

Stand: 7. September 2017

Teil 3

Ausschussvorlage WVA 19/35 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

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

- | | | |
|-----|---|-------|
| 22. | Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e. V. | S. 94 |
| 23. | Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte, Leuphana-Universität Lüneburg | S. 96 |



DAGV

Deutscher Automaten-
Großhandels-Verband e.V.

Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V., 56332 Oberfell, Höller Weg 2

Hessischer Landtag
- Innenausschuß -
z. Hd. der Geschäftsführerin Frau Claudia Lingelbach
Postfach 32 40

65022 Wiesbaden

D-56332 Oberfell [Koblenz]

Höller Weg 2

☎ (0 26 05) 960 855

☎ (0 26 05) 960 858

www.dagv.de

Info@dagv.de

1. Vorsitzender: Pit Arndt

Vorab per E-Mail: C.lingelbach@ltg.hessen.de

**Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung
des Hessischen Spielhallengesetzes**

hier: Mündliche Anhörung am 07.09.2017

5. September 2017

Sehr verehrte Frau Lingelbach,

wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 30.06.2017 und danken für die Einladung zur mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag am Donnerstag, 07. September 2017 und die Möglichkeit, auf den Gesetzesentwurf Stellung zu beziehen.

Im Deutschen Automaten-Großhandels-Verbandes (DAGV) e.V. sind bundesweit alle namhaften Automatenfachgroßhändler organisiert. Mit rund 60 Vertriebsstandorten sorgen unsere Mitgliedsunternehmen für eine lückenlose Versorgung der Automatenaufstellunternehmen in Deutschland und speziell in Hessen.

Die gewerbliche Unterhaltungsautomatenwirtschaft ist mittelständisch geprägt und durch Familienunternehmen gekennzeichnet. Sie gehört somit zum Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Auf allen drei Wirtschaftsstufen (Industrie, Großhandel, Aufstellung) gibt es mehr als 5.000 kleine und mittlere Unternehmen, die zumeist inhabergeführt sind. Sie sichern ca. 70.000 moderne und anspruchsvolle Arbeitsplätze (davon ca. 75 % weibliche Beschäftigte) und bieten jungen Menschen pro Jahr rd. 500 Ausbildungsplätze in den seit 2008 neugeschaffenen Ausbildungsberufen „Automatenfachmann/-frau“ und „Fachkraft für Automaten-service“.

Deutsche Bank AG Koblenz
Konto-Nr. 11 44 54
BLZ 570 700 45

AG Charlottenburg
Vereinsregister Nr. 20645

DAGV

Deutscher Automaten-
Großhandels-Verband e.V.

Der DAGV hat bereits in Abstimmung mit dem Dachverband DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT e.V. und insbesondere mit dem Hessischen Münzautomaten-Verband (HMV) e.V. eine Stellungnahme erarbeitet, die Ihnen gesondert zugeleitet worden ist. Wir schließen uns diesem Inhalt ausdrücklich an.

Bei der Anhörung wird der DAGV vertreten sein durch

Herrn Dennis Adam.

Herr Adam ist Automatenunternehmer aus Taunusstein und als Prokurist der Automaten Adam GmbH mit seinem Unternehmen von den geplanten Einschränkungen besonders hart betroffen.

Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



JÖRG MEURER
GESCHÄFTSFÜHRER

Univ.-Prof. Dr. jur. Jörg Philipp Terhechte, MCI Arb
Vizepräsident der Leuphana Universität Lüneburg
Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht
sowie Regulierungs- und Kartellrecht an der Leuphana Universität Lüneburg
Geschäftsführender Direktor des Leuphana Competition & Regulation Institute
Leiter des Leuphana Center for Gaming Law & Culture

Schriftliche Stellungnahme
für den Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesent-
wicklung des Hessischen Landtags
zum
Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für
ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes
(Drucks. 19/5016)

Lüneburg/Hamburg, 4. September 2017

I. Anlass der Stellungnahme

Vor dem Hintergrund der Befristung des Hessischen Spielhallengesetzes (SpielhG HE) bis zum 31. Dezember 2017 hat die Hessische Landesregierung dem Hessischen Landtag am 16. Juni 2017 einen Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes“ vorgelegt (im Folgenden: E-SpielhG HE).¹ Der Unterzeichner wurde mit Schreiben v. 30. Juni 2017 vom Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung des Hessischen Landtags um eine Stellungnahme zu diesem Entwurf gebeten, die hiermit vorgelegt wird.

II. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Den Bundesländern kommt seit der Föderalismusreform I gem. Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ zu. Die Bundesländer haben von dieser Kompetenz recht unterschiedlich Gebrauch gemacht,² gegenwärtig ist in Hessen das Hessische Spielhallengesetz (SpielhG HE) vom 28. Juni 2012 in Kraft.³ Bekanntlich wird seit der Übertragung der Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ auf die Bundesländer auch über den konkreten Umfang der Kompetenz gestritten. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu im März 2017 festgestellt, dass sich diese Kompetenz jedenfalls auf die „gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielhallen“ erstreckt, also recht umfassend zu verstehen ist.⁴

Die Entscheidung des BVerfG hat zwar einige Klarheit über die Reichweite der Kompetenz der Bundesländer hinsichtlich des „Rechts der Spielhallen“ gebracht, zugleich aber auch weitere Fragen aufgeworfen. Insbesondere die Fragen, welche Einschätzungsspielräume der Landesgesetzgeber den zuständigen

¹ Hess. Landtag, Drucksache 19/5016.

² Dazu nur *Martin Reckmann*, Die Spielhallengesetzgebung der Länder – Chaos oder Gleichklang?, ZfGW 2012, S. 255 ff.

³ GVBl. 2012 S. 213 v. 29. Juni 2012.

⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1874/13, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1630/12, Rn. 97 ff. (ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170307.1bvr131142), NVwZ 2017, 1111; s. auch BVerfG Beschluss des Ersten Senats v. 31. März 2017 – 1 BvR 8/13, NVwZ 2017, 1128.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

Behörden einräumen kann und welche Entscheidungen durch ihn selbst zu treffen sind, werden in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den örtlich zuständigen Behörden und den Erlaubnisinhabern i.S.d. § 9 Abs. 1 SpielhG HE führen.⁵ Angesichts der Vielzahl von „Spielhallen-Verfahren“ (es dürften mehrere Hundert sein), die momentan bei den deutschen Oberverwaltungsgerichten anhängig sind, ist davon auszugehen, dass es zu weiteren (ggf. auch verfassungsgerichtlichen) Diskussionen und Streitigkeiten kommen wird.

Die wichtigste Herausforderung der nächsten Jahre wird deshalb darin bestehen, die absehbaren Konflikte gesetzlich zu moderieren und hierbei die Aufgabenverteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative nicht aus dem Blick zu verlieren. Auch die Bindungen an das Recht der Europäischen Union sind zu beachten. An diesem Ausgangsbefund muss sich der vorgelegte Gesetzentwurf messen lassen.⁶

III. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Der von der Hessischen Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf weist fünf Schwerpunkte auf:

1. *Verbundverbot* (§ 2 Abs. 1 E-SpielhG HE). Zunächst geht es der Landesregierung darum, das in § 25 Abs. 1 GlüStV niedergelegte Verbot der Mehrfachkonzessionen (sog. Verbundverbot) strikt auf der Ebene des Landesrechts zu implementieren. Dieses Verbot des GlüStV besagt – recht allgemein –, dass zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist, woraus auch folgt, dass mehrere Spielhallen nicht in einem baulichen Verbund stehen dürfen (vgl. § 2 Abs. 1 SpielhG HE). Bislang sah § 2 Abs. 3 SpielhG HE die Möglichkeit vor, unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes im Einzelfall von den Verboten des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 SpielhG HE abzuwei-

⁵ Dazu etwa *Christian Bickenbach*, Aus Karlsruhe nichts Neues! Die Einschätzungsprärogativen des (Glücksspiel)-Gesetzgebers, ZfWG 2017, S. 11 ff.; *Julian Krüper*, Allein mit den Details, ZfWG 2017, S. 213 f.

⁶ Anzumerken ist, dass es in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht um Regelungen des SpielhG HE ging. Gleichwohl sind die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auch im Rahmen eines Änderungsgesetzes zum SpielhG HE zu beachten.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

chen (also auch vom Verbundverbot). Solche Ausnahmegenehmigungen kann es künftig nicht mehr geben, denn E-SpielhG HE sieht vor, dass der jetzige § 2 Abs. 3 SpielhG HE ersatzlos wegfällt.

2. Konkretisierung der Abstandsregeln für Spielhallen. Unmittelbar mit dem Verbot der Mehrfachkonzessionen verbunden ist die Konkretisierung der Abstandsflächen in § 2 E-SpielhG HE. Hiernach ist zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einzuhalten. Dieser Abstand soll mit § 2 Abs. 2 S. 2 E-SpielhG HE leicht flexibilisiert werden. Nach dieser Vorschrift soll künftig die Möglichkeit eingeräumt werden, den Mindestabstand geringfügig zu unterschreiten, „wenn die örtlichen Gegebenheiten dazu führen, dass der kürzeste Fußweg 300 Meter überschreitet und keine Sichtachse zwischen den Spielhallen besteht“. Zudem soll ein neuer Abs. 3 in die Vorschrift eingefügt werden, wonach „zu einer bestehenden Einrichtung oder Örtlichkeit, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht wird, (...) ein Mindestabstand von 500 Metern einzuhalten“ ist.

3. Sozialkonzept. Zentrales Instrument zur Vermeidung von übermäßigen Suchtgefahren etc. sind Sozialkonzepte. Gem. § 3 Abs. 1 S. 2 E-SpielhG HE soll Erlaubnisinhabern künftig die Pflicht treffen, „ein Sozialkonzept nach dem aktuellen Stand der suchtwissenschaftlichen Forschung zu entwickeln oder von öffentlich geförderten Suchthilfeeinrichtungen zu übernehmen, alle zwei Jahre zu aktualisieren und sicherzustellen, dass ihr oder sein Personal durch öffentlich geförderte Suchthilfeeinrichtungen geschult worden ist“. Insbesondere der Zweijahresrhythmus ist hier neu und soll der Rechtssicherheit dienen.

4. Sperrsysteme. Der Entwurf konkretisiert die Vorschriften über Spielersperren (§§ 6 und 11 SpielhG HE) erheblich. Das System von Fremd- und Eigensperren bleibt unverändert und wird auch hinsichtlich der Sperrdauer nicht unterschiedlich behandelt. Im Kern zielen die Anpassungen und Erweiterungen darauf, das Sperrsystem praktisch und effektiv handhabbar zu gestalten.

5. Verkürzung der maximalen Befristungslänge für Erlaubnisse. Schließlich sieht der Entwurf vor, die maximale Befristungslänge einer Erlaubnis gem. § 9 Abs. 1 SpielhG HE, die momentan 15 Jahre beträgt (§ 9 Abs. 3 SpielhG HE), auf zehn Jahre zu verkürzen. Zur Begründung heißt es hierzu, dass einerseits eine flexible

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

Handhabung bei der Festsetzung der Befristung ermöglicht werden soll und andererseits Neubewerbern um eine Spielhalle die Chance eingeräumt werden soll, innerhalb eines absehbaren Zeitraums eine Spielhallenerlaubnis zu beantragen.

IV. Würdigung

1. Verbundverbot und Abstandsgebote im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung. Im Lichte der Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts gilt insbesondere hinsichtlich des Verbundverbots und der Abstandsgebote sowie der Verkürzung der maximalen Dauer der Betriebserlaubnisse, dass sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen haben. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts greifen diese Verbote bzw. Gebote zwar in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ein⁷, dieser Eingriff kann verfassungsrechtlich aber gerechtfertigt werden. Dies gilt auch für Eingriffe in die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG⁸ und das Gleichheitsrecht (Art. 3 Abs. 1 GG)⁹. Das Bundesverfassungsgericht überlässt es hier zu weiten Teilen dem Landesgesetzgeber, wie er die Vorgaben des GlüStV umsetzt und welche Maßnahmen er ergreift, um den Zielsetzungen des GlüStV sowie den landesrechtlichen Spielhallengesetzen zu genügen.

Problematisch ist allerdings, dass es in Hessen noch keine weitergehenden Vorstellungen darüber zu geben scheint, wie mit Kollisionsfällen (gesetzlich) umzugehen ist. Die konsequente Umsetzung des Abstandsgebots wird womöglich zur Schließung vieler Spielhallen führen. Anhand welcher Kriterien wird entschieden, wer eine Spielhallenerlaubnis erhält und wer nicht? Wer legt diese Kriterien fest und in welcher Form sind sie festzulegen? Jüngere Gerichtsentscheidungen, z.B. aus Niedersachsen¹⁰, zeigen hier, dass etwa Losverfahren nicht zum Ziel führen können. Und allein die zu erwartende hohe Anzahl von Gerichtsverfahren sollte Anlass sein, präzise gesetzliche Regelungen zu schaffen.

⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. (Fn. 4), Rn. 120 ff.

⁸ Apodiktisch, ebenda, Rn. 169 u. 212.

⁹ Ebenda, Rn. 171 ff. u. 213 ff.

¹⁰ OVG Lüneburg 11 ME 330/17 v. 4. September 2017, nach einer Pressemitteilung des OVG Lüneburg sind derzeit weitere 130 (!) Verfahren anhängig.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

In diesem Kontext wurde etwa in Berlin ein „Gesetz zur Umsetzung des Mindestabstands nach dem Spielhallengesetz“ erlassen, also eine gesetzliche Grundlage für die Auswahlentscheidung geschaffen. In Hessen existieren gegenwärtig – soweit ersichtlich – lediglich eine verbindliche Ausführungsbestimmung zu § 2 Abs. 2 des SpielhG (Stand: 17.8.2016) sowie 35 Seiten starke ministerielle „Vollzugshinweise zum Hessischen Spielhallengesetz“. Hier ist zu bezweifeln, dass diese Grundlagen die zu erwartenden Konflikte ausreichend moderieren können.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber gehalten, „wesentliche“ Sachverhalte selbst zu regeln. Die Wesentlichkeit bemisst sich insbesondere anhand der absehbaren Schwere eines Grundrechtseingriffs. Je intensiver ein Eingriff ist, desto höhere Anforderungen sind an die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu stellen. Das kann etwa auch bedeuten, dass hohe Bestimmtheitsanforderungen an Gesetze zu stellen sind oder Verfahrensregelungen vom Gesetzgeber vorgegeben werden müssen.¹¹

Im Lichte der wirtschaftlichen Folgen, die eine Nichterteilung bzw. Nichtwiedererteilung einer Spielhallenerlaubnis nach sich zieht und den hiermit verbundenen Grundrechtseingriffen, ist aus meiner Perspektive eine gesetzliche Grundlage für die Auswahlentscheidung (insbesondere der Kriterien) und das Verfahren der Auswahl (z.B. kein Losverfahren) erforderlich, um den Anforderungen der Wesentlichkeitslehre zu entsprechen. Hier wird die Benennung objektiver Kriterien von hoher Bedeutung sein.

2. Spielräume der Exekutive. Ein größeres Problem könnte – daran anknüpfend – der Vollzug der neuen Regelungen darstellen, insbesondere, weil die zuständigen Behörden künftig keine bzw. sehr beschränkte Möglichkeiten haben, Ausnahmen vom Verbund- und Abstandsgebot zuzulassen. Schon jetzt ist absehbar, dass viele Spielhallen in Hessen ihre Erlaubnis gem. § 9 Abs. 1 SpielhG HE verlieren werden und es zu langwierigen und komplexen gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen wird (s.o.). Das SpielhG HE bietet den Gerichten aber nur wenige Anhaltspunkte, anhand derer die Rechtmäßigkeit der Nichterteilung bzw. die Erteilung einer Erlaubnis aus Gründen des Abstandsgebots festgemacht werden kann. Zwar ist das Abstandsgebot in § 25 Abs. 1 GlüStV ebenfalls

¹¹ Michael Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 20, Rn. 117.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

niedergelegt; wie die Bundesländer dieses Verbot konkret ausgestalten bleibt aber ihnen überlassen. Es ist letztlich der Preis des Föderalismus, dass es hier von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Regelungen geben kann.

Die Frage ist aber, wie die Exekutive mit bereits etablierten Spielhallen umgehen will. Starre Verbote sind im SpielhG HE nicht angelegt und das Abstandsverbot muss schon im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips Spielräume zulassen, immerhin geht es hier um eingriffsintensives Wirtschaftsordnungs- und Aufsichtsrecht. Allein die neue Klarstellung in § 2 Abs. 2 E-SpielhG HE, dass es in besonderen Situationen (geringfügige) Abweichungen von der 300-Meter-Regel geben kann, erlaubt den Behörden solche – rechtstaatlich gebotenen – Spielräume aber nicht.

3. *Dauer der Spielsperre.* Insbesondere die sog. Fremdsperre verkörpert einen schweren Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (z.B. soll künftig auch der „Anlass“ der Sperre gespeichert werden wie „Spielsucht, Spielsuchtgefährdung, Überschuldung, finanziellen Verpflichtungen wird nicht nachgekommen, Spieleinsätze werden riskiert, die in keinem Verhältnis zum Einkommen bzw. Vermögen stehen“¹²). Auch wenn dieser Eingriff zum Zeitpunkt der Spielsucht gerechtfertigt sein mag, so ist doch zu überlegen, ob zumindest die Aufhebung der Fremdsperre nicht mit einer kürzeren Frist zu versehen ist, soweit der Beweis angetreten werden kann, dass der Anlass der Sperre weggefallen ist. Eine andere Frage ist auch, wie z.B. eine „Überschuldung“ oder „Spielsuchtgefährdung“ festgestellt werden soll.

4. *Allgemeine Zielsetzung des Gesetzes.* Das SpielhG HE soll auch weiterhin allgemein dazu dienen, „das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern und Voraussetzungen für die Suchtbekämpfung zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 SpielhG HE), „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubtem Glücksspiel entgegenzuwirken“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 SpielhG HE), „den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG HE) und „sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spielerinnen und Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit

¹² Hess. Landtag, Drucksache 19/5016, S. 12.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SpielhG HE). Die Zielsetzungen sind also mit denen des § 1 GlüStV identisch.¹³

Abgesehen davon, dass es sich beim Betrieb einer Spielhalle zunächst um eine erlaubnisfähige und grundrechtlich geschützte Tätigkeit handelt¹⁴, fragt man sich, wie der Landesgesetzgeber diesen Zielkatalog mit den einzelnen Instrumenten des SpielhG HE verknüpfen kann und muss. Zwar gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Landesgesetzgeber hier weite Einschätzungsprärogativen zu, gleichwohl ist der Gesetzgeber durch die entsprechenden rechtsstaatlichen Prinzipien nicht völlig frei. Zudem spielen natürlich Fragen der Effektivität einer Regelung eine große Rolle. Insoweit wirkt die Regulierung des Marktes qua Abstandsvorschriften sehr „groschlächtig“. Im modernen Wirtschaftsverwaltungsrecht – selbst wenn es gezielt auf Gefahrenabwehr im Sinne des § 1 Abs. 3 SpielhG HE ausgerichtet ist – stehen andere Mittel zur Verfügung, die eher zu einem rechtsstaatlich gebotenen Ausgleich der staatlichen und privaten Interessen führen können. Hier wären klare materielle Vorgaben notwendig wie auch spezielle Konzessions- bzw. Vergabeverfahren angezeigt sind

5. *Unionsrechtlicher Hintergrund.* Soweit das E-SpielhG HE darauf abzielt, die Zahl der Spielhallen zu reduzieren, was zwar so nicht gesagt wird, aber unausweichliche Folge der Regelungen sein wird, ist auch die unionsrechtliche Zulässigkeit des Entwurfs im Blick zu behalten. Bislang scheinen die unionsrechtlichen Dimensionen der Abstandsverbote noch nicht ausreichend ausgeleuchtet zu sein. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2016 erste unionsrechtliche Dimensionen von Abstandsgeboten aufgezeigt¹⁵, die Ausführungen sind aber recht allgemein gehalten. In dem konkreten Verfahren war der Anwendungsbereich der unionalen Grundfreiheiten nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht eröffnet. Das Bundesverwaltungsgericht geht dann – im Rahmen eines *obiter dictum* – der Frage nach, ob das unionsrechtliche Kohärenzgebot auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Anwendung findet.

¹³ Dazu ausführlich Jörg Philipp Terhechte, Staat und Spiel, Tübingen 2017, S. 2 ff.

¹⁴ Einschränkung offenbar BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. (Fn. 4), Rn. 190; kritisch dazu Christian Bickenbach (Fn. 6), S. 14.

¹⁵ BVerwG 8 C 6.15 u.a. Urteil v. 16. Dezember 2016, Rn. 83 ff., NVwZ 2017, S. 791.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielhG HE

Schon die Grundsätzlichkeit der Frage hätte Anlass zu einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gegeben.¹⁶ Ob nämlich das Kohärenzkriterium schlicht nicht anwendbar ist, ist mehr als fraglich. Jedenfalls wird sich der Gesetzgeber über kurz oder lang die Frage gefallen lassen müssen, warum nicht auch in anderen Bereichen systematische und eingriffsintensive Begrenzungen des Glücksspiels durch Schließung von Einrichtungen verfolgt werden und auch, wie das Verhältnis der Regelungen im Spielhallenrecht zum Automatenpiel in den staatlichen Spielbanken aus der Warte des Unionsrechts zu beurteilen ist.¹⁷

* * * * *

¹⁶ BVerwG 8 C 6.15 u.a. Urteil v. 16. Dezember 2016, Rn. 85: „Der Senat kann offenlassen, ob es auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung entfaltet, soweit eine unionsrechtliche Grundfreiheit berührt ist. Denn es läge hier jedenfalls kein Verstoß gegen die aus ihm abgeleiteten Anforderungen vor. Das monopolspezifische Gebot der Binnenkohärenz hätte für Regelungsbereiche außerhalb eines staatlichen Monopols keine Relevanz.“

¹⁷ Mit diesen Fragen setzt sich auch das Bundesverfassungsgericht nicht auseinander, vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. (Fn. 2), Rn. 123 f.