (i. V. m. Art. 3 Abs. 1) GG, da der Eingriff in die Berufsfreiheit unverhältnismäßig ist und die Normen gegenüber der Regelung des virtuellen Automatenspiels und der Spielbanken inkonsistent sind. § 3 BremSpielhG ist mit Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, da An-

35 Kritisch etwa Meyer/Hayer, NRW Lt. Stellungn. 17/3620, 2 f.; positiv dagegen etwa Bühniger, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, 7.

36 Begründung zum GlüStV 2021, 130: „qualitative Voraussetzungen zur Sicherstellung des Spielerschutzes“, abrufbar unter https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/M I/3_Themen/Gluecksspiel/201029_Gluecksspielstaatsvertrag_2021_endgueltig_Erlaeuterungen.pdf (zuletzt abgerufen am 17.10.2022).

37 Siehe auch Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 17 f.

38 Siehe dazu ca. ab Fn. 56.

39 Von der allgemeinen Erhöhung des Zutrittsalters ist die Erhöhung im Rahmen einer Übergangsregelung zu unterscheiden, siehe etwa Art. 15 Abs. 3 S. 1 lit. f) AGGlüStV Bay oder § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) LGLüG Rh-Pf.

40 Siehe auch VG Augsburg, Urt. v. 26.2.2019 – Au 8 K 17.1005 –, juris Rn. 52; Knupfer, JuSchG Onlinekommentar, Stand: 1.2.2021, § 6 Rn. 1.

41 Soweit Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 16, also neben dem Spieler- den Jugendschutz anführt, gilt das nur für die (von der Regelung erfassten) Spieler unter 18 Jahren.

42 Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 16.

43 DHS, Jahrbuch Sucht 2021, 14.4.2021, S. 133.

44 Vgl. Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 16.

45 Brem. Bürgersch.-Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, 17.

46 Vgl. Wollenschläger, in: v. Mangoldt u. a., GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 84–87.

47 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 = NVwZ 2011, S. 1119, Rn. 80 – Zeturf; BVerfG, 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 = BVerfGE 115, 276, 315 – Oddset; BVerfG, 26.10.2017 – 8 C 18/16 = BVerfGE 160, 193, Rn. 31 f.; siehe auch Krüper, Die Verwaltung 54 (2021), 34, 47.

48 Siehe dazu Hartmann/Schaaf (Fn. 1), S. 157–159.

49 Siehe dazu Barczak/Hartmann, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 61; Fritsch, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, Künstliche Intelligenz und Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2022, S. 157, 164–166 (unter Berücksichtigung von § 6i Abs. 1 GlüStV 2021).

50 Siehe zu Defiziten bei der Rechtsdurchsetzung im Internet die Begründung zum GlüStV 2021 (Fn. 36), 1 f., und im terrestrischen Bereich die Feldstudien Trümper, Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2019–2020 und 2021, abrufbar unter <https://vdai.de/themen/studien/wirtschaftsstudien/> (zuletzt abgerufen am 20.10.2022).

bieter terrestrischen Automatenspiels gegenüber Anbietern virtuellen Automatenspiels benachteiligt werden.

III. Niedersachsen: ein Schritt weniger

1. Gleicher Mindestabstand und Zertifizierung mit höherem Zutrittsalter als Erlaubnisvoraussetzung

Bereits zu Anfang des Jahres hat Niedersachsen sein Spielhallenrecht novelliert.⁵¹ Eingebracht von den Fraktionen der SPD und der CDU,⁵² welche die Regierung trugen, und mit deren Stimmen verabschiedet,⁵³ sieht das neue Spielhallengesetz (NSpielhG) unverändert einen Mindestabstand von regelmäßig 100 m vor, siehe § 4 S. 1 NSpielhG. Neue Voraussetzungen stellt das Gesetz an eine Spielhallenerlaubnis. Sie ist zu versagen, wenn der Spielhalle ein Zertifikat fehlt (§ 3 Nr. 5 NSpielhG). Die Zertifizierung muss gem. § 5 Abs. 1 S. 1 NSpielhG akkreditiert erfolgen. Voraussetzung für die Zertifizierung ist gem. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 NSpielhG, dass „der Zutritt zu der Spielhalle erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres gestattet wird.“ Auf diese Weise verlangt also auch Niedersachsen, dass der Zutritt erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres möglich ist. Der Gesetzgeber knüpft die qualitative Voraussetzung der akkreditierten Zertifizierung damit an die quantitative Voraussetzung der Altersgrenze. Die Übergangsfristen gem. § 18 NSpielhG bleiben hier außen vor.

2. Rechtliche Bewertung

a) Zertifizierungspflicht beschränkt kommunales Rechtsetzungsermessen

Den niedersächsischen Mindestabstand von regelmäßig 100 m können die Kommunen gem. § 4 S. 3 NSpielhG verändern. Die Gemeinden können den Mindestabstand danach nicht nur absenken, bis hinab auf 50 m, sondern das Gesetz sieht dem Wortlaut nach auch eine Verlängerung vor, auf bis zu 500 m. Berücksichtigt man, dass der Niedersächsische Landtag davon ausgeht, dass die akkreditierte Zertifizierung den Spielerschutz verbessert (vgl. § 3 Nr. 5 NSpielhG),⁵⁴ wirken sich die beschriebenen verfassungsrechtlichen Vorgaben⁵⁵ auch in Niedersachsen aus: Weil strengere, den Spielerschutz steigernde Erlaubnisvorgaben bestehen, wäre es unangemessen, den Regelabstand von 100 m durch kommunale Rechtsverordnung zu erhöhen. Die Kommunen dürfen den Mindestabstand deshalb von Verfassungen wegen nicht verlängern.

b) Inkonsistente und gleichheitswidrige Alterserhöhung

In Niedersachsen wirft auch die Altersbeschränkung Verfassungsfragen auf. Die Erhöhung des Zutrittsalters auf 21 Jahre stützt der niedersächsische Gesetzgeber auf dieselbe Studie wie der bremische Gesetzgeber (sowie auf eine weitere),⁵⁶ und auch der niedersächsische Gesetzgeber begründet die Altersgrenze von 21 Jahren strafrechtlich: Er orientiert sich daran, dass „das Strafrecht von Strafmündigkeit mit Vollendung des 21. Lebensjahres ausgeht“⁵⁷. Doch tritt die „Strafmündigkeit“ gem. § 19 StGB bereits mit der Vollendung des 14. Lebensjahres ein.⁵⁸ Der Landtag nimmt stattdessen wohl ebenfalls Bezug auf Heranwachsende im Alter von 18 bis 21 Jahren, für die gem. § 1 Abs. 2, § 105 Abs. 1 JGG ausnahmsweise Jugendstrafrecht gelten kann. Doch überzeugt diese Begründung aus den genannten Gründen⁵⁹ auch für Niedersachsen nicht. Die Alters-

grenze für das legale terrestrische Spiel anzuheben, ist zudem inkonsistent, weil auch Niedersachsen die Teilnahme am virtuellen Automatenspiel bereits mit Volljährigkeit zulässt (§ 4 Abs. 3 S. 2, 3, § 6e Abs. 1 S. 1 des Anhangs zum NGlüStV 2021).

Eine Rechtfertigung dafür, dass Heranwachsende nicht in Spielhallen an Automaten spielen dürfen, obwohl sie mit der Vollendung des 18. Lebensjahres und Eintritt der Volljährigkeit die Fähigkeit zur Selbstbestimmung und -verantwortung besitzen und im Zeitalter der Digitalisierung als internetaffine junge Generation das Onlinespiel legal nutzen dürfen, gibt es nicht. Niedersachsen lenkt Heranwachsende, die an Automaten spielen möchten, auf diese Weise ins Internet. Diese Inkonsistenz ist verfassungswidrig. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 NSpielhG benachteiligt Spielhallenbetreiber ungerechtfertigterweise gegenüber den Anbietern virtuellen Automatenspiels.

IV. Hessen: ein gegenteiliger Entwurf

1. Ausnahmen vom Mindestabstand bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen

Hessen beschreitet – wie auch 2021 Nordrhein-Westfalen⁶⁰ – einen anderen Weg. Dort ist eine Neuregelung erforderlich, weil das geltende Spielhallengesetz zum Ende des Jahres 2022 außer Kraft tritt (§ 16 S. 2 Hess. SpielhG). Der Entwurf der Landesregierung – bestehend aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen – eines neuen Spielhallengesetzes durchläuft gerade das Gesetzgebungsverfahren. Zwischen Spielhallen soll das Regelgebot eines Mindestabstands von 300 m (§ 3 Abs. 2 S. 1 Hess. SpielhG-E) unverändert bleiben. Nach dem Entwurf wären künftig aber Ausnahmen möglich. Die behördliche Reduzierung des Mindestabstands zwischen Spielhallen in unterschiedlichen Gebäuden wäre im Einzelfall bis hinab auf 0 m zulässig.

Die Voraussetzungen, die der Gesetzentwurf an die Ermessensentscheidung knüpft, sind qualitative und orientieren sich an § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021. Sie gelten für die Spielhalle, für die eine Erlaubnis erstmalig oder zur Verlängerung beantragt wird (§ 3 Abs. 2 S. 2, 3 Hess. SpielhG-E).⁶¹ Das Gesetz verlangt, dass

- die Spielhalle akkreditiert zertifiziert wurde, und zwar alle zwei Jahre wieder (§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, S. 3 Hess. SpielhG-E),
- ihr Betreiber über einen Sachkundenachweis verfügt (§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, S. 3 Hess. SpielhG-E) und
- er sein Personal besonders schult (§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, S. 3 Hess. SpielhG-E).

51 Nds. GVBl. Nr. 3/2022 v. 31.1.2022, 36–42.

52 Nds. Lt.-Drs. 18/10441 v. 14.12.2021, 1.

53 Stenografischer Bericht Nds. Lt., 127. Sitzung v. 26.1.2022, 11988 f.

54 Nds. Lt.-Drs. 18/10441 v. 14.12.2021, 12, 18, 19.

55 Siehe oben unter II. 2. a) dd).

56 Nds. Lt.-Drs. 18/10441 v. 14.12.2021, 20.

57 Nds. Lt.-Drs. 18/10441 v. 14.12.2021, 20.

58 Siehe nur *Frister*, Strafrecht AT, 9. Aufl. 2020, 18. Kap. Rn. 2.

59 Siehe oben unter II. 2. b).

60 GV NRW Nr. 46/2021 v. 30.6.2021, 761–784; vgl. dazu auch *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 57–63; außerdem zu ähnlichen Regelungen in Thüringen und zu einem ähnlichen Gesetzentwurf in Rheinland-Pfalz *Hartmann/Schaaf* (Fn. 1), S. 63–69, 75–77.

61 Vgl. auch ausdrücklich die Begründung, Hess. Lt.-Drs. 20/8761 v. 5.7.2022, 19 (nach Seitenzählung an der Blattoberseite).

Ziel dieser Regelung ist es – genau wie in den anderen Ländern –, den Spielerschutz zu verbessern: Über den Entwurf hieß es in der Debatte, es gehe darum, eine „erfolgreiche Kanalisierung“⁶² (vgl. § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021) sicherzustellen. Die Novellierung soll die Chance erhöhen, Spieler von illegalen Angeboten fernzuhalten, denn auf dem unregulierten Schwarzmarkt sind die Spieler am schlechtesten geschützt.

Im Vergleich mit Bremen liegen die Unterschiede klar zu Tage: Die Mindestabstände in Hessen sind erstens generell kürzer (300 m statt 500 m) und können zweitens, wenn qualitative Anforderungen erfüllt sind, im Einzelfall unterschritten werden. Drittens ist eine akkreditierte Zertifizierung in Hessen Voraussetzung nur für die Ausnahme vom Mindestabstand, in Bremen dagegen Voraussetzung für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

2. Rechtliche Bewertung

Hessen erkennt an, dass qualitative Voraussetzungen den Spielerschutz gewährleisten.⁶³ Der Landtag geht davon aus, dass qualitative Maßnahmen den Spielerschutz (mindestens) ebenso gut gewährleisten wie quantitative. Da die qualitative Regelung aus subjektiven Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen besteht, ist der Eingriff für den Betreiber einer Spielhalle bei gleicher Eignung milder als das Mindestabstandsgebot. Die Verkürzung des Mindestabstands zwischen Spielhallen ist daher ein Gebot der Erforderlichkeit. Der Gesetzgeber stellt mit der Regelung außerdem sicher, dass es ein ausreichendes Angebot legaler, den Spielerschutz realisierender Spielhallen gibt. Er schafft für die Spielhallenbetreiber den Anreiz, erhöhte Standards einzuhalten und so den Spielerschutz zu fördern. Das ist zu begrüßen.

V. Sachsen-Anhalt: ein ähnlicher Entwurf

1. Ausnahmen vom Mindestabstand bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen nur für Bestandsspielhallen

In Sachsen-Anhalt beträgt der Mindestabstand 200 m (§ 2 Abs. 4 Nr. 5 SpielhG LSA), und das soll auch nach dem Gesetzentwurf, den die Regierungsfractionen der CDU, SPD und FDP eingebracht haben, so bleiben. Sachsen-Anhalt ermöglicht aber, wie Hessen, Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot nach Ermessen der Behörde, sofern die Spielhalle bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllt (§ 2 Abs. 6 SpielhG LSA-E). Die Voraussetzungen orientieren sich auch an § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021: Die Spielhalle muss akkreditiert zertifiziert sein (§ 2 Abs. 6, lit b. SpielhG LSA-E),⁶⁴ ihr Betreiber und der Betriebsleiter der Spielhalle müssen über einen Sachkundenachweis verfügen (§ 2 Abs. 6 lit c. SpielhG LSA-E) und das Personal besonders schulen lassen (§ 2 Abs. 6 lit. d. SpielhG LSA-E). Ausnahmen vom Mindestabstand ließe Sachsen-Anhalt, anders als Hessen, nur für Bestandsspielhallen zu. Stichtag ist der 1.1.2020 (§ 2 Abs. 6 lit. a. SpielhG LSA-E).

2. Rechtliche Bewertung – Ungleichbehandlung von Bestandsspielhallen und Neuerlaubnissen

Sachsen-Anhalt bleibt mit dem Entwurf hinter der hessischen Regelung zurück: Nur zugunsten von Bestandsspielhallen kann der Mindestabstand zwischen Spielhallen verringert werden. Spielhallen, für die eine neue Erlaubnis beantragt wird, müssen weiterhin ausnahmslos den Abstand

von 200 m zueinander einhalten. Eine Begründung dafür bleibt aus.⁶⁵ Die Ungleichbehandlung von Bestandsspielhallen und Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach dem genannten Stichtag beantragt wird, bedarf der Rechtfertigung. Indem Sachsen-Anhalt die Möglichkeit schafft, den Mindestabstand zu verringern, wenn eine Spielhalle qualitative Voraussetzungen einhält, geht auch hier der Gesetzgeber davon aus, dass die qualitativen Voraussetzungen zum Spielerschutz beitragen. Anerkannt wird damit, dass die qualitativen Voraussetzungen in gewissem Umfang die Suchtgefahr kompensieren, die seiner Ansicht nach von nah aneinander liegenden Spielhallen ausgeht – auch wenn das in der Begründung nicht ausgesprochen wird. Allerdings kompensieren die neuen qualitativen Voraussetzungen die Suchtgefahr nicht nur mit Blick auf Bestands-, sondern gleichermaßen von neu zugelassenen Spielhallen. Diese erfüllen exakt dieselben Kriterien und bieten exakt den gleichen Schutz. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb nur Bestandsspielhallen davon profitieren dürfen, dass sie qualitative Voraussetzungen einhalten. Um diesen Widerspruch zu vermeiden und ein Gesetz zu schaffen, das Art. 3 Abs. 1 GG wahrt, sollte der Entwurf in diesem Punkt korrigiert werden.

VI. Unterschiedliche Novellen – unterschiedliche Bewertung

Die im Jahr 2022 angestoßenen und verabschiedeten Gesetzesnovellen unterscheiden sich nicht nur in ihrer Eingriffsintensität stark, sondern auch in ihrer Verfassungsmäßigkeit. Das ist bemerkenswert, sollen doch alle Regelungen dem Spielerschutz dienen. Während sich die Regelungen in Bremen und Niedersachsen in wesentlichen Punkten als verfassungswidrig herausstellen, zeigt sich im Entwurf Sachsen-Anhalts nur in einem Randspekt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung. Ansonsten sieht der Entwurf eine spielerischützende und in seiner Eingriffsintensität verhältnismäßige Regelung vor. Zu begrüßen ist der Entwurf in Hessen, der aus verfassungsrechtlicher Sicht konsistent und gleichheitskonform ausgestaltet ist. Das zeigt: Spielerschutz ist möglich und mit der Berufsfreiheit von Spielhallenbetreibern vereinbar.

Summary

The legislatures of the German states have amended their gambling hall laws in different ways in 2022. In particular, legislators who introduce stricter regulations than those provided for in the GlueStV 2021 violate the German Basic Law. However, draft laws from Hesse and Saxony-Anhalt show that proportionate regulation of gaming halls is also possible.

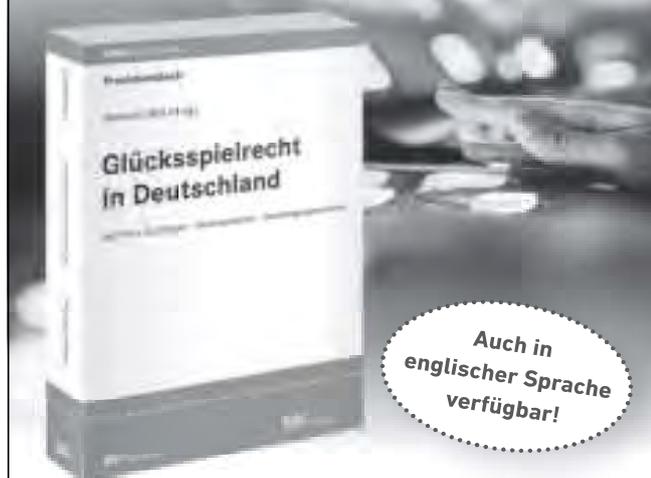
62 Peter Beuth, Minister des Innern und für Sport, Plenarprotokoll 20. Wahlperiode, 111. Plenarsitzung v. 14.7.2022, 8911.

63 Ausdrücklich Hess. Lt.-Drs. 20/8761 v. 5.7.2022, 20 (nach Seitenzählung an der Blattoberseite): „Durch die Aufnahme von qualitativen Voraussetzungen in den Ausnahmetatbestand wird die größere Gefährlichkeit, welche sich aus der höheren Verfügbarkeit des Glücksspiels in diesem Fall ergibt, ausgeglichen und den von Spielhallen ausgehenden suchtspezifischen Gefahren hinreichend begegnet.“

64 Auch diese Zertifizierung muss alle zwei Jahre wiederholt werden, allerdings nur für Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex. Das ergibt sich aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 6 lit. b) SpielhG LSA-E und aus dem Umkehrschluss zu § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 S. 2 SpielhG LSA-E.

65 Siehe LSA Lt.-Drs. 8/1301 v. 16.6.2022, 18: „Ausnahmen [...] sind nur für Spielhallen möglich, die am 1. Januar 2020 bestanden.“

Durchblick im Glücksspielrecht



Auch in
englischer Sprache
verfügbar!

Inhalt auf einen Blick

- Umfassende, aktuelle und praxisnahe Darstellung der rechtlichen Grundlagen aller gängigen Glücksspielarten und der jeweiligen Genehmigungsverfahren
- Übersicht über die landesrechtlichen Besonderheiten und Risiken
- Hilfestellung in den einzelnen Verfahrensabschnitten
- Einblick in das glücksspielrechtliche Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

Die Herausgeber

RA **Mirko Benesch** ist Managing Partner der BENESCH Rechtsanwaltspartnerschaft mbB. Er berät gewerbliche Mandanten unterschiedlichster Größe bis hin zum Dax-Konzern ebenso wie international agierende Glücksspiel- und Sportwettunternehmer mit Sitz im Ausland.

Marcus Röhl ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der BENESCH Rechtsanwaltspartnerschaft. Er vertritt bundesweit eine Vielzahl an Unternehmen und Hoheitsträger in Fragen des Öffentlichen Rechts.

Benesch/Röhl

Glücksspielrecht in Deutschland Rechtliche Grundlagen – Glücksspielarten – Genehmigungsverfahren

1. Auflage 2023 | ZfWG-Schriftenreihe | vorbestellbar
ca. 500 Seiten | Broschur | € 129,-
ISBN: 978-3-8005-1814-2

Weitere Informationen
shop.ruw.de/18142



www.shop.ruw.de | Tel 08581 9605-0

Fax 08581 754 | E-Mail info@suedost-service.de

R&W
Fachmedien Recht und Wirtschaft

dfv Mediengruppe

ZfWG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

Zitierweise ZfWG

ISSN 2192-0141

17. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein; Prof. Dr. Jörg Ennuschat; Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.; Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.; Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleitung

Dr. Felix B. Hüsken (verantwortlich)

Deutscher Fachverlag GmbH, Mainzer Landstraße 251, 60326 Frankfurt a. M.,
Tel: +49/(0)69/75 95-11 51, Fax: +49/(0)69/75 95-11 50, felix.huesken@dfv.de

Sonderbeilage

Die Verantwortlichkeit für den Inhalt einer dieser Zeitschrift beigefügten Sonderbeilage liegt beim jeweiligen Auftraggeber. Dessen Kontaktdaten sind in der jeweiligen Sonderbeilage abgedruckt.

dfv Mediengruppe

Verlag

Deutscher Fachverlag GmbH, Mainzer Landstraße 251,
60326 Frankfurt am Main, Tel: +49/(0)69/75 95-01, Fax: +49/(0)69/75 95-29 99,
www.zfwg.de; dfv.de

In der dfv Mediengruppe, Fachmedien Recht und Wirtschaft, erscheinen außerdem folgende Fachzeitschriften: Betriebs-Berater (BB), Compliance-Berater (CB), Datenschutz-Berater (DSB), Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS), Geldwäsche & Recht (G&R), Zeitschrift zum Innovations- und Technikrecht (InTeR), Kommunikation & Recht (K&R), Recht Automobil Wirtschaft (RAW), Recht der Finanzinstrumente (RdF), Recht der Zahlungsdienste (RdZ), Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW), Sanierungs-Berater (SanB), Der Steuerberater (StB), Wettbewerb in Recht und Praxis (WRP), Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht (ZHR), Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR), Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft (ZVglRWiss), Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER).

Geschäftsführung

Peter Esser (Sprecher), Sönke Reimers (Sprecher), Thomas Berner, Markus Gotta

Aufsichtsrat

Andreas Lorch, Catrin Lorch, Dr. Edith Baumann-Lorch, Peter Ruß

Gesamtverlagsleitung Fachmedien Recht und Wirtschaft

RA Torsten Kutschke, Tel: +49/(0)69/75 95-27 01, Fax: +49/(0)69/75 95-27 80,
torsten.kutschke@dfv.de

Anzeigen

Eva Triantafyllidou, Eva.Triantafyllidou@dfv.de

Tel: +49/(0)69/75 95-27 13

Es gilt Preisliste Nr. 15.

Leitung Produktion: *Hans Dreier*, Tel. 069/7595-2463

Leitung Logistik: *Ilja Sauer*, Tel. 069/7595-2201

Erscheinungsweise, Bezugsbedingungen

6 Hefte pro Jahr mit ca. 360 Seiten. Abonnement € 379,- (Versand nach Deutschland) bzw. € 362,01 (Versand ins Ausland) jährlich. Vorzugsabonnement für Studenten und Referendare € 109,-. Einzelheft € 69,-. Preise jeweils inkl. Versandkosten und gesetzlicher Mehrwertsteuer. Abonnementgebühren sind im Voraus zahlbar. Das Jahresabonnement verlängert sich jeweils um 1 Jahr, wenn es nicht 3 Monate vor Ende des Bezugszeitraumes gekündigt wird.

Bestellungen

Deutscher Fachverlag GmbH

Tel: +49/(0)69/75 95-2788, kundenservice@ruw.de

Urheber- und Verlagsrechte

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, denn diese sind geschützt, soweit sie vom Einsender oder von der Redaktion erarbeitet oder redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen verwendbare Sprache übertragen werden.

Manuskripte

Manuskriptensendungen werden an die Schriftleitung erbeten (s. o.).

Keine Haftung für unverlangt eingesandte Manuskripte. Mit der Annahme zur Alleinveröffentlichung erwirbt der Verlag alle Rechte, einschließlich der Befugnis zur Einspeisung in eine Datenbank.

© 2022 Deutscher Fachverlag GmbH

Satz

DFV – inhouse production

Druck

medienhaus Plump GmbH | Rolandsecker Weg 33 | 53619 Rheinbreitbach