

# ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

Städteverband  
Schleswig-Holstein

(federführend 2014)

Schleswig-Holsteinischer  
Landkreistag

Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag

---

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventluallee 6 • 24105 Kiel

Wirtschaftsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Thomas Wagner

24105 Kiel, 17.02.2014

Unser Zeichen: 32.11.40, 72.13.00  
ze-ma  
(bei Antwort bitte angeben)

per Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2435

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein (SpielbG SH)  
Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/ DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Umdruck 18/2411)**

Sehr geehrter Herr Wagner,

wir bedanken uns ausdrücklich für die verspätete Möglichkeit einer Stellungnahme. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände nimmt zu den o. g. Gesetzentwürfen und dem Änderungsantrag wie folgt Stellung:

## I. Spielhallengesetz (SpielhG)

### 1. Allgemeines

Bislang gelten **die 2-er Spielhallen** unbefristet als erlaubt. Durch den Entwurf des neuen SpielhG sollen auch die Doppelkonzessionen mit einer Übergangsfrist bis 09.02.2018, also jetzt knapp 4 Jahre, verboten werden. Tatsache ist, dass auch die vielfach erwähnten „Doppel-/ Mehrfachkonzessions“-Spielhallen nach dem seinerzeit geltenden Recht sowohl baurechtlich als auch gewerberechtlich unbefristet genehmigt wurden. Die vorgesehene Umwandlung einer unbefristeten Erlaubnis in eine befristete Erlaubnis erscheint aus unserer Sicht rechtlich fragwürdig und angreifbar, zumal den betroffenen Spielhallenbetreibern jetzt in der Regel überhaupt keine Änderungsmöglichkeit bleibt, da die Spielhallen nach der jetzigen und auch künftigen Rechtslage häufig nicht mehr erlaubnisfähig sind. Gerade im Hinblick auf die Abstandsregelungen werden keine weiteren/neuen Erlaubnisse erteilt werden können, auch wenn sie letztendlich der Umsetzung der neuen Vorgaben dienen sollen, wie z.B. die Veränderung einer Doppel- in eine Einzelspielhalle, Erweiterung um einen Raucherraum. Wenn eine neue Erlaubnis erforderlich wird, erlischt der Bestandschutz. Daher hätten die Inhaber von Doppelkonzessions-Spielhallen überhaupt keinen Bestandschutz in der Weise, ihre beiden Spielhallen in eine erlaubnisfähige Einzelspielhalle umwandeln zu können und damit an die neue Rechtslage anzupassen. Das würde zu einem Be-

---

Städteverband Schleswig-Holstein  
Tel.: 0431/570050-30  
Fax: 0431/570050-35  
eMail: info@staedteverband-sh.de  
http://www.staedteverband-sh.de

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag  
Tel.: 0431/570050-10  
Fax: 0431/570050-20  
eMail: info@sh-landkreistag.de  
http://www.sh-landkreistag.de

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag  
Tel.: 0431/570050-50  
Fax: 0431/570050-54  
eMail: info@shgt.de  
http://www.shgt.de

rufsverbot führen. Mit Widerspruch ist daher sehenden Auges zu rechnen, der aber von den kommunalen Vollzugsbehörden abzuarbeiten ist. Aus unserer Sicht sehr problematisch.

Ob die beabsichtigten Ziele insbesondere im Bereich des **Spielerschutzes und der Suchtprävention** tatsächlich erreicht werden, ist aus unserer Sicht eher unwahrscheinlich. Uns ist nicht bekannt, was aktuelle Studien zur Gefährdung durch Spielhallen und/oder sonstigen Glücksspielangebote ergeben. Wir gehen aber davon aus, dass gerade oder nicht nur Spielhallen Schuld an allem Übel sind. Problematische Spieler werden – wie bei jedem Suchtkranken - zunächst sich selbst eingestehen müssen, dass sie spielsüchtig sind und Hilfe brauchen. Diese werden sie in geeigneten Therapieeinrichtungen finden. Das wird aber ohne Willen und Mitarbeit der betroffenen Spieler ohnehin nicht funktionieren. Es wird auch niemand allein durch das Vorhandensein eines Angebots süchtig, die wahren Probleme dürften woanders liegen. Solange die eigene Einsicht nicht da ist, wird sich keiner dahingehend bevormunden lassen, das Spiel zu beenden, sondern andere Mittel und Wege suchen und finden. Zu bedenken ist hierbei ebenfalls, dass sich die Glücksspielsucht auch auf Bereiche erstrecken kann, die nicht so einfach zu kontrollieren sind, so insbesondere im privaten Bereich bei Online-Spielen oder illegalem Glücksspiel.

Von Seiten der Spielhallenbetreiber wird im Zusammenhang mit den bisherigen Regelungen des SpielhG mitgeteilt, dass die Spieler häufig nicht bei Schließung der Spielhalle um 05.00 Uhr nach Hause gehen, sondern in eine Gaststätte in der Nähe wechseln und an den dort befindlichen Geldspielgeräten weiterspielen. Dort können sie auch noch Speisen und Getränke zu sich nehmen. Diese Problematik bleibt weiter ungelöst.

Aus der kommunalen Praxis ist bekannt, dass es für die Betroffenen und deren Angehörige häufig auch schwierig ist, überhaupt einen richtigen Ansprechpartner in der Nähe zu finden. Nicht überall gibt es in den Suchtberatungsstellen Angebote zum Thema Spielsucht. Wenn es die Politik wirklich ernst meint, bietet sich hier eine verstärkte Unterstützung und Förderung der Suchtberatungsstellen an, damit diese z.B. mit entsprechend geschultem Personal auch präventiv tätig werden können.

Zum Thema Suchtgefährdung ist aus unserer Sicht die unterschiedliche Behandlung von **Spielhallen und Spielbanken** etc. problematisch.

Einerseits gibt es – in Zuständigkeit des Landes - Spieleinrichtungen wie Spielbanken, Lotterien, Wettbüros, die scheinbar nicht angetastet werden. Insgesamt stehen im Spielbereich und gerade im Glücksspielbereich (auch Online) viele Möglichkeiten offen. Werbung hierzu scheint erlaubt, denn sie findet statt (hierzu gehört auch die Bandenwerbung bei Fußballspielen, Zeitungsinserte für die Spielcasino/Spielbank). Der Zusatz „Achtung, Glücksspiel kann süchtig machen“ verhindert aus unserer Sicht nicht den Anreiz zum Mitspielen. Hierzu gehört auch die Übertragung von Glücksspielen (Pokerturniere) im Fernsehen, zumal in den Werbepausen auch auf (kostenlose) Onlineportale hingewiesen wird. Insofern wird deutlich, dass es in diesem –tlw. schwer zu kontrollierenden- Bereich ein deutlich bemerkbares und auch offen beworbenes Angebot gibt und Spielanreize bietet.

Andererseits gibt es – in Zuständigkeit der Kommunen - die Spielhallen, die jetzt durch die geplante Änderung des SpielhG zusätzliche erhebliche Einschränkungen hinzunehmen haben, obwohl es sich auch hierbei um erlaubte Betriebe handelt. Wenn in der Praxis einerseits eine große Grauzone und Toleranzen z.B. im Bereich der Sportwetten besteht, erscheint die strenge Vorgehensweise gegen Spielhallen einseitig und unverhältnismäßig. Die Gefahr der Glücksspielsucht wird sich nicht dadurch erledigen, die Anzahl der Spielhallen zu verringern, im Gegenteil, die Spieler werden in andere Bereiche ausweichen wie z.B. im Onlinebereich und in Gaststätten. In diesem Zusammenhang weisen wir schon jetzt darauf hin, dass künftig die Internetcafés und sonstige Einrichtungen, in denen ein PC mit Internetanschluss steht, neu zu beurteilen sind, denn schließlich kann der Nutzer auch dort auf Online-Spiel- und Wettangebote zurückgreifen.

Die Aufnahme des **Rauchverbots** in Spielhallen im Spielhallengesetz ist zwar aus Gründen der Gesundheitsvorsorge zu begrüßen, allerdings dient das Spielhallengesetz nach eigener Be-

schreibung der *Umsetzung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland* und anderen gewerbe-/spielrechtlichen Gegebenheiten. Wir halten es daher auf alle Fälle für erforderlich, auch das Nichtraucherschutzgesetz entsprechend zu ändern.

Mit dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag ist das Schleswig-Holsteinische Spielhallengesetz auf die strengeren Regelungen für die Spielhallen im Staatsvertrag anzupassen. Wir bezweifeln aber, dass die Neuregelungen keine **Mehrkosten für die öffentlichen Verwaltungen** mit sich bringen bzw. diese im Wege höherer Gebühren aufgefangen sollen können. Dies ist an der Realität vorbei gedacht:

Es sollte eine sinnvolle Gebührenberechnung erfolgen, bei der zum einen der Verwaltungsaufwand für das jeweilige Erlaubnisverfahren berücksichtigt wird (entspricht auch der Maßgabe nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie), andererseits eine Ermessensausübung nachvollziehbar ist, damit im Streitfall eine individuelle Berechnung der Verwaltungsgebühr erkennbar ist. Für den jetzt notwendigen zusätzlichen Kontrollaufwand der bestehenden Spielhallen können keine weiteren Gebühren erhoben werden und wären ohnehin auch nicht sachgemäß. Ein Gebührentarif in Verbindung mit dem Erlass eines Auflagenbescheides zur Mängelbeseitigung ist allerdings vorstellbar.

Nach den strengeren Vorschriften des Spielhallengesetzes wird es kaum möglich sein, überhaupt noch eine Spielhallen-Erlaubnis zu erhalten. Jede bauliche Veränderung, jeder Betreiberwechsel macht eine neue Erlaubnis erforderlich, die aber nur dann erteilt werden kann, wenn z.B. die Abstandsregelungen zwischen den einzelnen Spielhallen eingehalten werden. Das wird zwangsläufig auch dazu führen, dass die Spielhallenbetreiber von Doppelspielhallen überhaupt keine 4 Jahre Zeit haben, ihre Betriebe umzustellen, sondern sie werden dann zum 09.02.2018 einfach eine der beiden Spielhallen schließen müssen, um nicht den kompletten Wegfall des Spielhallenstandorts zu riskieren, wie es bei einem Umbau passieren könnte. Spielhallen gelten baurechtlich als Vergnügungsstätte, die vorrangig im Kerngebiet und im Gewerbegebiet, selten im Mischgebiet, zulässig sind. Daher treten die Spielhallen in diesen Bereichen verstärkt auf, da sie nur dort genehmigt werden konnten.

Auch das Rauch-, Speisen- und Alkoholverbot erfordert nach den Vorstellungen der Landesregierung keine Aufwendungen, muss aber trotzdem kontrolliert werden. Hinzu kommen weitere Kontrollaufgaben, z.B. das Sozialkonzept und die Beschäftigung von geschulten Mitarbeitern. Dieser Verwaltungsaufwand ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht quantifiziert dargestellt und bedarf aus unserer Sicht einer detaillierten Prüfung.

Weiter bemängeln wir ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf und das geltende Recht weiter von einer **Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen** geprägt ist und bleibt, die erhebliche Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen werden. Beispielhaft sind genannt:

- § 2 Abs. 4 Nr. 3: übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs; nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit
- § 3 Abs. 1: baulicher Verbund, Gebäudekomplex
- § 3 Abs. 3: besonders auffällige Gestaltung
- § 4: Speisen (Keks zum Kaffee? Siehe auch Beschluss OVG S.-H. Az: 3 MB 40/12, 12 B 86/12)
- § 5 Abs. 1: Sozialkonzept und Schulung.

## **2. Zu den Regelungen im Einzelnen:**

### Zu § 2 Abs. 1:

Die Einfügung des Wortes „*schriftlichen*“ halten wir für entbehrlich, da in einer Mehrzahl der gesetzlichen Bestimmungen die Schriftform einer Erlaubnis nicht explizit erwähnt ist, so z.B. auch in § 33 i GewO.

Eine Zusammenfassung der Erlaubnisse nach § 33 i GewO und § 24 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages begrüßen wir. Zur Verdeutlichung sollte in dem neuen Satz 3 die Angabe „§ 24“ um den Zusatz „Abs. 1“ ergänzt werden.

Anstelle des Einfügens des Satzes 3 schlagen wir aber folgende Formulierung für S. 2 vor:

*„Diese Erlaubnis gilt ...“.*

Der bisherige Satz 2 wird dann Satz 3.

#### Zu § 2 Abs. 3:

Wenn neue Spielhallenerlaubnisse nur noch auf längstens 15 Jahre befristet erteilt werden dürfen, bleibt die Frage, was passiert nach Ablauf der Zeit? Muss dann der bisherige Erlaubnisinhaber einen neuen Antrag mit sämtlichen Unterlagen stellen und was passiert, wenn zeitgleich ein weiterer Antrag im 300 m-Radius gestellt wird? Entscheidet dann das Los?

#### Zu § 2 Abs. 4 Nr.1

Wir gehen davon aus, dass ein Betrieb, der den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderläuft, auch die anderen Versagungsgründe des Spielhallengesetzes bzw. des § 33 i GewO erfüllt, insofern halten wir diesen Versagungsgrund für nichtsagend und entbehrlich.

#### Zu § 3 Abs. 2:

Die Formulierung „soll“ sollte durch das Wort „darf“ ersetzt werden, da sonst die Möglichkeit bestünde, den Mindestabstand zu umgehen. Sollte dies beabsichtigt sein, fehlen die Ausnahmetatbestände, wann davon abgewichen werden darf oder es fehlen zumindest Ausführungen dazu, wann eine Ausnahme gewährt werden darf. Eine einheitliche Verwaltungspraxis sollte unbedingt angestrebt werden.

#### Zu § 3 Abs.3:

Das totale Werbeverbot nach § 3 Abs. 3 für den Spielbetrieb und die angebotenen Spiele halten wir für absolut überzogen, wenn man auf der anderen Seite die (offenbar zulässige) Werbung für Glücksspiele wie z.B. der Besuch eines Spielcasinos oder für Lotto sieht. Darüber hinaus ist danach auch ein Bericht in der Zeitung z. B. über eine „Neueröffnung nach Renovierung“ unlautere Werbung, die mit einer Geldbuße zu belegen ist. Andererseits sind wiederum bekannte Embleme wie z. B. die Merkur-Sonne zulässig.

Die Formulierung in § 3 Abs. 3 *„von der äußeren Gestaltung [...] darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die angebotenen Spiele ausgehen“* ist daher zu unbestimmt; dies führt in der Praxis häufig zu Problemen. Daher sollten im Rahmen der Werberichtlinie (§ 5 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag) möglichst konkrete Vorgaben gemacht werden, um den zuständigen Behörden vor Ort eine Hilfestellung zu geben und eine einheitliche Verfahrensweise zu erreichen.

#### Zu § 3 Abs.4:

Nach § 3 Abs. 4 des SpielhG sind in den Spielhallenräumen und in/an den zugehörigen Gebäudeteilen und Flächen die Sportwettgeräte, Zahlungsdienste usw. verboten. Für fremde Betriebsräume, die sich zwar im gleichen Gebäude oder in einer baulichen Verbindung, aber ohne räumliche Verbindung zur Spielhalle befinden und die nicht durch den Spielhallenbetreiber betrieben werden, können derartige Verbote aufgrund der Vorschriften des SpielhG nicht durchgesetzt werden. Insofern könnten durchaus Spielhallen und Sportwettbüros erlaubt nebeneinander liegen, solange es verschiedene Betreiber sind. Ist das wirklich so gewollt, ist das tatsächlich eine bessere Situation zur Suchtprävention? Dadurch könnten ebenfalls Rechtsstreitigkeiten entstehen und es ist offensichtlich, dass hier eine zulässige Ungleichbehandlung geregelt wird. Relevant wird dies in Fällen, die nachträglich entstehen können (z.B. bei Doppelspielhallen) und zwar

durch einen anderen Betreiber. Hierbei sind Strohmannverhältnisse nicht ausgeschlossen und schwer nachzuweisen.

Für eine eindeutige Rechtslage sollten vergleichbare Regelungen auch in den Vorschriften für Sportwettvermittlungen getroffen werden, so dass z.B. ein Sportwettbüro überhaupt nicht in räumlicher Nähe zu einer Spielhalle genehmigt werden kann. Insofern bieten sich auch in diesem Bereich entsprechende Abstandsregelungen zwischen den einzelnen Sportwettbüros und zu den Spielhallen an. Ansonsten könnte der Eindruck entstehen, dass ausschließlich die Spielhallen die einschränkenden Regelungen hinzunehmen haben.

Außerdem ist unter Ziffer 2 ein Verbot von PCs mit Internetanschluss in Spielhallen ausgesprochen worden, sofern an ihnen die Möglichkeit zur Teilnahme an Glücksspielen im Internet gegeben wird. Wie soll kontrolliert werden, ob sich ein Besucher nicht vielleicht doch auf einer Online-Spielplattform einloggt, unabhängig von einer anderslautenden Erklärung des Spielhallenbetreibers? Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das überhaupt eine große Rolle spielt, wenn es sich hierbei um konzessionierte Online-Spielangebote handelt, die demzufolge also eigentlich erlaubt sind?

In § 3 Abs. 4 Nr. 4 sind die Angaben „Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044)“ durch die Angaben „Gesetz vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3395)“ zu ersetzen.

#### Zu § 4 Abs. 1 Nr. 1:

Wir begrüßen dem Grunde nach die erneute Änderung des § 4. Es ist für die Umsetzung des Gesetzes in der Praxis sehr hilfreich, dass § 4 mit der Änderung in nunmehr keine Auslegungsfragen zum Begriff „Speisen“ eröffnet.

Wir gehen daher weiterhin davon aus, dass der Begriff „Speisen“ dem Gaststättenrecht entspricht, hierzu gehören demzufolge z.B. belegte Brötchen, Kuchen und Fertiggerichte. Die neue Formulierung schließt mitgebrachte Speisen ein. Ein weitergehendes Verbot auf die kostenlos bereitgestellten oder vielleicht auch mitgebrachten Süßwaren wie z.B. Schokoriegel und Bonbons halten wir für absolut überzogen. Das schließt dann z. B. auch Husten- und Pfefferminzbonbons ein, die man häufig in z. B. Jackentaschen dabei hat. Außerdem wird ein derartiges Totalverbot auch auf Sportwettbüros, Spielcasinos- und -banken anzuwenden sein, denn auch in diesen Bereichen besteht eine Spielsuchtgefahr und die Begründung des Speiseverbots ist auch auf diese Spielstätten anwendbar.

Das Alkoholverbot in Spielhallen spielt in der Praxis eigentlich keine Rolle, da der Ausschank von alkoholischen Getränken eine Erlaubnis nach dem Gaststättengesetz erforderlich macht. Darüber hinaus dürfen nach den Vorschriften der Spielverordnung in einer Spielhalle mit Alkoholausschank ohnehin nur 3 Geldspielgeräte aufgestellt werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang dann aber die Frage, wie sich das Alkoholverbot bei Gaststätten als spielhallenähnlichen Betrieb auswirkt. Beispiel: Eine konzessionierte Gaststätte mit den zulässigen 2 bis 3 Geldspielgeräten erhält durch die Aufstellung mehrerer Unterhaltungsspielgeräte das Gepräge einer Spielhalle und benötigt daher eine Erlaubnis nach § 33 i GewO. Falls überhaupt eine Spielhallerlaubnis erteilt werden kann/worden ist, ist deshalb gleichzeitig/jetzt die Gaststättenkonzession zu widerrufen? Und umgekehrt: wenn bei einer nach dem Gaststättengesetz konzessionierten Spielhalle mit Alkoholausschank die Gaststättenerlaubnis abgemeldet wird, darf die Anzahl der Geldspielgeräte anhand der Grundfläche erhöht werden?

In vielen Spielhallen wird geraucht und es herrscht sprichwörtlich die „dicke Luft“ vor Ort. Insofern ist aus Gründen der Gesundheitsfürsorge ein Rauchverbot sicherlich sinnvoll. Vielfach sind Zigarettenautomaten in den Spielhallen vorhanden. Um eine rechtlich „neutrale“ Regelung zu treffen, sollte aber bei einem Rauchverbot in Spielhallen auch das Nichtraucherschutzgesetz entsprechend geändert werden und hierin die Spielhallen, aber auch die Sportwettbüros und die Spielbanken/-casinos, in die Rauchverbotsbereiche aufnehmen.

Es bleibt die Frage offen, ob und in welchem Umfang der Einbau von Raucherräumen (= geschlossene Räume) als bauliche Veränderung eine neue Konzession erforderlich macht und ob die Raucherräume als Spielraumfläche gelten. Spielgeräte sollen nach dem Entwurf nicht aufgestellt werden dürfen. Wenn aber die Raucherräume nicht zur Spielraumfläche gehören, ist die Anzahl der Geldspielgeräte in der Spielhalle zu reduzieren, was einen erneuten Eingriff in die Existenz des Betriebes bedeutet. Aus unserer Sicht machen derartige räumliche Veränderungen eine neue Erlaubnis erforderlich, so dass der Bestandschutz erlischt und alle anderen Vorschriften des SpielhG einzuhalten sind. Zu diesen Problemen ist letztendlich keine faire Lösungsmöglichkeit in Aussicht gestellt. Das heißt, wenn die Spielhallen nicht ihre Konzession verlieren wollen, müssen sie das absolute Rauchverbot in den Spielräumen hinnehmen, es sei denn, sie sind groß genug, haben schon einen abgeschlossenen Nebenraum bzw. nehmen durch den vorhandenen „Raucherraum“ ggf. eine Verringerung der Geräteanzahl in Kauf.

Hinzu kommt, dass die kleinen Spielhallen unter 75 m<sup>2</sup> (hier stellt sich noch die Frage welche Fläche gemeint ist: Gesamtgröße einschl. Nebenräume oder nur Spielraumfläche?) ohne abgetrennten Nebenraum vom Rauchverbot ausgenommen werden sollen. Dies ist eine Ungleichbehandlung, die als Bevorzugung oder Benachteiligung ausgelegt werden kann.

Die beabsichtigte Suchtprävention und die Spielerschutzgründe sind zwar gut gedacht, werden aus der Praxis allerdings ins Leere laufen, da die Spieler durch Verlassen der Spielhalle zur Essensaufnahme oder einfach wegen der Sperrzeit über die Fortführung des Spiels eher, in einer noch geöffneten Gaststätte weiterspielen und dabei dort eine Mahlzeit zu sich nehmen. Und wenn die rauchenden Spieler sich zu einer Raucherpause nach draußen vor die Spielhalle begeben (wie es inzwischen bei Gaststätten üblich geworden ist), werden sie danach zum Spiel zurückkehren.

#### Zu § 4 Abs. 2:

Die Suchtprävention wird hier durch die Zulassung von Raucher-Spielhallen oder Raucher-Nebenräumen vollkommen unterlaufen. Solche Möglichkeiten zu eröffnen, widerspricht der Suchtprävention und ist nicht zielführend. Ganz im Gegenteil: Zweck des Nichtraucherschutzgesetzes war, den Gefahren der Gäste durch das Passivrauchen zu begegnen. Eine Suchtgefährdung der Gäste durch den Aufenthalt in Gaststätten war dabei nicht zu berücksichtigen, so dass mit dem Rauchverbot nicht erreicht werden sollte, dass sich die Gäste zu lange in den Gaststätten aufhalten. Die wirtschaftlichen Interessen der Betreiber/innen kleiner Gaststätten ohne Speiseangebot konnten deshalb durch Ausnahmeregelungen geschützt werden. Dies ist bei dem erheblichen Suchtpotential, das Geldspielgeräte bieten, anders zu sehen. Es gibt bei Spielhallen keine großen Unterschiede bei den Betriebsflächen, da fast jede Spielhalle die für die Ausschöpfung der Gerätehöchstzahl erforderliche Fläche aufweist. Ob ein Nebenraum eingerichtet werden kann, hängt deshalb allein davon ab, ob die sonstigen baulichen Gegebenheiten dies erlauben. Dies dürfte in der Regel der Fall sein, so dass fast jede Spielhalle einen Raucherraum bekommen dürfte. Die Spieler/innen bräuchten ihr Spiel nicht mehr unterbrechen, was eine längere Spieldauer, höhere Verluste und eine höhere Suchtgefahr zur Folge hätte. Diese Spielunterbrechungen werden aber als Rechtfertigung zu den Einschränkungen hinsichtlich Speiseangebot und Geldautomaten herangezogen, so dass mit Klageverfahren zu rechnen ist, die die kommunalen Aufsichtsbehörden unnötig belasten würden. Eine analoge Regelung zu den Ausnahmeregelungen für Gaststätten ist aus unserer Sicht nicht erforderlich und nicht mit dem Ziel der Suchtprävention zu vereinbaren. Auch widerspricht diese Regelung der zugehörigen Begründung auf Seite 12.

Analog zu § 3 des Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens halten wir es für sinnvoll § 4 Abs. 2 um folgende Sätze zu ergänzen:

*„Bereiche, in denen das Rauchen nach Satz 2 gestattet ist, sind deutlich sichtbar kenntlich zu machen. Unternehmen nach § 1 Abs. 1, für die das Rauchverbot nicht gilt, sind im Eingangsbereich deutlich zu kennzeichnen.“*

§ 4 Abs. 2 Satz 3 nimmt Bezug auf „Spielgeräte oder Geräte nach § 3 Abs. 6“. Im derzeitigen Spielhallengesetz und auch in der Entwurfsfassung umfasst jedoch § 3 lediglich vier Absätze, insofern ist nicht ersichtlich, worauf sich die Angabe „§ 3 Abs. 6“ bezieht.

Ferner stellt sich die Frage, ob mit der Formulierung Spielgeräte i.S.d. § 33 c Abs. 1 Satz 1 bzw. andere Spiele i.S.v. § 33 d Abs. 1 Nr. 1 GewO gemeint sind?

#### Zu § 5:

Die Vorschriften im Zusammenhang mit dem Sozialkonzept sollen nun nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen geändert werden. Wir haben bereits in den vorhergehenden Gesetzgebungsvorhaben ausdrücklich Kritik gegen diese Regelungen vorgetragen. Die Praxis hat bereits gezeigt, dass die Erlaubnis- und Überwachungsbehörden überhaupt nicht beurteilen und fachlich erklären können, ob und welches Sozialkonzept den Anforderungen entspricht. Bisher gibt es auch nur wenige Angebote in diesem Bereich, hier muss den Spielhallenbetreibern geglaubt werden, denen durch den Automatenverband geholfen wird.

Mit dem Vorschlag, die Konzepte durch die Landesstelle für Suchtfragen SH e.V. prüfen und bestätigen zu lassen, sehen wir einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Hier bleibt jedoch abzuwarten, ob dieses Verfahren sich bewähren wird.

Dennoch sehen wir einen erheblichen Informations- und Schulungsbedarf auch für die Sachbearbeiter in den Kommunen, um diesen Bereich überhaupt angemessen bearbeiten zu können.

Der Änderungsvorschlag zur Selbstsperrung und zum Ausschluss auffälliger Personen ist aus unserer Sicht problematisch. Zum einen aufgrund der erneuten unbestimmten Rechtsbegriffe – was ist auffällig, welche Maßstäbe setzt wer an? – zum anderen aufgrund der grundsätzlichen Frage, wie und durch wen eine effektive Kontrolle dieser Vorschriften erfolgen soll. Wenn die Spielhallenbetreiber selbst die Auffälligkeit feststellen sollen, verbleibt diese Vorschrift aus unserer Sicht in der Beliebigkeit und Zufälligkeit des einzelnen Erlaubnisinhabers. Eine flächendeckende und ständige Kontrolle dieser Entscheidung durch die kommunalen Ordnungsbehörden ist gar nicht möglich. Daher ist davon auszugehen, dass der Ausschluss von Personen kaum Anwendung finden wird, insofern ist die Regelung dann schon überflüssig.

#### Zu § 6:

Durch diese Änderungen wird dem Spielhallenbetreiber auferlegt, die Bestimmungen der Spielverordnung, des Glücksspielstaatsvertrags und der Gewerbeordnung einzuhalten, von denen nachfolgend noch einige Regeln besonders erwähnt werden. Allein die Verknüpfung mit § 1 des Glücksspielstaatsvertrags lässt schon viele Fragen offen. Interessant ist, dass unter Ziffer 6 den Spielenden vor Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen, insbesondere Spielregeln und Gewinnplan sowie Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten zur Verfügung zu stellen sind und der Spielhallenbetreiber bei Nichtbeachtung ein erhebliches Bußgeld zu befürchten hat. Aus Spielerschutzgründen zwar sicherlich nachvollziehbar, aber wie soll das praktisch aussehen (wenn offenbar allein die Spielregeln und der Gewinnplan nicht ausreichend sind) und wer soll das kontrollieren? Muss jetzt an jeder Spielhalle ein Warnschild angebracht werden nach dem Motto „Achtung, hier können Sie gewinnen und verlieren, die Chancen stehen bei 1:100“? Ein Hinweis auf einen Gewinn könnte aber schon wieder als unerlaubte Werbung ausgelegt werden. Also wird offensichtlich ein Hinweis in den Spielregeln/Gewinnplan am Gerät erwartet, dass pro Stunde ein Verlust bis xx,- € möglich ist (Entsprechend sollte eine Regelung in der Spielverordnung aufgenommen werden). Lesen sich die Besucher einer Spielhalle, die sich ja freiwillig zur Teilnahme an einem Spiel dort befinden, dieses „Kleingedruckte“ überhaupt durch? Hat daher jeder Spieler bei Betreten der Spielhalle eine „Belehrungserklärung“ zu unterschrei-

ben? Gelten diese Regelungen auch für andere Bereiche im Glücksspielbereich oder gelten diese Regelungen nur für die Spielhallen, und wenn ja, warum?

Die Aufzählung der Rechtsquellen in § 6 Abs. 2 Nr. 1 sollte nach ihrer Wertigkeit erfolgen, d.h. wie folgt:

*„die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages, der §§ 33 c, 33 d und 33 i der Gewerbeordnung und der Spielverordnung“.*

Statt „zugänglich“ muss es aus unserer Sicht „zugänglich“ lauten.

#### Zu § 10 Nr. 8:

Die Formulierung „oder Rauchen“ sollte gestrichen werden. Insofern verweisen wir an dieser Stelle auf unsere Anmerkungen zu § 4. Sollte die Rauch-Möglichkeit bestehen bleiben, sollte es „oder unzulässiges Rauchen“ heißen, da bei Beibehalten der Rauch-Möglichkeit zwischen zulässigem und unzulässigem Rauchen unterschieden werden muss.

Insofern schlagen wir ergänzend vor, § 10 Nr. 8 sollte wie folgt zu ergänzen:

*„[...] Rauchen in dem Unternehmen nach § 1 Abs. 1 duldet, sofern nicht die Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 2 Satz 2 oder Satz 4 dieses Gesetzes vorliegen.“*

#### Zu § 10 Nr. 13:

Aus unserer Sicht ist in Nr. 13 auch § 6 Abs. 2 Nr. 1 aufzunehmen, da es sich nicht nur um eine deklaratorische Bestimmung handelt, wie in der Begründung angeführt. Der Erlaubnisinhaber hat sicherzustellen, dass die einschlägigen Bestimmungen eingehalten werden, ansonsten handelt er ordnungswidrig. Anderenfalls wären auch die Nrn. 2 bis 7 lediglich deklaratorisch, da auch hierin nur Bestimmungen des Spielhallengesetzes wiederholt werden.

#### Zu § 11 Abs.1 und 2:

In § 11 Abs. 1 und 2 sollte jeweils das Wort „Spielbetrieb“ durch das Wort „Betrieb“ ersetzt werden.

#### Zu § 11 Abs. 2:

§ 11 Abs. 2 des Entwurfs bezieht sich auf § 3 Abs. 1. Hierbei aber nur auf die Unternehmen, die die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 nicht erfüllen, weil sie sich in einem baulichen Verbund mit mindestens einer weiteren Spielhalle“ befinden. Für diese Unternehmen gilt eine Befristung bis zum 09.02.2018.

Unklar bleibt bei diesen Übergangsregelungen allerdings, was mit den Unternehmen geschieht, die gemäß § 3 Abs. 1 die Abstandsbedingung von 300 m zu anderen, gleichartigen Unternehmen nicht erfüllen. Eine Rechtsfolge für diese Spielhallen, die aktuell weniger als 300 m Abstand zueinander haben, ist nach Inkrafttreten der Neufassung des Gesetzes nach unserer Auffassung nicht erkennbar und wird die örtlichen Ordnungsbehörden wie aber auch die Betreiber bei der Auslegung dieses Gesetzes vor entsprechende Schwierigkeiten stellen.

Wenn für diese Unternehmen bewusst keinerlei Übergangsvorschrift geregelt sind, dann stellt sich die Frage, ob bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes die Erlaubnis sofort erlischt.

In Abs. 2 Satz 1 sollten ferner die Worte „des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen“ der Einfachheit halber durch die Worte „dieses Gesetzes“ geändert werden.

Unnötig scheint der Widerruf von Erlaubnissen im letzten Satz des § 11 Abs. 2, wenn der (nach den Neuregelungen nicht mehr erlaubnisfähige) Spielbetrieb bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Spielhallengesetzes nicht aufgenommen wurde. Es kann sich hierbei nur noch um Doppelkonzessionshallen handeln, die nach dem 17.02.2012 und vor dem 09.02.2013 beantragt wurden. Unabhängig davon erlischt nach § 49 Abs. 2 GewO u.a. die Erlaubnis nach § 33 i GewO, wenn der Inhaber innerhalb eines Jahres nach deren Erteilung den Betrieb nicht begonnen oder während eines Zeitraumes von 1 Jahr den Betrieb nicht mehr ausgeübt hat.

#### Zu § 11 Abs.3:

Die gewährte Übergangsregelung von knapp 4 Jahren bis 09.02.2018 bzw. aufgrund des Änderungsantrags auf längstens 8 Jahre verlängert sich durch eine Härtefallregelung. Für uns stellt sich die Frage was ein Härtefall ist? Dieser auslegungsbedürftige Begriff birgt nach wie vor erhebliche Risiken von Unsicherheit und Klagegefahren. Wir sehen einen Härtefall nicht nur bei einer Konzessionierung nach dem 27.04.2012 (was wahrscheinlich nur auf sehr seltene Einzelfälle zutreffen dürfte), sondern allein schon aufgrund der Situation, dass bei einem rechtmäßig genehmigtem unbefristeten Spielhallenbetrieb durch Gesetzesänderung die Erlaubnis als widerrufen gelten soll. Hier hat der betreffende Spielhallenbetreiber auf die gegebenen äußeren Umstände (z.B. den Abstand zu den anderen Spielhallen) keinen Einfluss. Durch die gesetzliche Regelung wird aber im Einzelfall eine bewusste Existenzgefährdung in Kauf genommen und somit letztendlich ein Berufsverbot ausgesprochen. Zu berücksichtigen ist hierbei aus unserer Sicht auch, dass die Spielhallenbetreiber (auch der Doppelspielhallen) nach dem 27.04.2012 schon die neuen Regelungen des SpielhG einhalten mussten und insofern bereits Kosten zur Umsetzung entstanden sind. Darüber hinaus könnte auch ein Vertrauenstatbestand in den Fortbestand der vorhandenen unbefristeten Erlaubnis begründet worden sein, in der Zeit zwischen dem 27.04.2012 und 09.02.2013 seine Spielhalle/n auf die neue Rechtslage „umzustellen“. Wir sehen hier erheblichen verfassungsrechtlichen Klärungsbedarf.

Die im Änderungsvorschlag eingeschränkte Darlegung eines Härtefalls vermag die oben genannten Zweifel nicht auszuräumen, sondern erfordert von den kommunalen Ordnungsbehörden erheblichen Prüfungs- und Kontrollaufwand. Die Einschränkung auf die wirtschaftliche Frage der Amortisation ist aus unserer Sicht zu kurz gegriffen und aus den genannten Gründen problematisch. Es kann nicht Risiko des Erlaubnisinhabers bleiben, wenn der Gesetzgeber selbst erhebliche Rechtsunsicherheiten auslöst und Vertrauenstatbestände auslöst. Hier bedarf es aus unserer Sicht weiterer Möglichkeiten einer Ermessensentscheidung, die nicht allein auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen sein darf.

#### Zu § 11 Abs. 4:

Es sollte ergänzt werden, dass die Erlaubnis bei Wechsel des Erlaubnisinhabers erlischt. Weiterhin müsste geklärt werden, inwieweit der Vorteil der juristischen Personen gegenüber der natürlichen Personen ausgeglichen wird, da ein Geschäftsführer-Wechsel keine neue Erlaubnispflicht hervorruft, bei Wechsel einer natürlichen Person aber schon.

#### Zu § 11 Abs.5:

Im Zusammenhang mit § 11 Abs. 3 Satz 2 des derzeit geltenden Spielhallengesetzes erschließt sich der Sinn dieser Regelung nicht vollends. Da heißt es

*„Erlaubnisse nach § 33 i der Gewerbeordnung, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt worden sind und den Anforderungen und Auflagen des § 3 nicht entsprechen, werden ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes unwirksam.“*

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 des Entwurfs als auch nach dem geltenden Spielhallengesetz ist jedoch eine Erlaubnis nach § 33 i GewO zu versagen, wenn die Anforderungen der §§ 3 bis 8 nicht erfüllt werden würden. D.h., sofern die Anforderungen und Auflagen des § 3 nicht gegeben sind,

wird eine Erlaubnis nicht erteilt. Insofern kann eine solche Erlaubnis auch nicht unwirksam werden. Hinzu kommt, dass seit Inkrafttreten des Spielhallengesetzes (27.02.2012) mittlerweile mehr als ein Jahr vergangen ist. Diese Regelung ist dann ohnehin überholt. Hier sind dringend redaktionelle Korrekturen erforderlich.

#### Zu § 11 abschließend:

Zu den Übergangsregelungen stellen sich für die kommunalen Ordnungsbehörden darüber hinaus praktische Umsetzungsfragen:

- Wenn die Mehrfachspielhallen nach Ablauf der Übergangsregelung am 09.02.2018 bzw. 5 Jahre später der Erlaubnispflicht nach § 2 SpielhG unterliegen, gelten also die bisherigen unbefristeten Erlaubnisse gesetzlich zu diesem bestimmten Zeitpunkt als erloschen. Die Beantragung einer neuen Erlaubnis macht nur Sinn, wenn überhaupt die Möglichkeit einer Erlaubniserteilung besteht. D.h. im (zu erwartenden) Streitfall ist eine Betriebs-schließung nach § 15 Abs. 2 GewO (wegen Betrieb ohne Erlaubnis) durchzusetzen und zwar auf Kosten der Kommunen.
- Wenn die Inhaber der Mehrfach-/Doppelkonzessionen noch vor dem 09.02.2018 nur noch eine Betriebsstätte weiterführen und die Räume der anderen Spielhallen aufgeben und abmelden, gilt für diese Einzelspielhalle dann weiterhin der unbefristete Bestandschutz?
- Wäre eine Nutzung der Betriebsräume von aufgegebenen Spielhallen (aus Doppel-/Mehrfachspielhallen in baulicher/räumlicher Verbindung zur dann weiterhin betriebenen Einzelspielhalle) erlaubt:
  - a) als Gaststätte (mit ebenfalls 2 bis 3 Geldspielgeräten),
  - b) erlaubnisfreie Spielhalle (nur Unterhaltungsspielgeräte), oder
  - c) wäre eine Nutzung der betreffenden Räume als Sportwettbüro oder Internetcafé durch einen Dritten zulässig,

wenn der Inhaber gleichzeitig auch die verbliebende Spielhalle betreibt?

## **II. Spielbankgesetz (SpielbG)**

### **1.**

In § 3 b Abs. 1 der Entwurfsfassung sollte nach den Angaben „300 Metern“ ergänzend das Wort „Luftlinie“ eingefügt werden.

### **2.**

In Abs. 4 Nr. 2 schlagen wir folgende Formulierung vor:

*„2. das Aufstellen und der Betrieb von Geräten, an denen die Möglichkeit zur Teilnahme an Glücksspielen eröffnet wird“*

(vgl. hierzu die Begründung zu § 3 Abs. 4 Nr. 2 des Gesetzentwurfes zum Spielhallengesetz).

### **3.**

Wir schlagen vor § 3 b Abs. 4 Nr. 4 der Entwurfsfassung wie folgt zu fassen:

*„4. Zahlungsdienste nach § 1 Abs. 2 und Zahlungsverfahren nach § 1 Abs. 10 Nr. 4, 6 und 10 des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1506), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3395)“.*

### **4.**

Analog zu § 3 des Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens sollte aus unserer Sicht § 3 c Abs. 2 um folgende Sätze ergänzt werden:

*„Bereiche, in denen das Rauchen nach Satz 2 gestattet ist, sind deutlich sichtbar kenntlich zu machen. Unternehmen nach § 1, für die das Rauchverbot nicht gilt, sind im Eingangsbereich deutlich zu kennzeichnen.“*

**5.**

In § 16 Abs. 2 Satz 1 sollten die Worte *„des Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Präsenzspielbanken und deren Zweigstellen“* der Einfachheit halber durch die Worte *„dieses Gesetzes“* geändert werden.

**6.**

Wir schlagen weiter vor generell im Spielbankgesetz einheitlich den Begriff *„Spielbank“* oder *„Präsenzspielbank“* zu verwenden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

  
Claudia Zempel  
Dezernentin