

Anwendungshinweise des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) für den Bereich der Spielhallen

Stand 11. Dezember 2015

Allgemeines

Das Landesglücksspielgesetz vom 20.11.2012 (LGlüG) wurde im Gesetzblatt vom 28.11.2012 (GBl. S. 604) verkündet und ist in seinen wesentlichen Teilen am Tag darauf in Kraft getreten (s. § 53 LGlüG). Neben den zur Umsetzung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GlüStV) erforderlichen Ausführungsbestimmungen auf Landesebene enthält es in Abschnitt 7 Regeln zur Zulassung von Spielhallen und die einschlägigen Verpflichtungen der Betreiber; außerdem gelten einige der allgemeinen Bestimmungen des Ersten Abschnitts auch für Spielhallen. Der GlüStV hatte - vor allem in den §§ 24 bis 26 sowie in der Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 - verbindliche Regelungen für Spielhallen getroffen, diese waren teilweise jedoch noch ergänzungsbedürftig.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen ist durch die Föderalismusreform I von 2006 auf die Länder übergegangen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Baden-Württemberg hat von dieser Kompetenz - wie alle anderen Länder auch - Gebrauch gemacht. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum LGlüG nebst Begründung ist in der Landtagsdrucksache 15/2431 abgedruckt http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/2000/15_2431_D.pdf.

Der weitere Verlauf der Beratungen kann unter der nachfolgenden Fundstelle nachvollzogen werden:

<http://www.statistik-bw.de/OPAL/Ergebnis.asp?WP=15&DRSNR=2431>

Ziel des GlüStV ist es u.a., eine insgesamt kohärente Regulierung des Glücksspiels zu erreichen. Dabei stehen die nachfolgend genannten Ziele gleichrangig nebeneinander, auf die § 1 LGlüG Bezug nimmt:

- Suchtbekämpfung,
- Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs,
- Entgegenwirken der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten,
- Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes,
- Schutz vor betrügerischen Machenschaften sowie der mit Glücksspiel verbundenen Folge- und Begleitkriminalität sowie
- Vorbeugung vor Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs.

Das LGlüG bringt für das gewerbliche Spielrecht, soweit eine Kompetenz der Länder gegeben ist, grundlegende Änderungen mit sich und enthält eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe. Um eine einheitliche Anwendung dieser Materie zu gewährleisten, hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) im Einvernehmen mit dem Innenministerium (IM) und dem Sozialministerium (SM) und unter Einbindung des RP Karlsruhe Ref. 86 Lotterie- und Glücksspielrecht sowie des Landesgesundheitsamts die beigefügten Anwendungshinweise erarbeitet.

Diese beruhen in erster Linie auf Fragen der zuständigen Vollzugsbehörden und haben nicht den Charakter einer förmlichen Verwaltungsvorschrift. Es ist auch in Zukunft beabsichtigt, die Anwendungshinweise im Rahmen der Möglichkeiten fortzuschreiben, soweit dies auf Grund der Erfahrungen beim Vollzug des LGLüG und des GLüStV sowie angesichts der Entscheidungspraxis der Gerichte erforderlich werden sollte.

Die in den vorliegenden Anwendungshinweisen enthaltenen Paragraphenbenennungen ohne nähere Bezeichnung der Norm beziehen sich auf das LGLüG.

Unabhängig von den Anwendungshinweisen finden sich in der Gesetzesbegründung zum LGLüG sowie in der Begründung zum GLüStV weitere Hinweise zu Vollzug und Verständnis des Gesetzes.

Neben dem LGLüG findet gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 die Gewerbeordnung (GewO) in der jeweils geltenden Fassung weiterhin Anwendung. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des § 15 Abs. 2 GewO (so auch VGH BW, Beschluss vom 13.07.2015, Az. 6 S 679/15). Die Verweisung in § 51 Abs. 3 Satz 2 ist von ihrer Reichweite her gesehen so zu verstehen, dass auch Vorschriften der GewO, die ausdrücklich auf § 33i GewO Bezug nehmen, von ihr erfasst sind mit der Folge, dass in den anzuwendenden Vorschriften statt „§ 33i GewO“ „§ 41 LGLüG“ zu lesen ist (Beispiel: § 47 und § 49).

Neben der GewO findet gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 auch die Spielverordnung (SpielV) weiterhin Anwendung, da die Gesetzgebungsbefugnis der Länder lediglich die im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielhalle einhergehenden Vorschriften (vgl. § 33i GewO) umfasst, jedoch nicht die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Spielgeräte nach §§ 33c und 33d GewO, die wiederum durch die SpielV konkretisiert werden.

Die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das „Recht der Spielhallen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG war mittlerweile Gegenstand zahlreicher Verfahren vor den Verfassungs- und Verwaltungsgerichten der Länder. Diese haben (vgl. für Baden-Württemberg u.a. StGH BW, Urteil vom 17.06.2014, Az. 1 VB 15/13; VGH BW, Urteil vom 04.04.2014, Az. 6 S 1795/13 und Beschluss vom 13.07.2015, Az. 6 S 679/15) bestätigt, dass insbesondere die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen (§ 42 Abs. 1) und das Verbot der Mehrfachkonzessionen (§ 42 Abs. 2) von dieser Gesetzgebungskompetenz umfasst werden und die angeführten Bestimmungen im Hinblick auf die Berufsfreiheit von Spielhallenbetreibern (Art. 12 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich unbedenklich sind. (Hinweis: Die Bezeichnung des StGH BW lautet ab dem 5.12.2015: „VerfGH BW“; Entscheidungen des Gerichts vor diesem Datum werden im Folgenden noch mit der Bezeichnung „StGH BW“ zitiert.)

§ 40 Begriffsbestimmung

§ 40 nimmt Spielhallen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit angeboten werden, mit Rücksicht auf die europarechtliche Lage bereits über die Begriffsdefinition der "Spielhalle" aus dem Anwendungsbereich des LGLüG heraus. Denn Spielstätten, in denen lediglich Unterhaltungs-

spielgeräte angeboten werden, erbringen Dienstleistungen im Sinne des Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Eine Erlaubnispflicht für solche Betriebe würde nach Auffassung der EU-Kommission eine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit beinhalten und wäre damit europarechtswidrig. Da § 3 Abs. 7 GlüStV solche Betriebe noch als „Spielhalle“ eingestuft und damit einer Erlaubnispflicht nach dem GlüStV unterwirft, begegnet die Anwendung dieser Vorschrift europarechtlichen Bedenken. Die zeitlich nach dem GlüStV ergangene Bestimmung des § 40 LGlüG hingegen birgt kein solches Problem und ist nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ vorrangig anzuwenden.

Betriebe, in denen *sowohl* Geldspielgeräte *als auch* Unterhaltungsspielgeräte vorhanden sind, sind hingegen als „Spielhallen“ i.S.d. des § 40 einzustufen (vgl. Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 24 GlüStV Rn. 9). Dabei kommt es entgegen dem Wortlaut der Begriffsdefinition des § 40 nicht darauf an, in welchem zahlenmäßigen Verhältnis zueinander Geld- und Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt werden. Denn die Worte „ausschließlich oder überwiegend“ in § 40 Satz 1 beziehen sich nicht auf dieses Verhältnis, sondern vielmehr ausschließlich auf den Unternehmenszweck. Von § 40 umfasst sein sollen sowohl Unternehmen, deren Zweck ausschließlich der Aufstellung von Geldspielgeräten dient, aber auch solche Unternehmen, deren Zweck überwiegend der Aufstellung von Geldspielgeräten dient, die aber auch noch einen weiteren Zweck verfolgen wie z.B. einen gastronomischen (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Band I, Bearbeitungsstand März 2015, § 33i GewO Rn. 4 und 9).

Unter Erprobungsgeräten i.S.d. § 40 Satz 2 sind solche Geräte zu verstehen, die den gerätespezifischen Vorgaben der SpielV entsprechen, die aber von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) noch nicht zugelassen sind und zur Erprobung mit Billigung der örtlich zuständigen Behörden in einer Spielhalle aufgestellt und betrieben werden. Mit der Formulierung wird gleichzeitig klargestellt, dass solche Testgeräte auf die Zahl der maximal zulässigen Geräte anzurechnen sind.

Bei Mehrplatzspielgeräten, bei denen mehrere Spielstellen aneinander gebaut sind, ist mittlerweile durch § 3 Abs. 1 Satz 2 SpielV klargestellt, dass jede einzelne Spielstelle als jeweils eigenständiges Geldspielgerät anzusehen ist mit der Folge, dass insoweit der Flächenmaßstab nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV zur Anwendung gelangt.

§ 41 Erlaubnis für Spielhallen

Allgemeines

Der Betrieb einer Spielhalle bleibt - wie nach bisheriger Rechtslage (§ 33i GewO) - nach dem LGlüG erlaubnispflichtig. Die Voraussetzungen für deren Erteilung sind künftig allein im LGlüG geregelt. Erlaubnisse nach § 33i GewO, die noch vor Inkrafttreten des LGlüG erteilt wurden, behalten ihre Gültigkeit, sofern sich die für die Erteilung maßgeblichen Umstände nicht ändern. Eine maßgebliche Änderung liegt auch bei einem Wechsel des Betreibers vor, dem - sei es als natürliche, sei es als juristische Person - die Erlaubnis erteilt wurde. In diesem Fall wird wie bei

jeder anderen gewerberechtlichen personenbezogenen Erlaubnis auch die Erteilung einer neuen Erlaubnis erforderlich. Diese Erlaubnis richtet sich nach neuem Recht, d.h. nach den §§ 41 ff.. Das Gewerberecht knüpft in aller Regel an die persönliche Zuverlässigkeit einer natürlichen oder juristischen Person an, weshalb ihm die öffentlich-rechtlich wirksame Übertragung einer Erlaubnis auf andere Personen fremd ist; dies bringt § 51 Abs. 4 Satz 4 klarstellend zum Ausdruck. Die Personengebundenheit der Erlaubnis nach § 41 LGlÜG bzw. das daraus folgende Erfordernis einer Erlaubnis bei einem Betreiberwechsel ist mittlerweile in der Rechtsprechung anerkannt (vgl. z.B. StGH BW, Urteil vom 17.06.2014, Az. 1 VB 15/13, juris, Rn. 198, 266) und entspricht der ständigen Rechtsprechung zu § 33i GewO (vgl. VGH BW GewArch. 1994, 417, 418 a.E.; Beschluss vom 19.08.2014, Az. 6 S 756/14, BA S. 3 f. m.w.N.).

Für die nach altem Recht (§ 33i GewO) zugelassenen Spielhallen wird nach Ablauf der in § 51 Abs. 4 Sätze 1 und 2 genannten Zeiträume zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 erforderlich. Eine Erlaubnis nach § 33i GewO ist ab den dort genannten Zeitpunkten folglich keine hinreichende Betriebserlaubnis mehr. Fehlt eine Erlaubnis nach § 41, ist der Anwendungsbereich des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO eröffnet (zur Anwendbarkeit dieser Norm im Falle einer fehlenden Spielhallenerlaubnis nach § 41 Abs. 1 Satz 1 siehe VGH BW, Beschluss vom 13.07.2015, Az. 6 S 679/15).

Durch § 41 Abs. 1 Satz 2 wird klargestellt, dass weitere Genehmigungserfordernisse (z.B. Baugenehmigung, Aufstellererlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO) unberührt bleiben. Für die Geräteaufstellung bedarf es zusätzlich einer Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO (Bestätigung der Eignung des jeweiligen Aufstellungsortes).

Bei der Erlaubnis nach § 41 handelt es sich wie im Falle des § 33i GewO um eine gebundene Erlaubnis, so dass bei Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen bzw. beim Fehlen von Versagungsgründen ein Anspruch auf ihre Erteilung besteht. Davon geht auch der StGH BW im o.a. Urteil vom 17.06.2014 aus.

Befristung der Erlaubnis

Nach § 41 Abs. 1 Satz 3 sind Spielhallenerlaubnisse künftig nur noch befristet zu erteilen; die Maximaldauer von 15 Jahren ist an die für Spielbanken gültige Regelung in § 28 Abs. 6 Satz 1 angelehnt. Nach der derzeitigen Rechtsprechung (VGH München, Beschluss vom 26.03.2014, Az. 22 ZB 14.221, ZfWG 2014, 242, dort LS 2) muss die zuständige Behörde von der Befristung zur Befristung der Erlaubnis unter Abwägung der widerstreitenden Interessen angemessen Gebrauch machen (eine Beschränkung auf vier Jahre hielt der VGH im konkreten Fall für vertretbar).

Versagungsgründe (§ 41 Abs. 2)

Der Eingangssatz in § 41 Abs. 2 nimmt Bezug auf einige Bestimmungen des für sämtliche Erlaubnisse nach dem LGlÜG gültigen § 2, soweit sie für Spielhallen relevant sind. Die in § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 genannten Voraussetzungen sind vor Betriebsaufnahme vor allem durch Festlegungen im Sozialkonzept für die jeweilige Spielhalle zu regeln. Ob die darin enthaltenen Festlegungen und Vor-

gaben eingehalten werden, lässt sich im Allgemeinen erst im laufenden Betrieb feststellen. Die Versagung der Erlaubnis wegen Nichteinhaltung dieser Vorgaben kommt daher allenfalls dann in Betracht, wenn sich bereits anhand der Antragsunterlagen erkennen lässt, dass sie nicht eingehalten werden bzw. nicht eingehalten werden können.

Der Eingangssatz in § 41 Abs. 2 enthält bezüglich der Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers eine tatbestandliche Verweisung auf den Versagungsgrund der Zuverlässigkeit nach § 33c Abs. 2 und § 33d Abs. 3 GewO sowie auf die dort angeführten „Regelbeispiele“.

§ 33c Abs. 2 GewO ist nach dem Inkrafttreten des LGlüG durch das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 05.12.2012 (BGBl. I S. 2415) - sog. "Sammelgesetz" - inzwischen geändert (umgestaltet) worden. Die tatbestandliche Verweisung auf diese Vorschrift in § 41 Abs. 2 ist daher so zu lesen, dass nur noch der Zuverlässigkeitstatbestand des § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO einschlägig ist und die Verweisung nicht etwa auch die Versagungsgründe nach § 33c Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 GewO (Unterrichtungsnachweis, Sozialkonzept für Aufsteller) betrifft, denn die tatbestandliche Verweisung im Eingangssatz des § 41 Abs. 2 auf § 33c und § 33d GewO betrifft die seinerzeit, bei Inkrafttreten des LGlüG geltende Fassung der in Bezug genommenen Vorschriften (statische Verweisung). Was die in Bezug genommenen Vorschriften des § 33c Abs. 2 bzw. des § 33d Abs. 3 GewO anbetrifft, hat sich in der Sache nichts geändert; es kann weiterhin auf die zu diesen Vorschriften ergangene Rechtsprechung und Verwaltungspraxis zurückgegriffen werden.

Die in § 41 Abs. 2 Nr. 4 geregelten Versagungsgründe entsprechen denjenigen in § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO; daher kann auch hier auf die bisherige Rechtsprechung und Verwaltungspraxis zurückgegriffen werden. Unter "einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung" im Sinne des § 41 Abs. 2 Nr. 4 sind beispielsweise Suchthilfeeinrichtungen zu verstehen. Die Nachbarschaft einer Spielhalle zu einer solchen Einrichtung wäre kontraproduktiv für die Erreichung der Ziele der Suchthilfe.

§ 2 Abs. 1 Satz 3 Nummern 5 und 6 erste Alternative werden erst Wirkung entfalten, sobald ein Anschluss der Spielhallen an das zentrale Sperrsystem nach §§ 8 und 23 GlüStV stattgefunden hat; der Zeitpunkt dafür ist derzeit noch nicht absehbar.

Mindestabstände

Das Nichteinhalten der in § 42 geregelten Mindestabstände ist - abgesehen von den Fällen des § 51 Abs. 5 - ein zwingender Versagungsgrund, Näheres zu den Mindestabständen siehe unten bei den Ausführungen zu § 42.

Sozialkonzept (§ 7, § 41 Abs. 2 Nr. 3)

Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 haben sämtliche Inhaber einer Erlaubnis nach § 2 ein Sozialkonzept zu erstellen und laufend zu aktualisieren. Aus § 7 LGlüG bzw. dem Sinn und Zweck der Vorschrift ergibt sich - indirekt - auch, dass das aktuell geltende Sozialkonzept als betriebliche Unterlage in der jeweiligen Spielhalle

ständig vorzuhalten ist. Durch die Bezugnahme in § 41 Abs. 2 Nr. 3 wird die Verpflichtung zur Erstellung eines Sozialkonzepts auch bei Spielhallen zur Erlaubnisvoraussetzung; das Fehlen eines Sozialkonzepts stellt einen absoluten Versagungsgrund im Antragsverfahren dar. In einem Sozialkonzept ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen problematisches und pathologisches Spielverhalten verhindert werden soll, wie betroffene Spielerinnen und Spieler in das Hilfesystem vermittelt werden und wie die Einhaltung seitens der Erlaubnisinhaber überwacht und wie mit Verstößen umgegangen wird (§ 7 Abs. 1 Satz 3).

Die Anforderungen an ein Sozialkonzept für Spielhallen sind in einem Merkblatt aufgeführt, das auf der Homepage des Landesgesundheitsamtes unter http://lga-archiv.landbw.de/www.gesundheitsamt-bw.de/oegd/fachservice/sonstiges/seiten/einrichtungen_suchthilfe.aspx.htm abrufbar ist. Dort finden sich ferner Hinweise zu den Inhalten der Schulungen nach § 7 Abs. 2 Satz 1, die auch für Spielhallen verbindlich sind, sowie zu den Anbietern der Schulungen. Die Übersicht wird fortlaufend aktualisiert.

Es ist grundsätzlich möglich, Mustersozialkonzepte zu verwenden, wenn das auf ihnen fußende Sozialkonzept für die einzelne Spielhalle die nötigen Individualisierungen in Bezug auf den jeweiligen Spielhallenbetrieb, also die jeweilige Einzelspielhalle, und die darauf bezogenen Festlegungen für den Betrieb beinhalten. Die Verpflichtung des Betreibers zur Erstellung und zur Fortschreibung des Sozialkonzepts (§ 7 Abs. 1 Satz 2) bezieht sich in jedem Falle auf den einzelnen Spielhallenbetrieb, der Gegenstand der Erlaubnis nach § 41 ist (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2: „für jede Erlaubnis“). Der Verfasser des Sozialkonzepts braucht nicht mit dem Erlaubnisinhaber identisch zu sein.

An die Qualifikation der Verfasser von Sozialkonzepten stellt das LGlüG - anders als § 33c Abs. 2 Nr. 3 GewO bei den Sozialkonzepten für Aufsteller von Geldspielgeräten - keine besonderen inhaltlichen Anforderungen; verlangt wird nur seine Benennung (§ 7 Abs. 1 Satz 4). Der Spielhallenbetreiber kann daher das Konzept theoretisch auch selbst erstellen. Die notwendige „Qualitätssicherung“ findet gemäß § 47 Abs. 5 Satz 3 allein über die fachliche Prüfung der Sozialkonzepte durch das RP Karlsruhe (Referat 86 Lotterie- und Glücksspielrecht) statt. Hat das RP Zweifel an der fachlichen Qualifikation einzelner oder mehrerer Verfasser des Sozialkonzepts, so müssen sich diese in sachlichen Mängeln des Sozialkonzepts niederschlagen bzw. niedergeschlagen haben; ist dies nicht der Fall, kann das Sozialkonzept nach § 47 Abs. 5 Satz 3 LGlüG nicht beanstandet bzw. zurückgewiesen werden. Bezugspunkt der Prüfung nach § 47 Abs. 5 Satz 3 LGlüG bleiben nach Wortlaut und Sinn der Vorschrift allein "die Sozialkonzepte".

Weitere Unterlagen, die die Darlegungen des Sozialkonzepts näher bzw. im Einzelnen belegen, sind im Erlaubnisverfahren nicht erforderlich. Die Behörde kann solche Erläuterungen jedoch fordern, wenn bestimmte Ausführungen im Sozialkonzept (ausnahmsweise) nicht plausibel erscheinen. Aus den Inhalten des Sozialkonzepts muss vor allem hervorgehen, dass und wie der Betreiber die gesetzlichen Bestimmungen einhält.

Die fachliche Prüfung der Sozialkonzepte obliegt nach § 47 Abs. 5 Satz 3 dem RP Karlsruhe (Referat 86 Lotterie- und Glücksspielrecht), das auf Grund seiner landesweiten Zuständigkeit für den staatlichen Glücksspielbereich über ein-

schlägige Expertise verfügt. Vor Erteilung einer Erlaubnis nach § 41 ist dessen Zustimmung hinsichtlich des bei der Erlaubnisbehörde einzureichenden Sozialkonzeptes einzuholen (siehe § 41 Abs. 3). Das RP Karlsruhe ist nach § 47 Abs. 5 Satz 3 auch zuständig für die fachliche Prüfung von Aktualisierungen der Sozialkonzepte (§ 7 Abs. 1 Satz 2 a.E.), sofern diese tatsächlich inhaltlicher Art sind und nicht lediglich eine formale Änderung (z.B. von Anschriften oder Ansprechpartnern des Betriebs) vorliegt. Daher sollten die Erlaubnisbehörden dem RP Karlsruhe anlässlich der Übersendung den Grund für die Fortschreibung des jeweiligen Sozialkonzeptes mitteilen. Betreiber sollten inhaltliche sowie formale Änderungen des Sozialkonzeptes, die der Erlaubnisbehörde vorzulegen sind, in geeigneter Weise kenntlich machen. Generell bleibt die Erlaubnisbehörde der zuständige Ansprechpartner des Antragstellers bzw. Erlaubnisinhabers, also auch für die Entgegennahme überarbeiteter Sozialkonzepte und für in diesem Zusammenhang einschlägige Anfragen.

Legt der Erlaubnisinhaber anstelle eines aktualisierten Sozialkonzeptes eine vollständige Neufassung des Konzepts vor, so kann die Erlaubnisbehörde ihn an einer solchen Vorlage zwar nicht hindern, da er jederzeit die betrieblichen Unterlagen für die Spielhalle ändern und dabei auch vollständig neu abfassen kann. Wegen des Aktualisierungsgebots in § 7 Abs. 1 Satz 2 kann die Erlaubnisbehörde dem Betreiber in diesen Fällen allerdings (ebenfalls) aufgeben, die im Vergleich zum bisherigen Sozialkonzept vorgenommenen inhaltlichen Änderungen im neuen Sozialkonzept äußerlich in geeigneter Weise kenntlich zu machen, damit die Behörde in die Lage versetzt wird, die Aktualisierungen (inhaltlichen Änderungen) zu erkennen und nachzuvollziehen (z.B. Markierung der entsprechenden Textstellen, Erstellung einer Synopse oder eines Hinweisblattes o.ä.). Bei Vorlage eines äußerlich neu gefassten Sozialkonzeptes kann außerdem eine Erläuterung des Betreibers gefordert werden, aus welchen Gründen er den Weg eines vollständig neuen Sozialkonzeptes statt einer Aktualisierung des bestehenden Sozialkonzeptes beschritten hat.

Ein Bedarf zur Aktualisierung bzw. Fortschreibung der Sozialkonzepte dürfte derzeit primär aufgrund der Änderung oder Neufestlegung innerbetrieblicher Abläufe im Hinblick auf die Erreichung der suchtpreventiven Ziele des Sozialkonzeptes entstehen. Eine solche Fortschreibung sollte spätestens nach zwei Jahren erfolgen, es sei denn aus den Jahresberichten nach § 7 Abs. 3 ergibt sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Notwendigkeit zu einer Fortschreibung und/oder Nachbesserung. Wenn aus Sicht des Betreibers kein Bedarf für eine Fortschreibung des Sozialkonzeptes besteht, sollte der Erlaubnisbehörde spätestens nach Ablauf von zwei Jahren kurz schriftlich erläutert werden, aus welchen Gründen dies der Fall ist.

Es gibt verschiedene Anbieter, die eine Zertifizierung für Spielhallen in Deutschland vornehmen (z.B. ClarCert, TÜV Rheinland). Es handelt sich hierbei um freie Anbieter; ein solches Zertifikat kann eine behördliche Kontrolle des ursprünglichen oder nach § 7 Abs. 1 Satz 1 aktualisierten Sozialkonzeptes nicht ersetzen.

Weitere Ausführungen insbesondere zur Umsetzung des Sozialkonzeptes siehe unten bei den Erläuterungen zu § 43.

Jahresberichte (§ 7 Abs. 3)

Nach § 7 Abs. 3 haben Spielhallenbetreiber der Erlaubnisbehörde über die im Vorjahr getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Sozialkonzepts, d.h. zu dessen Ausführung im Rahmen des Betriebs der einzelnen Spielhalle, einschließlich der Anzahl der Sperrmaßnahmen nach § 45 zu berichten und Nachweise zu den im Vorjahr erfolgten Schulungen zu erbringen. In den Jahresberichten ist also - vereinfacht gesagt - darzulegen, wie und mit welchem Ergebnis die zentralen Festlegungen des Sozialkonzepts im Alltag vom Management und vom Spielhallenpersonal im abgelaufenen Jahr konkret abgearbeitet bzw. erfüllt worden sind.

Exkurs: Sozialkonzept für Gaststätten

Nach § 2 Abs. 4 i.V.m. § 6 GlüStV sind auch für Gaststätten Sozialkonzepte vorzulegen. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel daran, dass Gastwirte als „Veranstalter“ nach § 6 GlüStV anzusehen sind. „Veranstalter“ im Sinne dieser Vorschrift ist zweifelsfrei der Automatenaufsteller. Ein Gastwirt wäre nur dann als (Mit-)Veranstalter anzusehen, wenn er nicht nur eine Gewinnbeteiligung aus den Einnahmen der in seinem Betrieb aufgestellten Geldspielgeräte erhält, sondern auch am unternehmerischen Risiko beteiligt ist, etwa durch Übernahme von Investitions-, Reparatur- oder Mietkosten. Bei einem Gastwirt, der nur Räume zur Verfügung stellt, ist dies regelmäßig nicht der Fall.

Der Landesgesetzgeber hat von einer Regelung der Problematik im LGLüG abgesehen, da nicht zweifelsfrei angenommen werden kann, dass eine dahingehende Bestimmung im LGLüG überhaupt kompetenzgemäß erlassen werden könnte.

Die Ende 2012, nach dem Inkrafttreten des LGLüG neugefasste bundesrechtliche Vorschrift des § 33c Abs. 2 GewO sieht eine Verpflichtung zur Vorlage eines Sozialkonzepts für Geräteaufsteller vor. Ausgehend hiervon sollte daher davon abgesehen werden, von Gastwirten, die nicht zugleich Geräteaufsteller sind, die Vorlage eines eigenständigen Sozialkonzepts zu verlangen. Vielmehr sind diejenigen Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt und betrieben werden, in das Sozialkonzept des Geräteaufstellers dergestalt einzubeziehen, dass inhaltliche Angaben im Konzept dazu gemacht werden, wie dessen Vorgaben an den vorgesehenen Aufstellorten - d.h. den Gaststätten - eingehalten werden. Insofern wird man an einer Einbeziehung der Gastwirte und ihres Personals nicht vorbeikommen. Verantwortlich für die *Erstellung* des Sozialkonzepts ist demnach der Geräteaufsteller, in die Verantwortung für die *Umsetzung* vor Ort ist der Gastwirt und dessen Personal jedoch mit einbezogen.

Eine inhaltliche Prüfung (Kontrolle) des vom Geräteaufsteller nach § 33c Abs. 2 Nr. 3 GewO vorgelegten Sozialkonzepts durch die Behörde ist im Gesetz nicht vorgesehen. Das vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Mittel zur Qualitätssicherung besteht allein darin, dass das Sozialkonzept von einer „öffentlich anerkannten Institution“ erstellt wurde. Dem ist auch dann Genüge getan, wenn eine solche Institution (Einrichtung) an der Erstellung des Sozialkonzeptes maßgeblich mitgewirkt hat und förmlich bestätigt, dass alle wesentlichen Teile des Sozialkonzepts von ihr inhaltlich mitgetragen werden. Das Regelungskonzept

des § 33c Abs. 2 GewO weicht damit wesentlich vom System bei der Erstellung von Sozialkonzepten für *Spielhallen* nach dem LGlüG ab. Dort gibt es zwar keine Beschränkung des Kreises derer, die ein Sozialkonzept erstellen dürfen; andererseits sieht das LGlüG ausdrücklich eine fachliche Prüfung des Sozialkonzepts durch das zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe (Glücksspielaufsichtsbehörde) vor (§ 47 Abs. 5 Satz 3).

Übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs (§ 41 Abs. 2 Nr. 4)

Nach § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Satz 2 Nr. 5 dürfen Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befinden, nicht vermittelt werden. Dies hat u. a. zur Folge, dass sich ein Wettbüro nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex ansiedeln darf, wenn dort bereits eine Spielhalle betrieben wird. Der umgekehrte Fall hingegen, wenn sich also eine Spielhalle in einem Gebäude oder Gebäudekomplex ansiedeln möchte, in dem sich bereits eine bestandskräftig zugelassene Sportwettvermittlungsstelle befindet, ist im GlüStV nicht ausdrücklich geregelt. Das VG Stuttgart vertritt in seinem - nicht rechtskräftigen - Urteil vom 16.07.2015 (Az. 4 K 3133/13) die Auffassung, dass in einem solchen Fall der Betrieb einer Spielhalle eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs befürchten lässt, so dass eine Versagung der Erlaubnis nach § 41 Abs. 2 Nr. 4 LGlüG in Betracht kommt. Dabei argumentiert das Gericht, dass durch die Ansiedlung einer Spielhalle ein Anreiz für Glücksspielsüchtige (zu ergänzen: und für Suchtgefährdete) gesetzt wird, auch eine andere Glücksspielart auszuprobieren. Dies würde einem zentralen Ziel des GlüStV, nämlich der Verhinderung der Glücksspiel- und Wettsucht, zuwiderlaufen. Ähnlich hat auch das VG Regensburg entschieden (Beschlüsse vom 22.01.2015, Az. RO 5 K 14.90 und vom 28.01.2014, Az. RO 5 K 5 S 13.2190).

Schriftform der Erlaubnis, Nebenbestimmungen, Widerruf (§ 2 Abs. 4 und 8; § 41 Abs. 4)

Spielhallenerlaubnisse sind nach § 2 Abs. 4 Satz 1 schriftlich zu erteilen, was der bisherigen Praxis im Rahmen des § 33i GewO entspricht.

In eine Erlaubnis sollte ferner regelmäßig gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 der Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und der Vorbehalt des Widerrufs der erteilten Erlaubnis aufgenommen werden, um auf spätere Entwicklungen adäquat reagieren zu können. Dies sollte unbeschadet der Tatsache erfolgen, dass nach § 41 Abs. 5 zur Durchsetzung der im LGlüG festgelegten Anforderungen an Spielhallen und deren Betrieb auch ohne einen Vorbehalt nach § 2 Abs. 4 Satz 2 nachträgliche Auflagen zur Erlaubnis sowie selbständige Anordnungen ergehen können. Zudem sollte im Erlaubnisbescheid ausdrücklich auf die einzelnen Betreiberpflichten nach den §§ 43 bis 46 hingewiesen werden. Bei Erlaubnissen nach § 33i GewO können diese dem Schutz der Gäste dienenden Verpflichtungen durch nachträgliche Auflagen nach § 33i Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GewO durchgesetzt werden. Bei Erlaubnissen nach § 41 eröffnet neben § 41 Abs. 5 LGlüG auch § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV die Möglichkeit, eine nach neuem Recht erteilte Erlaubnis nachträglich mit Nebenbestimmungen - und damit auch Auflagen - zu versehen.

§ 2 Abs. 8 enthält die für alle Erlaubnisinhaber und damit auch für Spielhallenbetreiber wichtige Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Änderungen der für die Erlaubniserteilung maßgeblichen Tatsachen. Diese Pflicht trägt auch der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Spielhallenerlaubnis um eine an eine bestimmte Person, an bestimmte Räume und eine bestimmte Betriebsart (Spielhalle oder ähnliches Unternehmen) gebundene Erlaubnis handelt mit der Folge, dass die Spielhallenerlaubnis erlischt, wenn sich in Bezug auf eine der Bezugsgrößen der Erlaubnis (Personen, Räumlichkeiten, Betriebsart) eine wesentliche Änderung ergibt. Aus diesem Grunde wird der Betreiber in § 2 Abs. 8 verpflichtet, solche „wesentlichen Änderungen“, die für die Erlaubniserteilung „maßgeblich“ waren, der Erlaubnisbehörde von sich aus unverzüglich mitzuteilen.

§ 41 Abs. 4 ermöglicht den Widerruf der Erlaubnis nach § 41 Abs. 1, wenn im Nachhinein Tatsachen eintreten, die eine Versagung der Erlaubnis gerechtfertigt hätten oder wenn der Betreiber wiederholt oder schwerwiegend gegen eine Verpflichtung verstoßen hat, die ihm nach dem Gesetz oder aufgrund der erteilten Erlaubnis obliegen. Der Widerruf einer Erlaubnis nach § 33i GewO richtet sich allein nach § 49 LVwVfG. In beiden Fällen hat regelmäßig eine Abmahnung (unter Hinweis auf die Möglichkeit des Widerrufs) als milderer Mittel voranzugehen.

§ 42 Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen

Abstände zu anderen Spielhallen

Die Bestimmung enthält Erlaubnisvoraussetzungen, die weitgehend schon in § 25 GlüStV angelegt sind. § 42 Abs. 1 legt den Mindestabstand zwischen einzelnen Spielhallen fest, was der Staatsvertrag den Ländern überlassen hatte. Diese Abstandsregelung ergänzt das in § 42 Abs. 2 enthaltene, aus § 25 Abs. 2 GlüStV übernommene Verbot sogenannter Mehrfachkonzessionen. Mit diesem soll verhindert werden, dass sich innerhalb eines Gebäudes oder eines Gebäudekomplexes wie z.B. eines Einkaufszentrums mehrere Spielhallen ansiedeln. Das tragende Motiv beider Regelungen ist, dass Spielhallen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander, gewissermaßen „Tür an Tür“ mit der Folge einer Ballung dieser Betriebe entstehen sollen. Dieses schon in früheren Jahren zu beobachtende Phänomen ist insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung am 01.01.2006 bundesweit verstärkt zu verzeichnen gewesen. Das Zusammenwirken beider Vorgaben soll spielenden Personen nach dem Verlassen einer Spielhalle die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden („Zeit zum Abkühlen“). Sie sollen dadurch die Chance erhalten, ihr Spielverhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchten. Mit der Neuregelung werden die bisherigen Bemühungen, im Interesse des Spielerschutzes eine Auflockerung der räumlichen Ansammlung von Spielhallen mit den Instrumenten des Gewerberechts einzudämmen, deutlich verstärkt.

Die Abstandsbestimmung in § 42 Abs. 1 ist - abgesehen von den Fällen des § 51 Abs. 5 - ausnahmslos verbindlich, eine Abweichungsmöglichkeit durch

Entscheidung der örtlich zuständigen Behörden ist bewusst nicht vorgesehen. Damit soll eine landesweit konsistente Durchsetzung der ordnungsrechtlichen Vorstellungen des Landesgesetzgebers gewährleistet und eine disperse Entwicklung aufgrund unterschiedlicher Entscheidungen auf örtlicher Ebene vermieden werden. Als Messpunkte dienen die Eingangstüren zu den Spielhallen, bei mehreren Zugängen jeweils der nächstgelegene. Für den gebotenen Abstand ist nach der Vorschrift allein die „Luftlinie“ maßgebend mit der Folge, dass es auf weitere äußere Umstände (wie bspw. das Vorhandensein eines unüberwindbaren äußeren Hindernisses wie einer Straße, einem Fluss, einer Brücke usw. und einer entsprechend längeren tatsächlichen Wegstrecke) nicht ankommt.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser für Baden-Württemberg gültigen Regelungen in formaler (Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder) und materieller Hinsicht (kein Verstoß gegen die Grundrechte der Spielhallenbetreiber) wurde von den zuständigen Gerichten mehrfach bestätigt (u.a. im Urteil des StGH BW vom 17.06.2014, Az. 1 VB 15/13, und im Beschluss des VGH BW vom 13.07.2015, Az. 6 S 679/15).

Das Abstandsgebot des § 41 Abs. 1 kann nur im Verhältnis zu einer tatsächlich vorhandenen Spielhalle Wirkung entfalten. Wird eine Erlaubnis nach § 41 für den Betrieb einer Spielhalle erteilt und von dieser noch kein Gebrauch gemacht, stellt sich die Frage einer „Sperrwirkung“ dieser Erlaubnis für eine weitere Spielhalle im Anwendungsbereich des § 42 Abs. 1 (500 m-Radius), für die zu einem späteren Zeitpunkt (ebenfalls) eine Erlaubnis erteilt werden soll.

Da der Inhaber der bereits erteilten Erlaubnis - jedenfalls wenn diese bestandskräftig geworden ist - eine öffentlich-rechtliche Rechtsposition erlangt hat („öffentlich-rechtlicher Besitzstand“) und regelmäßig zu erwarten ist, dass er von dieser Erlaubnis mit Inbetriebnahme der Spielhalle - die gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 49 GewO innerhalb eines Jahres zu geschehen hat - auch Gebrauch machen wird, wird die Erlaubnisbehörde nicht sehenden Auges eine weitere, dann gegen § 42 Abs. 1 verstoßende weitere Erlaubnis für den gleichen Standort (500 m-Radius) erteilen können.

Ist die bereits erteilte Erlaubnis noch nicht bestandskräftig (z.B. wegen anhängiger Widersprüche oder Klagen), so führt die Tatsache, dass eine wirksame Erlaubnis vorliegt (Tatbestandswirkung) dazu, dass die Erlaubnisbehörde dem Rechnung tragen und den „neuen“ Antragsteller darauf hinweisen muss, dass sein Antrag so lange sachlich nicht beschieden werden kann, wie die „Schwebewirkung“ - die jederzeit, etwa durch Rücknahme des Widerspruchs oder der Klage enden kann - zeitlich anhält.

Abstände zu Kinder- und Jugendeinrichtungen

Absatz 3 enthält – über den GlüStV hinausgehend – eine spezielle Ausformulierung des Jugendschutzgedankens und schreibt einen Mindestabstand von 500 m zu solchen - bestehenden - Einrichtungen vor, die dem Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen dienen. Die Einrichtung muss also grundsätzlich dem Aufenthalt *sowohl* von Kindern *als auch* von Jugendlichen dienen, und zwar *in erster Linie* dem Aufenthalt dieser Personen (Absatz 3: Einrichtungen "zum" Aufenthalt von Kindern "und" Jugendlichen). Eine eigenständige Definition der Begriffe "Kinder" bzw. "Jugendliche" nimmt das LGlüG nicht vor, was angesichts der eindeutigen Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 JuSchG auch nicht erforderlich

ist. Zu Einrichtungen in diesem Sinne zählen insbesondere Schulen oder Jugendheime, Jugendherbergen, Jugendmusikschulen, Wohngruppen von Jugendlichen, die unter der Betreuung des Jugendamts stehen, sowie Einrichtungen für den Schulsport. Nicht hierzu zählen - reine - Grundschulen, Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Kinderspielflächen, da der Schutzzweck der Norm darin besteht, Jugendliche vor den Gefahren der Spielsucht zu schützen. Kinder, die solche Einrichtungen nutzen, sind auf Grund ihres Entwicklungsstandes nicht in der Lage, die Gefahren des Glücksspiels zu realisieren und sind daher insoweit nicht schutzbedürftig. Bei Sportanlagen, die - wie dies häufig der Fall sein dürfte - auch dem Jugendsport dienen, kommt es auf die konkrete Nutzung insbesondere in zeitlicher Hinsicht vor Ort an. Wird die Sportanlage tagsüber schwerpunktmäßig von Kindern und Jugendlichen benutzt, am Abend jedoch nicht, käme anstelle einer vollständigen Versagung der Erlaubnis die Anordnung eines zeitlich eingeschränkten Betriebs der Spielhalle als weniger einschneidende Maßnahme in Betracht.

Zwar konnte schon nach bisheriger Rechtslage die Erlaubnis für eine Spielhalle nach § 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO versagt werden, wenn der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend befürchten lässt (s. jetzt § 41 Abs. 2 Nr. 4). Aufgrund ihrer abstrakten Fassung war die Vorschrift jedoch nur in besonders herausgehobenen Fällen anwendbar, beispielsweise bei räumlich unmittelbarer Nachbarschaft einer Spielhalle zu einer Schule oder einem Jugendheim. Nunmehr ist der Mindestabstand zu bestehenden Kinder- und Jugendeinrichtungen landesrechtlich aus Gründen der Suchtprävention und des Jugendschutzes verbindlich festgelegt.

§ 43 Anforderungen an die Ausübung des Betriebs einer Spielhalle

Eingangskontrollen (§ 43 Abs. 1)

Um zu verhindern, dass Jugendliche entgegen § 4 Abs. 3 GlüStV und § 6 Abs. 1 JuSchG in Spielhallen mit dem dortigen Spielangebot in Kontakt geraten, ist die Einhaltung dieser Bestimmung durch Einlasskontrollen sicherzustellen. § 43 Abs. 1 Satz 2 schreibt insoweit zwar vor, dass hierbei die Personalien der Gäste festzustellen sind, d. h. die Alterskontrolle durch Vorlage eines geeigneten Ausweispapieres vorzunehmen ist, das die verlässliche Feststellung des Alters ermöglicht. Diese Verpflichtung gilt nach dem Urteil des StGH BW vom 17.06.2014 (Az. 1 VB 15/13) allerdings nur dann, wenn nicht schon durch bloße Sichtkontrolle zweifelsfrei erkennbar ist, dass der Besucher volljährig ist.

Eingangskontrollen und Feststellung der Personalien sind nach § 43 Abs. 1 Satz 2 ferner durchzuführen, um sicherzustellen, dass „gesperrte Spielerinnen und Spieler“, d.h. solche die sich auf ihren Antrag hin nach § 45 vom Betreiber der jeweiligen Spielhalle haben sperren lassen (Spielersperre bzw. Einzelsperre), die Spielstätte nicht betreten können.

Hinweispflichten/Umsetzung des Sozialkonzeptes (§§ 7, 43 Abs. 2)

Die eher allgemein formulierten Verpflichtungen in § 43 Abs. 2 Satz 1, Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der

Entstehung von Spielsucht vorzubeugen, werden vor allem durch das Sozialkonzept bzw. dessen Implementierung im Betrieb umgesetzt. Die Verpflichtung in § 43 Abs. 2 Satz 3, Anträge auf Selbstsperrungen sowie Selbsttests der Spieler offen und deutlich sichtbar in der Spielhalle auszulegen, wird durch die Beschaffung und Bereitstellung entsprechender Unterlagen erfüllt.

§ 43 Abs. 2 Satz 2 knüpft an die Aufklärungspflichten nach § 7 GlüStV an. Eine Verpflichtung, in einer Spielhalle Informationsmaterial über Risiken des übermäßigen Spielens sichtbar auszulegen, ist zwar bereits in § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielV enthalten. Allerdings betrifft diese Verpflichtung nur den Geräteaufsteller nach § 33c Abs. 1 GewO und nicht den Betreiber der Spielhalle, sofern dieser nicht zugleich Aufsteller der dort befindlichen Geräte ist. § 43 Abs. 2 Satz 2 enthält insofern eine spezifische Regelung für den Betreiber der Spielhalle. Eine Information über die in Satz 2 genannten Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten (Informationen über die maximal möglichen Summen der Verluste und Gewinne pro Stunde gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 SpielV) sowie eine Information über die Suchtrisiken der angebotenen Geräte bzw. Spiele kann durch Auslage von einschlägigem Informationsmaterial der Hersteller und/oder Aufsteller bzw. von Fachverbänden sichergestellt werden. Die Auslage hat dergestalt zu erfolgen, dass die Materialien für die Gäste problemlos zugänglich und nicht erst auf Nachfrage beim Personal in der Spielstätte erhältlich sind.

Zum Inhalt der Schulung nach § 7 Abs. 2 kann auf die Darstellungen im "Curriculum Schulungen für Glücksspielanbieter" auf der Homepage des Landesgesundheitsamtes verwiesen werden:

http://lga-archiv.landbw.de/www.gesundheitsamt-bw.de/oegd/fachservice/sonstiges/seiten/einrichtungen_suchthilfe.aspx.htm.

Dadurch, dass die Schulungen allein durch in der Suchthilfe in Baden-Württemberg tätige Einrichtungen vorgenommen werden dürfen (§ 7 Abs. 2 Satz 1), wird eine bessere Verzahnung mit dem Hilfesystem des Landes erreicht und dem primären Ziel der Vermittlung ins örtliche Hilfesystem Rechnung getragen.

Die Nachweise über erfolgte Schulungen (§ 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2) - dazu zählen auch die in § 7 Abs. 2 Satz 5 vorgeschriebenen Wiederholungsschulungen - sollten zeitnah im Anschluss an diese und nicht erst mit dem Jahresbericht (§ 7 Abs. 3) vorgelegt werden, um Missverständnisse bei Kontrollen zu vermeiden. Aus demselben Grund sollte eine Beschäftigung von Personen, die geschult werden müssen (s. dazu Ziffer 6 der Anforderungen an ein Sozialkonzept - Spielhallen, abrufbar über den o.a. Link zum Landesgesundheitsamt), erst dann erfolgen, wenn die Schulung abgeschlossen ist. Denn das Gesetz geht davon aus, dass die Schulung bereits vor Beginn des Tätigwerdens absolviert sein muss, da der konkrete Mitarbeiter/die konkrete Mitarbeiterin ab Tätigkeitsbeginn in der Lage sein muss, die durch die Schulung vermittelten Inhalte zu Jugend- und Spielerschutz im Kontakt zu den Kunden anzuwenden. Im Einzelfall wird es seitens der Erlaubnisbehörden auch anerkannt, wenn die betreffenden Mitarbeiter sofort zu einer Schulung angemeldet wurden und dies der Erlaubnisbehörde auch mit einem konkreten Schulungstermin vorab mitgeteilt wurde. Die Schulung sollte dann zeitnah erfolgen, also spätestens innerhalb der ersten drei Monate. Gegebenenfalls kann die Schulungszeit von 14 Stunden auch aufgespalten werden in einen Block vor Tätigkeitsbeginn und einer Folgeschulung innerhalb eines Jahres.

Die jährlich vorzulegenden Berichte nach § 7 Abs. 3 sind bei der Erlaubnisbehörde einzureichen. Zum Inhalt der Berichte hat eine Projektgruppe zur Umsetzung des § 7 Konkretisierungen und eine Checkliste erarbeitet, die den Erlaubnisbehörden übermittelt wurden und über den o.a. Link zum Landesgesundheitsamt abrufbar sind.

Spielhallenbetreiber sind außerdem nach § 7 Abs. 4 verpflichtet, auf ihre Kosten in den Spielhallen Informationsmaterialien der örtlichen Beratungsstellen jederzeit gut sichtbar vorzuhalten. Damit soll der Kontakt der Spielgäste zur örtlichen Beratungsstelle erleichtert und eine wissenschaftlich fundierte Darstellung der Problematik der Glücksspielsucht sichergestellt werden. Die Verpflichtung, entsprechende Materialien vorzuhalten, greift indes nur, soweit entsprechende Informationsmaterialien von den örtlichen Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden können. Die Kostentragungspflicht bezieht sich nicht auf die Kosten, die zur inhaltlichen Erstellung der Materialien entstanden sind, sondern lediglich auf die Kosten für Druck, Versand u. ä. der Materialien.

Bei Kontrollen in der Spielhalle kann überprüft werden, ob die Informationspflichten nach § 43 Abs. 2 Satz 2 sowie die Bereitstellungspflicht nach § 43 Abs. 2 Satz 3 (z.B. offen ausliegende Antragsformulare für Spielersperren, Informationsmaterialien der örtlichen Beratungsstellen, Selbsttests nach § 7 Abs. 4 Satz 3 zum Erkennen problematischen und pathologischen Glücksspiels) eingehalten werden. Es kann auch überprüft werden, ob die in § 43 Abs. 1 Satz 2 vorgeschriebene Einlasskontrolle bei Spielhallenbesuchern vorgenommen und Minderjährigen bzw. den nach § 45 gesperrten Spielern der Zutritt zur Spielhalle verwehrt wird. Die Ermöglichung von Selbsttests lediglich an einem in der Spielhalle aufgestellten PC erfüllt nicht die Voraussetzungen von § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3, da bereits § 7 Abs. 4 Satz 3 vorschreibt, dass diese Selbsttests "gut sichtbar vorzuhalten" sind und insofern eine gegenständliche Auslage der Selbsttests durch den Betreiber der Spielhalle impliziert.

Geldauszahlungsgeräte (EC-Automaten) (§ 43 Abs. 3)

Mit dem Verbot in § 43 Abs. 3 Satz 1 soll verhindert werden, dass der Gast in einer Spielhalle, der das mitgeführte Geld verspielt hat, sich schnell mit frischem Bargeld zum Weiterspielen eindecken kann. In einer solchen Situation, in der die gängigen Steuerungsmechanismen für vernünftiges Handeln beeinträchtigt sein können, soll er vielmehr dazu veranlasst werden, die Spielhalle zu verlassen. Dies eröffnet die Möglichkeit, von der bisherigen Umgebung unbeeinträchtigt und mit einem gewissen zeitlichen Abstand zu überdenken, ob das verlustreiche Spiel tatsächlich fortgeführt oder doch beendet werden soll.

Die Anwendbarkeit der Regelung ist nach ihrem Wortlaut nicht auf das Innere einer Spielhalle beschränkt. Das verankerte Verbot gilt auch für den Eingangsbereich einer Spielhalle, sofern der Erlaubnisinhaber Einfluss auf das Aufstellen von EC-Automaten oder Geräten mit ähnlicher Funktionsweise hat, mit deren Hilfe sich der Spieler Geld beschaffen kann. Sie kann daher auch zum Tragen kommen, wenn der EC-Automat an der Außenwand der Spielhalle angebracht ist, dies vor allem dann, wenn er aus einem der Spielhalle zugehörigen Raum mit Bargeld befüllt wird. Befindet sich die Spielhalle allerdings in einem Gebäudekomplex, in der auch andere, insbesondere Einzelhandelsbetriebe (wie z.B. in

einem Einkaufszentrum oder einem Bahnhofsgebäude) angesiedelt sind, deren Kunden solche Geräte typischerweise ebenfalls nutzen, kann der Spielhallenbetreiber nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass diese EC-Automaten dort von anderen Personen aufgestellt werden. Entsprechendes gilt, wenn der EC-Automat z.B. in einem Gewerbegebiet mit Einzelhandelsbetrieben im Freien in der Nähe einer Spielhalle aufgestellt ist.

Im Hinblick auf § 43 Abs. 3 Satz 2 ist zu beachten, dass für das Bereithalten eines EC-Automaten (Geldautomat) oder eines EC-Terminals eine Erlaubnispflicht nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) besteht, in Spielhallen diese Geräte jedoch regelmäßig nicht erlaubnisfähig sind. Gleiches gilt für die kartengestützte Auszahlung von Bargeld an Zahlungsverkehrsterminals (auch für solche, die an Geldwechselgeräten angebracht sind). Die Auszahlung von Bargeld ist - unabhängig davon, in welcher Form dies geschieht - Zahlungsgeschäft i.S.v. § 1 Abs. 2 Nr. 1, 2. Alt. ZAG, so dass die Spielhallenbetreiber in diesem Fall als Zahlungsdienstleister i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 5 ZAG auftreten und daher nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ZAG eine Erlaubnis benötigen. Die für die Erlaubniserteilung nach ZAG zuständige Behörde ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Diese kommt in einem Schreiben vom 04.07.2012 zu dem Ergebnis, dass Spielhallenbetreiber, die die kartengestützte Auszahlung von Bargeld an Zahlungsverkehrsterminals (Geldautomaten) zu Lasten der Konten von Karteninhabern ermöglichen, einen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ZAG grundsätzlich erlaubnispflichtigen Zahlungsdienst erbringen.

Die BaFin hat mit Schreiben vom 27.03.2013 ferner ihre Rechtsauffassung bekräftigt, dass sog. reverse Bargeldauszahlungen an Geldautomaten (hierfür wird auch der Begriff Cash-Back-Verfahren verwendet) in Spielhallen nicht unter die Bereichsausnahme des § 1 Abs. 10 Nr. 4 ZAG fallen. Bei diesem Verfahren handelt es sich um Zahlungsvorgänge, bei denen der Käufer einer Ware oder einer Dienstleistung bei der Abrechnung an der Kasse, bei der er unbar bezahlt, sich gegen eine entsprechende Lastschriftermächtigung (auch) Bargeld auszahlen lässt. Nach Auffassung der BaFin fehlt es in den Fällen, in denen der Kunde den Bargeldautomaten vor dem Spielen nutzt, an dem nach der Bereichsausnahme erforderlichen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang der Bargeldauszahlung mit der zu Grunde liegenden Dienstleistung bzw. dem Warenkauf (vgl. dazu LG Stuttgart, Beschluss vom 07.03.2013, Az.: 6 Qs 2/13, juris).

§ 43 Abs. 3 Satz 2 knüpft hieran an und verbietet zudem Zahlungsdienste nach § 1 Abs. 2 ZAG und sonstige Dienste nach § 1 Abs. 10 Nr. 4, 6 und 10 ZAG. Unzulässig ist daher entsprechend der vorstehend geschilderten Auffassung der BaFin die Verwendung von Cash-Back-Systemen (§ 1 Abs. 10 Nr. 4 ZAG) in der Spielhalle. Auch bezüglich der Variante, bei der die Geldauszahlung in Spielhallen so konzipiert ist, dass sich damit die Verpflichtung zum Erwerb eines Gutscheins verknüpft, stellt die BaFin in verschiedenen Stellungnahmen klar, dass der in den Spielhallen angewendete Erwerb von Wertgutscheinen ein Auszahlungsgeschäft gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 2. Alt. ZAG darstellt und demgemäß erlaubnispflichtig ist.

Weist der Betreiber in den genannten Konstellationen keine Erlaubnis nach dem ZAG nach, was auf Grund der Rechtsauffassung der BaFin regelmäßig der Fall sein dürfte, sollte dies der BaFin mit Blick auf § 37 KWG und §§ 4, 31 ZAG sowie

den zuständigen Strafverfolgungsbehörden wegen eines möglichen Verstoßes gegen § 54 KWG (unerlaubtes Betreiben von Bankgeschäften) mitgeteilt werden. Allerdings vertritt das Amtsgericht Nürtingen in seinem Urteil vom 11.03.2015 (Az. 16 Ds 151 Js 103354/12) die Auffassung, dass Spielhallenbetreiber keine „Zahlungsinstitute“ im Sinne des ZAG sind und sprach im dort entschiedenen Fall den Angeklagten vom Vorwurf eines Verstoßes gegen die Erlaubnispflicht nach § 8 Abs. 1 ZAG frei. Das an Spielhallenbetreiber gerichtete Verbot des § 43 Abs. 2 bleibt von diesem Urteil unberührt, denn dieses Verbot beruht nicht auf dem ZAG bzw. auf der dem ZAG zugrunde liegenden EU-Richtlinie und den sich daraus ergebenden bereichsspezifischen Erlaubnispflichten, sondern enthält eine eigenständige Betreiberpflicht, die im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das „Recht der Spielhallen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlassen wurde.

Das gesetzliche Verbot der Kreditgewährung nach § 8 gilt - ergänzend zu demjenigen in § 8 SpielV - neben den Verboten nach § 43 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 und beansprucht daher unabhängig von diesen Geltung.

Verbot der Vermittlung und des Abschlusses von Wetten (§ 43 Abs. 4)

Das Verbot des § 43 Abs. 4, in Spielhallen Wetten zu vermitteln oder abzuschließen bzw. den Abschluss oder die Vermittlung dort zu dulden, ist aus § 21 Abs. 2 GlüStV übernommen. Nach dieser Bestimmung dürfen in Gebäuden oder Gebäudekomplexen, in denen sich eine Spielhalle befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden. Zuständige Behörde - auch für die Beseitigung eventuell aufgestellter Wettterminals - ist das RP Karlsruhe (§ 47 Abs. 1). Diesem sollten daher auch weiterhin die Gewerbeanzeigen für Wettbüros zugeleitet werden.

Sportwettbüros sind keine geeigneten Aufstellorte für die Aufstellung von Geldspielgeräten i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV. Die dort genannten konzessionierten Buchmacher sind solche nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz (RWLG). Dies wurde durch die Änderungsverordnung vom 10.11.2014 (BGBl. I S. 1678) in § 1 Abs. 1 Nr. 3 SpielV klargestellt.

Verbot der Ermöglichung des Glücksspiels im Internet (§ 43 Abs. 4)

Das Internetverbot ist bereits in § 4 Abs. 4 GlüStV niedergelegt und gilt nach dessen § 2 Abs. 4 auch für Spielhallen. Unzulässig ist danach das Aufstellen und Betreiben von Geräten, an denen Glücksspiel im Internet möglich ist, bzw. die Duldung der Aufstellung und des Betriebs durch Dritte. Darauf sollte bereits in der Spielhallenerlaubnis hingewiesen werden wie auch darauf, dass beim Aufstellen von PCs mit Internetzugang sicherzustellen ist, dass an diesen PCs keine Spielteilnahme an Internetglücksspiel möglich ist. Ferner sollte darauf hingewiesen werden, dass die bewusste Ermöglichung einer Teilnahme an Internetglücksspielen bzw. deren bewusste Duldung zu einem Widerruf der Spielhallenerlaubnis führen kann.

Die Kontrolle der Einhaltung des Online-Spielverbots durch die Erlaubnisbehörden in der Praxis bereitet Schwierigkeiten, wenn ein Zugang zum Internet in der Spielhalle grundsätzlich ermöglicht wird. Für den Fall, dass Erlaubnisinhaber angeben, keine Online-Spielmöglichkeit bereitzustellen, aber die Geräte nicht zu

entfernen, ist von ihnen im Einzelfall darzulegen und zu belegen, wie die Einhaltung des Verbots in EDV-mäßiger Hinsicht tatsächlich gewährleistet werden soll. Technische Lösungen, die dies sicherstellen, können allenfalls dann akzeptiert werden, wenn sie dies tatsächlich und einschränkungslos - insbesondere ohne die Möglichkeit einer Umgehung oder der Deaktivierung einer entsprechenden Software - gewährleisten können. Es bestehen derzeit erhebliche Zweifel daran, dass es einschlägige Sicherungsprogramme gibt, die dies leisten. Zudem wurde in der Vollzugspraxis die Erfahrung gemacht, dass Sperren auf relativ einfachem Wege überwunden werden können (z.B. Eingabe der konkreten IP-Adressen von Sportwettanbietern im installierten Internetbrowser oder Neuinstallation eines alternativen Internetbrowsers). Grundsätzlich ist daher ein Abbau der Geräte zu verlangen, zumal fraglich ist, zu welchem Zweck internetfähige PCs in Spielhallen angesichts der Verbreitung von Home-PCs, Laptops, Tablets und Smartphones dienen sollen. Eine Kontrolle technischer Lösungen zwecks Einhaltung des in Rede stehenden Verbotes kann bei Kontrollen in der Praxis - möglichst ohne Vorankündigung - durch einen entsprechenden Test vorgenommen werden.

Das Vorbringen von Spielhallenbetreibern, eine Sperrsoftware zu installieren, die die Durchführung von Online-Glücksspielen verhindert, ist nach alledem im Allgemeinen nicht geeignet, irgendwelche Einschränkungen des gesetzlichen Verbots und einen Verzicht auf die Entfernung der in Rede stehenden Geräte zu rechtfertigen.

Das VG Saarlouis hat in seinem Urteil vom 12.12.2014 (Az. 1 K 54/13, juris, Rn. 82 bis 84) das dortige gesetzliche Verbot einer Aufstellung von internetfähigen PCs (§ 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 SpielhG SL: "...ist es verboten, Internetterminals bereitzuhalten") für rechtmäßig gehalten. Auch wenn die Formulierung im saarländischen Spielhallengesetz nicht mit der in § 43 Abs. 4 identisch ist, ist der Zweck der Vorschrift, eine Kumulation des Internetglücksspiels mit den Angeboten des gewerblichen Spiels zu verhindern, bei der Anwendung der Vorschrift mit zu berücksichtigen.

Nach § 43 Abs. 4 ist es auch unzulässig, Gästen einer Spielhalle Online-Zugänge für die von ihnen mitgebrachten Geräte (Laptops, Tablets usw.) zur Verfügung zu stellen. Dies ergibt sich aus dem Verbot, derartige Geräte zu betreiben bzw. deren Betrieb zu dulden. Nutzt ein Gast jedoch z.B. ein mitgebrachtes Tablet oder ein Laptop mit eigenem Internetstick, kann dies dem Betreiber der Spielhalle nach dem Sinn und Zweck der Norm nicht mehr zugerechnet werden. Gleiches gilt, wenn auf anderen von den Gästen mitgeführten Geräten, deren Online-Zugänge von den Gästen selbst beschafft und finanziert wurden, online gespielt wird.

Verbot des Betriebs von Gaststätten in Spielhallen während der Sperrzeit (§ 43 Abs. 5)

Wie in der detaillierten Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dient diese Regelung der Verhinderung von Umgehungen der Sperrzeit für Spielhallen.

§ 44 Anforderungen an die Werbung und Ausgestaltung

Werbung (§ 44 Abs. 1 und 2)

Der GlüStV trifft - neben der allein für Spielhallen gültigen Regelung in § 26 Abs. 1 - in § 5 weitere Vorgaben für die Werbung, die für alle Arten des Glücksspiels und damit auch für Spielhallen gelten. Diese Vorgaben bilden den Rahmen für § 44 Abs. 1 und 2. Zur näheren Ausgestaltung wurde auf Grund des § 5 Abs. 4 GlüStV die Werberichtlinie erlassen (GABl. 2013, S. 2 ff.). Diese ist ungeachtet der in der Rechtsprechung teilweise geäußerten Bedenken gegen ihr Zustandekommen bis zu einer Klärung des weiteren Vorgehens auf Ebene der den GlüStV tragenden Länder vorläufig weiterhin anzuwenden.

Die Werberichtlinie führt neben den Begriffsbestimmungen nach § 2 in § 4 Beispiele dazu auf, in welchen Fällen Werbung für öffentliches Glücksspiel nicht erlaubt ist. In § 4 Abs. 2 wird eine Definition der vergleichbar gefährdeten Zielgruppen i.S.v. § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV vorgenommen. Die Werberichtlinie enthält ferner eine Aufzählung von Medien, über die nicht geworben werden darf.

Vorauszuschicken ist, dass Werbung für Spielhallenbetriebe nicht schlechthin verboten ist, da es einem Unternehmen prinzipiell gestattet ist, auf sein legales Angebot hinzuweisen. Beim Angebot von Glücksspiel ist jedoch im Hinblick auf die in § 1 festgelegten Ziele des GlüStV Zurückhaltung bei der Werbung angebracht, um die Erreichung dieser Ziele nicht zu gefährden. Dabei sind die spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspielprodukte zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 der Werberichtlinie). Es darf nur für zugelassene Glücksspielanbieter und zulässige Glücksspielprodukte geworben werden, wobei die Werbung Informationen über das Unternehmen, Spielangebote und Spielregeln sowie Suchtprävention und Jugendschutz zum Inhalt haben kann (§ 3 Abs. 3 der Werberichtlinie).

Als Werbeträger nicht gestattet sind Telekommunikationsanlagen. Damit ist jegliche Werbung über Fax, Telefon oder Mobilfunk und zwar in akustischer oder in Textform (z.B. SMS oder MMS) nicht gestattet. Insbesondere das Übersenden von Gutscheinen für Freispiele an Kundinnen oder Kunden von Spielhallen per SMS ist unzulässig. Näheres kann der Begründung zu § 7 der Werberichtlinie entnommen werden.

Ebenfalls unzulässig ist Werbung über Fernsehen (§ 8 der Werberichtlinie) und im Kino vor 18.00 Uhr (§ 9 der Werberichtlinie). Verboten ist ferner nach § 11 der Werberichtlinie Werbung im Internet. Die dort in Absatz 1 Satz 2 geregelte Ausnahmemöglichkeit gilt ausdrücklich nicht für Spielhallen. Es ist noch nicht höchstrichterlich geklärt, ob ein bloßer Internetauftritt mit allgemeinen Informationen (z.B. zur Erreichbarkeit, zum Inhaber etc.) zulässig ist, wenn dabei die Pflichthinweise nach § 13 der Werberichtlinie eingehalten und auch sonst keine optischen oder akustischen Signale gesetzt werden, die zum Spielen verleiten können (sog. Trigger, Näheres dazu siehe unten).

Zulässige Werbeträger sind demnach vor allem Medien der terrestrischen Werbung wie Zeitungsanzeigen, Handzettel, Plakate (auch bewegliche Plakate), Leuchtreklame und Werbeanlagen an der Fassade. Die Zulassung von Werbe-

anlagen unterliegt den Vorgaben des Baurechts (siehe § 2 Abs. 9, § 11 und § 74 Abs. 1 Nr. 2 LBO und Nr. 9 des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO). Sofern eine Werbeanlage baurechtlich genehmigt ist, genießt sie - baurechtlich gesehen - Bestandsschutz. Hinsichtlich der Größe und Gestaltung von Firmenschildern und Leuchtreklame sowie von sonstigen Werbeanlagen hat sich die Spielhalle an den Maßstäben zu orientieren, die bei den umliegenden Gewerbebetrieben vergleichbarer Art wie Gaststätten oder Fitnessstudios üblich sind, die Werbung für die Spielhalle muss sich mit anderen Worten in das Gesamtbild der Umgebung einfügen. Eine solche Werbung ist zulässig, wenn diese den üblichen Rahmen nicht übersteigt.

Nach § 26 Abs. 1 GlüStV sind allerdings die spielhallenspezifischen Beschränkungen einer Werbung für eine Spielhalle einzuhalten: Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf - erstens - keinerlei Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen, und es ist - zweitens - nicht zulässig, durch eine besonders auffällige Gestaltung (etwa mittels eines entsprechenden Logos oder einer besonders ins Auge fallenden Beschriftung an der Außenfassade) einen zusätzlichen Anreiz für den Spieltrieb zu schaffen. Nach Auffassung der Rechtsprechung sollen diese Beschränkungen vor allem verhindern, dass bislang zum Glücksspiel Unentschlossene zur Glücksspielteilnahme bewegt werden (vgl. VGH München, Beschluss vom 26.05.2014, Az. 22 CS 14.640, zu § 26 Abs. 1 GlüStV). Diesem Gesichtspunkt ist bei der Beurteilung, ob die Grenzen einer zulässigen Werbung für die jeweilige Spielhalle im Einzelfall eingehalten werden, besondere Beachtung zu schenken. Angesichts der Fülle der zu diesem Fragenkomplex inzwischen ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zu Einzelfällen - die oftmals das anders lautende und zum Teil weitergehende Recht des jeweiligen Landes betreffen (Beispiel: VGH Kassel, Beschluss vom 12.05.2015, Az 8 B 718/14, zu § 2 Abs. 6 HSpielHG; OVG Münster, Beschluss vom 20.07.2015, Az. 4 B 309/15, zu § 16 Abs. 5 AGGlüStV NRW) - sind allgemeingültige Aussagen nur schwer möglich; es entscheidet die Situation und die Wirkung auf den Betrachter vor Ort.

Die Führung des Begriffs "Casino" im Namen des Unternehmens ist - anders als in anderen Ländern - in Baden-Württemberg nicht ausdrücklich gesetzlich verboten. Bei der Ausgestaltung der Spielhalle wie auch bei der Werbung für diese ist aber strikt darauf zu achten, dass keine Verwechslungsgefahr mit den in Spielbanken üblichen Angeboten entsteht. So wäre beispielsweise eine Leuchtreklame, die einen Geldregen darstellt oder mit Poker-, Roulette- oder Black-Jack-Tischen u. ä. versehen ist, unzulässig. Denn hierbei handelt es sich um Spiele, die in Spielhallen nicht angeboten werden dürfen, weshalb eine solche Werbung irreführend im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2 der Werberichtlinie wäre. Da solche Spielangebote für Spielunternehmen außerhalb Deutschlands (z.B. Las Vegas, Atlantic City, Macao u. a.) typisch sind, ist auch eine Werbung, die diese Glücksspielorte beispielsweise durch Fotografien darstellt, durch die Auslage von Jetons, Pokerkarten, Würfel oder sonst für solche Unternehmen typische und nur dort zulässige Spielutensilien in Bezug nimmt, irreführend im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2 der Werberichtlinie. Von besonderer Relevanz für Spielhallen sind weiterhin die Nummern 5 und 6 in § 4 Abs. 1 der Werberichtlinie. Nummer 5 verbietet eine Werbung für Glücksspiel, wenn dabei suggeriert wird, dass die Teilnahme an dem angebotenen Spiel eine vernünftige Strategie sein könnte, die eigene finanzielle Situation zu verbessern. Nach Nummer 6 ist eine Werbung verboten unter Ver-

mittlung des Eindrucks, dass damit finanziellen oder sozialen Problemen oder psychosozialen Konflikten entgegengewirkt werden kann.

Auch der Einsatz sog. Trigger ist nicht erlaubt (§ 4 Abs. 2 Satz 1 der Werberichtlinie). Trigger sind Sucht auslösende Schlüsselreize, die bei pathologischen Spielern das Verlangen zu spielen auslösen. Ein Trigger kann jeder Sinnesindruck sein, den gefährdete Spieler eng mit dem Spielergebnis assoziieren, wie etwa das Klippern der Münzen bei einem Gewinn an Geldspielgeräten.

Über § 26 Abs. 1 GlüStV hinaus bestehen - wie eingangs erwähnt - auch besondere landesrechtliche Beschränkungen für Werbung. Werbeaktionen für Spielhallen dürfen sich nach § 44 Abs. 2 nicht an Minderjährige, von Spielsucht Gefährdete oder ähnliche Personengruppen richten, was insbesondere bei Werbeaktionen mit kleinen Geschenken wie Schlüsselanhängern o.ä., die von Minderjährigen gerne angenommen werden, zu beachten ist. Diese Vorgabe bedingt ferner, dass auf Plakaten abgebildete Personen, die an in Spielhallen aufgestellten Geräten spielen, deutlich erkennbar Erwachsene sein müssen. Außerdem darf Werbung nicht in der Nähe von Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen im Sinne von § 42 Abs. 3 oder der Suchthilfe platziert oder betrieben werden. Nach § 12 Abs. 2 der Werberichtlinie ist außerdem Werbung auf Trikots von Kinder- oder Jugendmannschaften und Bandenwerbung, die bei Sportwettkämpfen von Minderjährigen eingesetzt wird, für öffentliches Glücksspiel unzulässig.

Von zentraler Bedeutung ist, dass bei jeder Werbeform (Zeitungsinserate, Plakate, Werbeartikel, Flyer u. ä.) stets die Pflichthinweise nach § 13 der Werberichtlinie angebracht sind. Ausgenommen hiervon sind Firmenschilder, Leuchtreklame sowie sonstige Werbeanlagen an Gebäuden.

Anbringung von Uhren (§ 44 Abs. 3 Satz 1)

Zu beachten ist auch das Erfordernis nach § 44 Abs. 3 Satz 1, in einer Spielhalle Uhren so anzubringen, dass sie von jedem Spielplatz aus eingesehen werden können. Dadurch soll ausweislich der amtlichen Begründung verhindert werden, dass Spieler trotz der von den Spielgeräten einzuhaltenden Spielpause das Zeitgefühl verlieren und nicht mehr überschauen, wie lange sie bereits spielen.

Einfall von Tageslicht (§ 44 Abs. 3 Satz 2)

Die Verpflichtung nach § 44 Abs. 3 Satz 2, den Einfall von Tageslicht in die Spielhalle zu ermöglichen, endet dort, wo dies aufgrund der baulichen Gegebenheiten von vornherein nicht möglich ist. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sich die Spielhalle im Untergeschoss eines Gebäudes befindet (z.B. bei vertikaler Gliederung eines Baugebiets).

Insbesondere bei Lagen im Erdgeschoss soll aber, wie dies bereits in der Gesetzesbegründung angeführt ist, eine jederzeitige Einsichtsmöglichkeit in die Spielhalle von außen gewährleistet werden, ohne diese betreten zu müssen. Dazu soll zumindest ein Teil der Fenster und Türen von Folien und ähnlichen Gestaltungsmitteln, die dies verhindern können, freigehalten werden. Es genügt insofern nicht, wenn von außen nur der Blick in den Eingangsbereich und nicht in

den eigentlichen Spielbereich ermöglicht wird, sofern dies z.B. durch die räumliche Aufteilung in verschiedene Stockwerke nicht anders handhabbar ist. Es kann hingenommen werden, wenn die Scheiben z.B. durch transparente Folie bis zu einer solchen Höhe abgeklebt sind, dass der Einblick durch Kinder in die Spielhalle verhindert wird; dies wäre sogar wünschenswert. Für normalgroße Erwachsene soll der Einblick in die Spielhalle jedoch ohne Weiteres möglich sein.

Eine allgemein verbindliche Festlegung dazu, welcher Anteil einer Fensterfläche abgeklebt werden kann, ist schon deshalb nicht möglich, weil sich die Lichtverhältnisse durch die umgebende Bebauung vor Ort völlig unterschiedlich darstellen können. Letztlich sind daher die Verhältnisse im Einzelfall ausschlaggebend.

§ 45 Sperrdatei in Spielhallen

In Umsetzung des Urteils des StGH BW vom 17.06.2014 (Az. 1 VB 15/13) sieht § 45 Abs. 1 Satz 1 aus Gründen des Spielerschutzes vor, dass pathologisch oder problematisch spielende Menschen bis zur Etablierung eines möglichst umfassenden zentralen landes- oder bundesweiten Sperrsystems die Möglichkeit eröffnet wird, sich bei dem Betreiber der jeweiligen einzelnen Spielhalle für die Teilnahme am Spiel in dieser Spielhalle sperren zu lassen. Der Betreiber der jeweiligen Spielhalle ist danach verpflichtet, Spielerinnen und Spieler auf deren Verlangen unverzüglich zu sperren und ihnen die Sperre und deren Beginn unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Erweiternd erstreckt § 45 Abs. 1 Satz 2 diese Verpflichtung auch auf mehrere Spielhallen, wenn diese zu einer sog. Mehrfachspielhalle (§ 42 Abs. 2) desselben Betreibers gehören.

In der schriftlichen Mitteilung über die erfolgte Sperre sind zur hinreichenden Bezeichnung alle betreffenden Spielhallen sowie der Zeitpunkt des Beginns der Spielersperre anzuführen. Die Verpflichtung nach § 45 steht im Zusammenhang mit der Pflicht der Betreiber nach § 7, ein Sozialkonzept zu erstellen und darin Maßnahmen zur Vermeidung von problematischem und pathologischem Spiel darzulegen.

Die Aufhebung einer Spielersperre ist gemäß § 45 Abs. 2 frühestens nach einem Jahr möglich und an ein ausdrückliches schriftliches Verlangen des Spielers geknüpft. Zur Sicherstellung des Spielerschutzes ist dem Betreiber der betreffenden Spielhalle(n) zwingend eine Bescheinigung über ein zuvor durchgeführtes Beratungsgespräch bei einer in der Suchthilfe in Baden-Württemberg tätigen Einrichtung vorzulegen. In diesem Beratungsgespräch ist der Spieler über die Folgen einer Aufhebung der Spielersperre, über Spielsucht und über Möglichkeiten der Suchtbekämpfung und Suchtprävention aufzuklären.

§ 45 Abs. 3 listet in Anlehnung an § 23 GlüStV die personenbezogenen Daten der Spieler auf, die vom Betreiber im Zusammenhang mit einer Spielersperre und deren Aufhebung verarbeitet und genutzt werden dürfen.

§ 46 Sperrzeit und Feiertagsruhe

Die bisher in § 9 Abs. 1 Satz 3 GastVO geregelte Sperrzeit für Spielhallen wurde inhaltlich unverändert übernommen. § 46 Abs. 1 Satz 2 lässt abweichend von der bisher einschlägigen Regelung in § 12 GastVO bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses eine Verkürzung der Sperrzeit für einzelne Betriebe nicht mehr zu (siehe die ausdrückliche Regelung in § 46 Abs. 1 Satz 3). Vielmehr kann der Beginn der Sperrzeit nur noch vorverlegt oder dessen Ende hinausgeschoben werden. Diese Regelung dient ausweislich der amtlichen Begründung auch dem Spielerschutz und gilt unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes. Frühere, vor diesem Zeitpunkt gewährte Sperrzeitverkürzungen für einzelne Betriebe konnten nach dem klaren Wortlaut von § 12 GastVO nur widerruflich und befristet erteilt werden, so dass sie nach Fristablauf ihre Wirksamkeit verlieren (§ 43 Abs. 2 LVwVfG).

Während insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV und des dadurch begünstigten Booms zu Mehrfachspielhallen häufig mehr Sperrzeitverkürzungen gewährt wurden, soll künftig die Grundentscheidung des Normgebers umfassend verbindlich sein.

Der für Spielbanken gültige Schutz bestimmter Tage nach § 29 Abs. 3, darunter auch einige gesetzliche Feiertage, wird in § 46 Abs. 2 auf den Betrieb von Spielhallen und den Betrieb von Geldspielgeräten in Gaststätten ausgedehnt. Zu beachten ist, dass § 29 Abs. 3 auch Tage auflistet, die keine Feiertage im Sinne des Feiertagsgesetzes (FTG) darstellen (Allgemeiner Buß- und Betttag, Totensonntag, Volkstrauertag, Heiligabend). Auch in diesen Fällen können Verstöße gegen das gesetzliche Öffnungsverbot mit einem Bußgeld geahndet werden; durch eine redaktionelle Änderung des § 48 Abs. 1 Nr. 15 wurde dies jüngst klargestellt.

§ 46 Abs. 2 und § 29 Abs. 3 sind spezialgesetzliche Regelungen, die über die allgemeinen feiertagsrechtlichen Regelungen des FTG hinausgehen. Dies wird daran deutlich, dass in diesen Vorschriften über die nach § 8 Abs. 1 FTG geschützten Tage (Karfreitag, Totengedenktage) hinaus weitere Tage (Allerheiligen, Volkstrauertag, Buß- und Betttag, Heiligabend und Erster Weihnachtsfeiertag) bestimmt werden, an denen Spielbanken und Spielhallen geschlossen zu halten sind und der Betrieb von Geldspielgeräten in Gaststätten untersagt wird. Dabei handelt es sich um religiöse Feiertage, stille Tage oder um Trauertage, deren Zweckbestimmung nach der Intention des Landesgesetzgebers mit dem Betrieb von Spielbanken und Geldspielgeräten nicht zu vereinbaren wäre. Zudem sind die untersagten Tätigkeiten konkreter beschrieben als durch die eher allgemeinen Formulierungen in § 8 FTG. § 29 Abs. 3 Satz 2, auf den in § 46 Abs. 2 ebenfalls verwiesen wird, eröffnet der zuständigen Behörde zudem die Möglichkeit, aus besonderem Anlass für die einzelne Spielhalle weitere, über die dort genannten Tage hinausgehende Schließungstage anzuordnen (§ 29 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 46 Abs. 2).

Für die Verhängung von Bußgeldern wegen eines Verstoßes gegen das gesetzliche Öffnungsverbot sind die Erlaubnisbehörden zuständig (§ 48 Abs. 4 i.V.m. § 47 Abs. 5).

§ 51 Übergangsregelung/Härtefallregelung

Die Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 4 übernimmt inhaltlich die Vorgaben des § 29 Abs. 4 GlüStV. Sie nimmt bestehende Spielhallen bis zu den jeweiligen Stichtagen (30.06.2013 bzw. 30.06.2017) von der Erlaubnispflicht nach dem LGlüG aus. Nach diesen Stichtagen genügt eine vorhandene Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO jedoch nicht mehr, vielmehr ist danach - zusätzlich - eine Erlaubnis nach § 41 LGlüG erforderlich, die zu beantragen ist.

Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens sind nach § 51 Abs. 5 Satz 3 sämtliche erforderlichen Unterlagen und Nachweise vorzulegen. Ab den genannten Stichtagen sind die Vorschriften über die Abstände zu anderen Spielhallen und das Verbot der Mehrfachkonzessionen einzuhalten, da deren Beachtung eine Voraussetzung für die Erlaubniserteilung nach § 41 ist.

Die auch als „Härtefallregelung“ bezeichnete Vorschrift des § 51 Abs. 5 ermöglicht es, bei Erlaubnissen nach § 41, die nach dem 30.06.2017 erforderlich werden, von der Einhaltung der Vorgaben des § 42 Abs. 1 und Abs. 2 (Abstandsgebot, Mehrfachkonzession) in einem zeitlich begrenzten, im Einzelfall behördlich zu bestimmenden Umfang im Wege einer Befreiung (Dispens) abzuweichen.

Die Möglichkeit einer Befreiung nach § 51 Abs. 5 besteht nach dem Gesetz ausschließlich für Betreiber von Spielhallen, für die bis zum 18.11.2011 (Datum der Ausgabe der Landtagsdrucksache 15/849 mit der Information der Landesregierung über den Entwurf des GlüStV) eine Erlaubnis nach altem Recht (§ 33i GewO) beantragt und in der Folge erteilt wurde (Spielhallen mit langem Bestandsschutz). Eine Befreiung nach § 51 Abs. 5 kommt demgegenüber generell *nicht* in Betracht bei Betreibern von Spielhallen, für die eine Erlaubnis *nach* dem 18.11.2011 beantragt und in der Folge erteilt wurde (§ 51 Abs. 5 Satz 1: „in den Fällen des Absatzes 4 Satz 1“). Die sich daraus ergebende Konsequenz, dass diese Spielhallen nur bis zum 30.06.2013 vom Verbot der Mehrfachkonzessionen und dem Mindestabstandsgebot zu anderen Spielhallen ausgenommen sind (kurzer Bestandsschutz), hat der StGH BW in seinem Urteil vom 17.06.2014 (Az. 1 VB 15/13) als verfassungsgemäß angesehen. Der StGH hat im Zusammenhang mit der einjährigen Übergangsfrist ausgeführt, dass Investitionen in Spielhallen in diesen Fällen auf eigenes Risiko zu einem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem auf den Fortbestand der geltenden Rechtslage nicht mehr vertraut werden durfte. Die fünfjährige Übergangsfrist (langer Bestandsschutz) wurde ebenfalls für verfassungsgemäß befunden. Diesbezüglich hat der StGH klargestellt, dass der Gesetzgeber zur Wahrung des Vertrauensschutzes nicht gehalten war, eine an der individuellen Amortisation ausgerichtete, gestaffelte Übergangsfrist festzulegen.

Mit der in § 51 Abs. 5 Satz 1 vorgesehenen befristeten Befreiung von den Vorgaben des Abstandsgebots und des Verbots der Mehrfachkonzession sollen die betroffenen Gewerbetreibenden ausweislich der amtlichen Begründung zu § 51 Abs. 5 „in die Lage versetzt werden, eine Anschlussnutzung der Betriebsräume zum Beispiel als Gaststätte oder mit anderer Zielrichtung“ - das schließt auch die Nutzung als Spielhalle bis zum Ende der behördlich bewilligten, befristeten Befreiung ein - zu realisieren. Was die Nutzung der Geldspielgeräte anbelangt, sind diese nach den einschlägigen steuerrechtlichen Bestimmungen

(Ziffer 7.5.1 der AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter, Schreiben des BMF vom 15.12.2000, Az. IVD2-S-1551-188/002000) nach vier Jahren abgeschrieben.

Bei der Normstruktur der Härtefallregelung des § 51 Abs. 5 sind auseinander zu halten:

1. Die Frage, ob überhaupt eine "unbillige Härte" (Härtefall) i.S.v. § 51 Abs. 5 vorliegt. Hierfür listet Abs. 5 Satz 4 „Anhaltspunkte“ auf (Tatbestandsseite).
2. Auf der Rechtsfolgendeite:
 - Die Frage, ob (überhaupt) und in welchem zeitlichen Umfang eine vom Betreiber beantragte Befreiung von der Pflicht zur Einhaltung der Anforderungen nach § 41 Abs. 1 und 2 erteilt werden kann. Hierfür gibt das Gesetz in § 51 Abs. 5 Satz 1 mittels der Tatbestandsmerkmale "befristet" und "für einen angemessenen Zeitraum" den Maßstab vor und fordert dabei zugleich die Berücksichtigung des Zeitpunkts der Erlaubniserteilung nach § 33i GewO (d.h. des „Alters“ der behördlichen Erlaubnis) sowie des Schutzzwecks des LGlüG (d.h. über § 1 LGlüG die Berücksichtigung der Schutzziele des § 1 GlüStV¹).
 - Die Frage der rechtmäßigen Ermessensausübung (§ 51 Abs. 5 Satz 1: "kann"), die eine abwägende Entscheidung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls erfordert, die vom Betreiber selbst in seinem Antrag (§ 51 Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1) und den zugehörigen Unterlagen und Nachweisen (§ 51 Abs. 5 Satz 3) in nachvollziehbarer Weise selbst vorgebracht wurden und/oder die die Erlaubnisbehörde auf der Grundlage von § 24 LVwVfG selbst von Amts wegen ergänzend ermittelt hat.

Die Bestimmung des § 51 Abs. 5 Satz 2, derzufolge bei einer Befreiung nach Satz 1 ein Mindestabstand von 250 m zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden darf, ist aufgrund der Nichtigkeitsklärung im Urteil des StGH BW vom 17.06.2015 (Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG) nicht mehr anzuwenden.

Die in § 51 Abs. 4 Satz 3 (in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 17.03.2015, GBl. S. 163) auf den 29.02.2016 festgelegte Frist für den Erlaubnisantrag (§ 41) und einen damit ggf. verbundenen (zusammen mit dem Erlaubnisantrag oder zu einem späteren Zeitpunkt im Verfahren gestellten) Befreiungsantrag (§ 51 Abs. 5 Satz 1 und Satz 3 LGlüG) ist als *Ausschlussfrist* anzusehen, denn

¹ Zu den Zielen des GlüStV gehören nach dessen § 1 Satz 1 (gleichrangig):

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden,
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

sie soll die Erlaubnisbehörden nicht allein in die Lage versetzen, den zu erwartenden Verwaltungsaufwand aufzufangen. Vielmehr soll die Frist Antragstellern möglichst bald die Gewissheit verschaffen, ob sie eine Chance auf eine Fortführung ihres Betriebs (auf Basis einer Erlaubnis nach neuem Recht) haben. Bei Vorliegen mehrerer Erlaubnisansträge und zugehöriger Befreiungsansträge (Härtefallanträge) verschiedener Betreiber am gleichen Standort soll die Frist zugleich sicherstellen, dass eine vergleichende Betrachtung aller Anträge und zugehörigen Unterlagen/Nachweise durch die Erlaubnisbehörde zu einem bestimmten Zeitpunkt überhaupt möglich ist, und der Zeitraum für die Einreichung von Erlaubnisansträgen hier nicht durch einzelne Antragsteller endlos „ausgedehnt“ werden kann und die Entscheidung über die Anträge anderer Antragsteller so lange zurückstehen muss. Soweit in den „Anwendungshinweisen“ des MFW (Erstfassung vom 29.03.2013) ohne nähere Begründung noch eine andere Auffassung vertreten worden ist, wird hieran nicht länger festgehalten. Eine nach Ablauf der Ausschlussfrist des § 51 Abs. 4 Satz 3 vorgenommene (bloße) Ergänzung und/oder Substantiierung von Unterlagen und Nachweisen bleibt nach dem Gesetz weiterhin möglich.

Eine frühzeitige Antragstellung (weit vor dem in § 51 Abs. 4 Satz 3 festgelegten Zeitpunkt) ist - verfahrensrechtlich gesehen - unschädlich; allerdings ist zu beachten, dass über einen Erlaubnisantrag und einen eventuellen Befreiungsantrag behördlicherseits erst entschieden werden kann, wenn der Erlaubnisbehörde alle relevanten Unterlagen vollständig und in aussagekräftiger Form vorliegen und in der Sache Entscheidungsreife besteht. Dies gilt auch bei Vorliegen mehrerer Erlaubnisansträge für Spielhallen am gleichen Standort (konkurrierende Anträge, zu deren Behandlung noch weiter unten).

Bei dem Begriff der "unbilligen Härte" handelt sich um einen gerichtlich voll nachprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff, welcher nur durch Einzelfallentscheidungen ausgefüllt werden kann. Die Annahme einer unbilligen Härte kommt regelmäßig nur in Betracht, wenn neben den in § 42 Abs. 1 und 2 genannten Versagungsgründen, von denen der Antragsteller eine Befreiung begehrt, keine weiteren Erlaubnishindernisse, wie etwa fehlende Zuverlässigkeit, vorliegen.

Die Anwendung der §§ 40 ff. und des § 51 wird in vielen Fällen zu gewissen, von den Gewerbetreibenden subjektiv als Härte empfundenen Beeinträchtigungen führen, sobald das neue Recht und insbesondere die im Vergleich zum bisherigen Recht (§ 33i GewO) neuen Anforderungen nach § 42 LGlüG nach Ablauf der gesetzlichen Übergangszeit zur Anwendung kommen (zum Problem der mit einer gesetzlichen Neuregelung verbundenen allgemeinen Friktionen und Härten in Einzelfällen vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.03.2013, Az. 1 BvR 2436/11 und 3155/11, NJW 2013, 2103 Rn. 34, das betont, allgemeine Friktionen und Härten in Einzelfällen führten noch nicht zur Verfassungswidrigkeit einer im Ganzen der Verfassung entsprechenden gesetzlichen Neuregelung; vgl. auch StGH BW, Urteil vom 17.06.2014, Az. 1 VB 15/13, juris, Rn. 480).

Unbillige Härten im Sinne dieses Gesetzes sind vor diesem Hintergrund nur Umstände, die in dieser Form vom Gesetzgeber nicht gewollt bzw. beabsichtigt waren. Eine unbillige Härte liegt regelmäßig nicht schon dann vor, wenn eine Rechtsfolge für den Betroffenen eintritt, die für diesen zwar Nachteile mit sich

bringt, aber ein typisches Ergebnis des Gesetzesvollzuges und des Schutzzwecks der in Rede stehenden Normen sind, von denen eine Befreiung erstrebt wird. Danach ist es als solches z.B. keine unbillige Härte, wenn eine Spielhalle künftig keine Erlaubnis mehr erhält und deshalb schließen muss, weil ihr Abstand zu anderen Spielhallen zu gering ist. Dass diese Spielhalle im Einzelfall nicht fortbestehen kann, ist vielmehr grundsätzlich hinzunehmen und eine typische Folge der Abstandsregelung. Daher sind auch die mit der Aufgabe einer solchen Spielhalle allgemein verbundenen Folgen wie der finanzielle Verlust für den Betreiber und mögliche Vertragspartner oder der Verlust von Arbeitsplätzen in der Spielhalle als solche - grundsätzlich betrachtet - noch kein Härtefall, sondern vielmehr eine regelmäßige Folge des vom Gesetzgeber verfolgten Regelungsziels (Verringerung der Dichte von Spielhallen aufgrund der neuen Bestimmungen des § 42 Abs. 1 und Abs. 2). Nach § 51 Abs. 5 Satz 4 sind allerdings die dort ausdrücklich angeführten besonderen betrieblichen und wirtschaftlichen Folgen bei der Prüfung eines Härtefalls zu berücksichtigen. Das Gesetz stellt hierbei klar, dass die in dieser Vorschrift genannten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer unbilligen Härte nicht abschließend sind („insbesondere“). Weitere Anhaltspunkte können daher ebenfalls für das Vorliegen einer unbilligen Härte sprechen; allerdings müssen die Härtefallumstände auch hier vom Gesetzgeber nicht gewollt bzw. beabsichtigt sein.

Die Härtefallentscheidung ist stets im Einzelfall und unter Berücksichtigung der hierzu vom Betroffenen vorgetragenen - und in tatsächlicher Hinsicht mit Unterlagen und Nachweisen (§ 51 Abs. 5 Satz 3) zu belegenden - Härtefallumstände zu treffen. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Lebenswirklichkeit erscheint es ausgeschlossen, alle denkbaren Fallkonstellationen darzustellen, bei denen eine „unbillige Härte“ vorliegt. Denn bei der behördlichen Prüfung sind sämtliche vom Antragsteller im Rahmen des § 51 Abs. 5 Satz 4 vorgebrachten besonderen Umstände des Einzelfalls und die in diesem Zusammenhang relevanten Beweismittel zu würdigen.

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer „unbilligen Härte“ führt das Gesetz in § 51 Abs. 5 Satz 4 selbst an. Unter einer „wirtschaftlichen Betriebsführung“ i.S. dieser Vorschrift ist dabei eine Betriebsführung zu verstehen, bei der eine Insolvenz (vgl. §§ 17 bis 19 InsO) mit hinreichender Sicherheit nicht zu erwarten ist. Bei der Prüfung, ob eine „unbillige Härte“ vorliegt, sollte die Erlaubnisbehörde u.a. berücksichtigen:

- Art und Ausmaß getätigter Investitionen,
- konkrete steuerliche Abschreibungsfristen,
- Zahlungsverpflichtungen des Antragstellers,
- Laufzeiten langfristiger Verträge (Darlehen, Miet-/Pachtverhältnisse),
- anderweitige Nutzungsmöglichkeiten der Räume, auch im Wege einer Untervermietung, z.B. als Gaststätte, als Spielhalle ohne Geldspielgeräte (d.h. für Unterhaltungsspiele) oder als Betriebsstätte für ein sonstiges Gewerbe.

Im Falle von Mehrfachkonzessionen bzw. von Investitionen in mehrere Spielhallen stellt sich die Frage einer Zuordnung der jeweiligen Investition. Sie ist dergestalt zu beantworten, dass es grundsätzlich auf die Zuordnung der Investition zur einzelnen Spielhalle ankommt und nur dann, wenn sich die

Investition - nachweislich und mit entsprechenden Unterlagen belegt - auf mehrere Spielhallen am Standort gleichzeitig bezieht (z.B. übergreifende Investition), eine anteilmäßige Umrechnung auf Basis bestimmter, von der Behörde anzuwendender "fairer" Faktoren (z.B. Flächenmaßstab bei gleichmäßigem Vorteil für die beteiligten Spielhallen, konkret "anteilige Betrachtung" bei schwerpunktmäßig unterschiedlicher Verteilung einer Investition auf die beteiligten Spielhallen) stattzufinden hat.

Liegt nach dem Ergebnis der behördlichen Prüfung zur Tatbestandsseite eine „unbillige Härte“ i.S.d. § 51 Abs. 5 Satz 1 vor, hat die Erlaubnisbehörde auf der Rechtsfolgenseite über das Ob und das Wie einer Befreiung zu entscheiden. Als zwingende Abwägungsgesichtspunkte im Rahmen dieser Ermessensentscheidung nennt das Gesetz selbst („sind zu berücksichtigen“)

- „den Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis der § 33i GewO“ und
- „den Schutzzweck dieses Gesetzes“, d.h. des LGLüG und über dessen § 1 die Ziele des GlüStV (s. dazu die Auflistung oben in Fußnote 1).

Der Schutzzweck des LGLüG bzw. die Ziele des GlüStV wirken in unterschiedliche Richtungen: Zum einen können sie ermessensbegrenzend, zum anderen ermessenserweiternd wirken.

Beispielsweise kann vor dem Hintergrund der Ziele des § 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 GlüStV (Suchtbekämpfung/-prävention, Jugend- und Spielerschutz) im Rahmen der Ermessensentscheidung zur Befreiung vom Abstandsgebot - begrenzend - der Umstand Bedeutung erlangen, inwieweit der Betreiber bei der Führung des Spielhallenbetriebs die Gewähr bietet, dass diese Ziele nachhaltig und verlässlich erreicht werden; Grundlage für diese Beurteilung können zum einen die bisherige Betriebsführung und zum anderen die Festlegungen zum weiteren/künftigen Betrieb der (Bestands-)Spielhalle einschließlich des Sozialkonzepts sein.

Der Gesichtspunkt des Spielerschutzes kann andererseits ermessenserweiternd auch zugunsten einer Befreiung im Einzelfall streiten:

Beispielweise kann, wenn der vorgeschriebene Mindestabstand zwischen Spielhallen nach § 42 Abs. 1 nur geringfügig (höchstens 25 m) unterschritten ist oder wenn die tatsächlich zurückzulegende Wegstrecke zwischen den beteiligten Spielhallen aufgrund topographischer Besonderheiten (wie bspw. dem Vorhandensein eines unüberwindbaren äußeren Hindernisses wie einer Straße, einem Fluss, einer Brücke usw.) ohnehin mehr als 500 m beträgt, dieser Umstand sich im Rahmen der Befreiungsentscheidung nach § 51 Abs. 5 (der Ausübung des Befreiungsermessens) positiv zugunsten des Antragstellers auswirken. Denn dem vom LGLüG verfolgten Ziel des Spielerschutzes wird in diesen Fällen der Sache nach Rechnung getragen. Dieser Fall, bei dem der Behörde auf der Rechtsfolgenseite ein Ermessensspielraum hinsichtlich einer Befreiung (§ 51 Abs. 5 Satz 1) eröffnet ist, ist abzugrenzen von einem „regulären“ Erlaubnisverfahren nach § 41, für das unverändert das tatbestandliche Erfordernis eines Mindestabstands von 500 m (siehe oben Erläuterungen zu § 42) gilt.

Das Alter der Spielhallenerlaubnis, d.h. der Umstand, wie lange eine Spielhalle vom jeweiligen Betreiber vor Ort bereits betrieben wird, kann nach § 51 Abs. 5

Satz 1 ein zulässiger Ermessens Gesichtspunkt für die Entscheidung sein, ob und in welchem Umfang eine Befreiung bei nachgewiesener „unbilliger Härte“ erfolgt. „Alteingesessenen“ Spielhallenbetreibern kann hiernach durch die Erlaubnisbehörde „Hilfe zuteil werden“, und zwar auch für einen längeren (Befreiungs-) Zeitraum, wenn und soweit dies im Sinne des § 51 Abs. 5 Satz 1 aus Sicht der Erlaubnisbehörde - die diesbezüglich wegen der notwendigen Abwägung einen gewissen Beurteilungsspielraum hat - „angemessen“ erscheint. Diese Befugnis findet ihre äußerste zeitliche Grenze in der Geltungsdauer des GlüStV, die gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV auf den 30.06.2021 festgesetzt ist, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen die Fortgeltung des GlüStV über den 30.06.2021 hinaus beschlossen hat (und Baden-Württemberg aufgrund einer Zustimmung nach § 35 Abs. 2 Satz 2 GlüStV von dieser Fortgeltung räumlich mit umfasst ist).

Der Ermessensentscheidung über einen Härtefallantrag (Tatbestands- und Rechtsfolgeenseite) muss insgesamt eine wertende Betrachtung aller dafür relevanten Aspekte vorausgehen. Zwar gilt auch im Verfahren zur Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nach dem LGlüG der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 LVwVfG); die Gründe, die zur Annahme einer unbilligen Härte führen, liegen jedoch regelmäßig in der Sphäre des Betroffenen. Die Darlegungs- und Beweislast für die zur Beurteilung des Härtefalls maßgeblichen Tatsachen liegt daher in erster Linie beim Gewerbetreibenden; er muss vorbringen, welche Gesichtspunkte für das Vorliegen eines Härtefalls und für eine Ermessensentscheidung der Behörde zugunsten einer - zeitlich befristeten, für einen „angemessenen Zeitraum“ geltenden - Befreiungsentscheidung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 sprechen.

Fiskalische Erwägungen der Gemeinde - insbesondere steuerlicher Art - haben bei der Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen und der einschlägigen Ermessens Gesichtspunkte für eine Befreiung und deren zeitlichen Umfang unberücksichtigt zu bleiben. Denn dabei handelt es um sachfremde Aspekte, die mit den in § 51 Abs. 5 Satz 1 und Satz 4 angeführten Umständen bzw. vorgegebenen Gesichtspunkten und mit den durch das LGlüG verfolgten Zielen nicht in Einklang stehen.

Bei geltend gemachten Zahlungsverpflichtungen ist u.a. von Bedeutung, wann und für welchen Zeitraum diese eingegangen wurden, letzteres insbesondere dann, wenn der Zeitraum ungewöhnlich lange erscheint oder die Möglichkeit zur Auflösung des Vertrags nicht zulässt oder wenn z.B. der Vertragsabschluss kurz vor dem maßgeblichen Stichtag zum 18.11.2011 erfolgte. Ferner gibt es Konstellationen, bei denen auf Vermieter- und Mieterseite zwar formal unterschiedliche - juristische oder natürliche - Personen beteiligt sind, diese aber wirtschaftlich miteinander verbunden sind.

Eine positive Befreiungsentscheidung zu Gunsten *mehrerer* Spielhallen, die "zu nahe" beieinander liegen, ist nicht von vornherein ausgeschlossen, setzt aber zwingend voraus, dass bei jeder einzelnen von ihnen die für eine Befreiung notwendigen Voraussetzungen vorliegen.

Die Frage, ob und inwieweit im Rahmen einer Befreiung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 42 Abs. 2 (Härtefallentscheidung zum Versagungsgrund der Mehrfach-

konzession) gegebenenfalls ein "Pardon" in Bezug auf die zulässige Zahl der Geldspielgeräte in einer Spielhalle mit längerem Bestandsschutz gegeben werden kann, ist zu verneinen. Die Anzahl der zulässigen Gewinnspielgeräte ergibt sich nicht aus der Spielhallenerlaubnis, sondern aus der jeweils geltenden SpielV und den dortigen Übergangsregelungen (vgl. VGH BW, Urteil vom 28.06.1994, Az. 14 S 1947/93). Eine landesgesetzliche Bestimmung, die eine von § 3 Abs. 2 SpielV abweichende Festlegung der zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten in einer Spielhalle im Rahmen einer Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV zum Gegenstand hat und hierfür Höchstgrenzen (Obergrenzen) festlegt, wäre nach der Rechtsprechung zwar verfassungsrechtlich zulässig. Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern (z.B. Bayern, Rheinland-Pfalz) ist eine solche Gesetzesregelung in Baden-Württemberg jedoch nicht getroffen worden. Diese gewissermaßen generelle Entscheidung des Landesgesetzgebers kann folglich nicht im Wege einer behördlichen Einzelfallentscheidung unterlaufen werden.

§ 51 Abs. 5 Satz 5 nimmt Rücksicht darauf, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits erteilte Erlaubnisse für Spielhallen die Abstandsregelung gegenüber Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen im Sinne von § 42 Abs. 3 nicht berücksichtigen konnten, weil es vor Inkrafttreten des geänderten GlüStV bzw. des LGlüG vergleichbare Erlaubnisvoraussetzungen, die an die Belegenheit des Betriebsgrundstücks anknüpften, im Gewerberecht noch nicht gab. Daher wird § 42 Abs. 3 für solche Erlaubnisse nicht nachträglich angewandt. Wenn ein solcher Betrieb allerdings den Inhaber wechselt und damit eine neue Erlaubnis erforderlich wird, kommt der bei den Ausführungen zu § 41 erläuterte Grundsatz zum Tragen, wonach gewerberechtliche Erlaubnisse nicht übertragen werden können. Dies verdeutlicht - deklaratorisch - § 51 Abs. 4 Satz 4, so dass bei einem Betreiberwechsel § 42 Absatz 3 ungeschmälert zur Anwendung gelangt.

Vorgehen bei Vorliegen mehrerer Anträge für Spielhallen am gleichen Standort, Auswahlentscheidung bei konkurrierenden Antragstellern

Der GlüStV - und ihm folgend das LGlüG - sind im Grundsatz darauf ausgelegt, dass wegen des Abstandsgebots zwischen einzelnen Spielhallen bzw. wegen des Verbots der Mehrfachkonzessionen in "Konkurrenzfällen" lediglich für *eine* der beteiligten Spielhallen eine Erlaubnis nach neuem Recht (§ 24 Abs. 1 GlüStV bzw. § 41) erteilt werden kann und ein - vorübergehender - Weiterbetrieb der "unterlegenen" Spielhallen allenfalls im Rahmen einer *Härtefallregelung* denkbar bleibt. Die in diesen "Konkurrenzfällen" (Vorliegen mehrerer Anträge verschiedener Antragsteller) anzuwendenden Entscheidungsmaßstäbe sind im GlüStV bzw. im LGlüG zwar nicht ausdrücklich festgelegt, lassen sich nach Auffassung des StGH BW dem Gesetz jedoch durch Auslegung entnehmen (Urteil vom 17.06.2014, Az. 1 VB 15/13, juris, Rn. 358); hierzu soll nachfolgend eine Hilfestellung gegeben werden.

Bei diesen "Konkurrenzfällen" ist zunächst danach zu differenzieren, ob es sich um Anträge für Spielhallen handelt, die bereits betrieben werden und für die der Bewerber über eine gültige Erlaubnis verfügt, oder ob es sich um einen Antrag für eine oder mehrere noch nicht bestehende Spielhallen handelt, deren Betrieb durch den/die Bewerber erst noch bevorsteht (im Folgenden als "neu hinzukommende" Spielhalle bezeichnet). Als "neu hinzukommende" Spielhalle sind

auf Grund der in § 51 Abs. 4 Satz 4 zum Ausdruck kommenden, an die hergebrachte Rechtsnatur der Spielhallenerlaubnis als "raumbezogene Personalerlaubnis" anknüpfenden Wertung des Gesetzgebers auch die Fälle der Betriebsübernahme einer bereits bestehenden "alten" Spielhalle durch einen *neuen Betreiber* zu verstehen, denn auch dessen Spielhalle samt der für deren Betrieb erforderlichen Erlaubnis kommt im rechtlichen Sinne "neu" hinzu.

Bei den bestehenden Spielhallen ist wiederum von Bedeutung, wann dem Betreiber die Erlaubnis für deren Betrieb erteilt wurde, weil davon wiederum die Dauer des Bestandsschutzes nach § 29 Abs. 4 GlöStV bzw. § 51 Abs. 4 abhängt. In diesen Bestimmungen ist als für die Dauer des Bestandsschutzes (bis zum 30.06.2013 - Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz - oder bis zum 30.06.2017 - Spielhallen mit langem Bestandsschutz) entscheidendes Kriterium zwar die Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO bis zum 28.10.2011 genannt. Diese Stichtagsregelung genügt nach Auffassung des StGH in seinem Urteil vom 17.06.2014 jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Vertrauensschutz. Nach dem StGH ist vielmehr darauf abzustellen, ob der Antrag auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis (Erlaubnis nach § 33i GewO, die Erlaubnisnorm des § 24 GlöStV bzw. des § 41 war damals noch nicht in Kraft) bis zum 18.11.2011 gestellt und über diesen alsbald danach entschieden wurde. Eine Anpassung des § 51 Abs. 4 an die Vorgaben des StGH durch den Landesgesetzgeber ist mittlerweile erfolgt. Infolgedessen ist auf *dieses* Datum (18.11.2011) für die Beantwortung der Frage abzuheben, ob es bei einem anhängig werdenden Erlaubnisantrag um die Erlaubnis für eine Spielhalle mit kurzem Bestandsschutz oder die Erlaubnis für eine Spielhalle mit langem Bestandsschutz geht.

In der Praxis sind unterschiedliche Fallkonstellationen denkbar und so auch anzutreffen, bei denen Spielhallen mit langem Bestandsschutz, Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz und neu hinzukommende Spielhallen miteinander "konkurrieren". Bei Vorliegen mehrerer Anträge für Spielhallen im Anwendungsbereich des Abstandsgebots (Abstandsradius bzw. 500 m-Radius) bzw. des Verbots der Mehrfachkonzessionen (§ 42 Abs. 1 und 2) sollte daher eine abgestufte Prüfung anhand folgender Fallkonstellationen und zugehöriger Gesichtspunkte erfolgen:

1. Vorgehen bei Konkurrenz von - ausschließlich - Spielhallen mit langem Bestandsschutz

Wenn die zuständige Behörde *mehrere* Bewerber am Standort, ggf. im Wege einer von ihnen gesondert zu beantragenden Härtefallentscheidung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 (hierzu s. den vorangehenden Abschnitt zur Übergangsregelung und zur Härtefallklausel) mit jeweils unterschiedlichen Festlegungen in der Erlaubnis zur Dauer der Befristung der Erlaubnis (§ 41 Abs. 1 Satz 3) oder der Befreiung (§ 51 Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1 i.V.m. § 41 Abs. 1, 2), zum Zuge kommen lassen will, ist dies nach dem Gesetz grundsätzlich möglich, und die Behörde kann es dabei bewenden lassen. In diesem Fall muss die Behörde *keine* Auswahlentscheidung treffen - zumindest dann nicht, wenn sie sämtliche Bewerber,

ggf. mit unterschiedlich langen Zeiträumen, zum Zuge kommen lässt.² Dabei ist zu empfehlen, die Befristung sowohl der Gültigkeit der jeweiligen Erlaubnis wie auch der Befreiung zu synchronisieren. Denn würde die Frist für die Gültigkeitsdauer der Befreiung kürzer als die für die Erlaubnis festgelegt, würde nach dem Ablauf der Befreiung die Erlaubnis - wegen Unterschreitung des Mindestabstandes oder eines Verstoßes gegen das Verbot der Mehrfachkonzessionen - nachträglich rechtswidrig, wäre aber noch wirksam. Die zuständige Behörde könnte hierauf zwar mittels eines Widerrufs der Erlaubnis für die Zukunft reagieren; einen entsprechenden Widerrufsvorbehalt, von dem sie für diesen Fall später Gebrauch machen will, müsste sie aber von vornherein in die Erlaubnisentscheidung mit aufnehmen. Die sachlichen Erwägungen, die der Befristung der Befreiung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 zugrunde liegen, stellen in dieser Konstellation zugleich sachliche Gründe für die vorgeschriebene Befristung der Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 Satz 3 dar. Dass die Befristung in diesen Fällen regelmäßig deutlich unterhalb der Obergrenze von 15 Jahren liegen wird, ist im Gesetz selbst angelegt, denn bei § 51 Abs. 5 Satz 1 handelt es sich um materielles Übergangsrecht, dem eine zeitlich begrenzte Anwendungsdauer immanent ist.

Im gegenteiligen Fall - wenn von mehreren Bewerbern nur *einer* oder *einzelne* eine Erlaubnis erhalten und damit *weitere* Bewerber, auf die ggf. die Härtefallkriterien (§ 51 Abs. 5 Satz 4) zutreffen, im Ergebnis *leer* ausgehen sollen - ist demgegenüber eine *Auswahlentscheidung* zu treffen, die sich - wie der StGH klargestellt hat - nach vergleichbaren Kriterien wie diejenigen nach § 51 Abs. 5 Satz 4 zu richten hat. Das sog. Prioritätsprinzip ("Windhundprinzip"), wonach derjenige zum Zuge kommt, der zuerst einen entscheidungsreifen Antrag stellt, kommt in diesen Fällen als Entscheidungsmaßstab nicht zum Tragen, wie der StGH (Urteil vom 17.06.2014, juris Rn. 357) ausdrücklich festgestellt hat. Der StGH hat ebenfalls entschieden, aus § 51 Abs. 5 Satz 4 folge, dass von mehreren konkurrierenden Spielhallen nicht zwingend die schon länger bestehende Spielhalle weiter betrieben werden dürfe (a.a.O. Rn. 358 a.E.); auf die Betriebsdauer - das "Alter" der Spielhalle - als maßgebliches Entscheidungskriterium (Auswahlkriterium) darf daher in diesen Fällen ebenso wenig abgestellt werden.

Das Entscheidungskriterium der Rechtstreue (weitgehend beanstandungsfreier Spielhallenbetrieb oder erhebliche Rechtsverstöße während der Betriebszeit der jeweiligen Spielhalle?) ist mit Zurückhaltung anzuwenden. Denn wenn bisherige Defizite bei der Betriebsführung nicht so schwerwiegend waren, um einen Widerruf der Erlaubnis nach § 33i GewO zu tragen, kann dies grundsätzlich auch in anderer Hinsicht kein Hinderungsgrund für eine Erlaubniserteilung nach § 41 sein. Das Kriterium der Rechtstreue wird daher - allenfalls - in Ausnahmefällen und nur dann Bedeutung erlangen können, wenn die den festgestellten Rechtsverstößen zugrunde liegenden Tatsachen einwandfrei erwiesen sind und sich daraus nach Anzahl und/oder Schwere der Verstöße aus Behördensicht gravierende Unterschiede bei der Qualität der Betriebsführung ergeben, insbesondere mit Blick auf den Spieler- und Jugendschutz oder die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen (§ 1 i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GlüStV). Bei

² Eine Auswahlentscheidung zwischen mehreren Konkurrenten muss nur getroffen werden, wenn diese sich wegen § 42 LGlG gegenseitig ausschließen; bei Härtefallentscheidungen nach § 51 Abs. 5 und damit einhergehenden Befristungen gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 ("für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag ... befreien") ist dies nicht zwingend der Fall.

der Schwere der Verstöße wird in der Regel eine Rolle spielen, ob eine Verletzung „fundamentaler“ Betreiberpflichten (wie bspw. die Überschreitung der nach § 3 Abs. 2 SpielV höchstzulässigen Anzahl von Geldspielgeräten; der Verstoß gegen das jugendschutzrechtliche Spielverbot nach § 6 Abs. 2 JuSchG und § 43 Abs. 1 Satz 1; der Einsatz von nicht gemäß § 7 Abs. 2 geschultem Personal in größerem Umfang und/oder über einen längeren Zeitraum hinweg; unterlassene Verhängung von Spielersperren trotz ausdrücklichen Verlangens der Spieler [systematischer Mangel der Festlegungen des Sozialkonzepts oder seiner Durchführung]) in Rede steht oder lediglich eine weniger gravierende oder gar unerhebliche Zuwiderhandlung gegen gesetzliche Betreiberpflichten (z.B. einmaliger Verstoß gegen das Öffnungsverbot nach § 46 Abs. 2 i.V.m. § 29 Abs. 3; Verstoß gegen die Werbeverbote des § 44 Abs. 1 in wertungsabhängigen oder nicht ohne Weiteres eindeutigen Fällen; fahrlässiger Verstoß gegen das Tageslichtgebot nach § 44 Abs. 3 Satz 2; Unterschreitung des Mindestabstandsgebots nach § 3 Abs. 2 Satz 3 SpielV um ein nur geringfügiges Maß).

Dem verwandten Gesichtspunkt "bekannt und bewährt" wird man demgegenüber keine eigenständige Relevanz beimessen können, zumal dieser Aspekt beim Zugang zu Märkten, zu kommunalen Veranstaltungen usw. als Auswahlkriterium nach der inzwischen herrschenden Rechtsprechung nicht mehr ausschlaggebend ist.

Die vorstehenden Ausführungen zur Auswahlentscheidung gelten nur, wenn zum Kreis der "konkurrierenden" Spielhallen ausschließlich solche mit langem Bestandsschutz gehören.

2. Vorgehen bei Konkurrenz von Spielhallen mit langem und kurzem Bestandsschutz

Bei Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz ist die Anwendung der Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV bzw. § 51 Abs. 5 Satz 1 kraft Gesetzes ausgeschlossen. Ferner stellt sich die rechtliche Situation für diese Spielhallen im Allgemeinen so dar, dass sie seit dem 01.07.2013 einer Erlaubnis nach § 41 bedürfen, eine solche aber in Konkurrenzfällen wegen Nichteinhaltung des Mindestabstandes zu anderen Spielhallen mit langem Bestandsschutz (§ 42 Abs. 1) oder wegen Verstoßes gegen das Verbot der Mehrfachkonzessionen (§ 42 Abs. 2) nicht erteilt werden kann, so dass sich die Frage einer Konkurrenz von vornherein nicht stellt. Der StGH hat die Verfassungsmäßigkeit beider Bestimmungen bestätigt. Dies bedeutet, dass der Betrieb von Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz seit dem 01.07.2013 formell und materiell (wegen Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot oder das Verbot der Mehrfachkonzessionen) illegal ist mit der Folge, dass ihr Betrieb wegen Fehlens der erforderlichen Erlaubnis nach § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO - diese Vorschrift ist nach § 51 Abs. 3 Satz 2 anwendbar - untersagt werden kann. Angesichts des von der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannten übergeordneten Ziels, die Spielsucht zu bekämpfen und zu diesem Zweck auch das bestehende Spielangebot zurückzuführen, ist eine Untersagung bei Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz nach § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO in aller Regel ermessensgerecht. Dieser Aspekt ist auch im "Konkurrenzverhältnis" zu Spielhallen mit langem Bestandsschutz mit der Folge zu berücksichtigen, dass Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz solche mit langem Bestandsschutz im Regelfall nicht zu

"verdrängen" vermögen und sich die Auswahlentscheidung bei dieser Konstellation daher auf letztere (Spielhallen mit langem Bestandsschutz) beschränkt.

Für das Konkurrenzverhältnis zwischen diesen gelten wiederum die Ausführungen unter der vorstehenden Ziffer 1.

3. Vorgehen bei Konkurrenz von Spielhallen mit langem Bestandsschutz (Bestandsspielhallen) und neu hinzukommenden Spielhallen

Wird von mehreren Antragstellern jeweils eine Erlaubnis für eine bzw. mehrere Spielhallen mit langem Bestandsschutz am gleichen Standort bzw. im "Konkurrenzgebiet" einerseits und für eine bzw. mehrere neu hinzukommende Spielhallen andererseits beantragt, so ist bei denjenigen Antragstellern, die den Betrieb ihrer Bestandsspielhalle fortsetzen wollen, bei Vorliegen eines Härtefallantrags (§ 51 Abs. 5 Satz 1 und Satz 3, § 25 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG) zunächst eine Härtefallprüfung anhand der Härtefallkriterien (§ 51 Abs. 5 Satz 4) vorzunehmen und hiervon ausgehend zu prüfen, ob ihnen aufgrund einer Befreiung nach § 51 Abs. 5 Satz 1 die beantragte Erlaubnis verbunden mit einer Befristung nach § 41 Abs. 1 Satz 3 und nach § 51 Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1 gewährt werden kann. Ist dies *der Fall*, dürfte dies in nahezu allen Fällen dazu führen, dass die Bewerber um eine Erlaubnis für eine neu hinzukommende Spielhalle am gleichen Standort bzw. im "Konkurrenzgebiet" wegen des Abstandsgebots bzw. des Verbots der Mehrfachkonzessionen (Versagungsgrund nach § 41 Abs. 1, 2) im Ergebnis leer ausgehen, weil aufgrund der ausdrücklichen Vorgaben des Gesetzgebers im LGlÜG die Betreiber der Bestandsspielhallen zum Zuge kommen. Das der Erlaubnisbehörde zustehende Befreiungsermessen bei Vorliegen eines Härtefalls (§ 51 Abs. 5 Satz 1: "kann") ist zwar eigenständig auf der Rechtsfolgenseite zu prüfen und in der Erlaubnisentscheidung zu begründen, wird aber in aller Regel dazu führen, dass in Härtefällen zugunsten der bereits vorhandenen Spielhallenbetreiber - und nicht zugunsten neu hinzukommender Betreiber - entschieden wird, da anderenfalls die gesetzliche Wertung des § 51 Abs. 5 zugunsten eines - zeitlich begrenzten - Bestandsschutzes bereits vorhandener Betreiber und ihrer Betriebe leerläufe.

Der Gesichtspunkt der Spielhallengröße oder der Anzahl bereits gehaltener Spielhallenkonzessionen dürfte als Auswahlkriterium ausscheiden, weil dessen Berücksichtigung darauf hinausläufe, dass die Verwaltung auf Umwegen schärfere Anforderungen an die Erlaubnis nach § 41 stellt als der Gesetzgeber bzw. sie aus zulässigen Umständen ohne gesetzliche Ermächtigung nachteilige Folgerungen für die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) zieht.

4. Vorgehen bei Konkurrenz von - ausschließlich - Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz

In Fällen, in denen mehrere Bewerber eine Erlaubnis nach § 33i GewO nach dem Stichtag (18.11.2011, s. o.) erhalten haben, bedürfen deren Spielhallen ab dem 01.07.2013 zusätzlich einer Erlaubnis nach § 41. Diese Betriebe müssen jedoch mangels der Möglichkeit einer Befreiung (Härtefallentscheidung) im Verhältnis zueinander die Abstandsvorschriften einhalten, was aber in der Regel nicht erfüllbar ist mit der Folge, dass im Ergebnis nur für eine der beteiligten Spielhallen eine Erlaubnis nach § 41 erteilt werden kann. In diesen Fällen ist folgende Vorgehensweise angezeigt:

Da im Regelfall nur ein Bewerber zum Zuge kommen kann, ist unter Beachtung der Hinweise zu 1. eine Auswahlentscheidung zu treffen, für welche Spielhalle(n) noch eine Erlaubnis nach § 41 erteilt werden kann und welche im Gegenzug weichen muss bzw. müssen. Dies gilt für die Beurteilung sämtlicher Anträge betroffener Spielhallenbetreiber mit der Folge, dass eine Abwägung der Behörde dahingehend stattzufinden hat, welcher Antrag der vorzugswürdigste ist. Führt die Abwägung zu keinem eindeutigen Ergebnis, sind die Anträge der konkurrierenden Bewerber also im Wesentlichen als gleichwertig anzusehen, verbleibt nur die Möglichkeit, eine Auswahlentscheidung im Losverfahren (per Losentscheid) herbeizuführen. Dies gilt insgesamt jedoch nur dann, wenn zu dem Kreis der "konkurrierenden" Spielhallen nicht auch eine Spielhalle mit langem Bestandsschutz gehört; in diesem Fall gelten die Hinweise zu 2.

5. Vorgehen bei Konkurrenz von Spielhallen mit kurzem Bestandsschutz und neu hinzukommenden Spielhallen

In diesen Fällen ist in aller Regel davon auszugehen, dass in dem fraglichen "Konkurrenzgebiet", in welchem sich ausschließlich Spielhallen befinden, für die zunächst der kurze Bestandsschutz galt, für deren Betrieb eine Erlaubnis nach § 33i GewO also erst nach dem Stichtag (18.11.2011, s. oben) erteilt worden war, nach Ablauf des 30.06.2013 bereits eine Klärung dahingehend stattgefunden hat, welche von ihnen eine Erlaubnis nach § 41 erhalten kann (siehe oben 4.) und welche weichen muss bzw. müssen. Eine neu hinzukommende Spielhalle wird daher in aller Regel auf eine Situation treffen, in der das "Konkurrenzgebiet" durch eine Spielhalle mit einer Erlaubnis nach neuem Recht (§ 41) bereits faktisch "besetzt" ist. Für weitere, neu hinzukommende Spielhallen werden daher in aller Regel die Versagungsgründe nach § 41 unmittelbar eingreifen mit der Folge, dass eine Auswahlentscheidung entbehrlich ist.

Sollte ausnahmsweise infolge besonderer Umstände nach Ablauf des 30.06.2013 noch keine endgültige Klärung dahingehend stattgefunden haben, welche Spielhalle(n) mit kurzem Bestandsschutz innerhalb des "Konkurrenzgebiets" eine Erlaubnis nach § 41 erhält bzw. erhalten, ist diese Klärung abzuwarten bzw. schnellstmöglich nachzuholen, da von ihr abhängt, ob andere, neu hinzukommende Spielhallen zum Zuge kommen können.

6. Vorgehen bei mehreren ausschließlich neuen Spielhallen (bislang "spielhallenfreie" Gemeinde bzw. "spielhallenfreies" Baugebiet)

Bei den hier angesprochenen echten "Neufällen" ist eine Auswahlentscheidung unvermeidlich, d.h. in solchen Fällen, in denen *keine* Erlaubnis für eine bereits nach altem Recht (§ 33i GewO) genehmigte Spielhalle vorliegt und mehrere Erlaubnisansträge verschiedener Bewerber für ausschließlich *neue* Spielhallen eingehen bzw. entscheidungsreif werden, die sich im Rahmen der Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen nach § 41 i.V.m. § 42 jedoch gegenseitig ausschließen.

In diesen Fällen ist eine Befreiung (Härtefallentscheidung) nach § 51 Abs. 5 Satz 4 bzw. eine Beurteilung anhand der dort genannten Härtefallkriterien begrifflich ausgeschlossen, weil keine Erlaubnis für eine Spielhalle mit langem Bestandsschutz beantragt wird und infolgedessen die im Gesetz genannten

Kriterien inhaltlich nicht zum Tragen kommen können. Die Auswahlentscheidung unter mehreren Bewerbern hat sich in diesen Fällen nach anderen Kriterien zu richten und wird sich vornehmlich an dem übergeordneten Grundsatz der Chancengleichheit zu orientieren haben. Auf den Prioritätsgrundsatz als Entscheidungsmaßstab allein kann nicht abgestellt werden, denn erst die bestandskräftige *Erteilung* einer Erlaubnis nach § 41 - und nicht schon der Erlaubnisantrag - "sperrt" während ihrer Geltungsdauer aufgrund des Abstandsgebots bzw. des Verbots der Mehrfachkonzessionen (Versagungsgründe nach § 42 Abs. 1 und 2) weitere Bewerber bzw. deren Betriebe am gleichen Standort. Mangels belastbarer anderer Auswahlkriterien (zum Entscheidungskriterium der Rechtstreue, die in der vorliegenden Fallkonstellation 6 bei Antragstellern zum Tragen kommen kann, die bereits andernorts eine oder mehrere Spielhallen betreiben oder betrieben haben, siehe oben Ziffer 1) wird in diesen Fällen, d.h. bei "konkurrierenden" neuen Spielhallen am Standort, daher im Zweifel das Los zu entscheiden haben.

Abwicklung der Verfahren

In allen dargestellten Fallkonstellationen (vorstehend 1. bis 6.) ist im Rahmen der Begründung der Erlaubnisentscheidung *zugunsten* des zum Zuge kommenden Antragstellers und im Rahmen der Begründung der *ablehnenden* Entscheidungen zu Lasten anderer Antragsteller (Bewerber) auf die konkret zugrunde gelegten Entscheidungskriterien einzugehen. Es ist zu begründen, dass und anhand welcher Kriterien eine Auswahlentscheidung *stattgefunden* hat oder aus welchen Gründen eine solche Auswahl im Einzelfall bzw. im Fall des jeweiligen Antragstellers (Bewerbers) für *entbehrlich* gehalten worden ist (z.B. Vorliegen eines Versagungsgrundes nach § 41 Abs. 2, Verneinung eines Härtefalls aus tatbestandlichen oder Ermessensgründen ["kann"] gemäß § 51 Abs. 5 Satz 1 und 4). Ferner ist eine etwaige Auswahlentscheidung darzustellen und zu begründen, d.h. es ist auszuführen, wie diese ausgefallen ist und *aus welchen konkreten, näher zu benennenden Gründen* - auch solchen, die ggf. im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Anhörung der Beteiligten (§ 28 LVwVfG) vorgebracht wurden - der oder die jeweiligen (anderen) Bewerber *nicht* zum Zuge gekommen ist/sind (§ 39 Abs. 1 LVwVfG).

Die Erlaubnisentscheidung(en) und die eine Erlaubnis ablehnenden Entscheidungen sind jeweils anhand des § 41 zu begründen (Erlaubnisvoraussetzungen gegeben/nicht gegeben), mit einer *Rechtsbehelfsbelehrung* (§ 37 Abs. 6 LVwVfG) zu versehen und den verschiedenen Antragstellern (Bewerbern) zeitgleich *bekannt zu machen*, da unterlegenen Bewerbern die Möglichkeit offen steht, um Rechtsschutz - ggf. auch Eilrechtsschutz - bei den Verwaltungsgerichten nachzusuchen, und die Frist zur Erhebung des Widerspruchs (sowie der Klage) erst bei einer ordnungsgemäßen Bekanntgabe der Entscheidung (nebst Rechtsbehelfsbelehrung) zu laufen beginnt bzw. bei fehlender oder unrichtiger Belehrung die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO zum Tragen kommt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Hinweise nur einige grundlegende Ausführungen zur Konkurrenzproblematik und zu den relevanten Entscheidungsmaßstäben (-kriterien) enthalten können und es letztlich Sache der

örtlich zuständigen Behörden ist, in eigener Verantwortung anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls Entscheidungen nach § 41 und - sofern erforderlich - auch Auswahlentscheidungen unter mehreren Bewerbern zu treffen.