

Ausschussvorlage WVA 19/35 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

**Gesetzentwurf
der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen
Spielhallengesetzes
– Drucks. [19/5016](#) –**

1.	Hessische Landesstelle für Suchtfragen	S. 1
2.	TÜ V Rheinland Cert GmbH	S. 9
3.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 13
4.	Hessischer Landkreistag	S. 20
5.	Prof. Dr. Tilmann Becker, Universität Hohenheim	S. 22
6.	Hessischer Städtetag	S. 27
7.	Stadt Frankfurt am Main, Ordnungsamt	S. 30
8.	Jörn Dulige, Beauftragter der Ev. Kirchen in Hessen	S. 32
9.	Horst Burghardt, Bürgermeister der Stadt Friedrichsdorf	S. 36
10.	Hessischer Datenschutzbeauftragter	S. 37
11.	Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	S. 40
12.	Gemeinsame Stellungnahme: Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. (DAW) und Hessischer Münzautomatenverband e. V. (HMV) und weitere	S. 46
13.	Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main, Standortpolitik, AG hessischer Industrie- und Handelskammern	S. 63

Stellungnahme der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) zum *Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG)*

1. Vorbemerkung

Die Hessische Landesstelle für Suchtfragen (HLS) bedankt sich für die Gelegenheit einer suchtfachlichen Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Die HLS begrüßt alle effektiven Maßnahmen des Spielerschutzes und jegliche Schritte, die das Problemausmaß der Glücksspielsucht begrenzen. In diesem Sinne nimmt die HLS zu den Ausführungen im vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

Im bundesweiten Suchthilfesystem sind die Spielerinnen und Spieler an Geldspielautomaten mit 73,9 % die mit Abstand größte Gruppe der Menschen mit Glücksspielproblemen.¹ Das Spiel an Geldspielautomaten ist im Vergleich mit anderen Glücksspielarten im Hinblick auf Suchtgefahren eine besonders problematische Variante des Glücksspiels.² Geldspielautomaten stellen durch ihre Kombination aus hoher Verfügbarkeit und einer schnellen Spielabfolge das höchste Suchtrisiko dar.

In diesem Zusammenhang weisen auch die Auswertungen des hessischen Landesprojektes „Glücksspielsuchtprävention und -beratung“ hohe Prozentzahlen auf, rund 82 % der Klientinnen und Klienten benennen das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben als das für sie problemverursachende Glücksspiel.³

Von 2006 bis 2016 hat sich die Anzahl der Geldspielautomaten in hessischen Spielhallen von 5.152 auf 11.922 und damit um 131 % erhöht.⁴

In Spielhallen und in gastronomischen Betrieben können Vermögenswerte verspielt werden mit weitreichenden negativen Konsequenzen für die Betroffenen und deren soziales Umfeld. Dies zeigt ein Feldversuch, in dem ein Testspieler den durchschnittlichen Nettolohn eines Arbeitnehmers in Höhe von 1.450 Euro innerhalb von 5 Stunden und 37 Minuten in einer Spielhalle verspielte.⁵

¹ Meyer, G.: Glücksspiel-Zahlen und Fakten in Jahrbuch Sucht 2016, S. 127. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Lengerich 2016.

² Meyer/Hayer (2010): Bundesgesundheitsblatt, S.10; DHS (2010): Jahrbuch Sucht. Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, 1 BvR 1054/01, C. I. 3. c) aa)

³ Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung ISD-Hamburg, Auswertung der Klientendaten des hessischen Landesprojektes Glücksspielsuchtprävention und -beratung, Tabellenband 2015.

⁴ Trümper, J./Heimann, C.: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, S. 238. Unna, November 2016.

⁵ Meyer, G.: Glücksspiel-Zahlen und Fakten in Jahrbuch Sucht 2010, S. 124. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Geesthacht 2010.

Finanzieller Ruin, Beschaffungskriminalität, vollständige Aufgabe von sozialen Beziehungen und Freizeitaktivitäten, Suizidgedanken und Suizidversuche prägen die Lebenssituation der rund 34.000 problematischen und pathologischen Spielerinnen und Spieler in Hessen.⁶ Hinzu kommen Kosten für Strafverfahren und Strafvollzug, Behandlungs- und Therapiekosten, Kosten durch Arbeitsausfälle, Hilfen zum Lebensunterhalt für Betroffene und deren Angehörige. Wenn all diese durch eine Glücksspielsucht bedingten Folgen und die sozialen Kosten berücksichtigt werden, ergeben sich nach einer aktuellen gesundheitsökonomischen Analyse volkswirtschaftliche Kosten von rund 6,6 Milliarden Euro pro Jahr.⁷

Um diese individuell und allgemeingesellschaftlich schädlichen Auswirkungen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz in Hessen sicherzustellen, bedarf es weiterer gesetzlicher Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen. Diese Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz sind in Hessen jedoch nicht umfassend realisierbar, wenn es z.B. durch den § 15 HessSpielhG weiterhin möglich ist, Härtefallregelungen und Abweichungsmöglichkeiten in Bezug auf den baulichen Verbund (Mehrfachkomplexe) und beim Unterschreiten des Mindestabstandes zwischen Spielhallen von 300 Metern Luftlinie geltend zu machen. Dadurch verliert eine fundamentale Suchtpreventionsmaßnahme – Verminderung der Glücksspielsuchtproblematik durch Angebotsreduktion – ihre Wirksamkeit.

In diesem Zusammenhang und aus aktuellem Anlass möchten wir auf einen Artikel aufmerksam machen, der das zukünftige Vorgehen der Anbieter deutlich beschreibt. In dem Artikel „Sack soll zugemacht werden“ ruft die Justiziarin des Hessischen Münzautomatenverbandes Christel Sondermann in Anbetracht des Gesetzentwurfes für ein neues Spielhallengesetz die Mitglieder dazu auf, sich möglichst schnell um die Erteilung neuer Erlaubnisse zu kümmern. Sondermanns Ratschlag: „Falls Sie einen Härtefall beantragen wollen, suchen Sie alles zusammen, bis auf den letzten Krümel, was Ihre vertraglichen Bindungen und wirtschaftlichen Belastungen belegt.“⁸

⁶ Abgeleitet aus den Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends. Köln, Januar 2016.

⁷ Fiedler, I.: Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Peter Lang Verlag, 2016.

⁸ <https://www.gamesundbusiness.de/news/details-2/sack-soll-zugemacht-werden/>, Hessischer Münzautomaten-Verband, 23.03.2017.

2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

Im Sinne einer adäquaten Glücksspielsuchtprävention unterstützt die HLS grundsätzlich den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG). Ausdrücklich begrüßen wir die dezidierten Regelungen zu der Spielersperre, der Berichtspflicht sowie den Sperrzeiten.

Aus suchtfachlicher Sicht müssen jedoch die folgenden Regelungen ergänzt werden.

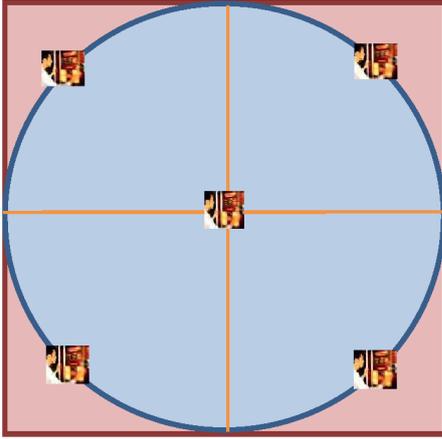
§ 1 Anwendungsbereich

Im vorliegenden Entwurf fehlt der Anwendungsbereich für die Geldspielautomaten in Schank- und Speisewirtschaften oder Unternehmen mit gastronomischem Zweck. Wohl wissend, dass hier der Bund zuständig ist, ist aus suchtfachlicher Sicht jedoch unbedingt geboten, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Geldspielgeräte in Spielhallen auf die in gastronomischen Betrieben zu übertragen. Im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes muss in diesem Bereich eine Anpassung stattfinden (siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3).

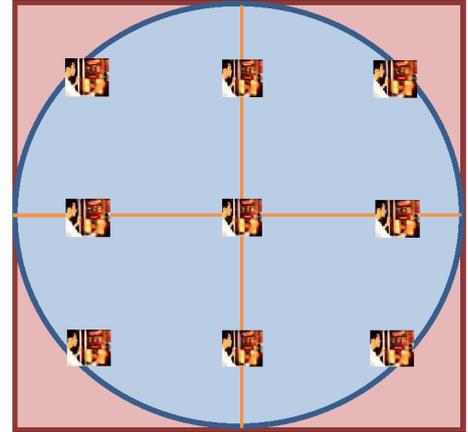
§ 2 Abs. 2 Anforderungen an die Errichtung und Gestaltung von Spielhallen

Der § 2 Abs. 2 ermöglicht die Abweichung des Mindestabstandes von 300 Metern Luftlinie. Aufgrund dieser Möglichkeit ist damit zu rechnen, dass die aktuell hohe Spielhallendichte in Hessen nicht gravierend reduziert wird. Die Ausnahmeregelung weicht das überragend hohe Gemeinziel der Suchtprävention und der Suchtbekämpfung auf, denn eine hohe Verfügbarkeit der Angebote bedingt eine Verschärfung der Glücksspielsuchtproblematik. Die hohe Spielhallendichte in Hessen und die damit einhergehende hohe Anzahl von Spielgeräten sind für das Problemausmaß glücksspielsüchtigen Spielverhaltens ein zentraler Faktor. Das dichte Vertriebsnetzwerk in Hessen erleichtert die Angebotsannahme und erhöht die Gesellschaftsfähigkeit dieses Spielangebotes und regt zur erstmaligen Spielteilnahme an.

Das Abstandsgebot ist eine Maßnahme zur Begrenzung des Spielhallenangebotes, die wir aus suchtfachlicher Sicht unterstützen und daher einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie einfordern. Mit einem Abstandsgebot von 500 Metern ist die Ansiedlung von 5 Spielhallen in einem Radius von 500 Metern möglich, bei einem Mindestabstand von 300 Metern sind es 9 Spielhallen auf derselben Fläche. Ein solches Verhältnis bedeutet eine potentielle Steigerung von 80 %!



Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie 500 Meter
 Abmessung rotes Quadrat = 1.000 m x 1.000 m = 1 km²
 Radius des blauen Kreises = 500 m:
Mögliche Anzahl von Spielhallen: 5



Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie 300 Meter
 Abmessung rotes Quadrat = 1.000 m x 1.000 m = 1 km²
 Radius des blauen Kreises = 500 m:
Mögliche Anzahl von Spielhallen: 9

Forderung:

Um eine tatsächliche Änderung der hessischen Spielhallenlandschaft zu erreichen, ist ein Abstandsgebot von 500 Metern Luftlinie dringend geboten.

§ 2 Aufnahme eines neuen Absatzes:

„Mindestabstand von Spielhallen zu täglichen Lebensumfeldern von Kindern und Jugendlichen“

Die HLS begrüßt die neue gesetzliche Regelung eines Mindestabstandes von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen außerordentlich.

Da diese Regelung darauf abzielt, dass Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebotes von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen sind, weisen wir darauf hin, dass auch ein räumlicher Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs eingehalten werden muss. An diesen Orten halten sich Kinder und Jugendliche täglich – teilweise für einen längeren Zeitraum – auf.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass noch keine Kinder in Spielhallen an Geldspielautomaten spielen, steht hier der Gewöhnungsaspekt an den Anblick der Spielhallen im eigenen Lebensumfeld im Vordergrund. Es ist davon auszugehen, dass eine Spielhalle in unmittelbarer Nähe zu einem zentralen Lebensraum Jugendlicher das Risiko erhöht, dass die Jugendlichen Glücksspielangebote wahrnehmen. Untersuchungen zeigen, dass in der Adoleszenz die Affinität zu Glücksspielen besonders hoch ist.⁹

⁹ Hayer, T.: Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main, 2013.

Forderung:

Spielhallen müssen einen Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs einhalten, um Kinder- und Jugendliche vor der Gewöhnung an Angebote von Glücksspielen zu schützen.

§ 3 Sozialkonzept, Aufklärung und Jugendschutz

Die HLS begrüßt die Schulungsforderung für das Spielhallenpersonal, spricht sich aber im Folgenden für die Aufnahme weiterer Regelungen in diesem Zusammenhang aus.

§ 3 Aufnahme eines neuen Absatzes:**„Benennung der Schulungsziele“**

Die HLS spricht sich für die Neuaufnahme der Benennung der **Schulungsziele** in § 3 durch folgenden Text aus:

„Durch die Schulung soll das Spielhallenpersonal befähigt werden, problematisches und pathologisches Glücksspielverhalten frühzeitig zu erkennen und eigenverantwortlich Maßnahmen zur Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes in Spielhallen zu ergreifen. Zu diesem Zweck werden folgende Themen vermittelt:

1. *gesetzliche Grundlagen zu Glücksspielen und zum Spieler- und Jugendschutz,*
2. *suchtfachliche Grundlagen zum Erkennen von Ursachen und zu dem Verlauf und den Folgen problematischen und pathologischen Glücksspielverhaltens,*
3. *Grundlagen zur Gesprächsführung mit Betroffenen sowie*
4. *Wissen zu den Hilfeangeboten für Betroffene und deren Angehörige.“*

§ 3 Aufnahme eines neuen Absatzes:**„Kostenübernahme der Schulungsteilnahme, der Schulungsdauer und der Wiederholungsschulungen“**

Die HLS spricht sich für die Aufnahme der **Kostenübernahme** der Schulungsteilnahme durch die Erlaubnisinhaberin/des Erlaubnisinhabers und der **Schulungsdauer** und der **Wiederholungsschulungen** aus. Empfehlenswert ist eine Anlehnung an das Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 68. Jahrgang Nr. 4 vom 28. Februar 2012.

In § 3 sollten deshalb folgende Passagen aufgenommen werden:

1. *„Die Erlaubnisinhaberin/der Erlaubnisinhaber von hessischen Spielhallen hat auf eigene Kosten sicherzustellen, dass das in Kontakt mit den Spielgästen tätige Spielhallenpersonal sowie deren Vorgesetzte im Sinne des § 3 Abs. 1 bb) Satz 2 geschult werden.“*

Begründung: Aufgrund der Erfahrung aus den Schulungen für hessisches Spielhallenpersonal ist eine Regelung der Kostenübernahme für die Schulungsteilnahme dringend geboten, damit die Kosten nicht zu Lasten der Mitarbeitenden der Spielhallen gehen.

2. *„Die Dauer der Schulungen für das Servicepersonal in hessischen Spielhallen muss mindestens 6,5 Stunden an einem Tag und für die Spielerschutzbeauftragten mindestens 8,5 Stunden an einem Tag betragen.*

Für das hessische Spielhallenpersonal (Servicepersonal und Spielerschutzbeauftragte) ist die Teilnahme an Wiederholungsschulungen im Abstand von 2 Jahren verpflichtend. Die Wiederholungsschulungen müssen für das Servicepersonal mindestens 6,5 Stunden an einem Tag und für die Spielerschutzbeauftragten mindestens 8,5 Stunden an einem Tag umfassen. Die Kosten hierfür trägt die Erlaubnisinhaberin/der Erlaubnisinhaber.“

Begründung: Die Erstschulung für das Servicepersonal in hessischen Spielhallen umfasst derzeit mindestens 6,5 Stunden und für die Spielerschutzbeauftragten mindestens 8,5 Stunden an einem Tag, daran sollten die Wiederholungsschulungen angelehnt werden. Sie dienen der Erhaltung, der Erweiterung und der Anpassung der Glücksspielsuchtkenntnisse und des Jugend- und Spielerschutzes.

Die zu vermittelnden Inhalte müssen drei wesentliche Bereiche abdecken:

1. Sachwissen,
2. Handlungswissen und
3. Motivationsarbeit.

Forderung:

Personalschulungen sind eine Voraussetzung, um eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Kenntnisse der Glücksspielsucht und des Spieler- und Jugendschutzes sind durch regelmäßige Wiederholungsschulungen zu vertiefen, sie ermöglichen die wirksame Umsetzung vor Ort.

§ 15 Übergangsbestimmungen

Mit der Beibehaltung der Härtefalloption für Spielhallen im baulichen Verbund und beim Unterschreiten des Mindestabstandes von 300 Metern wird der Spieler- und Jugendschutz in der Praxis untergraben. Für diese sogenannten Härtefalloptionen muss der Gesetzgeber die Hürde deshalb hoch ansetzen.

Um eine Verdeutlichung von Härtefällen herzustellen, muss der Gesetzgeber abschließende Regelbeispiele im hessischen Spielhallengesetz benennen. Damit können alle hessischen Kommunen bei der Prüfung von eingereichten Härtefällen entlastet werden.

Forderung:

Für die Härtefalloptionen sind hohe Hürden zu errichten. Die Härtefalloptionen für den baulichen Verbund und für das Unterschreiten des Mindestabstandes sind klar und eindeutig durch abschließende Regelbeispiele festzulegen.

3. Abschlussbeurteilung

Das Automatenpiel ist im Vergleich mit anderen Glücksspielarten im Hinblick auf Suchtgefahren eine besonders problematische Variante des Glücksspiels. Geldspielautomaten stellen durch ihre Kombination aus hoher Verfügbarkeit und einer schnellen Spielabfolge das höchste Suchtrisiko dar.

Die von uns angeführten notwendigen zusätzlichen Präventionsmaßnahmen dienen als Unterstützung, damit der Anteil der Personen, die durch Probleme mit dem Glücksspiel belastet sind, bevölkerungsbezogen nicht ansteigt. Besondere Aufmerksamkeit verdient hierbei die Einhaltung des Spielerschutzes und des Jugendschutzes.

Eine besondere Beachtung verdient hierbei die Tatsache, dass Menschen mit einer Glücksspielproblematik mit Geldspielgeräten ihren ersten Kontakt mit Geldspielautomaten in gastronomischen Betrieben hatten, oft bereits als Jugendliche. Erkenntnisse aus der Suchtforschung bestätigen dies. Studien belegen, dass der Anteil der Minderjährigen, die an Geldspielautomaten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben gespielt haben, zwischen 6 % und 17 % liegt.^{10 11 12 13}

¹⁰ Nach Hurrelmann, Schmidt & Kähnert (2003), Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen – Verbreitung und Prävention in Hayer, T.: Geldspielautomaten u. Suchtgefahren – Wissenschaftliche Erkenntnisse und suchtpolitischer Handlungsbedarf, Sucht Aktuell S.48, 1-2010.

¹¹ Duven, E., Giralt, S.: Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz, Erhebungszeitraum zwischen Februar u. Juni 2011.

¹² Müller, K. Dreier, M. et al.: Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, 2014.

¹³ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends. Köln, Januar 2016.

Somit haben Jugendliche vielfach Zugang zu Geldspielautomaten, obwohl die Teilnahme unter 18 Jahren verboten ist. Jugendliche erleben die Glücksspielangebote als reizvoll, die leicht verfügbar sind, relativ geringe Geldeinsätze verlangen und von ihrem Nahumfeld akzeptiert werden; diese Kriterien treffen auf das Angebot von Geldspielautomaten zu.¹⁴

Hinsichtlich des Gefährdungspotentials eines Geldspielgerätes gibt es keinen Unterschied, ob es sich in einer Spielhalle oder in gastronomischen Betrieben befindet. Jedoch werden die Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben nicht von den Reglementierungen des vorliegenden Gesetzentwurfes erfasst – wie bereits eingangs erwähnt wohlweislich, dass der Bund an dieser Stelle zuständig ist. Dennoch erachten wir es als notwendig, auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der beschriebene Sachverhalt zu verändern ist, so dass im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes eine Anpassung stattfindet.

Die HLS fordert seit langer Zeit die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte mit Altersnachweis und Lichtbild. Sie würde auch in den vorgenannten Fällen einen hochwirksamen Jugend- und Spielerschutz gewährleisten.

Frankfurt am Main, 31.07.2017



Wolfgang Schmidt-Rosengarten
– Geschäftsführer –

¹⁴ Hayer, T.: Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main, 2013.

TÜV Rheinland Cert GmbH · Am Grauen Stein · 51105 Köln

Frau Claudia Lingelbach
 Hessischer Landtag

per Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.eisert@ltg.hessen.de

Olaf Seiche
 Regional Segment Manager
 Business Unit Service Sector

Tel +49 221 806-2781
 Mail Olaf.Seiche@de.tuv.com

Köln, 16.08.2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes

Sehr geehrte Frau Lingelbach,

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 03.07.2017 und senden Ihnen, wie gewünscht, unsere Stellungnahme zur Anhörung am 7. September 2017 vorab.

A. Anlass und Ziele des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes

Die Hessische Landesregierung plant verschiedene Änderungen des bis zum 31. Dezember 2017 befristeten Hessischen Spielhallengesetzes („SpielhG HE“). Ziel ist es, die im Vollzug erkannten Schwierigkeiten zu beseitigen sowie den anlässlich der Evaluierung geltend gemachten Aspekten Rechnung zu tragen. Es sollen ausweislich der Gesetzesbegründung die in § 1 Abs. 3 SpielhG HE genannten Ziele – wie eine wirksame Suchtbekämpfung sowie den natürlichen Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken – noch effektiver Rechnung getragen werden.

Die geplante Gesetzesänderung knüpft an die bisherigen Erfahrungen des aktuellen SpielhG HE vom 28. Juni 2012 an. Nicht vergessen werden darf hierbei, dass Spielhallen, die am 28. Oktober 2011 erlaubt waren (sog. Bestandsspielhallen), bis zum 30. Juni 2017 als mit den Anforderungen der §§ 24, 25 GlüStV (Erlaubnispflicht; Mindestabstand; Verbot von Mehrfachkonzessionen) vereinbar galten (vgl. auch die Übergangsbestimmung in § 15 Abs. 2 S. 1 und S. 3 SpielhG HE).

Damit ist festzuhalten, dass das Verbot eines baulichen Verbundes (vgl. § 2 Abs. 1 SpielhG HE) sowie das Mindestabstandgebot von 300 Metern Luftlinie (vgl. § 2 Abs. 2 SpielhG HE) überhaupt erst seit wenigen Wochen (seit dem 1. Juli 2017) rechtlich durchgreifen. Die hessischen Städte stehen aktuell in der Verantwortung, im Rahmen eines transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren auszuwählen, welchen Spielhallen bei der zu treffenden Auswahl zwischen verschiedenen Spielhallen der Vorzug zu geben ist und in welchen Fällen ein etwaiger Härtefallantrag positiv zu bescheiden ist. In vielen Städten wird damit gerechnet, dass auf Basis der aktuellen Gesetzeslage etwa die Hälfte der Spielhallen wegfallen wird.¹ Es ist evident, dass die praktische Umsetzung einer solch massiven Marktverkleinerung die zuständigen Behörden sowohl tatsächlich wie auch rechtlich vor besondere Herausforderungen stellt und noch stellen wird.

TÜV Rheinland Cert GmbH
 Am Grauen Stein
 51105 Köln

Tel +49 221 806-0
 Fax +49 221 806-2765
 Mail tuvcert@de.tuv.com
 Web www.tuv.com

Geschäftsführung
 Dipl.-Kfm. Dr. Jörg Schlösser

AG Köln HRB 30050

Schon bei der Ratifizierung des 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrags („GlüStV“) erkannten die Länder, dass die intendierte Verkleinerung des Spielhallen-Marktes die Betreiber von Spielhallen hart treffen wird. Deshalb sieht bereits der GlüStV vor, dass nach Ablauf der 5-jährigen Übergangsregelung die Behörden eine Befreiung von einzelnen Anforderungen für einen angemessenen Zeitraum zulassen können (vgl. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV). Aus diesem (guten) Grund ist auch im SpielhG HE eine entsprechende Befreiungsmöglichkeit vorgesehen (vgl. § 15 Abs. 1 S. 3 SpielhG HE). Ob bzw. wie die einzelnen Städte hiervon Gebrauch machen bzw. noch machen werden, ist indes nicht umfassend absehbar.

Jedenfalls ist festzuhalten, dass tragende Prinzipien wie das Abstandsgebot sowie das Verbundverbot überhaupt erst seit dem 1. Juli 2017 rechtlich durchgreifen und die damit einhergehenden Entwicklungen gerade erst seit wenigen Monaten in Gang gesetzt wurden. Die „bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Evaluierung“, auf welche die Gesetzesänderung Bezug nimmt, gehen damit von einer völlig anderen Marktsituation aus, als welche wir in einem Jahr vorfinden werden.

B. Positive Aspekte der geplanten Gesetzänderung

Positiv zu bewerten ist auf jeden Fall, dass im Rahmen der Entwurfsbegründung einige Zweifelsfragen klargestellt werden. Dies betrifft etwa die Art der Bezeichnung der Spielhalle als solche sowie das Verbot finanzieller Vergünstigungen an die Spieler (etwa bei der Abgabe von „Gratisgetränken“ bzw. deutlich reduzierte Preise). Zu begrüßen ist der allgemein erkennbare Ansatz, die bisherigen Regelungen über die Aktualisierung der Sozialkonzepte und die entsprechend vorzulegenden Berichte sowie die Regelungen über das Sperrsystem im Gesetz näher zu konkretisieren. Dies dient auf jeden Fall der Transparenz und führt zu einer Optimierung für den Vollzug.

Ob es indes wirklich sachgerecht ist, die maximale Befristung einer Erlaubnis von 15 auf 10 Jahren zu verkürzen, damit auch neue Bewerber in der Spielhallenbranche berücksichtigt werden können, erschließt sich indes nicht unmittelbar. Denn gerade auch aufgrund der zahlreichen Verpflichtungen der Spielhallenbetreiber (etwa im Hinblick auf das Sozialkonzept sowie der Umsetzung und Teilnahme am Sperrsystem; Entrichtung von Vergnügungssteuer etc.) ist das Betreiben einer Spielhalle mit immer höheren finanziellen Aufwendungen verbunden, die sich in 10 Jahren wohl nicht ohne weiteres amortisieren lassen. Die Verkürzung auf 10 Jahre wird schließlich auch die Neubewerber betreffen, so dass mit deren Interessen nur eingeschränkt argumentiert werden kann. Zudem sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die nach der geschätzten Halbierung des Spielhallenmarktes verbliebenen (erlaubten) Spielhallen aus Gründen des Jugend- bzw. Spielerschutzes nur eine Erlaubnis für maximal 10 Jahre erhalten können sollten. Vor diesen Hintergründen raten wir dazu an, die geplante Verkürzung der maximalen Befristung der Erlaubnis nochmals hinsichtlich ihres nicht nachweisbaren Nutzens zur Realisierung des Spielerschutzes und der damit verbundenen Belastungen für die Spielhallenbetreiber zu überdenken.

Insgesamt ist es jedenfalls zu begrüßen, dass die Hessische Landesregierung erkennbar eine Optimierung des Spielerschutzes anstrebt.

C. Kritik am aktuellen Gesetzesentwurf

Kritisch hinterfragt werden sollte, ob die geplanten Änderungen im Zusammenhang mit § 2 SpielhG HE wirklich sinnstiftend sind. Nach dem Gesetzesentwurf soll die bisherige Möglichkeit, vom Verbot der Mehrfachkonzession abweichen zu können (vgl. § 2 Abs. 3 SpielhG HE), gestrichen werden. Die Abweichungsmöglichkeit hinsichtlich des 300m-Abstandes zwischen Spielhallen soll unmittelbar im Gesetz (bei § 3 Abs. 2 SpielhG HE als „Satz 2“) konkretisiert werden. Zusätzlich soll als weiteres Steuerungsmittel ein Min-

destabstand von 500 Meter Luftlinie zu bestehenden Jugend-Einrichtungen neu eingeführt werden.

Diese Änderungen laufen voraussichtlich darauf hinaus, dass die seit dem 1. Juli 2017 eingeläutete Marktverkleinerung mit Wirkung vom 1. Januar 2018 rein quantitativ weiter intensiviert wird. Gerade angesichts der noch nicht absehbaren Folgen und Auswirkungen des derzeitigen Marktverkleinerungsprozesses ist kritisch zu hinterfragen, ob ein rein quantitativer Ansatz bzw. eine weitere Reduzierung der Spielhallen-Anzahl wirklich sinnstiftend ist oder es nicht besser wäre, auf Basis der aktuellen Marktverkleinerung diese ab dem 1. Januar 2018 mit einem qualitativen Maßstab zu kombinieren und so die Bekämpfung der Spielsucht in jeder einzelnen (dann noch verfügbaren) Spielhalle einzelfallbezogen zu optimieren.

Rechtlich ließe sich das ohne weiteres implementieren, zumal auch nach dem aktuellen Gesetzesentwurf in § 15 Abs. 1 Satz 3 SpielhG HE eine Befreiungsmöglichkeit bei „unbilliger Härte“ von den Anforderungen des baulichen Verbundverbots sowie des einzuhaltenden Mindestabstandes möglich bleiben. Indes fehlen Parameter, unter welchen Voraussetzungen hiervon auch im Hinblick des Spielerschutzes sinnvoll Gebrauch gemacht werden kann.

D. Lösung: Qualitätsorientierter Ansatz (vgl. Beispiel Bayern)

Auch in Hessen könnte ab dem 1. Januar 2018 – nach einer bereits erreichten Marktreduzierung auf Basis der seit dem 1. Juli 2017 greifenden Rechtslage – das neue Motto „Qualität vor Quantität“ sein. Länder wie Bayern haben erkannt, dass nicht allein die Quantität an Spielhallen für den Schutz des Verbrauchers relevant ist, sondern durch qualitative Ansätze auch die Gefährlichkeit der jeweiligen Spielhalle reduziert werden kann.

Zitat Frau Guttenberg, CSU (aus Behördenspiegel März 2016, 8 ff.): *„Ich bin der festen Überzeugung, dass eine quantitative Beschränkung nicht zielführend ist. Entscheidend muss deshalb sein, wie die Gefährlichkeit der jeweiligen Spielhalle entsprechend reduziert wird.“*

Außerdem darf nicht übersehen werden, dass das Abwandern in sogenannte Internet-Casinos stetig zunimmt. Hier gibt es keine Sperrstunde, kein Alkoholverbot, sondern stattdessen eine 24-stündige Erreichbarkeit von jedem Ort aus.

Zitat Frau Guttenberg, CSU (aus Behördenspiegel März 2016, 8 ff.): „Letztendlich müssen Regelungen auch dazu dienen, das legale, das sogenannte „ehrliche“ Spiel zu schützen und ein Abwandern in das illegale Spiel mit allen negativen Konsequenzen für den Spieler zu verhindern.“

Entscheidend muss deshalb sein, wie die Gefährlichkeit der jeweiligen Spielhalle entsprechend reduziert wird. Deshalb ist es wichtig, etwa durch die Härtefallregelung die Balance und das ehrliche, legale Spiel zukunftsfähig zu erhalten und den Spielerschutz bestmöglich zu gewährleisten.

Zu den qualitativen Maßnahmen, die Bayern im Rahmen des Ermessens bei der Bescheidung von Härtefall-Anträgen mit berücksichtigt, zählen etwa

- die Verlängerung der Sperrzeit,
- die Betreuung der Spieler durch psychologisch geschulte Spielerschutzbeauftragte sowie
- ein Zutrittsverbot für Personen unter 21 Jahren.

Daneben könnten je nach wissenschaftlichem Kenntnisstand und auf Basis einer fortlaufenden Evaluierung weitere qualitative Kriterien entwickelt werden.

Den durch den qualitativen Ansatz entstehenden Mehraufwand hat Bayern dadurch aufgefangen, dass die Durchführung des geforderten Anpassungskonzepts, aber auch die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und des Sozialkonzepts, durch unabhängige Prüforganisationen zu zertifizieren sind. Damit werden zum einen die Kommunen entlastet, zum anderen aber auch sichergestellt, dass die qualitativen Maßnahmen in der Praxis wirklich umgesetzt werden.

Zitat Frau Guttenberg, CSU (aus Behördenspiegel März 2016, 8 ff.): „In Bayern haben wir uns für einen qualitativen Weg entschieden und wollen auf diese Weise bis zur Evaluierung des Gesamtvertrags mit der entsprechenden Regelung die Balance erhalten, die dazu führt, dass der Spieler nicht auf illegale Spielmöglichkeiten ausweicht.“

Denn in einem Punkt sind sich alle Experten sicher: Die Realität ist, dass immer gespielt wird. Deshalb müssen dem Verbraucher legale und sichere Spielmöglichkeiten erhalten bleiben. Wir plädieren deshalb für eine maßvolle Kombination aus qualitativem und quantitativem Ansatz zur sukzessiven Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefährlichkeit. Dabei kann durch die Einbindung unabhängiger Prüforganisationen („Zertifizierungsverfahren“) sichergestellt werden, dass qualitative Anforderungen wirklich auch eingehalten werden, ohne dass hierdurch bei den zuständigen Behörden Mehrbelastungen entstehen.

Bei Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Freundliche Grüße

ppa.

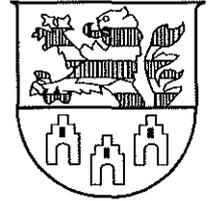

Olaf Seiche
Regional Segment Manager

i.A.


Karin Hoffmann
Assistenz

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag

Der Vorsitzende des Ausschusses für
Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landes-
entwicklung
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

17. Aug. 2017

HESSISCHER LANDTAG

Dezernat 2

Referent(in) Fr. Siedenschnur/Hr Heger
Unser Zeichen Sie/Hg/aj

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 48 / 38

Ihr Zeichen Fr. Lingelbach, Az.: I A 2.2

Ihre Nachricht vom 30.06.2017

Datum 15.08.2017

Anhörung im Hessischen Landtag zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes – Drucks. 19/5016

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Übersendung des Entwurfes für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes mit der Möglichkeit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme bedanken wir uns. Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nehmen wir – soweit deren Belange betroffen sind – wie folgt Stellung:

Vor dem Hintergrund der Intention bzw. Zielsetzung des Gesetzes, wonach aufgrund der Bekämpfung der Spielsucht grundsätzlich keine besonderen Anreize zum Besuch und Betrieb entsprechender Einrichtungen gegeben werden sollen, hat sich nach diesseitiger Einschätzung das Hessische Spielhallengesetz grundsätzlich bewährt, so dass wir eine Verlängerung befürworten.

Aufgrund unserer Erfahrungen im Rahmen der Beratung unserer Mitgliedskommunen ist allerdings festzustellen, dass eine einheitliche Handhabung des Spielhallengesetzes hessenweit nicht vorhanden ist. Aufgrund der Interessen der Spielhallenbetreiber, langfristig dauerhaft ihre Spielhallen im Bestand zu erhalten und zu bewerben, kam es insbesondere auch aufgrund der nicht klaren Gesetzeslage zu kollidierenden Interessen vor Ort. Dies führte letztlich dazu, dass hessenweit keine einheitliche Handhabung des Spielhallengesetzes erfolgte. Dies zeigt sich beispielsweise in Bezug auf die Außengestaltung als auch die Handhabung bei der Genehmigung bzw. Verlängerung

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)
IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS1
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus



von Mehrfachkonzessionen, insbesondere auch nach Ablauf der Übergangsfrist zum 30.06.2017.

Vor diesem Hintergrund fordern wir klare gesetzliche Regelungen, um so die Handhabung vor Ort zu erleichtern und die Auslegung des Gesetzes nicht in einer Vielzahl von gerichtlichen Entscheidungen klären zu lassen.

I. Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes

Zu Nr. 2 (§ 2 HSpielhG)

Soweit nunmehr unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Urt. v. 26.03.2015, Az.: 10 K 2362/13.F) sowie den Vorgaben des § 25 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag die Abweichungsmöglichkeit von Mehrfachkonzessionen gestrichen wird, wird dies ausdrücklich begrüßt.

Sowohl die in der Geschäftsstelle eingehende Anzahl der Anfragen als auch die geführten Verwaltungstreitverfahren zeigen, dass hier wieder streitende Interessen aufeinandertreffen und letztlich zu dem bereits oben zitierten uneinheitlichen Bild des Bestandes von Spielhallen in Hessen führen. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ohne Ausnahmemöglichkeiten wird als Erleichterung des Vollzuges gesehen und ausdrücklich begrüßt.

Soweit nunmehr gemäß § 2 Abs. 2 HSpielhG lediglich für die Mindestabstandsregelung von 300 m eine Abweichung im Einzelfall ermöglicht wird, ist dies sinnvoll, da insbesondere bei topografischen Besonderheiten wie Bahnlinien, Fernstraßen bzw. Flüssen eine vor Ort mögliche Abweichungsmöglichkeit bestehen sollte.

Die im Entwurf enthaltene Regelung, dass der Mindestabstand „geringfügig“ unterschritten werden kann, wenn die örtlichen Gegebenheiten dazu führen, dass der kürzeste Fußweg 300 m überschritten und keine Sichtachsen zwischen den Spielhallen bestehen, halten wir allerdings für stark interpretationsfähig und damit für streitanfällig. Bei dieser Formulierung wird es den Verwaltungsgerichten überlassen, was zum einen unter „geringfügig“ und „örtlichen Gegebenheiten“ zu verstehen ist.

Soweit nunmehr in § 2 Abs. 3 HSpielhG das Erfordernis mit eingeführt wird, dass Spielhallen einen Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu Einrichtungen oder Örtlichkeiten, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, wird dies ausdrücklich begrüßt. Die Einführung einer klaren Abstandsregelung führt zu einer Erleichterung für die Vollzugsbehörden. Die bisherige Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 HSpielhG war insofern zu unbestimmt.

Allerdings empfehlen wir auch hier eine gesetzgeberische Präzisierung der Tatbestände, um so wiederum Auslegungsschwierigkeiten vor Ort zu vermeiden. Soweit in



der Begründung Regelbeispiele wie Schulen und ähnliche Einrichtungen genannt werden, sollte nach diesseitiger Einschätzung dies unmittelbar im Gesetz geregelt werden.

Im Übrigen ist hier ein Widerspruch zu der Regelung in § 2 Abs. 2 HSpG zu sehen, soweit in diesem Fall keine Ausnahmen von der Abstandsregelung zugelassen werden.

Zu Nr. 3 (§ 3 HSpG)

Bezüglich der Anforderung an ein Sozialkonzept sehen wir es als richtig und zutreffend an, wenn dieses künftig nicht mehr laufend, sondern zeitlich konkretisiert alle zwei Jahre zu aktualisieren ist. Hier wird Rechtsklarheit geschaffen, was sowohl den Erlaubnisinhabern als auch den zuständigen Behörden entgegen kommt.

Zu Nr. 4 (§ 4 HSpG)

Soweit bezüglich der festgelegten sechsstündigen Sperrzeit in der Zeit von 04.00 Uhr bis 10.00 Uhr Abweichungsmöglichkeiten aufgehoben werden, so wird hiermit ein Problem der Praxis aufgegriffen.

Ebenso ist es zu begrüßen, dass unter Bezugnahme auf die Terminologie der Hessischen Sperrzeitverordnung in Einzelfällen von der Sperrzeit nur dann abgewichen werden kann, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse dieses für einzelne Betriebe verlangt. Die insoweit gefestigte Rechtsprechung zu diesen Begrifflichkeiten aus der Sperrzeitverordnung wird mithin übernommen, was grundsätzlich zu mehr Rechtssicherheit beiträgt.

Darüber hinaus ist auch die entsprechende Anpassung gewährleistet, dass zukünftig vermieden wird, dass faktisch „rund um die Uhr“ Spielhallen in näherer Umgebung genutzt werden können, in dem durch eine „kreative“ Gestaltung der Öffnungszeiten hier ein 24-Stunden-Betrieb an mehreren Standorten gewährleistet wird, was uns aus der Praxis als Problemstellung geschildert wurde.

Zu Nr. 5 (§ 5 HSpG)

Soweit § 5 Abs. 3 HSpG in der Form ergänzt wird, dass nicht nur im, sondern auch im unmittelbaren Außenbereich beispielsweise keine Geldautomaten aufgestellt werden dürfen, ist dies ausdrücklich zu unterstützen. Die Beratungspraxis hat gezeigt, dass aufgrund der derzeitigen Regelung und der kreativen Gestaltung der Spielhallenbetreiber nach wie vor Geldautomaten in unmittelbarer Nähe zu Spielhallen, zum Teil in der Außenwand selbst angebracht wurden. Da somit allerdings ein ständiger Geldnachschub für die Spieler möglich ist, ist damit dem Sinn des Spielhallengesetzes nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Möglicherweise kann hier noch eine präzisere Formulierung mit einer Abstandsregelung aufgenommen werden und nicht



nur auf den relativ unbestimmten Begriff „unmittelbarer Außenbereich“ abgestellt werden.

Die weitere Neuregelung in § 5 Abs. 3 Nr. 1 HSpielhG, wonach das Anbieten, die Vermittlung und der Abschluss von Wetten zukünftig verboten wird, ist insoweit ebenfalls zu unterstützen, als hier nicht nur – wie in der bisherigen Regelung – der Abschluss von Wetten, sondern zukünftig auch das Anbieten und die Vermittlung von solchen in Spielhallen unzulässig ist. Die hiermit einhergehende Präzisierung und Klarstellung wird zu mehr Rechtsklarheit führen und ggf. Umgehungstatbestände ausschließen, was einem Bedürfnis der Praxis entspricht.

Zu Nr. 7 (§ 9 HSpielhG)

Soweit in § 9 Abs. 3 Satz 1 HSpielhG zukünftig die Befristung von Spielhallenerlaubnissen um fünf Jahre herabgesetzt wird, so sehen wir dieses insoweit als positiv an, dass hier auch Neubewerbern um eine Spielhalle die Chance eingeräumt wird, innerhalb eines absehbaren Zeitraums eine Spielhallenerlaubnis zu beantragen und zu erhalten. Dies dürfte insbesondere dem Aspekt der Chancengleichheit Rechnung tragen, wenn nach längstens 10 Jahren auch Neubewerber zu berücksichtigen sind, die ggf. aufgrund des nicht eingehaltenen Mindestabstands bis dato keine Berücksichtigung finden konnten.

Zu Nr. 8 (§ 11 HSpielhG)

Hinsichtlich der Regelung in § 11 Abs. 8 HSpielhG verweisen wir auf die derzeitige Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag). Nach dessen Intention soll insbesondere die Zuständigkeitsregelung in § 11 Abs. 8 HSpielhG gestrichen und ins Glücksspielgesetz überführt werden. Dieses sollte bereits jetzt berücksichtigt werden und die zuständige Behörde (RP Darmstadt) im Spielhallengesetz normiert werden.

Zu Nr. 9 (§ 12 HSpielhG)

Soweit im Gesetz selbst neue Tatbestände und Verpflichtungen eingefügt werden, müssen diese auch im Rahmen von Ordnungswidrigkeitentatbeständen eingeführt werden. Nur so steht den Vollzugsbehörden zur Durchsetzung der entsprechenden Norm ein adäquates Mittel zur Verfügung.

Zu Nr. 10 (§ 13 HSpielhG)

Soweit die Entscheidungsbefugnis der Städte und Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheiten im Zusammenhang mit der Ausnahmegenehmigung nach § 2 Abs. 3 HSpielhG gestrichen wird, so führt dieses dazu, dass hier neben einer Rechtsaufsicht zukünftig auch im Rahmen der Fachaufsicht eine Überprüfung von Abweichungsentscheidungen hinsichtlich der Unterschreitung des Mindestabstandes von 300 m mög-



lich wird. Dieses sehen wir seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes kritisch, da die Ausgestaltung dieser Abweichungsmöglichkeit auch im Rahmen der Rechtsaufsicht gemäß § 135 ff. HGO die Möglichkeit zum Einschreiten bei Rechtsverstößen ermöglicht. Zudem ist insoweit auch auf die Sachnähe der Entscheidungsträger vor Ort abzustellen, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ihre entsprechenden Entscheidungen zu treffen haben. Insoweit plädieren wir für die Beibehaltung der Zuständigkeit der Kommunen als Selbstverwaltungsangelegenheit.

Zu Nr. 11 (§ 14 HSpielhG)

Soweit in § 14 Abs. 2 Nr. 3 HSpielhG zukünftig auch die Spielverordnung als bundesrechtliche Reglementierung ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Hessischen Spielhallengesetzes aufgenommen wird, wird dies begrüßt, zumal es sich hierbei um eine entsprechende Forderung unseres Verbandes gehandelt hat. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Regelung, dass bezogen auf die Größe der jeweiligen Spielhallen, Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung von Geldspielgeräten enthalten sind, die nunmehr ausdrücklich auch in den Anwendungsbereich der Hessischen Normen fallen. Dieses wie auch die weitere rechtliche Klarstellung, wonach die Anwendbarkeit der Gewerbeordnung sowie einschlägiger, darauf beruhender Rechtsverordnungen angeordnet wird, ist zu begrüßen, da auch hier ein Rückgriff auf behördliche Möglichkeiten zum Einschreiten gewährleistet wird. Auch die ausdrückliche Einbeziehung der Dienstleistungsinformationspflichtenverordnung ist zu unterstützen, da hiermit auch Verpflichtungen zu Vorhaltung von Basisinformation zum Unternehmen einschließlich des Namens und der Anschrift der zuständigen Erlaubnisbehörde mitgeteilt werden müssen, was aus Sicht des Verbraucherschutzes zu begrüßen ist.

Soweit in der Begründung zu Nr. 11 a ausgeführt wird, dass lediglich deklaratorisch darauf hingewiesen wird, dass das Spielhallengesetz den § 33 i GewO ersetzt, gegenstandslos geworden ist, wird dies zum Teil von den Verwaltungsgerichten anders gesehen. Nach unseren Erfahrungen wird durchaus von den Verwaltungsgerichten problematisiert, ob tatsächlich mit Ablauf der Übergangsfrist zum 30.06.2017 die ursprünglich nach § 33 i GewO erteilten Erlaubnisse erloschen sind bzw. diese weitergelten. Insofern wird von Seiten der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass es keine Regelung über den Fortbestand der alten Konzessionen nach § 33 i GewO gibt. Soweit möglich, sollte hier eine Klarstellung im Gesetz mit aufgenommen werden, dass diese erteilten Erlaubnisse tatsächlich erloschen sind.

Zu Nr. 12 (§ 15 HSpielhG)

Die Möglichkeit, aufgrund zur Vermeidung unbilliger Härten von den Anforderungen in § 2 Abs. 1 und 2 HSpielhG abzuweichen, erschließt sich diesseits insbesondere in Bezug auf die Regelung des § 2 Abs. 1 HSpielhG (Verbot von Mehrfachkonzessionen)



nicht. Soweit § 2 Abs. 1 HSpielhG das Verbot von Mehrfachkonzessionen normiert und Abweichungsmöglichkeiten nicht mehr vorgesehen sind, sollten auch im Rahmen der Härtefallregelung keine Abweichungen mehr möglich sein. Aus diesseitiger Sicht sollte insofern eine Härtefallregelung bei Mehrfachkonzessionen gestrichen werden. Dieses wäre eine konsequente Regelung und Umsetzung des Gesetzeszwecks.

Zu Nr. 13 (§ 16 HSpielhG)

Die Verlängerung der gesetzlichen Geltungsdauer des Hessischen Spielhallengesetzes um weitere fünf Jahre bis zum 31.12.2022 halten wir für sinnvoll, da es sich hierbei um einen überschaubaren Zeitraum handelt und entsprechend der Vorgängerregelung auch hier der gleiche Zeitraum von fünf Jahren verankert wird, was es im Bereich des Spielhallenrechtes ermöglicht, zeitnah auf mögliche Veränderungen in der Praxis zu reagieren.

II. Weitere Anmerkungen

Aufgrund unserer Beratungspraxis und dem von uns geführten Verfahren vor den Verwaltungsgerichten möchten wir im Zusammenhang mit der Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes noch weitere Forderungen mit anbringen.

Nach wie vor halten wir eine klare gesetzliche Regelung für notwendig, in welcher Art und Weise Spielhallen bezeichnet werden dürfen. Gemäß § 2 Abs. 6 HSpielhG dürfen Spielhallen nur als „Spielhalle“ bezeichnet werden. Alle anderen Bezeichnungen sind verboten. Darüber hinaus regelt § 2 Abs. 5 HSpielhG, dass bei der äußeren Gestaltung der Spielhallen keine Werbung für den Spielbetrieb ausgehen darf.

Trotz des klaren Wortlautes gibt es diesbezüglich Auslegungsschwierigkeiten und Probleme hinsichtlich des Vollzugs zur Außengestaltung von Spielhallen. Festzustellen ist gerade in Bezug auf die Außengestaltung von Spielhallen, dass hier eine sehr unterschiedliche Handhabung hessenweit erfolgt, die für eine gesetzgeberische Klarstellung spricht.

Soweit in der Begründung unter A. Allgemeines darauf hingewiesen wird, dass allenfalls Namenszusätze zu dem Wort „Spielhalle“ hinzutreten können und diese in Größe und Gestaltung deutlich in den Hintergrund treten müssen und nicht spielanziehend sein dürfen, führt dies nicht zu einer Klarstellung. Sollten die Namenszusätze zulässig sein, sollte dies auch klar im Gesetz geregelt sein und nicht nur in der Begründung.

Auch der weitere Hinweis, dass gemäß § 8 Abs. 3 HSpielhG nicht nur die Abgabe kostenloser Getränke oder Speisen verboten ist, sondern auch Getränke und Speisen, bei denen das Entgelt deutlich unter dem marktüblichen Vergleichspreis liegt, sollte zur Klarstellung selbst ins Gesetz mit aufgenommen werden.



Des weiteren haben sich in Bezug auf den Betrieb von Spielhallen Probleme hinsichtlich der Abgrenzung zu Gaststättenbetrieben und daraus folgend zum Nichtraucherschutz ergeben.

Weder im Spielhallengesetz noch im Hessischen Nichtraucherschutzgesetz sind spezielle Regelungen zum Rauchverbot in Spielhallen enthalten. Problematisch wird die Einhaltung des Nichtraucherschutzes dann, soweit in Spielhallen auch Speisen und Getränke gegen Entgelt verabreicht werden. Bereits mit Urteil vom 04.10.1988 hat das Bundesverwaltungsgericht (Az.: 1 C 59/86) entschieden, dass die Einrichtung eines Gaststättenbetriebes in Spielhallen grundsätzlich möglich ist.

Soweit allerdings Speisen und Getränke in Spielhallen angeboten werden, liegt ein Mischbetrieb mit gastronomischem Nebenzweck vor, der letztlich die Anwendung des Nichtraucherschutzes begründet. Wir halten es für angebracht, eine klare Regelung zu treffen, dass grundsätzlich in Spielhallen ein Rauchverbot normiert wird, um so Vollzugsschwierigkeiten in Bezug auf die Abgrenzung von Spielhallen/Gaststätten/Rauchergaststätten vor Ort zu verhindern.

Im Interesse unserer Mitgliedsstädte und Gemeinden bitten wir unsere Anmerkungen aufzugreifen.

An der mündlichen Anhörung am 07.09.2017 wird der Hessische Städte- und Gemeindebund durch Herrn Verwaltungsdirektor Johannes Heger vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich Backhaus

Direktor



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung
z.Hd. Frau Ausschussgeschäftsführerin
Claudia Lingelbach
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden
Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 15
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-99
e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: wobbe@hlt.de
www.HLT.de
Datum: 15.08.2017
Az. : Wo/108.36; 630.85

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG), LT-Drs. 19/5016

Ihr Schreiben vom 30.06.2017, Az. IA2.2
Stellungnahme des Hessischen Landkreistages

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Frau Lingelbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns den Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes zur Stellungnahme zugeleitet haben. Auf der Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder erklärt sich der Hessische Landkreistag hierzu nunmehr wie folgt:

Gegen den Entwurf bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.

Im Detail wurden wir aus einzelnen Landkreisen auf folgende Punkte hingewiesen, die wir auch schon im Rahmen der Anhörung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung zum Referentenentwurf vorgetragen haben:

- In § 2 Abs. 1 sollte nach dem ersten Halbsatz und vor dem Komma in einem Klammerzusatz das Wort (*Mehrfachspielhalle*) explizit aufgenommen werden, um sämtliche Missverständnisse auszuräumen.
- Aus Sicht eines Landkreises sollte § 2 Abs. 5 und 6 weiter konkretisiert werden. Aus den bisherigen Regelungen gehe noch nicht genügend deutlich hervor, was mit der äußeren Gestaltung einer Spielhalle gemeint sei, d.h. ob das Verbot auch für ggf. in der Nähe der Spielhalle befindliche Säulen mit weithin sichtbarem Logo gelte. Diese Frage sei auch häufiger gerichtsanhängig.

- Zu § 4 Abs. 1 wird vorgeschlagen ggf. in den neu zu fassenden Vollzugshinweisen zu konkretisieren, welche öffentlichen Bedürfnisse oder welche besonderen örtlichen Verhältnisse eine Verlängerung der Sperrzeit rechtfertigen.
- Bezüglich § 8 Abs. 3 wird eine Konkretisierung dahingehend gewünscht, dass eine klare Aussage hinsichtlich der Abgabe von Speisen und Getränken getroffen wird. Zumindest eine diesbezügliche Klarstellung und Aktualisierung der Vollzugshinweise sei wünschenswert. In diesem Zusammenhang sei es auch sinnvoll, eindeutige Aussagen hinsichtlich der Einrichtung von Raucher- oder Nichtraucherspielhallen, bzw. generellen Rauchverböten zu treffen.
- Des Weiteren wird vorgeschlagen, in § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 die Worte „§§ 2 bis 8“ zu ersetzen durch die Worte „§§ 2 bis 4 und 7“. Die bisherige Regelung schlieÙe auch gesetzliche Anforderungen an das Verhalten der Betreiber und ihrer Beschäftigten ein, die vor Inbetriebnahme einer Spielhalle nicht geprüft werden könnten. Zudem könne die Nichteinhaltung dieser Bestimmungen durch kostenpflichtige Anordnungen durchgesetzt und mit Geldbußen geahndet werden.
- Eine Anregung zu § 9 Abs. 3 geht dahin, neben der vorgesehenen Befristung der Konzession auf zehn Jahre auch eine Mindestkonzessionszeit von z.B. fünf Jahren festzuschreiben.
- Aus einem weiteren Landkreis kommt der Hinweis, dass in nicht wenigen Spielhallen Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in einem kleineren Teil der Spielhalle geballt aufgestellt würden, während der größere Flächenanteil frei von Geldspielgeräten sei. Es wird daher vorgeschlagen, eine Bestimmung aufzunehmen, die vorgibt, die Spielgeräte auf mindestens 50% der Spielhallenfläche zu verteilen. Das gebiete der Spielerschutz, denn das allzu enge Zusammenstellen der Geldspielgeräte ermögliche es, dass bis zu vier Geräte gleichzeitig von einem Gast bespielt werden könnten. Die Bestimmung der SpielV seien nicht geeignet, derartige Zustände zu beseitigen. Zu verweisen sei hier auf BVerwG, Urt. v. 30.03.1993 – 1 C 16.91; BVerwG, Beschl. v. 17.07.1995 – 1 B 23.95; OVG NRW, Beschl. v. 16.01.2001 – 4 A 802/00. Diese Rechtsprechung ist vielen Kommunen nicht bekannt, so dass das Problem oft nicht erkannt und dementsprechend nicht angegangen wird.

Da von uns im Rahmen der mündlichen Anhörung inhaltlich nichts beigetragen werden könnte, was über die vorstehende Positionierung hinausgeht, bitten wir um Verständnis, wenn wir im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung auf eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung verzichten.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Drexelius
Direktor



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Hessischer Landtag

Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Forschungsstelle Glücksspiel (502)

Prof. Dr. Tilman Becker
Geschäftsführender Leiter

Bearbeitet von Prof. Dr. Tilman Becker
T +49 711 459 22599
F +49 711 459 22601
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

21. August 2017

Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung Hessen für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,
vielen Dank für Ihr Schreiben vom 30.06.2017, in dem Sie mich um eine schriftliche
Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf gebeten haben. Dieser Bitte komme ich hiermit
gern nach.

Das Hessische Spielhallengesetz soll geändert werden, um dadurch den Vollzug zu
optimieren. Damit ist eine Verbesserung der Regulierung angestrebt. Die wesentlichen
Änderungen in dem Gesetzesentwurf betreffen die Sozialkonzepte der
Spielhallenbetreiber und die Spielersperre. Aus diesem Grund soll vor allem auf diese
beiden Aspekte in dieser Stellungnahme eingegangen werden. In einem weiteren Punkt
soll jedoch auf ein grundsätzliches Problem der gegenwärtigen Gesetzgebung bei dem
Automatenspiel eingegangen werden. Weitere Änderungen in der Regulierung des
Automatenspiels sind notwendig, um die Regulierung zu verbessern.

1. Zu den Sozialkonzepten bei dem Automatenspiel

Es ist in dem Gesetzesentwurf geplant, dass die in den „Richtlinien zur Vermeidung und
Bekämpfung von Glücksspielsucht“ geforderten Daten und Berichte (Sozialkonzept) nun
nicht mehr alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden vorzulegen sind, sondern es
als ausreichend angesehen wird, wenn diese Berichte eingesehen werden können oder
der Behörde auf Verlangen übersandt werden.

Ein Sozialkonzept ist vor allem dann sinnvoll, wenn es auch tatsächlich gelebt wird. Es ist

115

nachzuvollziehen, dass die Aufsichtsbehörden mit der Evaluierung von Sozialkonzepten sowohl fachlich als auch von der Ausstattung her überfordert sind. Aber der Gesetzesentwurf geht hier ganz in die falsche Richtung und wird mit dazu beitragen, dass die Sozialkonzepte an Bedeutung verlieren werden bzw. nicht die Bedeutung erlangen werden, die Ihnen von dem Gesetzgeber eigentlich zugedacht ist. Es gibt mittlerweile schon Vorlagen für Sozialkonzepte, die von der Automatenwirtschaft entwickelt wurden. Diese Vorlagen werden von den Anbietern übernommen, ohne dass diese sich mit den Zielen eines Sozialkonzepts auseinandersetzen müssen. Die Sozialkonzepte werden als weitere Formalität betrachtet, die abgehakt werden muss. Mit der geplanten Änderung wird die Bedeutung von Sozialkonzepten weiter minimiert und nicht optimiert.

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag sind die Anbieter von Lotterien und Sportwetten im Internet verpflichtet, ihre Sozialkonzepte wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Dies gilt sogar für Lotterien mit einem geringeren Gefährdungspotential, wie die Soziallotterien (Aktion Mensch, Deutsche Fernsehlotterie). Es besteht kein Zweifel, dass das Suchtgefährdungspotential des Automatenspiels ungleich höher ist, als bei den Soziallotterien. Trotzdem sind die Anforderungen an ein Sozialkonzept ungleich geringer. Eine wissenschaftliche Evaluierung ist hier nicht gefordert. Dies widerspricht nicht nur der von dem Europäischen Gerichtshof geforderten konsistenten und systematischen Regulierung des Glücksspiels, sondern ist auch aus suchtpreventiver Sicht nicht verhältnismäßig.

Eine wissenschaftliche Evaluierung eines Sozialkonzepts überprüft die einzelnen Maßnahmen. Dabei wird deutlich, welchen Beitrag eine Maßnahme zu der Prävention der Glücksspielsucht leisten kann. Die wissenschaftliche Evidenz für den Erfolg von Maßnahmen wird dargelegt. Weiterhin wird überprüft, ob und wie die gesetzlich vorgesehenen und in dem Sozialkonzept dargelegten Maßnahmen auch wirklich in der Praxis umgesetzt wurden. Im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluierung werden die Daten, die von dem Anbieter gesammelt wurden, auf Vollständigkeit geprüft und analysiert. Eine Reihe weiterer Fragen werden beantwortet: Wie und in welchem Umfang werden die Informations- und Aufklärungspflichten wahrgenommen? Wie und mit welchen Inhalten erfolgt die Schulung der Mitarbeiter? Wie sind die Zuständigkeiten für die Suchtprevention im Unternehmen verteilt? Wie erfolgen die Hinweise auf die Suchtgefahr und auf Hilfeeinrichtungen? Wie werden die Spieler über die Auszahlungsquote informiert? Neben der Anzahl der ausgesprochenen Spielersperren, der Anzahl der Entsperrungen, der Anzahl der dokumentierten Präventionsgespräche, der Anzahl der dokumentierten Vermittlungen in Suchtberatungsstellen, der Anzahl abgewiesener Minderjähriger und abgewiesener gesperrter Spielerinnen und Spieler sollte in den Sozialkonzepten auch dargestellt werden, ob und wie gesperrte Spieler seitens des Unternehmens begleitet werden (Sichtwort Sperrberater), was die Anforderungen an eine Entsperrung sind etc.

Eine solche wissenschaftliche Evaluierung dient der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung.

Die Bedeutung der Sozialkonzepte sollte nicht, wie in dem Gesetzesentwurf vorgesehen, reduziert werden, sondern im Gegenteil aufgewertet werden. Hier wäre zu fordern, dass die Sozialkonzepte alle zwei Jahre wissenschaftlich zu evaluieren sind von Wissenschaftlern, die nicht für die Erstellung der Sozialkonzepte verantwortlich waren. Auch eine „wissenschaftliche“ Selbstevaluation durch die Unternehmen selber oder durch die Verbände sollte nicht als ausreichend angesehen werden. Nur durch die Evaluierung durch unabhängige Wissenschaftler kann es zu einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung in den suchtpreventiven Maßnahmen, die die Sozialkonzepte vorsehen, kommen. ***In dem Hessischen Spielhallengesetz sollte vorgesehen werden, dass das Sozialkonzept eines Anbieters alle zwei Jahre (auf dessen Kosten) wissenschaftlich zu evaluieren ist und die Ergebnisse dieser Evaluation der Glücksspielaufsicht vorzulegen sind.***

2. Zu dem Sperrsystem

Eine Spielersperre ist in der Regel eine freiwillige Selbstverpflichtung, die der Spieler eingeht. Dabei gilt es zu beachten, dass Spielersperrern auch von nicht als problematisch oder pathologisch einzuordnenden Spielern als Mittel zur Kontrolle ihrer finanziellen und zeitlichen Ressourcen genutzt werden.¹ Nach den bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Sperre aus der Schweiz handelt es sich bei einem Drittel der gesperrten Spieler um unproblematische Spieler, bei etwas mehr als einem Drittel um problematische Spieler und nur bei etwas weniger als einem Drittel um pathologische Spieler.² Bei einer Selbstsperre ist daher nicht „grundsätzlich vom Vorliegen einer Spielsucht oder Spielsuchtgefährdung auszugehen“.³

Aus suchtpreventiver Sicht sollte eine Spielersperre sich an den Bedürfnissen der unterschiedlichen Spieler orientieren. Ein Sperrsystem, wie es derzeit in Hessen gilt, erfüllt diesen Zweck nicht. Eine Entsperrung ist nur sehr schwer möglich. Damit ist die Schwelle, sich sperren zu lassen, sehr hoch.

¹ Einen Überblick geben Griffiths, M. D., & Auer, M. (2016). Should Voluntary “Self-Exclusion” by Gamblers be used as a Proxy Measure for Problem Gambling? *MOJ Addiction Medicine & Therapy*, 2(2), 2–4. <https://doi.org/10.15406/mojamt.2016.02.00019>

² Lischer, S., Auerbacher, S. und Schwarz, J. (2016): Die Spielersperre im Kontext des Spielerschutzes. Abschlussbericht der Studie finanziert durch Mandat Interkantonales Programm Glücksspielsuchtprävention der Nordwest- und Innerschweiz (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, UR, ZG), vertreten durch Sucht Schweiz, Luzern, November 2016.

³ Wie in der Begründung zu dem Gesetzesentwurf geschrieben.

Weiterhin wäre dafür zu sorgen, dass ein gesperrter Spieler die Möglichkeit hat, sich beraten zu lassen. Hier wäre das Konzept eines freiwilligen Sperrberaters sicherlich eine sinnvolle Lösung.

In der gegenwärtigen Form der Spielersperre in Hessen ist der Anbieter für die Entsperrung verantwortlich. Hier stellt sich die Frage, ob dies wirklich sinnvoll ist. Zwar werden die Voraussetzungen für eine Entsperrung in der Begründung für den Gesetzesvorschlag skizziert (suchtmedizinisches Gutachten, geordnete Finanzen), diese Voraussetzungen sorgen jedoch dafür, dass die Selbstsperre nur noch als Maßnahme zur Schadensminderung aber nicht als präventives Instrument eine Bedeutung erlangen kann. Angesichts des Potentials einer Sperre für die Suchtprävention ist dies sehr bedauerlich.

Es ist zu begrüßen, dass die Daten zur Sperre in anonymisierter Form zu Forschungszwecken übermittelt werden dürfen. Aber auch hier gilt wiederum, dass, wenn ein politisches Interesse daran besteht, das Sperrsystem weiter zu verbessern, eine wissenschaftliche Evaluierung des Sperrsystems sehr sinnvoll wäre. So könnte eine wissenschaftlich begründete kontinuierliche Verbesserung des Systems erreicht werden.

Das gegenwärtige Sperrsystem hat vor allem einen Verbesserungsbedarf in drei Richtungen. Es sollte zu einem übergreifenden Sperrsystem zumindest für das Automatenpiel unter Einbeziehung aller aufgestellten Automaten weiterentwickelt werden. Noch besser wäre ein spielformen- und bundesländer-übergreifendes Sperrsystem. Zweitens sollte es flexiblere Möglichkeiten der Sperrdauer geben, da dieses Instrument nicht nur von stark pathologischen Spielern eingesetzt wird (siehe oben) und die Entsperrung sollte einfacher möglich sein. Und drittens sollte die Verknüpfung mit dem Hilfesystem bzw. mit niedrigschwelligen Angeboten, wie einem Sperrberater, verbessert werden. Den gesperrten Spieler sollte so etwas wie ein Sperrberater zur Seite gestellt werden, dem auch bei der Entsperrung dann eine entscheidende Funktion zukommt. Diese und weitere Verbesserungen könnten im Rahmen einer Studie zu dem Sperrsystem bzw. kontinuierlich im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluierung erreicht werden. Hierfür wären die datenschutzrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Eine Befragung der gesperrten Spieler durch Wissenschaftler sollte möglich sein. ***In dem Hessischen Spielhallengesetz wäre die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die Glücksspielaufsichtsbehörden bzw. von Ihnen beauftragte Wissenschaftler die gesperrten Spieler zu dem Zweck einer wissenschaftlichen Untersuchung kontaktieren dürfen.***

3. Zu der Regulierung des Automatenspiels

Die Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten sind in Spielhallen aber genauso auch in Gaststätten zu finden. Der Gesetzgeber sieht bei dem Automatenpiel in Spielhallen

Mindestabstandsregeln vor. Hier hat eine Identifizierung der Spieler und ein Abgleich mit der Sperrdatei stattzufinden. Dies gilt nicht für das Automatenpiel in Gaststätten. Wenn sich ein Spieler in einer Spielhalle hat sperren lassen, kann er oder sie ohne Probleme in die Gaststätte nebenan gehen und dort an seinem Lieblingsspiel weiter spielen und eventuell dazu sogar Alkohol trinken.

Die Schließung von Spielhallen auf Grund der Mindestabstandregel und des Verbots der Mehrfachkonzessionen wird dazu führen, dass das Automatenpiel in Gaststätten weiter zunehmen wird. Dies ist bereits zu beobachten. Derzeit „erlebt der Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben nach Jahren des Geräteabbaus eine Renaissance“. Der zentrale Grund hierfür ist nicht die „Auferstehung der klassischen Gastronomie“, sondern die „Geburt eines neuen Spektrums der Gastronomie“: Spielcafes, Spielimbisse, Sportbistros, etc.⁴ Der Markt der neuen Automatenpiel-Gastronomie wird durch die Umsetzung des Verbots der Mehrfachkonzessionen und der Mindestabstandsregeln einen nie dagewesenen Boom erleben. Es ist dringend angebracht, dass sich der Gesetzgeber dieses Problems, wenn möglich sogar rechtzeitig, annimmt. Es gibt mehrere Lösungsmöglichkeiten, auf die hier aber nicht weiter eingegangen werden soll, weil die rechtliche Bewertung möglicher Lösungsmöglichkeiten sehr komplex ist und nicht Inhalt der angestrebten Gesetzesänderung. Aber zumindest soll bei dieser Gelegenheit auf dieses Problem aufmerksam gemacht werden.

Mit freundlichen Grüßen,

Ihr



(Tilman Becker)

⁴ Vgl. hierzu ausführlich Trümper, J. und C. Heimann: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland: Stand 1.1.2016.

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Landesentwicklung
Herrn
Clemens Reif MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Gesetzentwurf zur Änderung des Spielhallengesetzes

Sehr geehrter Herr Landtagsabgeordneter Reif,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Gesetzentwurf findet die grundsätzliche Zustimmung des Hessischen Städtetages. Die von uns im Rahmen der Evaluation und Ministeriumsanhörung eingebrachten Vollzugsschwierigkeiten werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf überwiegend behoben.

Insbesondere war die Korrektur der zweifelhaften Abweichungsmöglichkeit vom Verbot der Mehrfachkonzession in § 2 Abs 3 HSpielhG (aktuell gültige Fassung) auch gesetzlich erforderlich.

Die Anpassung der Sperrzeit, wonach Spielhallen hessenweit grundsätzlich von 4 Uhr bis 10 Uhr geschlossen bleiben (§ 4 Abs. 1 HSpielhG), unterbindet Verschiebungsmöglichkeiten des 6-Stunden-Zeitraumes und damit einen Spielertourismus innerhalb der Gemeinde oder in Nachbargemeinden.

Gerade überregional agierende Spielhallenbetreiber hatten die bisherigen Handlungsoptionen mehrerer Spielstätten zur

Ihre Nachricht vom:
30.06.2017

Ihr Zeichen:
I A 2.2

Unser Zeichen:
TA 108.36 Oe/Zi

Durchwahl:
0611/1702-26
E-Mail:
oegel@hess-staedtetag.de

Datum:
24.08.2017

Stellungnahme-Nr.:
082-2017

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Unternehmensstrategie gemacht.

Mit der Aufnahme eines Mindestabstandes von 500 m zu Jugendeinrichtungen (§ 2 Abs. 3 E-HSpielhG) misst auch der hessische Gesetzgeber dem Jugendschutz im Sinne einer Vorbeugung von Glücksspielsucht und der Verhinderung einer Allgegenwärtigkeit von Glücksspielangeboten im Alltag und besonders beim Automatenpiel hohe Bedeutung bei. Bisherige Studien zur Entstehung von pathologischem Spielverhalten unterstützen derartige Annahmen. Auch Entscheidungen der obersten Gerichte tragen auf diese Argumentationen gestützte Regelungen anderer Bundesländer.

Wir regen allerdings an zu prüfen, ob nicht "vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen" gemeint ist, weil ansonsten – rein nach dem Wortlaut – Jugendeinrichtungen, die nicht (auch) von Kindern aufgesucht werden, aus der Relevanz herausfallen würden.

Bei der Abgabe von Speisen und Getränken sollte das Gesetz klare Vorgaben machen, ob überhaupt und ggf. inwieweit die Spielhallenbetreiber Speisen und Getränke in Spielhallen abgeben dürfen. Zwar hat der Hessische VGH mit seiner Entscheidung vom 10.02.2014 klargestellt, dass es sich bei der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken um eine unzulässige, nicht spielbezogene „sonstige Vergünstigung“ i.S.v. § 8 Abs. 3 HSpielhG handelt. Gleichwohl gibt es Spielhallenbetreiber, die Speisen und Getränke unter Selbstkostenpreis abgeben. Eine klare Abgrenzung mit eindeutigen Kriterien Spielhalle/Gaststätte sollte zumindest in den Verwaltungsvorschriften vorgegeben werden.

Der Gesetzentwurf sieht die Änderung der Laufzeit einer Spielhallenerlaubnis nach § 9 Abs. 3 HSpielhG auf längstens 10 Jahre vor.

Im Widerspruch dazu steht der Entwurf zu § 15 Abs. 1 Satz 3 HspielhG. Diese Bestimmung sieht bei einem Härtefall weiterhin eine Erlaubnis mit einer Laufzeit von 15 Jahren vor. Es ist nicht ersichtlich, warum bei einer Härtefallentscheidung die Laufzeit länger sein darf als die reguläre, längste mögliche Dauer einer Spielhallenerlaubnis nach § 9 Abs. 3 HSpielhG.

Eine Angleichung der beiden Zeiträume ist erforderlich.

Weiterhin ist unseren Mitgliedsverwaltungen an einer gesetzlichen Klarstellung gelegen, nach der Geldspielgeräte in der Spielhalle gleichmäßig über die konzessionierte Fläche zu verteilen sind. Derzeit ist es vermehrt so, dass Spielhallen formal über zwei Etagen gehen, um die 144 m² als Voraussetzung für das Aufstellen von 12 Geldspielgeräten zu erhalten. Tatsächlich stehen die Spielgeräte aber nur eng (50 - 60 m²) auf der Ebene eines Geschosses. Damit wird die mit der 12-m²-Regelung gewollte Verteilung der Geräte zur Vorbeugung gegen gleichzeitiges Spielen an mehreren Geräten ausgehebelt.

Beim Nichtraucherschutz hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit klar zu regeln, ob in Spielhallen das Rauchen erlaubt ist oder nicht. In der Praxis wird der Nichtraucherschutz über das Gaststättengesetz hergeleitet. Möglich wäre auch ein abgegrenzter selbständiger Raucherbereich, der kleiner als der Rest der Spielhalle ist. Dann wären darin maximal 5 Geldspielgeräte zulässig.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Direktor

Stadtverwaltung (Amt 32), Postfach 111731, 60052 Frankfurt am Main

Per E-Mail an c.lingelbach@ltg.hessen.de und
m.eisert@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Auskunft erteilt Herr Schauer	Zimmer 2.092
Telefon Durchwahl (069) 212 - 42411	Fax (069) 212 - 43330

E-Mail
gewerbeinfo@stadt-frankfurt.de

Ihre Nachricht/Ihre Zeichen v. 30.06.2017, I A 2.2	Unsere Zeichen 32.2 Re
---	---------------------------

Datum *25.08.2017*

Schriftliche und mündliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Spielhallengesetzes – Drucksache 19/5016

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns auch im Namen von Herrn Stadtrat Frank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. An der mündlichen Anhörung wird für die Stadt Frankfurt am Main die Unterzeichnerin, Frau Dagmar Reiningger, Abteilungsleiterin Ordnungsangelegenheiten im Ordnungsamt Frankfurt am Main, zusammen mit der Vertreterin des Hessischen Städtetages teilnehmen.

Im Rahmen der der Anhörung zur Evaluation des Hessischen Spielhallengesetzes durch das zuständige Ministerium hatten wir bereits im Vorfeld über den unsere kommunalen Interessen vertretenden Hessischen Städtetag Stellung genommen. Viele unserer seinerzeitigen Anregungen, insbesondere zu bestehenden Vollzugsproblemen haben im nun vorliegenden Regierungsentwurf bereits Eingang gefunden.

Der in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf findet unsere Zustimmung, insbesondere bezüglich der dem Grunde nach seit Inkrafttreten im Jahre 2012 ausstehenden Korrektur des § 12 Abs. 1 Nr. 7 (Sperrzeitverstoß) und der Beseitigung der zweifelhaften Abweichungsmöglichkeit vom Verbot der Mehrfachkonzession in § 2 Abs 3 (aktuell gültige Fassung).

Wir begrüßen ausdrücklich die vorgesehenen Anpassungen im Bereich der Sperrzeitregelung des § 4. Denn nur durch den generellen Entfall der Verschiebungsmöglichkeit des 6-Std-Zeitraumes kann ein Spielertourismus (zumindest innerhalb der Landesgrenzen) wirksam unterbunden werden. Die Klarheit der Regelung vereinfacht letztendlich auch der Landespolizei im Streifendienst die flächendeckende

Hausanschrift:
Kleyerstraße 86
60326 Frankfurt am Main
RMV-Haltestelle Ordnungsamt
ordnungsamt@stadt-frankfurt.de
www.ordnungsamt.frankfurt.de

Hotline:
Tel.: 069 212-44422
Fax: 069 212-44423

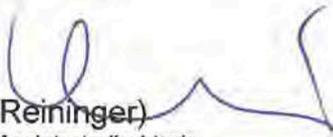
Sprechzeiten:
Mo.: 08.00–13.00 Uhr
Mi.: 07.30–15.00 Uhr
Do.: 13.00–18.00 Uhr
Fr.: 07.30–12.00 Uhr

Nach Terminvereinbarung:
Mo.: 13:00 – 18:00 Uhr
Do.: 08:00 – 13:00 Uhr

Überwachung der Einhaltung des Sperrzeitbeginns um 4.00 Uhr, wenn Erlaubnisbehörden üblicher Weise nicht im Dienst sind.

Wir begrüßen ebenfalls die Aufnahme eines ausdrücklichen Mindestabstandes zu Jugendeinrichtungen. Denn genau die damit zweifelsfrei beantwortete Fragestellung, ob dies überhaupt dem Willen des hessischen Gesetzgebers entspricht, wenn dieser – anders als Spielhallenregelungen in anderen Bundesländern – diese Anforderung nicht formuliert, ist Gegenstand eines noch heute beim VGH Kassel anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens zur Ablehnung eines Antrages nach § 9 HSpiehlG in Frankfurt am Main im Jahre 2015, in dem der Antragsteller von einer bundesweit agierenden, auf Glücksspielrecht und angrenzende Fachgebiete spezialisierten Kanzlei aus Köln vertreten wird.

Mit freundlichen Grüßen
Im/Auftrag



(Reininger)
Magistratsdirektorin

DER BEAUFTRAGTE
DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

per E-Mail

Ev. Kirche in Hessen und Nassau · Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck · Ev. Kirche im Rheinland

Der Vorsitzende des
Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung
Herrn MdL Clemens Reif
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

28.08.2017

Betr.: Schriftliche und mündliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes
Aktenzeichen: I A 2.2

Sehr geehrter, lieber Herr Reif,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Evangelischen Kirchen in Hessen danke ich Ihnen, zu dem oben genannten Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

I.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen haben bereits in der Vergangenheit immer wieder vor den Gefahren durch öffentlich veranstaltete Glücksspiele, insbesondere vor dem wissenschaftlich nachgewiesenen hohen Suchtrisiko des Spielens an Geldspielgeräten, gewarnt. Nach Angaben der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung sind gegenwärtig in Deutschland 0,68 Prozent der Bevölkerung von problematischem und 0,82 Prozent von pathologischem Glücksspielverhalten betroffen. Deshalb begrüßen die Evangelischen Kirchen in Hessen grundsätzlich das fortgesetzte Bestreben des Gesetzgebers, den Glücksspielmarkt zu regulieren.

II. Im Einzelnen nehmen die Evangelischen Kirchen in Hessen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung wie folgt Stellung:

Oberkirchenrat Jörn Dulige

Büro: Mosbacher Straße 20 · 65187 Wiesbaden · Tagungsräume: Brentanostraße 3 · 65187 Wiesbaden
Telefon 06 11 / 53 16 46 - 0 · Telefax 06 11 / 53 16 46 - 20 · E-Mail: mail@ev-buero-wiesbaden.de

Zu § 2 Abs. 1 i.V.m dem bisherigen Abs. 3

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen, dass von dem generellen Verbot eines baulichen Verbundes von Spielhallen nicht länger abgewichen werden kann. Dies entspricht im Übrigen der Vorgabe des § 25 Abs. 2 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV).

Zu § 2 Abs. 2

Die Evangelischen Kirchen in Hessen erachten nach wie vor den normierten Mindestabstand von 300 Metern zum Schutz vor einem Entstehen von Glücksspielsucht als zu gering und stellen in Frage, inwieweit die im Einzelfall beibehaltene Ausnahmemöglichkeit von dem Mindestabstandgebot nicht ebenfalls besser entfallen sollte.

Daneben plädieren sie weiter dafür, den Mindestabstand von 300 Metern auf 500 Meter Luftlinie generell – ohne Ausnahme – zu vergrößern.

Dies würde, wie die Hessische Landesstelle für Suchtfragen e.V., vorgerechnet hat, innerhalb eines Quadratkilometers die mögliche Anzahl von Spielhallen von bisher 9 auf 5 reduzieren.

Flankierend halten es die Evangelischen Kirchen in Hessen analog zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Hessisches Spielhallengesetz aus dem Jahr 2011 für sinnvoll, dass eine bestimmte Einwohnerzahl für den Betrieb einer Spielhalle festgelegt wird. Denn durch das Erfordernis einer angemessen hohen Bevölkerungsdichte je Spielhalle wird das gesetzgeberische Ziel, einen in geordneten und überwachten Bahnen verlaufenden Spielbetrieb zu bewirken und der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubtem Glücksspiel entgegenzuwirken (§ 1 Abs. 3 Nr. 2), noch effektiver erreicht.

Zu § 2 Abs. 3

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen, dass ihrer Bitte nach einem Mindestabstand von Spielhallen von mindestens 500 Metern Luftlinie zumindest zu Einrichtungen und Örtlichkeiten, die vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, in dem Gesetzentwurf der Landesregierung entsprochen worden ist. Gleichzeitig verweisen sie jedoch auf den Änderungsvorschlag zu § 2 Abs. 2 (s.o.).

Zu § 4

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen die Unterbindung des sogenannten „Spielhallenhoppings“ in Absatz 1. Sie plädieren aber zum Schutz vor dem Entstehen einer Glücksspielsucht für restriktivere Öffnungszeiten und damit für eine Ausweitung der festgelegten 6-stündigen Sperrzeit.

Aus dem gleichen Grund sprechen sich die Evangelischen Kirchen in Hessen dafür aus, in Absatz 2 anstelle der Ruhezeiten Spielverbotstage aufzunehmen und die Sonntage und die gesetzlichen Feiertage insgesamt zu berücksichtigen. Diese Forderung entspricht im Übrigen dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Hessisches Spielhallengesetz aus dem Jahr 2011. Die seinerzeitige Begründung dazu, diese Tage besonderer Bedeutung dienen dem Gedenken und der Besinnung, wird von den Evangelischen Kirchen in Hessen ausdrücklich befürwortet. Zusätzlich würden es die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen, wenn eine Ruhezeit am Gründonnerstag ab 20 Uhr analog dem Hessischen Ladenöffnungsgesetz in das Gesetz mit aufgenommen würde.

Zu § 6

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen insgesamt die hierzu vorgeschlagenen Ergänzungen und Modifikationen, da sie die Möglichkeiten von Selbstsperrern und Fremdsperrern effektiver gestalten und absichern. In diesem Zusammenhang begrüßen sie auch die Pflicht zur Aushändigung der jeweiligen Sperrunterlagen an die zuständige Behörde bei Einstellung der gewerblichen Tätigkeit.

Zu § 9

Die Reduzierung der Dauer der Befristung für Errichtung und Betrieb einer Spielhalle von maximal 15 auf maximal 10 Jahre ist zu begrüßen.

Im Sinne einer präventiven Missbrauchsabwehr schlagen die Evangelischen Kirchen in Hessen vor, die zulässige Höchstdauer einer Befristung noch weitergehender zu reduzieren.

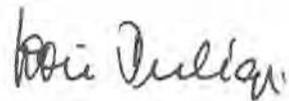
III.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen treten für sämtliche Maßnahmen ein, die dem effektiven Spielerinnen- und Spielerschutz dienen und geeignet sind, dem

Problemausmaß der Glücksspielsucht Grenzen zu ziehen. Die vorstehenden Anregungen sollen einen Beitrag dazu leisten.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen würden es daher begrüßen, wenn ihre Anliegen Berücksichtigung finden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Jörn Dulige



Horst Burghardt
Bürgermeister

Hugenottenstraße 55
61381 Friedrichsdorf
Telefon (0 61 72) 731 - 1212
Telefax (0 61 72) 731 - 51288

25. August 2017

Hessischer Landtag25

z. Hd. Frau Lingelbach

Guten Tag Frau Lingelbach,

vielen Dank für ihre Einladung zur o.a. Anhörung. Gerne hätte ich an der Anhörung teilgenommen. Leider ist es mir aufgrund anderer terminlicher Verpflichtungen nicht möglich. Auch bin ich aus Zeitgründen zur Zeit nicht in der Lage eine schriftliche Ausarbeitung vorzulegen.

Ich möchte in aller Kürze nur anmerken, dass ich die Intension des Gesetzentwurfes etwas gegen Spielsucht zu unternehmen für richtig halte, aber meiner Meinung nach der Ansatz, das Problem Spielsucht auf die privaten Spielhallen zu begrenzen falsch ist. Die privaten Spielhallen sind bereits jetzt besser reglementiert als die Spielbanken, die zum Teil in kommunaler Hand sind. Ein Besuch des sogenannten „Kleinen Spiels“ (Automatenspiel wie in Spielhallen) in der Spielbank Bad Homburg hat mich gelinde gesagt entsetzt. In einem einzigen Raum befinden sich über 150 Geldspielautomaten, an denen man vollkommen unreglementiert spielen kann.

Mit den Spielhallen in unserem Stadtgebiet haben wir wenig bis keine Probleme, im Gegensatz zu den „Bistros“, die wie Pilze aus dem Boden schießen und die Reglementierung des Gaststättengesetzes und Baurechts immer wieder versuchen durch mehrere Gaststätten nebeneinander, die aber miteinander verbunden sind, zu umgehen. Durch diese „Bistros“ wird die Qualität der Innenstadt stark negativ beeinträchtigt.

Da die Bauaufsicht nicht in unserer Zuständigkeit liegt, sind uns oft die Hände gebunden um wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Hier wäre es dringend erforderlich, dass uns der Landesgesetzgeber wirksame rechtliche Instrumente in die Hand gibt, sodass wir als kreisangehörige Kommune selbst handeln können.

Zum Schluss möchte ich das ungelöste Problem des Internetspiels ansprechen, ohne dass ich dies mit einem Vorschlag oder Forderung verbinden kann. Der Kampf gegen Spielsucht Bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes, denn sonst wird sich nur eine Verlagerung aber keine Lösung ergeben.

Mit freundlichen Grüßen
Horst Burghardt



DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herr Clemens Reif
Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen 73.50-ry/tr
*Bitte bei Antwort
angeben*

zuständig Herr Rydzy
Durchwahl 14 08 - 124

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 28.08.2017

Schriftliche und mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zu dem

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes - Drucks. 19/5016 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

es bestehen keine datenschutzrechtlichen Einwände gegen die vorgeschlagenen Neuregelungen. Der Gesetzentwurf enthält in § 6 (Spielersperre) und § 11 (Sperrsystem) einige begrüßenswerte Präzisierungen.

Kritik an bestehenden Vorschriften

Ich habe allerdings nach wie vor Bedenken gegen die Regelung zu Fremdsperren (§ 6 Abs. 3 Satz 2) zur Aufhebung der Sperren (§ 6 Abs. 6 und 7) und zur Löschungsfrist für Sperrdaten (§ 11 Abs. 6).

1) Fremdsperren

Die Kriterien für Fremdsperren sind zu unbestimmt. Die Vorschrift weist dieselben Schwächen auf wie die Regelung in § 8 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag, der sie nachgebildet wurde.

Unklar bleibt, wer die Dritten sind, die eine Spielersperre herbeiführen können. Daraus resultiert eine erhebliche Missbrauchsgefahr, da nach dieser Vorschrift jeder eine andere Person als spielsüchtig denunzieren könnte.

Unsere telefonische Erreichbarkeit: Mo.-Do. von 8:30 bis 12:00 Uhr sowie 13:00 – 16:00 Uhr und Fr. von 8:30 bis 12:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Es müssten objektivierbare Kriterien benannt werden, nach denen das Personal von einer Suchtgefährdung eines Spielers ausgehen kann. Stattdessen bleibt es dem Personal überlassen, nach eigenen Vorstellungen einen Spieler als suchtgefährdet einzuordnen.

Fraglich ist, wie der Erlaubnisinhaber wissen können soll, ob die Spieleinsätze außer Verhältnis zum Einkommen und Vermögen des Spielers stehen, da ihm die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Spieler in der Regel nicht bekannt sein dürften.

Dies gilt auch für den Sperrungsgrund, dass ein Spieler seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt. Darüber hinaus ist die Erforderlichkeit einer Sperre aus einem solchen Grund zweifelhaft. Zum Schutz der Erlaubnisinhaber vor Ausfallrisiken ist die Spielersperre nicht erforderlich, denn die Leistung wird gegen Vorauszahlung erbracht. Soll die Sperre dem Schutz der Spieler dienen, stellt sich die Frage, warum jemand, der finanziell Verpflichtungen wie z. B. Unterhalt-, Miet- oder Kaufpreiszahlungen nicht erfüllt, vom Glücksspiel in einer Spielhalle ausgeschlossen werden muss.

Es fragt sich ohnehin, ob der Gesetzgeber nicht generell auf das Instrument der Fremdsperre verzichten sollte. Bei einer stichprobenartigen Überprüfung von Spielhallen durch meine Behörde wurde festgestellt, dass in keiner der überprüften Spielhallen Anträge auf Fremdsperren gestellt worden waren. Der Befund deckt sich mit der Auswertung der zentralen Spielersperrdatei nach dem Hessischen Spielhallengesetz (OASIS HSpielhG), die das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Bericht vom 19.07.2017 dem Innenausschuss (Ausschussvorlage/INA/19/53) und dem Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss (Ausschussvorlage/SIA/19/96) vorgelegt hat. Danach waren zum Stichtag 31.12.2016 von den 13.421 Sperrungen nach OASIS HSpielhG 143, d.h. ca. 1%, Fremdsperren.

2) Aufhebung der Sperrungen

Es fehlen konkrete Bedingungen für die Aufhebung der Sperrungen. § 6 Abs. 7 des Entwurfs bestimmt lediglich, dass die Sperre frühestens nach einem Jahr aufgehoben werden kann, wenn der Spieler durch Vorlage geeigneter Unterlagen nachweist, dass der ursprüngliche Sperrgrund entfallen ist. In der Begründung zum Gesetzentwurf (Zu Nr. 6 Buchst. g) wird mit Hinweis auf die Rechtsprechung des BGH zum Spielersperrvertrag bei Spielbanken darauf hingewiesen, dass der Wegfall einer Spielsucht insbesondere durch Vorlage eines ärztlichen oder suchtmmedizinischen Gutachtens eines in Spielsuchtdiagnostik und –therapie ausgewiesenen klinischen Experten nachgewiesen werden könne. Es dürfte ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliegen, wenn der Gesetzgeber einen Spieler verpflichtet, dem Betreiber einer Spielhalle ein Gutachten mit hoch-

sensiblen medizinischen Daten zu überlassen, um den Nachweis des Wegfalls der Spielsucht zu erbringen. Weder im Arbeitsverhältnis noch im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis dürfen Arbeitgeber bzw. Dienstherr die Vorlage medizinischer Gutachten zur Feststellung der Arbeits- oder Dienstfähigkeit verlangen, sondern müssen sich mit einem Attest des Arztes oder Psychologen, in dem lediglich das Ergebnis der Untersuchung („Arbeits- oder Dienstfähig: ja oder nein“) vermerkt ist, zufriedengeben. Nichts anderes kann für den Nachweis des Wegfalls der Spielsucht gelten.

3) Aufbewahrungsfrist

Die Sperrdaten sind gem. § 11 Abs. 6 des Entwurfs erst am Ende des sechsten Jahres nach Ablauf der Sperre zu löschen. Auch die bisherige Regelung sieht eine 6-jährige Aufbewahrungs- und Löschungsfrist vor. Für eine derart lange Aufbewahrungsfrist findet sich jedoch weder im gegenwärtigen Gesetzentwurf noch im Gesetzentwurf der Landesregierung für ein hessisches Spielhallengesetz vom 24.1.2012 (Drucks. 18/5186) oder in der Begründung zur gleichlautenden Vorschrift in § 23 Abs. 5 Glücksspielstaatsvertrag eine Begründung. Eine 6-jährige Aufbewahrungsfrist, die künftig sogar maximal fast 7 Jahre betragen kann, wenn nämlich die Sperre am Jahresbeginn aufgehoben wird, erscheint unverhältnismäßig.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Ronellenfitsch

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per E-Mail

**An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Wirtschaft, Verkehr,
Energie und Landesentwicklung
Herrn Clemens Reif, MdL
Hessischer Landtag**

Frauenlobstraße 5
65187 Wiesbaden
Telefon: (0611) 3 60 08-0
Telefax: (0611) 3 60 08-20

28. August 2017
Az. 7.1.3.5. / KI-St

**Schriftliche und mündliche Anhörung im Hessischen Landtag
zur dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz
zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes
- Drs. 19/5016 -
Ihr Schreiben vom 30.06.2017 Az. I A 2.2**

Sehr geehrter Herr Reif,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir für Ihre freundliche Einladung, zu dem oben genannten Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

Bereits im Februar 2017 hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes vorgelegt. Wir haben mit Schreiben vom 18. April 2017 ausführlich zu diesem Gesetzentwurf Stellung genommen. Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes enthält im Wesentlichen die gleichen Regelungen wie der Gesetzentwurf vom Februar 2017.

Positiv ist an dem neuen Gesetzentwurf, dass nunmehr in § 2 Abs. 3 festgelegt ist, dass zu Einrichtungen, die vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie einzuhalten ist. Dieses war eine Forderung, die wir bereits zu dem Gesetzentwurf vom Februar 2017 aufgestellt hatten. Wir begrüßen es sehr, dass unsere Anregung umgesetzt wird.

Ansonsten sind unsere Änderungsvorschläge leider nicht berücksichtigt worden. An unserer damaligen Einschätzung hat sich nichts geändert. Wir möchten noch einmal darauf hinweisen, dass das Automaten-Geldspiel das mit Abstand gefährlichste Glücksspiel ist. In der Anlage fügen wir

Ihnen unsere Stellungnahme vom 18. April 2017 bei. Wir würden uns freuen, wenn die dort vorgetragenen Änderungsvorschläge nunmehr berücksichtigt würden.

Inhaltlich stimmen unsere Änderungsvorschläge mit vielen Punkten überein, die die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einem Gesetzentwurf im Jahr 2011 gefordert hatten.

An der mündlichen Anhörung wird die Unterzeichnerin teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen
i. A.



Prof. Dr. Magdalene Kläver
- Justiziarin des Kommissariats -

Anlage: - Stellungnahme des Kommissariates vom 18.04.2017

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per E-Mail

Frau
Dr. Irene Lausen
Hess. Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung

Frauenlobstraße 5
65187 Wiesbaden
Telefon: (0611) 3 60 08-0
Telefax: (0611) 3 60 08-20

18. April 2017
Az. 7.1.3.5. / KI-St

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes **Geschäftszeichen 073-a-14-09-04#009 – Schreiben vom 23.02.2017**

Sehr geehrte Frau Dr. Lausen,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir für die Möglichkeit, zum oben genannten Entwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

Als Hessen als eines der ersten Bundesländer nach Berlin und Bremen im Jahr 2012 ein Spielhallengesetz erlassen hat, haben wir dieses ausdrücklich begrüßt. Die in § 1 Abs. 3 des Hessischen Spielhallengesetzes von 2012 verfolgten Ziele halten wir nach wie vor für wichtig und schutzwürdig. Nach Einschätzung der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen gelten ca. 20.000 Menschen als krankhafte Glücksspieler (<http://www.fnp.de/lokales/frankfurt/Vielen-Spielhallen-in-Frankfurt-droht-das-Aus;art675,2405844>). Daneben werden noch einmal rund 20.000 Hessen mit einem problematischen Glücksspielverhalten eingestuft (<http://www.fnp.de/lokales/frankfurt/Vielen-Spielhallen-in-Frankfurt-droht-das-Aus;art675,2405844>). Glücksspielabhängigkeit ist seit 2002 als Krankheit anerkannt und etwa 80 Prozent der Betroffenen sind vom Automaten-Geldspiel abhängig. Es ist das mit Abstand gefährlichste Glücksspiel (alle Angaben aus <http://www.fnp.de/lokales/frankfurt/Vielen-Spielhallen-in-Frankfurt-droht-das-Aus;art675,2405844> mit Bezug auf die Hessische Landesstelle für Suchtfragen und deren Geschäftsführer Wolfgang

Schmidt-Rosengarten). Vor diesem Hintergrund halten wir einige Änderungen des oben genannten Entwurfs für erforderlich.

§ 2:

Wir erachten den Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie in Abs. 2 als nicht ausreichend. Vielmehr regen wir einen Mindestabstand von 500 Metern an. Insgesamt halten wir es für sinnvoll, dass eine bestimmte Einwohnerzahl für den Betrieb je einer Spielhalle festgelegt wird. Denn durch das Erfordernis einer angemessen hohen Bevölkerungsdichte je Spielhalle wird das Ziel, einen in geordneten und überwachten Bahnen verlaufenden Spielbetrieb zu bewirken (§ 1 Abs. 3 Nr. 2) noch besser erreicht. Im Jahr 2011 hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf über die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen in Hessen (Drucksache 18/3965) vorgelegt. In § 4 Abs. 1 dieses Gesetzentwurfes von 2011 ist festgelegt, dass die Erlaubnis von Spielhallen im Land Hessen nur zulässig ist, solange das Verhältnis von einer Spielhalle je angefangener 20.000 Einwohner der Gemeinde nicht überschritten ist. In der Begründung zu dieser Vorschrift wird auf die Ziele der Suchtprävention hingewiesen.

Außerdem erachten wir einen Mindestabstand von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen für sinnvoll, um so dem Jugendschutz nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 ausreichend Rechnung zu tragen. In § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes von 2011 wird ein Mindestabstand von 500 Metern zu Einrichtungen gefordert, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden.

Abs. 2 sollte kein Satz mit einer Ausnahmeregelung angefügt werden. Auch halten wir die Regelung in § 2 Abs. 3 des schon geltenden Hessischen Spielhallengesetzes für nicht nachvollziehbar. Hier ist eine restriktive Handhabung wünschenswert. Dies bedeutet, dass möglichst keine Ausnahmen zugelassen werden sollen. Daher regen wir an, den Abs. 3 komplett zu streichen und dem Abs. 2 keinen neuen Satz hinzuzufügen.

Schließlich würden wir es begrüßen, wenn die Anzahl der Spielgeräte pro Spielhalle festgelegt werden würde. In dem oben genannten Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen von 2011 ist in § 6 Abs. 2 festgelegt, dass in Spielhallen je 12 qm Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden darf und dass die Gesamtzahl der Geräte 25 nicht übersteigen darf. Außerdem ist dort festgelegt, dass der Aufsteller die Geräte einzeln oder in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen hat,

getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante.

§ 4:

Wir begrüßen es, dass die in Abs. 1 festgelegte Sperrzeit nunmehr bindend sein soll und auch verlängert werden kann. Da Spielhallen aber besonders geeignet sind, die Gefahr der Spielsucht in der Bevölkerung zu erhöhen, halten wir eine noch weiter gehende Regelung für geboten. Wir würden es begrüßen, wenn in Abs. 1 eine Öffnungszeit von nur 16 Stunden und eine Sperrzeit von 8 Stunden festgelegt würden.

In dem oben genannten Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2011 ist in § 8 Abs. 1 ebenfalls eine Sperrzeit von 8 Stunden festgelegt. Auch hier wird in der Gesetzesbegründung auf die Prävention vor Spielsucht hingewiesen.

Außerdem sollte in Abs. 2 die Ruhezeit ausgedehnt werden. Denn der besonderen Gefahr einer Spielsucht durch Spielhallen kann durch begrenzte Öffnungszeiten begegnet werden. Als Spielverbotstage sollten die Sonntage und die gesetzlichen Feiertage im Lande Hessen angegeben werden. Denn dadurch wird nicht nur der Gefahr einer Spielsucht begegnet, sondern auch dem für uns äußerst wichtig gehaltenen Sonn- und Feiertagsschutz Rechnung getragen. In § 8 Abs. 2 des oben genannten Gesetzentwurfes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus 2011 werden ebenfalls die Sonntage sowie die gesetzlichen Feiertage im Land Hessen als Spielverbotstage festgelegt.

Neben den gesetzlichen Feiertagen im Lande Hessen sollten auch Karsamstag und der 24.12. als komplette Ruhetage sowie der Gründonnerstagabend als Ruhezeit angeführt werden. Für die Katholiken bilden der Gründonnerstagabend, der Karfreitag, der Karsamstag und die Osternacht mit dem Ostersonntag Teile eines religiösen und liturgischen Gesamtgeschehens. Aus diesem Grunde gehört der Gründonnerstagabend in die beginnende Karfreitagsruhe. Der Karsamstag ist ein Tag der Grabesruhe sowie der Vorbereitung auf das Osterfest. Das Osterfest beginnt mit der Osternacht und mündet in den Ostersonntag. Der 24.12. hat eine besondere Bedeutung für Christen. Deshalb ist an diesen Tagen insgesamt ein besonderer Schutz angezeigt.

§ 9:

Wir begrüßen es, dass die Befristung der Erlaubnis in Abs. 3 in Höhe von 15 Jahren verringert werden soll. Allerdings halten wir die nunmehr vorgesehene Befristung auf 10 Jahre ebenfalls für zu lang.

Unsere Änderungsvorschläge enthalten einige inhaltliche Übereinstimmungen mit dem Berliner Spielhallengesetz. Gegen dieses Gesetz ist 2012 beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin Verfassungsbeschwerde eingelegt worden. Die Verfassungsbeschwerde ist zurückgenommen worden, nachdem sich abzeichnete, dass der Verfassungsgerichtshof die Regelungen im Land Berlin für zulässig erachtet. Mit Beschluss vom 20.06.2014 (Az.: VerFGH 96/13) hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin dennoch über die Verfassungskonformität einzelner Regelungen entschieden und sie bejaht.

Wir bitten um eine wohlwollende Prüfung unserer Änderungsvorschläge und danken für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.

Magdalene Kläver

Prof. Dr. Magdalene Kläver

- Justiziarin des Kommissariats -

Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. | Dircksenstraße 49 | 10178 Berlin

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Ausschusses für
Wirtschaft, Energie, Verkehr
und Landesentwicklung
z. H. Frau Claudia Lingelbach
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.eisert@ltg.hessen.de

28. August 2017

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung
des Hessischen Spielhallengesetzes – LT-Drs. 19/5016**

**Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung am
7. September 2017**

Ihr Schreiben vom 30. Juni 2017

Az. I A 2.2

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Frau Lingelbach,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes („**HessSpielhG**“) und die damit verbundene Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen möchten.

A. Vorbemerkung

Diese Stellungnahme geben der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW) und der Hessische Münzautomaten-Verband e.V. (HMV), gemeinsam mit dem Deutschen Automaten-Großhandelsverbandes (DAGV) e.V., auch im Namen des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie (VDAI) e.V., des Bundesverbandes Automatenunternehmer (BA) e.V. und des FORUM für Automatenunternehmer in Europa e.V. ab.

Die Unternehmen der Deutschen Automatenwirtschaft unterstützen die Zielsetzung des Glücksspielstaatsvertrages, die Spielbedürfnisse erwachsener Menschen in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Dabei bekennen sich die Unternehmen der Automatenwirtschaft zu ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung und grenzen sich klar von illegalen Spielangeboten ab. Insofern begrüßen wir grundsätzlich gesetzliche Initiativen, die der zunehmenden Illegalität entschieden entgegenwirken und das legale Angebot mit der Gewährleistung eines umfangreichen Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutzes stärken.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Die Deutsche Automatenwirtschaft bekennt sich klar zur Qualität des legalen Spielangebots. Sie spricht sich daher für die Einführung eines bundesweit einheitlichen niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen Systems zur Sicherstellung von Spielerselbstsperrungen und des Zugangs zum Spiel aus.

Die Deutsche Automatenwirtschaft befürwortet auch eine unabhängige Zertifizierung von Spielhallen unter Einbeziehung der gesetzlichen Vorschriften und aller betrieblichen Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz. Die Deutsche Automatenwirtschaft strebt eine gesetzliche Verankerung und Berücksichtigung der Zertifizierung an.

B. Gesetzentwurf zur Änderung des HessSpielhG

Durch Schreiben vom 21. April 2017 haben wir bereits gegenüber dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung („**Ministerium**“) zu dem Referentenentwurf Stellung genommen, der dem vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde liegt. Da der Referentenentwurf und der nun als Landtagsdrucksache vorliegende Gesetzentwurf in weiten Teilen identisch sind, greifen wir auch unsere Einwände gegen den Referentenentwurf im Rahmen der Landtagsanhörung noch einmal auf.

Wir halten die geplante Novellierung des HessSpielhG nicht für geeignet, die bestehenden Probleme beim Vollzug der Spielhallenregulierung zu lösen sowie die spielhallenbezogenen Regelungen in Hessen praxisgerecht, zweckmäßig und vor allem rechtmäßig auszugestalten. Das gilt insbesondere, soweit der vorgelegte Gesetzentwurf im Vergleich zur bisherigen Rechtslage, die bereits zu zahlreichen anhängigen Gerichtsverfahren geführt hat,¹ weitere Verschärfungen zulasten der Spielhallenbetreiber statuiert.

Das in Art. 1 Nr. 2 lit. b) des Gesetzentwurfs vorgesehene Abstandsgebot für Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen würde nach einer von uns exemplarisch für die zehn größten hessischen Städte durchgeführten Berechnung dazu führen, dass im besten Fall gerade einmal 9 % (22 von 244 Spielhallenstandorten)² bestehen bleiben könnten, wenn die Regelung unverändert in Kraft tritt. Eine solche massive Reduzierung der verfügbaren Spielhallenstandorte bedeutet eine beispiellose Existenzvernichtung für die Spielhallenbetreiber, die einen durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Beruf ausüben und bislang auf gewerberechtlicher Grundlage erlaubt tätig waren – mit allen negativen Folgen einer Abwanderung der Spieler in den Schwarzmarkt, in dem es keine Jugend- und Spielerschutzvorgaben gibt, verbunden mit einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen und einem deutlichen Rückgang der Steuereinnahmen der Kommunen.

Hinzu tritt, dass das geltende HessSpielhG für weite Teile der betroffenen Spielhallenbetreiber erst nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 HessSpielhG am 1. Juli 2017 erstmalig umgesetzt wurde. Ausreichende Erfahrungen liegen insoweit noch nicht vor. Wir sehen daher derzeit keine Notwendigkeit für eine noch weitergehende Verschärfung der bestehenden Rechtslage, bevor die Vereinbarkeit des geltenden Rechts mit dem

¹ Die geltenden Regelungen des HessSpielhG zum Sperrsystem sind insbesondere Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (Az. 1 BvR 640/13), über die noch nicht entschieden worden ist.

² In die Berechnung wurden bislang nur Schulen und Kindergärten einbezogen. Berücksichtigt man weitere Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Jugendzentren etc., so vermindert sich der Anzahl verfügbarer Spielhallenstandorte noch weiter.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

vorrangigen Verfassungs- und Unionsrecht und deren sachgerechte Umsetzung in der Praxis abschließend geklärt und evaluiert sind. Im Einzelnen:

I. Zum allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung

Wie bereits gegenüber dem Ministerium zum Referentenentwurf ausgeführt, sind die im Rahmen einer Vorbemerkung zur Erläuterung des Gesetzentwurfes unter der Überschrift „Allgemeines“ getroffenen (vermeintlichen) Klarstellungen zur geltenden Fassung des HessSpielhG äußerst ungewöhnlich und deplatziert. Letztlich handelt es sich um Auslegungshinweise zu den bestehenden Regelungen zur Werbung und äußeren Gestaltung von Spielhallen (§ 2 Abs. 5 und Abs. 6 HessSpielhG), zur Aufstellung von Geldautomaten (§ 5 Abs. 3 Nr. 3 HessSpielhG) sowie zum Verbot sonstiger finanzieller Vergünstigungen für die Spielhallengäste (§ 8 Abs. 3 HessSpielhG). Die geplanten Änderungen des Gesetzentwurfes beziehen sich dagegen überwiegend (Ausnahme: § 5 Abs. 3 HessSpielhG) auf **andere Bereiche der Spielhallenregulierung**, wie die Mindestabstandsgebote, die Sperrzeitenregelung, das Sperrsystem und die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen („**Spielhallenerlaubnis**“).

Es besteht damit kein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Teil „Allgemeines“ und dem eigentlichen Regelungsbereich des Gesetzentwurfes („Besonderes“). Vielmehr handelt sich um eine bloße **Gesetzesinterpretation** bestehender Vorschriften des HessSpielhG, der hinsichtlich der geplanten Gesetzesänderung keinerlei Bedeutung zukommt. Eine etwaige Bindungswirkung für die Verwaltung oder gar die Gerichte ist damit nicht verbunden. Da es somit an einem **konkreten Bezug** zur geplanten Novellierung des HessSpielhG mangelt, sollten die Ausführungen unter „Allgemeines“ vollständig gestrichen werden.

Schon in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf haben wir deshalb die bisher unbeantwortete Frage aufgeworfen, auf welche „**Evaluierung**“ des HessSpielhG sich der Gesetzentwurf bezieht.³ Ein förmliches Evaluierungsverfahren mit einer wissenschaftlichen Überprüfung der Normen, einer Einbeziehung und Konsultation der vom HessSpielhG betroffenen Kreise, insbesondere der Spielhallenbetreiber, und einer spezifischen Auswertung der Folgen des HessSpielhG in seiner aktuellen Fassung ist – soweit bekannt – nicht durchgeführt worden. Insoweit ist für die Betroffenen nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage die im Gesetzentwurf festgestellten „Zweifelsfragen“ ermittelt wurden, deren „Klarstellung“ nunmehr erforderlich sein soll. Sollte eine entsprechende Evaluierung ohne Einbeziehung der betroffenen Kreise stattgefunden haben, bitten wir nunmehr den Landtag (nachdem wir diese Bitte an die Landesregierung gerichtet hatten, ohne darauf eine Antwort zu erhalten), uns die Evaluierungsergebnisse zur Verfügung zu stellen und uns erneut Gelegenheit zu geben, unter Einbeziehung der Evaluierungsergebnisse zu dem vorgelegten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

II. Zu den konkret geplanten Gesetzesänderungen

Die geplanten Gesetzesänderungen sind, soweit sie Verschärfungen der geltenden Rechtslage enthalten, abzulehnen. In Einzelfällen erscheinen uns dagegen die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Klarstellungen zur geltenden Rechtslage zumindest nicht nachteilig zu sein.

³ Vgl. Seite 6 des Gesetzesentwurfes: „Im Zusammenhang mit der Durchführung und Evaluierung des HessSpielhG sind Zweifelsfragen aufgetreten, die im Folgenden klargestellt werden sollen: [...]“.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Im Einzelnen:

1. Regelungen über das Mindestabstandsgebot und Verbundverbot (Art. 1 Nr. 2)

Der Gesetzentwurf sieht sowohl eine Einschränkung der bewährten Abweichungsmöglichkeiten vom Verbundverbot und vom Mindestabstandsgebot (**a**)) als auch – anders als noch im Referentenentwurf – die Einführung eines neuen zusätzlichen Mindestabstands zu Einrichtungen und Örtlichkeiten vor (**b**)), die von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden. Dieses Vorhaben ist jedoch widersprüchlich, unzweckmäßig und letztlich auch mit höherrangigen Recht unvereinbar.

a) Einschränkung der Abweichungsmöglichkeiten vom Verbundverbot und vom Mindestabstandsgebot (Art. 1 Nr. 2 lit. a)

Die geplante Änderung des § 2 HessSpielhG ist **widersprüchlich**, soweit die Abweichungsmöglichkeit vom Verbot von mehreren Spielhallen im baulichen Verbund aufgehoben werden soll. Die Einfügung des neuen § 2 Abs. 2 Satz 2 HessSpielhG und die gleichzeitige Streichung der Ausnahmemöglichkeit aus § 2 Abs. 3 HessSpielhG in der bislang gültigen Fassung sind **nicht konsequent**, da sie eindeutig dem ursprünglichen Willen des hessischen Landesgesetzgebers widersprechen.

Schon bei Erlass der geltenden Gesetzesfassung war § 25 Abs. 2 GlüStV, der ein generelles Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund vorsieht, dem hessischen Landesgesetzgeber bekannt. Hiervon wollte (und konnte) der Landesgesetzgeber durch § 2 Abs. 3 HessSpielhG jedoch **bewusst abweichen**. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass der konkrete Wortlaut des § 2 Abs. 3 HessSpielhG sowie die bestehende Gesetzssystematik ein redaktionelles Versehen gewesen sein könnten. Vielmehr brachte bereits die ursprüngliche Gesetzesbegründung unmissverständlich zum Ausdruck, dass die jeweilige Gemeinde „von den Anforderungen nach [§ 25] Abs. 1 und 2 abweichen“ können soll.⁴

In den vom Ministerium herausgegebenen „Vollzugshinweise(n) zum Hessischen Spielhallengesetz“ wird unter Randnummer 2.3.1 (Seite 5) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „die Abweichungsmöglichkeit des § 2 Abs. 3 mit § 25 Abs. 2 GlüStV konform“ ist. Weiter heißt es dort: „Die Entscheidung über diese Abweichungsmöglichkeit obliegt ausdrücklich den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit (vgl. § 13 Abs. 2), wie dies auch zumindest vom Hessischen Städtetag (Stellungnahme vom 29.07.2011) ausdrücklich im Anhörungsverfahren als dringend erforderlich erachtet wurde“ (vgl. Randnummer 2.3.2, Seite 6). Dies bestätigt, dass der Landesgesetzgeber eine Ausnahmeregelung zum Verbot des § 25 Abs. 2 GlüStV schaffen wollte und konnte.

Die derzeit geltende **Regelung hat sich in der Praxis** insoweit auch **bewährt** und gibt **keinen Anlass**, die **Ausnahmemöglichkeiten der Gemeinden für Spielhallenerlaubnisse einzuschränken**:

Spielhallen im baulichen Verbund sind nach der geltenden Gesetzeslage des § 2 Abs. 1 HessSpielhG dem Grundsatz nach verboten. Dieses Verbot steht zur geltenden Abweichungsmöglichkeit in einem **Regel-Ausnahme-Verhältnis**. Die Gemeinden können von

⁴ LT-Drs. 18/5186, Seite 14.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

dem grundsätzlichen Verbot nur unter besonderen Umständen des Einzelfalls abweichen (vgl. § 13 Abs. 2 HessSpielhG). Da die **Gemeinden die örtlichen Gegebenheiten am sachnächsten beurteilen können**, ist die bestehende Regelung auch aus Gründen der **Subsidiarität** sinnvoll. Die Gemeinden werden eine Abweichung von dem grundsätzlichen Verbot von Mehrfachkonzessionen nur dann genehmigen, wenn dies nach den konkreten rechtlichen und tatsächlichen Umständen vertretbar und zur Wahrung der Grundrechte der Spielhallenbetreiber geboten ist. Insoweit besteht kein Bedürfnis für ein generelles Verbot von Verbundspielhallen ohne Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall.

Nicht erforderlich ist zugleich aber auch die Einschränkung der Abweichungsmöglichkeit von dem 300 Meter Mindestabstand zwischen Spielhallen auf örtliche Gegebenheiten, in denen der kürzeste Fußweg 300 Meter überschreitet und keine direkte Sichtachse zwischen den Spielhallen besteht (Art. 1 Nr. 2 lit. a) Gesetzentwurf). Hierin liegt eine **unnötige Verengung des Ermessensspielraums der jeweiligen Gemeinde**, die daran gehindert wird, eine an ihre Einschätzung der örtlichen Bedürfnisse angepasste Ausnahme zu genehmigen und so den örtlichen Umständen bestmöglich Rechnung zu tragen.

Vielmehr trägt die geltende Gesetzeslage dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** Rechnung und ist insoweit verfassungsrechtlich zwingend. Besteht nämlich im jeweiligen Einzelfall nach den gegebenen Umständen Anlass für eine Ausnahme vom Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie vom Mindestabstandsgebot, würde die geplante Gesetzesänderung zu einem verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsausübungsfreiheit der Spielhallenbetreiber führen (Art. 12 Abs. 1 GG).

Vor diesem Hintergrund ist von der geplanten Änderung der geltenden Fassung des § 2 HessSpielhG **aus verfassungsrechtlichen Gründen** Abstand zu nehmen.

b) **Einführung eines Mindestabstandsgebots zu Einrichtungen und Örtlichkeiten, die von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden (Art. 1 Nr. 2 lit. b))**

Art. 1 Nr. 2 lit. b) des Gesetzentwurfs sieht vor, § 2 Abs. 3 HessSpielhG dahingehend zu ändern, dass Spielhallen gegenüber bestehenden Einrichtungen oder Örtlichkeiten, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern aufgesucht werden, einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie einzuhalten haben. Diese Regelung ist verfassungswidrig, da sie nicht hinreichend bestimmt (**aa**) und auch nicht mit den Grundrechten der Spielhallenbetreiber vereinbar ist, da diese insbesondere zu einer massiven Reduzierung der verfügbaren Spielhallenstandorte führen wird (**bb**).

aa) **Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot**

Die geplante Regelung ist nicht mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten **Bestimmtheitsgebot** vereinbar, wonach der Inhalt gesetzlicher Regelungen hinreichend klar erkennbar sein muss. Es bleibt vollständig offen, was unter einer „Einrichtung“ bzw. „Örtlichkeit“ zu verstehen ist und ab welchem Schwellenwert sie ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht wird. Es wird nicht eingegrenzt, ob und ggf. welche Anforderungen an die Größe, die organisatorische Verfestigung oder die Dauerhaftigkeit der Einrichtung bzw. Örtlichkeit zu stellen sind. In der Folge kämen bei einer extensiven Auslegung neben Schulen und Jugendzentren selbst

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Süßwarengeschäfte, Kioske oder Bushaltestellen in Betracht, obwohl diese nicht spezifisch auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet sind. Auch Wohnungen für Kindertagesmütter wären vom Wortlaut der Norm erfasst, wobei offenkundig kein Bedürfnis besteht, auch solche Einrichtungen mit zu erfassen.

Erst recht eignet sich dieses unbestimmte Mindestabstandsgebot entgegen der Begründung zum Gesetzentwurf nicht zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Gefährdung der Jugend“ gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 HessSpielhG.⁵ Vielmehr zeigt diese Ermächtigung, dass das geplante Mindestabstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht erforderlich ist, da gemäß § 6 Abs. 1 JuSchG die Anwesenheit von Jugendlichen in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spieltrieb dienenden Räumen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf.

Hinsichtlich der **Frequentierung durch Kinder und Jugendliche** bleibt ferner fraglich, wie der das Mindestabstandsgebot auslösende Schwellenwert bestimmt werden soll. Von einem vorwiegenden Aufsuchen durch Kinder und Jugendliche könnte man sowohl bei einem Besucheranteil von 50 %, aber auch einem Anteil von 90 % ausgehen. Die Begründung zum Gesetzentwurf bietet jedoch keinen weiteren Aufschluss und verweist nur auf ein häufiges Antreffen von Kindern und Jugendlichen in großer Zahl.⁶

Aber selbst wenn ein spezifischer Prozentwert im Gesetzeswortlaut festgelegt würde, entstünden nicht zu überwindende praktische Probleme bei der Sachverhaltsermittlung seitens der Behörde. So fehlt es offensichtlich an geeigneten Mitteln um zu bestimmen, inwiefern ein Kiosk oder ein Café vorwiegend durch Kinder und Jugendliche besucht werden oder doch überwiegend durch Erwachsene. Dazu müssten genaue Bewegungsprofile erstellt werden. Zudem können sich womöglich starke saisonale Schwankungen ergeben, da ein Eiscafé im Sommer wohl stärker von Kindern aufgesucht wird als im Winter. Demgegenüber wäre aber aufgrund des Grundrechtsbezugs der Regelung in jedem Einzelfall die Frequentierung der Einrichtung bzw. Örtlichkeit durch Kinder und Jugendliche zu ermitteln, was in der Praxis nicht gelingen kann. Aus diesem Grund droht eine Rechtsanwendung, welche die Anwendung des Mindestabstandsgebots willkürlich festlegt, was aber offenkundig verfassungswidrig wäre.

Zudem lässt der Gesetzesentwurf vollständig offen, wie sich **später neu hinzutretende Einrichtungen oder Örtlichkeiten**, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, auf erlaubte bzw. erlaubnisfähige Spielhallen auswirken.

Im Übrigen wäre das geplante Mindestabstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen in der Praxis gar **nicht vollziehbar**. Das hohe Maß an Unbestimmtheit und die erhebliche grundrechtliche Belastung der Spielhallenbetreiber mit existenziellen Auswirkungen wird unmittelbar zu einer **großen Welle von Klagen vor den Verwaltungsgerichten** führen.

Dass das Mindestabstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen zumindest bestimmter hätte formuliert werden müssen, beweisen z.B. die jeweiligen Gesetze des Landes Mecklenburg-Vorpommern und des Freistaates Sachsen. Während § 11 Abs. 4 Satz 2 GlüStVAG M-V den Mindestabstand auf „Schulen oberhalb des Primarbereichs“ bezieht, ordnet § 18a Abs. 4 Satz 1 SächsGlüStVAG die Einhaltung eines Mindestabstands zu „allgemein bildenden Schulen“ an. Auf diese Weise ist zumindest etwas eindeutiger bestimmbar, zu welchen Örtlichkeiten Mindestabstände eingehalten werden sollen.

⁵ Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 9.

⁶ Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 9.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT



bb) Verstoß gegen Grundrechte der Spielhallenbetreiber

Das geplante neue Mindestabstandsgebot verstößt weiter gegen **Grundrechte der Spielhallenbetreiber**.

(i) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Ein schwerer Eingriff in die Berufsfreiheit liegt vor, wenn Spielhallenbetreiber durch die Unterschreitung des Mindestabstands zu den Einrichtungen und Örtlichkeiten für Kinder und Jugendliche keine Spielhallenerlaubnis erhalten können, so dass ihnen der Zugang zum Beruf des Spielhallenbetreibers verwehrt wird oder – im Falle von Bestandsspielhallen – sie sogar **aus dem Beruf gedrängt** werden. Dieser stellt sich aufgrund der mangelnden Beeinflussbarkeit für den jeweiligen Spielhallenbetreiber als **objektive Berufszugangsregelung** dar, welche wiederum nur durch die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut gerechtfertigt werden kann.⁷

Wenngleich der von der Begründung zum Gesetzentwurf als Rechtfertigung für die gesetzliche Maßnahme angeführte Jugendschutz⁸ grundsätzlich ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstellen mag, führt dies vorliegend zu keiner Rechtfertigung. Der Jugendschutz ist nämlich nur ein im Gesetzentwurf **vorgeschobener Rechtfertigungsgrund**.

Insbesondere ist das geplante Mindestabstandsgebot aber **unverhältnismäßig**. So spricht gegen die Eignung des Mindestabstandsgebots, dass die Entfernung von 500 Metern **willkürlich** und ohne nähere Begründung festgelegt werden soll. Weiter wird verkannt, dass Kinder und Jugendliche z.B. in Lotterieannahmestellen oder bei nicht legalen Spielangeboten viel leichter an Glücksspielen teilnehmen können, da diese im Gegensatz zu Spielhallen keinen strengen Einlasskontrollen unterliegen. Auf diese Weise können Kinder und Jugendliche selbst bei einer Einführung des geplanten Mindestabstandsgebots für Spielhallen schon frühzeitig mit Glücksspielangeboten in Kontakt kommen und dieses als normal wahrnehmen.⁹ Diese Gefahr wird bei Lottoannahmestellen im Vergleich zu Spielhallen sogar dadurch verstärkt, dass solche Örtlichkeiten vorwiegend Angebote ohne Glücksspielbezug vorhalten, wodurch Glücksspiel als Bestandteil des Alltags präsentiert wird.

Das viel zu weit gefasste Abstandsgebot zu „einer bestehenden Einrichtung oder Örtlichkeit, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht wird“ würde nach den uns vom Statistischen Landesamt Hessen zur Verfügung gestellten Zahlen dazu führen, dass – wie sich aus den dieser Stellungnahme beigefügten Standortkarten ergibt (**Anlagenkonvolut**) – in den zehn größten hessischen Städten von insgesamt 244 Spielhallenstandorten **maximal 22 Standorte (= 9 %)** bestehen bleiben könnten.

Im Einzelnen ergibt sich dabei das folgende Bild:

⁷ Siehe nur BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07, Rn. 96 (juris) m.w.N.

⁸ Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5056, S. 9.

⁹ Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5056, S. 9.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Stadt	Standorte insgesamt	Betroffen durch § 2 Abs. 3 HessSpielhG n.F.	Verbleibende Spielhallen
Frankfurt a. M.	85	79	6
Wiesbaden	32	27	5
Kassel	29	28	1
Darmstadt	21	19	2
Offenbach	16	15	1
Hanau	14	14	0
Gießen	16	13	3
Marburg	14	13	1
Fulda	13	10	3
Rüsselsheim	4	4	0
	244	222	22

Praktisch würden Spielhallen dadurch aus den Innenstädten und Mischgebieten der hessischen Städte und Gemeinden weitestgehend verbannt. Dementsprechend würden in den hessischen Städten und Gemeinden aufgrund der unverhältnismäßigen Abstandsregelung eine erhebliche Anzahl an Menschen ihren **Arbeitsplatz** in Folge von Spielhallenschließungen verlieren. Ebenso würden den Gemeinden trotz der ohnehin vielerorts sehr angespannten kommunalen Haushalte **erhebliche steuerliche Einnahmen** durch die Gewerbesteuer und kommunale Vergnügungssteuern entgehen, mit denen die legalen Spielhallenbetriebe einen erheblichen Beitrag zum kommunalen Haushalt leisten. Insofern droht ein **Wirtschaftszweig mit hoher Bedeutung für die Gemeinden** zerstört zu werden.

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich garantierten Prinzip des Vertrauensschutzes der Spielhallenbetreiber bedürfte es daher zumindest einer **Übergangs- bzw. Härtefallregelung**, wonach das – im GlüStV nicht angelegte und erst **nachträglich Mitte 2017 in den Gesetzesentwurf zur Änderungen des HessSpielhG aufgenommene** – 500 Meter-Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen für Bestandsspielhallen keinen Versagungsgrund bei der Beantragung der Spielhallenerlaubnis darstellen kann.

Des Weiteren würden durch das vorgesehene Mindestabstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen **bauplanerische Vorschriften konterkariert**. Gerade in Kern- und Mischgebieten, wo das Bauplanungsrecht die Ansiedlung von Spielhallen vorsieht, würde die geplante Regelung viele Spielhallenstandorte zerstören.

Die Folge dieser **Verdrängung von legalen Spielhallen**, deren Betreiber bereits durch das Verbundverbot und das Mindestabstandsgebot zu anderen Spielhallen ohnehin kaum mehr Standorte für ihre Betriebe finden, wäre eine **erhebliche Schwächung der Suchtprävention**. Fehlt es an legalen und kontrollierten Spielhallenbetrieben, wird es zwingend zu **einer Zunahme des illegalen Glücksspiels** kommen. Die jüngst veröffentlichte Evaluierung des GlüStV durch das Land Hessen kommt dementsprechend zu dem Ergebnis, dass der Schwarzmarkt in den vergangenen Jahren stärker als das legale Spiel gewachsen ist.¹⁰

¹⁰ Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 10. April 2017, S. 24.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Schwarzmarktangebote bieten jedoch entgegen den bestehenden legalen Spielhallen keine Vorkehrungen zum Spieler- und Jugendschutz und sind nicht kontrollierbar. Auf diese Weise würde das Ziel von § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV, eine **Kanalisation** weg vom illegalen hin zum legalen Glücksspiel zu erzeugen, unterlaufen und womöglich ins Gegenteil verkehrt. Da bereits die Evaluierung des GlüStV eine vollständige Zielverfehlung des GlüStV belegt,¹¹ muss der hessische Landesgesetzgeber jedoch besonders achtsam vorgehen.

Vor diesem Hintergrund ist das Mindestabstandsgebot ferner **nicht erforderlich**, da die ohnehin schon strenge Spielhallenregulierung zu einem verlässlichen Ausschluss minderjähriger Spielinteressenten führt, indem jeder Spielhallenbesucher individuell auf seine Volljährigkeit zu prüfen ist. Soweit sich im Einzelfall Anzeichen dafür ergeben sollten, dass ein Spielhallenbetreiber die bestehenden Regeln zum Jugendschutz nicht einhält, stellt die bestehende Rechtslage bereits **hinreichende gewerberechtliche Sanktionsmöglichkeiten** bereit. So können für die Duldung von Minderjährigen in Spielhallen in schweren Fällen Bußgelder von bis zu EUR 100.000 erlassen werden (§ 12 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 HessSpielhG), was eine sehr hohe Wirkung zu Gunsten des Jugendschutzes bewirkt.

Jedenfalls ist der vorgesehene Mindestabstand in Höhe von 500 Metern deutlich überzogen. Beispielsweise sieht § 18a Abs. 2 Satz 1 SächsAGGlüStV einen Mindestabstand von lediglich 250 Metern zu allgemeinbildenden Schulen vor, für den gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 SächsAGGlüStV zudem Befreiungsmöglichkeiten bestehen. Es ist aber gerade kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, warum die spezifischen Umstände in Hessen einen größeren Mindestabstand erfordern würden.

Ein **Generalverdacht**, dass Spielhallen in verbreiteter Weise den Jugendschutz nicht beachten, ist verfehlt und nicht durch praktische Erfahrungen zu belegen. In der Folge ist das geplante Mindestabstandsgebot auch unangemessen, da die betroffenen Spielhallenbetreiber ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage verlieren, während praktisch kein Nutzen für den Jugendschutz geschaffen wird.

(ii) **Recht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG)**

Da Betreibern von Bestandsspielhallen ihr eigentumsrechtlich geschütztes Nutzungsrecht an der Spielhalle durch eine Versagung der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis in Folge eines Unterschreitens des Mindestabstands entzogen wird, liegt ferner ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit vor (Art. 14 Abs. 1 GG), der aus den gleichen Gründen nicht gerechtfertigt werden kann wie der Eingriff in die Berufsfreiheit.

(iii) **Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)**

Darüber hinaus stellt das geplante Mindestabstandsgebot sowohl für Betreiber von Bestandsspielhallen als auch für zukünftige Betreiber neu zu eröffnender Spielhallen eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar (Art. 3 Abs. 1 GG), weil z.B. Lottoannahmestellen keinen vergleichbaren Mindestabstandsregelungen unterliegen. Wie zuvor bereits erläutert, stellt der von der Begründung zum Gesetzentwurf vorgegebene Jugendschutz aber keinen rechtfertigenden sachlichen Grund dar. Im Gegenteil stellen Lotterieannahmestellen gerade

¹¹ Vgl. Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 10. April 2017, S. 39.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

eine größere Gefahr für den Jugendschutz da, weil Minderjährige dort ohne Kontrollen Zugang erhalten und somit wesentlich leichter an Glücksspielen teilnehmen können.

2. Aktualisierung von Sozialkonzepten (Art. 1 Nr. 3 lit. a) bb))

Durch die Neufassung des § 3 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG soll die derzeit erforderliche „laufende“ Aktualisierung des Sozialkonzepts zukünftig durch eine Aktualisierungspflicht im Zweijahresrhythmus ersetzt werden.

Diese Änderung ist sinnvoll. Sie konkretisiert die an die Spielhallenbetreiber gerichtete Pflicht und schafft damit **Rechtssicherheit**. Gleichzeitig werden die Gemeinden als zuständige Aufsichtsbehörden entlastet, da sie ihre Aufsichtstätigkeit durch eine turnusmäßige Aktualisierung wesentlich **effizienter** strukturieren können als bei einer unregelmäßigen laufenden Aktualisierung.

Sowohl für die Gemeinden als auch für die Spielhallenbetreiber ist damit konkret absehbar, wann eine Aktualisierung des Sozialkonzepts vorgelegt werden muss.

3. Sperrzeitenregelung (Art. 1 Nr. 4)

Die Sperrzeitenregelung in § 4 Abs. 1 Satz 2 bis 4 HessSpielhG soll dahingehend geändert werden, dass die Abweichungsmöglichkeit von der Sperrzeit (4 Uhr bis 10 Uhr) im Einzelfall (§ 4 Abs. 1 Satz 3 HessSpielhG) abgeschafft und zudem eine Möglichkeit zur Verlängerung der Sperrzeit durch die Behörde eingeführt wird, wenn ein öffentliches Bedürfnis dafür oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

Diese Änderung ist **weder erforderlich noch zweckmäßig**, weshalb von ihr Abstand genommen werden sollte. Eine Anpassung der Sperrzeit kann, soweit dies im Einzelfall geboten ist, am sinnvollsten und effektivsten durch das **allgemeine Ordnungsrecht** erreicht werden. Die lokale Ordnungsbehörde prüft alle Umstände des Einzelfalls und führt eine **umfassende Ermessenabwägung** durch, wie die Sperrzeit unter **Berücksichtigung der Suchtprävention** und der **Grundrechte der Spielhallengäste und -betreiber** auszugestalten ist. Dies ist sachgerecht und wesentlich effizienter als eine landesweit geltende verlängerte Sperrzeitenregelung, die den Besonderheiten des Einzelfalls naturgemäß nicht gleichermaßen Rechnung tragen kann. Dabei steht auch nicht zu befürchten, dass es zu einem sog. „Spielhallenhopping“¹² kommen würde, weil schon angesichts der gesetzlich vorgegebenen Mindestabstände zwischen Spielhallen ausgeschlossen ist, dass Spielhallenbesucher in kurzer Zeit zwischen Spielhallen wechseln.

Eine starre gesetzliche Sperrzeit ohne Möglichkeit zur Abweichung im Einzelfall greift dagegen unverhältnismäßig in die Grundrechte der Spielhallengäste und -betreiber ein und ist zudem unter dem Gesichtspunkt der Suchtprävention nicht erforderlich, wenn im Einzelfall kein Anlass für eine Sperrzeit besteht. Daher sind flexible behördliche Ausnahmen von der Sperrzeit weiterhin gesetzlich zu ermöglichen.

Hinzu kommt, dass bereits die bestehende Sperrzeitenregelung eine sehr strenge und tiefgreifende Einschränkung des Spielhallenbetriebs darstellt. Dies gilt insbesondere in der

¹² Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 9.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Gesamtschau mit den anderen Vorschriften der Spielhallenregulierung, die in der Kumulation eine erhebliche Belastung des Geschäftsmodells Spielhalle bewirken. Es ist daran zu erinnern, dass das gewerbliche Geldspiel in Spielhallen – anders als in Deutschland nicht regulierte Glücksspiele („grauer“ und „schwarzer“ Markt) – Teil des legalen, regulierten Marktes („weißer Markt“) ist und damit einen wesentlichen Beitrag zum Kanalisierungsauftrag des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV leistet. Eine weitere Verschärfung dieser gesetzlichen Restriktionen wäre daher schlichtweg unangemessen und verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

4. Betreten der Spielhalle durch gesperrte Spieler und Minderjährige (Art. 1 Nr. 5 lit. a))

Der geplanten Klarstellung in § 5 Abs. 2 HessSpielhG, dass gesperrte Spieler und Minderjährige die Spielhalle zum Abgleich ihrer Daten mit der Sperrdatei beziehungsweise zur Feststellung ihres Alters kurzfristig betreten dürfen, ist zuzustimmen.

Diese Regelung schafft sowohl für die gesperrten Spieler und Minderjährigen als auch für die Spielhallenbetreiber **Rechtssicherheit**. Nicht allein ihr Betreten der Spielhalle ist rechtswidrig, sondern erst ihr Aufenthalt nach einem Sperrdateiabgleich beziehungsweise nach der Alterskontrolle. Diese Regelung ist **praxistauglich** und **sachgerecht**. Schließlich sind der Sperrdateiabgleich und die Alterskontrolle für die Spielhallenbetreiber erst nach dem Betreten der Spielhalle durch (potentielle) Spielhallenbesucher möglich.

5. Verbot von Wetten, Geldautomaten und Zahlungsdiensten (Art. 1 Nr. 5 lit. b) aa))

Art. 1 Nr. 5 lit. b) des Gesetzentwurfs sieht – anders als noch im Referentenentwurf – vor, dass das Anbieten von Wetten, Geldautomaten und Zahlungsdiensten nicht mehr nur in Spielhallen, sondern auch in deren unmittelbarem Außenbereich verboten werden soll (§ 5 Abs. 3 HessSpielhG n.F.). Auch diese extensive Erweiterung ist **nicht erforderlich**.

Es liegen keine Erkenntnisse über Probleme durch solche Angebote im unmittelbaren Außenbereich von Spielhallen vor, womit anzunehmen ist, dass die **bisherige Rechtslage ausreicht**. Ferner muss der Spielteilnehmer auch nach der bestehenden Rechtslage die Spielhalle verlassen, um Wettvermittlungsstellen, Geldautomaten oder Zahlungsdienste im unmittelbaren Außenbereich aufzusuchen, wodurch eine zeitliche und räumliche Zäsur eintritt, die ein ununterbrochenes Spiel ausschließt.

6. Sperrsystem für Spielhallen (Art. 1 Nr. 6 und Nr. 8)

a) Allgemeine Anmerkungen zum Sperrsystem für Spielhallen

Die im DAW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Automatenwirtschaft **befürworten** ausdrücklich die Einführung eines bundesweit einheitlichen, für den Spielteilnehmer niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen **Systems zur Sicherstellung von Spielerselbstsperrern**. Das in Hessen vorgesehene Sperrsystem für Spielhallen begegnet aber in der **konkreten Ausgestaltung durch das HessSpielhG** schon nach der geltenden Rechtslage **erheblichen, gerichtlich noch nicht geklärten Bedenken** im Hinblick auf die Grundrechte der betroffenen Spielteilnehmer und Spielhallenbesucher sowie datenschutzrechtliche

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Vorgaben. Das gilt insbesondere für Fremdsperren, die nach den bisherigen Erfahrungen auch praktisch nicht umsetzbar sind, wie die äußerst geringe Anzahl an Fremdsperren in der aktuellen Sperrdatei belegt.

Andere Bundesländer haben insoweit wesentlich **effektivere Sperrsysteme** errichtet, die gleichzeitig deutlich weniger tief in die Grundrechte der gesperrten Spieler und der Spielhallenbetreiber eingreifen. In Rheinland-Pfalz zum Beispiel erfolgt die **Selbstsperre zeitlich befristet** und endet nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums automatisch (§ 11c Abs. 3 und Abs. 5 LGLüG RP). Dies nimmt dem Spielhallenbesucher die Sorge vor einer faktisch lebenslangen Selbstsperre, weil eine Entsperrung aussichtslos sein könnte. Gleichzeitig wird der Spieler hinreichend lange vom Spiel ausgeschlossen, um Abstand zu gewinnen und ein exzessives Spielverhalten behandeln zu lassen. Durch eine solche **niedrigschwellige Ausgestaltung** wird der Spielteilnehmer eher zu einer Selbstsperre motiviert, das Präventionsinstrument der Selbstsperre effektiver gestaltet und die **Suchtprävention gestärkt**. Eine Orientierung an diesem Sperrsystem wäre gegenüber der geplanten Gesetzesänderung eine im Interesse aller Beteiligten weitaus sinnvollere und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gebotene Lösung.

Zudem bestehen gegenüber der Ausgestaltung des Sperrsystems durch das HessSpielhG **wesentlich grundrechtsschonendere Systeme**, mit denen die Suchtprävention und -bekämpfung ebenso effektiv gefördert werden könnte, jedoch zugleich wesentlich **datenschonender** und damit mit Blick auf die **informationelle Selbstbestimmung der Spieler** sowie das **Berufsausübungsrecht der Spielhallenbetreiber** wesentlich milder vorgegangen werden könnte. So könnte, um eine Erhebung der Vielzahl an nach § 11 HessSpielhG zu erfassenden persönlichen Daten zu vermeiden, ein Zugangssystem mit einer **Prüfung biometrischer Merkmale** eingeführt werden. Hiermit wären gesperrte Spieler mindestens genauso sicher zu identifizieren, jedoch wäre im Gegensatz zur Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG nur noch ein biometrisches Datum pro gesperrtem Spieler bei der Zutrittskontrolle zu erheben und abzugleichen. Eine Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten auch aller nicht gesperrten Spieler, wie sie derzeit zum Abgleich aller Spielhallenbesucher mit dem Sperrsystem erforderlich ist, wäre bei einem solchen biometrischen Zugangssystem nicht mehr notwendig. Täuschungen über die Identität wären bei einer biometrischen Kontrolle zudem so gut wie ausgeschlossen, da täuschungsbedingte Fehler der Mitarbeiter bei der Erfassung und Abfrage persönlicher Daten ausgeschlossen werden können.

Da das biometrische Datum eine **sichere Identifikation** und einen Abgleich mit dem Sperrsystem ermöglichen würde, wäre im Gegensatz zu dem vom HessSpielhG vorgegebenen Sperrsystem keine Erfassung einer Vielzahl von Daten *aller* Spielhallenbesucher mehr erforderlich. Es müsste zudem kein Datensatz an die Spielhallen übermittelt werden. Ebenso bliebe die Anonymität aller Spielgäste gegenüber dem Spielhallenbetreiber gewahrt, wodurch dem verbotenen Player-Tracking wirkungsvoll vorgebeugt werden kann.

Grundsätzlich ist daher anzuraten, das bestehende und vor den hessischen Verwaltungsgerichten¹³ sowie dem Bundesverfassungsgericht¹⁴ angefochtene **Sperrsystem des HessSpielhG** anhand dieser Erwägungen zu **reformieren** und dadurch grundrechts- und datenschutzkonform auszugestalten.

¹³ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Az. 8 A 597/17.Z.

¹⁴ Bundesverfassungsgericht, Az. 1 BvR 640/13.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT



b) Anmerkungen zu der geplanten Änderung des bestehenden Sperrsystems

Die erwogenen Neuregelungen würden dagegen die bestehenden Defizite des durch das HessSpielhG vorgegebenen Sperrsystems noch verstärken. Sie sind daher weder sachgerecht noch verhältnismäßig, so dass wir den Gesetzentwurf insoweit aus den im Folgenden dargelegten Gründen ablehnen:

aa) Kostenpflichtigkeit des Sperrsystems für die Spielhallenbetreiber

Der derzeitige Gesetzentwurf sieht vor, dass die Spielhallenbetreiber die Kosten für den Anschluss und die Nutzung des Sperrsystems nach einer vorgegebenen Preisliste zu tragen haben. Die gesetzliche Auferlegung der Kostenlast für das Sperrsystem auf die Spielhallenbetreiber ist **abzulehnen**.

Die Spielhallenbetreiber erfüllen ein **öffentliches Interesse**, indem sie dem Sperrsystem beitreten und den Abgleich mit dem Sperrsystem durchführen. Insoweit ist es unbillig, ihnen auch noch die im öffentlichen Interesse entstehenden Kosten (wie dies derzeit schon ohne gesetzliche Grundlage erfolgt) aufzuerlegen. Allein die gesetzlich vorgesehene Vornahme des Sperrdateiabgleichs als solches verursacht schon einen erheblichen kostenintensiven Zeitaufwand auf Seiten der Spielhallenbetreiber. Die zusätzliche Erhebung der Anschluss- und Nutzungskosten vertieft die ohnehin bestehende Belastung der Spielhallenbetreiber über die **Grenzen des Zumutbaren** hinaus in unverhältnismäßiger Weise.

Soweit die Kosten für die Nutzung des Sperrsystems nicht pauschal, sondern aufwandsbezogen je nach Abfrage erhoben werden, ist dies unter dem Gesichtspunkt der Suchtprävention nicht sinnvoll. Diese Erhebungsweise könnte nämlich dazu führen, dass nur zur Vermeidung von Kosten Abfragen unterlassen werden. Auch wenn diese Kostenumgehung rechtswidrig wäre, könnte der Gesetzgeber diese Gefahr durch eine Kostenpauschale vermeiden.

bb) Überzogene Anforderungen an die Entsperrung

Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht nach § 6 Abs. 7 Satz 6 HessSpielhG zur Vorlage von geeigneten Unterlagen zum Antrag auf Aufhebung einer Sperre, die den Wegfall des Sperrgrundes nachweisen, ist **weder praktikabel noch unter dem Gesichtspunkt der Suchtprävention sinnvoll**. Sie greift zudem **unverhältnismäßig** in die **Grundrechte der gesperrten Spielteilnehmer** und der Spielhallenbetreiber ein.

Die Praktikabilität der vorgesehenen Regelungen scheitert bereits daran, dass die Beibringung der in der Gesetzesbegründung genannten „geeigneten Unterlagen zum Nachweis des Wegfalls des Sperrgrundes“¹⁵ für die gesperrten Spieler **schlicht unmöglich** oder jedenfalls mit einem **unzumutbaren Aufwand** verbunden ist.

Eine Bescheinigung eines klinischen Experten zu erlangen, die positiv bestätigt, dass keine Spielsucht (mehr) vorliegt, wird nur in den wenigsten Fällen möglich sein.

Die psychologische und medizinische Diagnosemethodik ist darauf ausgerichtet, krankhafte Verhaltensmuster zu erkennen. Ein negativer Befund bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass auf jeden Fall eine Spielsucht auszuschließen und der ursprüngliche Sperrgrund

¹⁵ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 11.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT



weggefallen sind. Da ein sicherer bzw. eindeutiger Ausschluss einer Spielsucht kaum zu diagnostizieren ist, werden die entsprechenden Experten bereits aus Haftungsgründen entweder einen dahingehenden Befund gar nicht oder nur nach einer **mehrfachen und intensiven Exploration** stellen. Dies wäre für den gesperrten Spielteilnehmer nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt seiner grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die grundsätzlich auch die Teilnahme am gewerblichen Spiel umfasst, unzumutbar.

Neben dem erheblichen zeitlichen Aufwand der erforderlichen Untersuchung würde diese **sehr hohe Kosten** verursachen. Erste Erfahrungen der Spielbanken mit der Aufhebung von Spielersperren legen insoweit einen Betrag von mindestens 400 Euro pro Untersuchung nahe. Es wäre aber unzumutbar, diese Kosten dem gesperrten Spieler oder dem Spielhallenbetreiber, der mit der Teilnahme am Sperrsystem eine im öffentlichen Interesse liegende Pflicht erfüllt, aufzuerlegen.

Zudem müssten die Spielteilnehmer aus Gründen der **Transparenz** und eines **fairen Verfahrens** schon bei einem Antrag auf Selbstsperre über das mit einer Aufhebung verbundene Verfahren informiert werden. Abgesehen davon werden auch andere gesperrte Spieler ihre (voraussehbar negativen) Erfahrungen mit dem Verfahren zur Aufhebung einer Spielersperre teilen. Es steht daher zu befürchten, dass sich Spieler von einer Sperre eher werden abschrecken lassen, wenn für deren Aufhebung eine mehrstündige medizinische Exploration, verbunden mit erheblichen Kosten, erforderlich ist.

Ähnliches gilt für die Bescheinigung der hinreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit des gesperrten Spielers durch einen Wirtschaftsprüfer oder ein Mitglied der steuerberatenden Berufe.

Abgesehen von den durch die Erstellung der Bescheinigung entstehenden erheblichen Kosten bleibt offen, wann eine hinreichende finanzielle Leistungsfähigkeit bestehen soll. Wenn keine Spielsucht vorliegt, kann auch bei geringem Einkommen verantwortungsvoll gespielt werden. Liegt dagegen eine Spielsucht vor, können selbst große Vermögenswerte im nicht-regulierten und nicht legalen Spiel rasch „verspielt“ werden. Insoweit ist auch äußerst fraglich, ob Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater (auch aus Haftungsgründen) überhaupt bereit sein werden, eine entsprechende Bescheinigung zu erstellen, zumal ihnen jede Handhabe zur objektiven Ermittlung und Feststellung fehlt.

Vor diesem Hintergrund schafft die geplante Neuregelung zwei erhebliche Praxisprobleme:

Erstens ist eine Entsperrung gar nicht oder nur mit **unverhältnismäßigem Aufwand** möglich. Es droht eine **lebenslange Sperre**, weil der gesperrte Spieler den Entfall der Sperrvoraussetzungen kaum beweisen kann. Dies stellt vor allem für die gesperrten Spieler, aber auch für die Spielhallenbetreiber einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff dar, weil die Sperre praktisch auch noch dann fortbesteht, wenn kein Anlass mehr dazu besteht. Dies gilt insbesondere bei der Selbstsperre, die allein vom Gesperrten ausgeht und auf **Freiwilligkeit** beruht.

Zweitens bauen die hohen Voraussetzungen für eine Entsperrung eine **hohe Hemmschwelle gegenüber der Selbstsperre** auf. Hierdurch wird die **Suchtprävention beeinträchtigt**. Ein Spieler, der es für möglich hält, ein problematisches Spielverhalten aufzuweisen, wird sich nicht selbst sperren, wenn er absehen kann, dass er sich nicht wieder entsperren können wird. Das **widerspricht den Zielen eines effektiven Spielerschutzes**, der mit niedrighem Schwellenwert

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Schutzangeboten (z.B. einer ein- oder mehrmonatigen Spielpause oder einer automatisch endenden zeitlich befristeten Sperre) deutlich besser erreicht werden kann.¹⁶

Drittens kann bei einer Selbstsperre nicht zwingend von einer Spielsucht oder Spielsuchtgefährdung ausgegangen werden.¹⁷ Gerade für diejenigen Spielteilnehmer, die sich nur versichern wollen, dass sie nicht spielsüchtig sind, kann eine entsprechend niedrighschwellig ausgestaltete Selbstsperre ein effektives Instrument für einen Selbsttest sein. Umgekehrt legt etwa der Sperrgrund einer Überschuldung keineswegs zwingend auch ein problematisches oder pathologisches Spielverhalten nahe, wenn der Spieler in einer solchen Situation schlicht über keine Mittel mehr für eine (wie auch immer geartete) Freizeitgestaltung verfügt. Dem Spielteilnehmer wird damit eine Motivation bzw. ein sogar krankhaftes Verhalten unterstellt, obwohl dafür in vielen Fällen keine sachliche Grundlage besteht. Das ist für den Spielteilnehmer umso weniger zumutbar, als er (sofern der Gesetzentwurf unverändert angenommen wird) für die Aufhebung einer Sperre ein aufwendiges und kostenintensives diagnostisches Verfahren zu einer angeblichen Spielsuchtproblematik durchlaufen müsste, obwohl er von Anfang an kein problematisches Spielverhalten aufgewiesen hat. Die geplante Neuregelung ist daher abzulehnen.

7. Laufzeitverkürzung für Spielhallenerlaubnisse (Art. 1 Nr. 7 lit. b))

Von der geplanten Laufzeitverkürzung der Spielhallenerlaubnisse von 15 auf 10 Jahre sollte Abstand genommen werden.

Grundsätzlich müssen Befristungen von Spielhallenerlaubnissen so ausgestaltet sein, dass eine **Amortisation** der für den Betrieb notwendigen Investitionen innerhalb der Laufzeit der Erlaubnis möglich ist.¹⁸ Eine unangemessen kurze Frist stellt dabei einen **unangemessenen Eingriff** in die Berufsfreiheit des Spielhallenbetreibers dar und ist daher **verfassungswidrig**.

In der nunmehr geplanten maximalen Laufzeit von zehn Jahren sind eine Amortisation und eine angemessene Rentabilität für die Spielhallenbetreiber jedoch nicht zu erreichen. Die Einrichtung einer Spielhalle geht mit erheblichen Anfangsinvestitionen für die Spielgeräte und die sonstige Ausstattung einschließlich etwaiger, ggf. sogar aus rechtlichen Gründen erforderlicher baulicher Veränderungen einher. Um diese zuzüglich eines angemessenen Gewinns wieder einzuspielen, ist ein Betrieb von in der Regel mehr als zehn Jahren erforderlich.

Ferner ist zu beachten, dass auch eine erteilte **Spielhallenerlaubnis nicht ohne weiteres verlängerbar** ist, sondern der Spielhallenbetreiber bei mehreren konkurrierenden Erlaubnis anträgen für den Standort erneut mit der Durchführung eines Losverfahrens rechnen muss. Die Anfangsinvestitionen müssen sich also bereits innerhalb der Laufzeit der ersten erteilten Spielhallenerlaubnis amortisieren.

¹⁶ Vgl. zu den praktischen Problemen bei der Entsperrung gesperrter Spieler *Wejbera/Quack*, Die Aufhebung der Spielersperre – Erfahrungen und Implikationen aus der Praxis, Vortrag beim Symposium Glücksspiel 2017 der Universität Hohenheim am 15./16. März 2017, abrufbar unter <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2017/MWejbera.pdf>.

¹⁷ So aber die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 11.

¹⁸ Vgl. *Jarass*, Losverfahren und Grundrechte, NVwZ 2017, 273 (277).

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Die geplante Laufzeitverkürzung würde zudem zu signifikanten Problemen in Bezug auf das Verhältnis von bereits erteilten und neu zu erteilenden Spielhallenerlaubnissen führen. Einerseits wären Erlaubnisinhaber, deren Erlaubnis nach dem Inkrafttreten des Gesetzentwurfes erteilt wird, schon wegen der Befristungsdauer ungleich stärker belastet als die Inhaber nach geltendem Recht erlassener Erlaubnisse (**Laufzeit in der Regel 15 Jahre**). Andererseits würde auch praktisch eine widersinnige Erlaubnislage geschaffen. Durch die Verkürzung der Laufzeit würden in vielen Fällen „neue“ Erlaubnisse mit einer zehnjährigen Befristung bereits auslaufen, wenn „alte“ Erlaubnisse mit einer fünfzehnjährigen Befristung noch wirksam sind. Die Inhaber „neuer“ Erlaubnisse würden also gegenüber den Inhabern „alter“ Erlaubnisse **doppelt benachteiligt**.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum die Neuregelung erforderlich sein soll, um den Vollzugsbehörden eine „flexible Handhabung bei der Festsetzung der Befristung“¹⁹ zu ermöglichen. Im Gegenteil würde der Handlungsspielraum der Behörden eingeschränkt, wenn sie Spielhallenerlaubnisse nur noch für einen insgesamt kürzeren Zeitraum erteilen könnten. Auch aus diesem Grund ist die geplante Änderung abzulehnen.

B. Fazit

Für einen funktionierenden Markt und einen fairen Wettbewerb ist eine konsistente und kohärente Regulierung der Spielhallen in den durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen notwendig. Letztlich kann nur so im Sinne des Kanalisierungsziels des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV ein effektiver Spielerschutz durch regulierte und überwachte Anbieter sichergestellt werden. Jede andere (Neu-) Regelung führt zu einer **Schwächung des regulierten Marktes** und einer Abwanderung der Spieler zu nicht regulierten Spielangeboten, die keinerlei Spielerschutzvorgaben unterliegen.

Die mit dem Gesetzentwurf teilweise angestrebte Verschärfung des HessSpielhG verstärkt und vertieft jedoch den schon durch die bestehende Gesetzeslage hervorgerufenen **unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht der Spielhallenbetreiber auf Berufsfreiheit** und die grundrechtlich geschützte Handlungsfreiheit der Spielhallenbesucher. Insbesondere das zusätzliche Mindestabstandsgebot von 500 Metern zu Kinder- und Jugendeinrichtungen würde zum Wegfall sehr vieler Spielhallenstandorte führen, wodurch Spielhallenbetreiber aus ihrem Beruf gedrängt würden und den Kommunen ein bedeutsamer Wirtschaftszweig wegbrechen würde.

Die geplanten Neuregelungen würden insoweit letztlich zu einer Verringerung des legalen und überwachten Spielangebots, einer **Schwächung des Spielerschutzes** und einem weiteren **Wachstum des Schwarzmarkts** führen. Dies kann nicht im Interesse des Landes und der betroffenen Spielhallenbesucher und -betreiber sein. Insoweit sollte von dem Gesetzesvorhaben in der jetzigen Form Abstand genommen werden.

¹⁹ Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 19/5016, S. 11.

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Mit freundlichen Grüßen

RA Georg Stecker
Sprecher des Vorstandes
Deutsche Automatenwirtschaft e.V.

RA Michael Wollenhaupt
1. Vorsitzender
Hessischer Münzautomaten-Verband e.V.

Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main

Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main, 60284 Frankfurt

Frau
Claudia Lingelbach
Ausschuss für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
60183 Wiesbaden

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
1 A 2.2

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon
069 2197-1331Frankfurt am Main
29.08.2017

**Schriftliche und mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zu dem
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen
Spielhallengesetzes – Drucks. 19/5016**

Sehr geehrte Frau Lingelbach,

für die Möglichkeit der schriftlichen und mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag
zum o.g. Gesetzentwurf bedanken wir uns.

Die Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern hat bereits am
26. April 2017 eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf abgegeben. Zu dieser
Version gibt es von unserer Seite keine weiteren Änderungen. Aus Termingründen kann
ich den Termin zur mündlichen Anhörung am 7. September 2017 leider nicht
wahrnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main
Geschäftsfeld Standortpolitik

Dr. Alexander Theiss
Federführer

Anlagen:

- Stellungnahme der ARGE
Hessen vom 26.4.2017



Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern |
c/o IHK Lahn-Dill | Am Nebelsberg 1 | 35685 Dillenburg

Frau

Dr. Irene Lausen

Referat III 4 - Vergabewesen

Hessisches Ministerium für

Wirtschaft, Energie, Verkehr

und Landesentwicklung

Kaiser-Friedrich-Ring 75

60185 Wiesbaden

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
073-a-14-09-04#009, 23.02.2017

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
SP-70/At/Sü

Telefon
069 2197-1333

Frankfurt am Main
26.04.2017

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG)

Sehr geehrte Frau Dr. Lausen,

für die Möglichkeit der Stellungnahme zu m Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes bedanken wir uns. Generell begrüßen wir die Evaluierung und Ansätze zur Optimierung des Hessischen Spielhallengesetzes. Gerne nehmen wir aus der Perspektive der Wirtschaft wie folgt Stellung.

- Die geplanten Änderungen zu **§ 2 (Abs. 2)** mit Streichung des **Abs. 3** können wir im Hinblick auf die Erfordernisse aus §25 Abs. 2 GlüStV, der ein generelles Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund vorsieht, nachvollziehen.
- Die in **§ 3 (Abs. 1 Satz 2)** vorgesehene Aktualisierung des Sozialkonzeptes für die Spielhallenbetreiber im Zweijahresrhythmus halten wir für praxistauglich. Es erhöht die Rechtssicherheit auf beiden Seiten. Die übrigen Änderungen des §3 sind aus unserer Sicht zweckdienlich.
- Die geplante Verschärfung der Sperrzeitenregelung gemäß **§ 4 (Abs. 1 Satz 2-4)** lehnen wir ab. Eine ausführliche Begründung finden Sie weiter unten.
- Die Änderungen zu **§ 5 (Abs. 2)** bewerten wir als praxistauglich und zweckdienlich.
- Mit den Änderungen in **§ 6 (Abs. 1 Satz 3 neu)** soll festgeschrieben werden, dass der Anschluss und die Nutzung des Sperrsystems für die Spielhallenbetreiber kostenpflichtig wird. Diese Änderung lehnen wir ab. Eine ausführliche Begründung finden Sie weiter unten.

- Die geplante Laufzeitverkürzung der Spielhallenerlaubnis von 15 auf zehn Jahre gem. § 9 (Abs. 3 Satz 1) lehnen wir ab. Eine ausführliche Begründung finden Sie weiter unten.
- Die geplanten Änderungen zu § 11 können wir nachvollziehen. Allerdings möchten wir in Bezug auf die Vielfalt der von den Spielhallenbetreibern zu erfassenden Daten anregen, in Zukunft auch alternative - zum Beispiel biometrische - Zugangssysteme zuzulassen.

Vorbemerkung

Die hessischen IHKs haben bereits im August 2011 eine gemeinsame Stellungnahme zum damals initial geplanten HessSpielhG abgegeben. In der aktuellen Fassung des HessSpielhG sehen wir unsere damaligen Forderungen in großen Teilen nicht berücksichtigt. Wir halten daher weiterhin an unseren damaligen Forderungen fest. Insbesondere die Konsequenzen für Spielhallenbetreiber aus §12, die Sie mit der Neueinführung von §12 Abs. 1 Nr. 5 zusätzlich verschärfen, sehen wir als nicht gerechtfertigt an. Demnach drohen Spielhallenbetreibern gem. §12 Abs. 2 zusätzlich Sanktionen bis zu 100.000 Euro bei Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Sozialkonzept. Die Anforderungen an die Betreiber der Spielhallen sollten nicht zu hoch geschraubt werden, insbesondere bei der Androhung derartiger Sanktionen.

Weiterhin kritisch sehen wir die Verpflichtung der Spielhallenbetreiber, Spieler bei sogenannten „Fremdsperrern“ vom Spiel auszuschließen. Die Voraussetzungen für die Sperrung eines Kunden erscheinen immer noch sehr vage. Die mindestens einjährige Sperre eines Spielers erfordert unseres Erachtens einen belastbareren Beleg für die Probleme des Kunden. Immerhin handelt es sich bei derartigen Spielen um eine legale Freizeitgestaltung, die den Besuchern von Spielhallen nicht lediglich aufgrund von unausgewiesenen Hinweisen vorenthalten werden darf.

Zudem greifen unserer Ansicht nach die Übergangsbestimmungen aus §15 weiterhin zu stark in das grundgesetzlich geschützte Eigentum ein. Durch die in §2 Abs. 2 geforderten 300 Meter zwischen den Spielhallen könnten alle vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in geringeren Entfernungen genehmigten Spielhallen für rechtswidrig erklärt werden. Es erscheint uns weiterhin mit dem Bestands- bzw. Vertrauensschutz nicht vereinbar, dass pauschal nach fünf Jahren neues Recht auch für Unternehmen gilt, deren nach altem Recht erteilte Konzession noch nicht abgelaufen oder befristet ist. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber mögliche Befreiungen nur noch auf die Regelungen des §2 Absatz 1 und 2 begrenzen will.

Zu Nr. 4 (§ 4 Abs. 1 Satz 2-4)

Wir lehnen die geplante Verschärfung der Sperrzeitenregelung für Spielhallenbetreiber ab. Die Abschaffung der Abweichungsmöglichkeiten von den Sperrzeiten ist aus unserer Sicht nicht erforderlich. Mit der Einführung des Abstandsgebotes von mindestens 300

Metern zwischen Spielhallen sehen wir eine zusätzliche Gefahr des von Ihnen befürchteten „Spielhallenhoppings“ als sehr begrenzt an. Eine Anpassung der Sperrzeit kann aus unserer Sicht am effizientesten in einer Einzelfallbetrachtung durch die lokalen Ordnungsbehörden erfolgen und sollte stets einen gewissen Ermessenspielraum berücksichtigen. Eine zu starre gesetzliche Sperrzeit ohne Möglichkeit einer Einzelfallabweichung schränkt den ohnehin schon stark reglementierten, legalen Spielhallenbetrieb zusätzlich ein. Unsere Kritik an der Einschränkung der Einzelfallbetrachtung steht auch im Zusammenhang mit der von Ihnen geplanten Aufhebung des §13 Abs. 2, der den Gemeinden in der aktuellen Fassung dieses Gesetzes die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach §2 Abs. 3 als Selbstverwaltungsangelegenheit explizit zuschreibt. Es besteht die Gefahr, dass der legale Spielhallenbetrieb, im Gegensatz zu dem im Internet jederzeit zur Verfügung stehenden Glücksspielangebot, überreguliert wird und Spieler zunehmend zu Angeboten des Internets abwandern. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, denn legale Spielhallen haben laut §1 Satz 1 Nr. 2 Gl üStV den Auftrag, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren und in überwachte Bahnen zu lenken. Wir fordern daher, die bisherigen Regelungen zu den Sperrzeiten beizubehalten.

Zu Nr. 6 (§ 6 Abs. 1 Satz 3 neu)

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Spielhallenbetreiber die Kosten für Anschluss und Nutzung des Sperrsystems nach einer vorgegeben Preisliste zu tragen haben. Durch den Beitritt zum Sperrsystem und dem damit verbundenen Abgleich tragen Spielhallenbetreiber derzeit ohnehin schon - auch ohne gesetzliche Grundlage - die Kosten. Sie dazu zusätzlich gesetzlich zu verpflichten, ist aus unserer Sicht überflüssig.

Zu Nr. 7 (§ 9)

Buchst. b: Abs. 3 Satz 1

Von der geplanten Verringerung der maximalen Dauer einer Spielhallenerlaubnis von 15 auf nunmehr zehn Jahre sollte Abstand genommen werden. Wir sehen die geplanten Änderungen als Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber. Für die Einrichtung von Spielhallen sind nicht selten erhebliche Anfangsinvestitionen zu leisten. Für die Tüchtigkeit von wirtschaftlichen Investitionen ist ein Mindestmaß an Sicherheit und Planbarkeit unabdingbar. Mit der geplanten Verringerung der Dauer einer Spielhallenerlaubnis um ganze fünf Jahre wird den Spielhallenbetreibern ein aus unserer Sicht großes Stück an Planungssicherheit entzogen. Die Amortisation der Anschaffungskosten ist in der Regel in der Branche erst nach mehr als zehn Jahren möglich. Darüber hinaus ist eine Spielhallenerlaubnis durch konkurrierende Erlaubnisansprüche nicht ohne weiteres verlängerbar. Die Investitionskosten müssen daher bereits innerhalb der ersten zehn Jahre ausgeglichen werden. Die durch die geplanten Gesetzesänderungen stetig steigenden Kosten in den Bereichen Spielerschutz, Jugendschutz, Sozialkonzepte und Sicherheit laufen der geplanten Laufzeitverkürzung entgegen. Legale Spielhallen brauchen, wie jedes andere

Unternehmen auch, ein Mindestmaß an Planbarkeit, um die stetig steigenden gesetzlichen Anforderungen richtig und sauber umzusetzen. Aus unserer Sicht wird durch die geplanten Änderungen genau das Gegenteil erwirkt.

Uns ist ferner nicht ersichtlich, wie die Ordnungsbehörden durch eine Laufzeitverkürzung eine flexiblere Handhabung erreichen wollen. Falls es dem Gesetzgeber primär um eine Ausdünnung von auffälligen Spielhallenbetrieben gehen sollte, so stehen aktuell bereits eine Fülle an disziplinarischen Möglichkeiten aus §12 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 zu Verfügung. Darüber hinaus besteht durch §9 Abs.3 Satz 2 i.V.m. §9 Abs. 2 die Möglichkeit einer Widerrufung der Spielhallenerlaubnis. Wir sind der Ansicht, dass die bisherigen ordnungspolitischen Möglichkeiten diesbezüglich absolut ausreichend sind. Aus diesem Grund lehnen wir die geplanten Änderungen ab.

Schlussbetrachtung

Generell sehen wir die Regulierung der Spielhallen im Sinne einer gelenkten Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung als notwendig an. Dementsprechend halten wir auch eine Nachjustierung der aktuellen Gesetzgebung für sinnvoll.

Jedoch sehen wir das **Kanalisierungsziel aus § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV** mit den von Ihnen geplanten umfassenden Änderungen als **stark gefährdet** an. Mit der geplanten **Verschärfung der Sperrzeitenregelung**, der **gesetzlich vorgeschriebenen Kostenpflichtigkeit der Sperrsysteme** und der **Verkürzung der Spielhallenergebnisse um ein Drittel** der aktuellen Laufzeit ist unserer Meinung nach eine **deutliche Überregulierung des Marktes** erreicht. Wir bezweifeln, dass die anvisierten Maßnahmen zu einer Erhöhung des Spielerschutzes beitragen und bitten, unsere Anregungen bei der Beratung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen und den Entwurf entsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen

Arbeitsgemeinschaft hessischer
Industrie- und Handelskammern

Andreas Tielmann
Geschäftsführer

Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main
Geschäftsfeld Standortpolitik

Dr. Alexander Theiss
Federführer