

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

An den Präsidenten des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen,  
Herrn André Kuper

An den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Marcus Optendrenk

**JURISTISCHE FAKULTÄT**

**INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL  
UND GESELLSCHAFT**

Gebäude GD E1/455  
Universitätsstraße 150  
44801 Bochum

**PROFESSOR DR. JULIAN KRÜPER**

Fon +49 (0) 234 32-28275  
Fax +49 (0) 234 32-14282

**PROFESSOR DR. SEBASTIAN UNGER**

Fon +49 (0) 234 32-22781  
Fax +49 (0) 234 32-14282

glueg@rub.de  
[www.glueg.org](http://www.glueg.org)

**23. April 2021**

## **Schriftliche Anhörung des Hauptausschusses zum Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrter Herr Dr. Optendrenk,

für die Einladung zur Mitwirkung in den vorbezeichneten Anhörungsverfahren danke ich Ihnen. Gerne kommt das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG), eine Forschungseinrichtung der Universitäten Bochum, Düsseldorf und Wuppertal, der Aufforderung nach, eine Stellungnahme zur geplanten Umsetzung des Gesetzes zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (LT Drs. 17/12978), AG-E GlüStV 2021, abzugeben.

Neben dem Unterzeichner haben an der Erarbeitung der Stellungnahme wissenschaftliche Mitarbeiter des GLÜG mitgewirkt, namentlich Robin Anstötz und Tobias Lüder.

Ausdrücklich verweisen wir auf unsere umfassende Stellungnahme vom 19. Februar 2021, die im Rahmen der Anhörung zum GlüStV (LT Drs. 17/11683) und zur ursprüngliche Vorlage zum Umsetzungsgesetz des Glücksspielstaatsvertrag (Vorl. 17/4581) am 1. März 2021 vorgestellt wurde. Im Folgenden beschränken wir uns daher auf eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen zur Vorlage (Vorl. 17/4581) aus unserer Stellungnahme vom 19. Februar 2021 und konkreter auf die bedeutsamen Änderungen

des neuen Entwurfs zum AG-E GlüStV 2021 (LT Drs. 17/12978) im Vergleich zu seiner vorherigen Fassung (Vorl. 17/4581).

#### **A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen aus der Stellungnahme vom 19. Februar 2021**

1. Die Neuerungen im Recht der Spielhallen werfen zahlreiche Rechtsfragen mit gleichheitsrechtlichem Bezug auf, die der Gesetzgeber durch Nachsteuerung lösen sollte.
2. Im geplanten Spielhallenrecht wird Privaten in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise die Möglichkeit eingeräumt, über die Reichweite grundrechtlicher Freiheiten Dritter zu entscheiden. Der Entwurf lässt dabei einen gesetzesunmittelbaren Konfliktlösungsmechanismus vermissen.
3. Die Regelung des § 17a AG-E GlüStV 2021 sollte von Verfassungs wegen auf solche Verbundspielhallen begrenzt werden, über deren Status ein Rechtsstreit anhängig ist oder die nach Ablauf der Übergangsfristen des GlüStV 2012 faktisch oder förmlich geduldet worden sind.
4. Für die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen ist auch nach dem AG-E GlüStV 2021 nach wie vor keine gesetzesunmittelbare Regelung von Auswahlkriterien oder jedenfalls eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung solcher Kriterien vorgesehen. Dies ist aus grundrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen scharf zu kritisieren. Der Landtag sollte hier dringend nachsteuern.
5. Der Gesetzgeber ist gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass die Ausgestaltung der rechtlichen Anforderungen an Online-Automatenspiel und das terrestrische Automatenspiel gleichheitsgemäß erfolgt und es nicht einseitig zu Belastungskumulationen einer Spielformart kommt.
6. Die Anforderungen an die äußere Gestaltung von Spielhallen und Wettvermittlungstellen sollten gleichlaufen oder Divergenzen evidenzbasiert begründet werden.
7. Die übergangsweise Privilegierung des staatlichen Anbieters für Sportwetten im Rahmen des § 13b AG-E GlüStV 2021 ist aktuell nicht adäquat begründet. Dem Gesetzgeber ist hier zu raten, die Begründung zu überprüfen und nachzuschärfen.

#### **B. Bewertung der Änderungen zur vorherigen Fassung**

##### **I. Annahmestellen**

Die Klarstellung des § 5 Abs. 6 S. 5 AG-E GlüStV 2021, nach welcher die Mindestabstände zu Schulen und anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe eine Neuansiedlung solcher Einrichtungen nicht verhindert, ist zu begrüßen, da über diesen Punkt Unsicherheiten in der Anhörung am 1. März 2021 herrschten.

Der durch eine solche Neuansiedlung geschaffene Konflikt (Schutz vulnerabler Personen einerseits und Bestandsschutz der genehmigten Annahmestelle andererseits) wird vom Gesetz dadurch gelöst, dass die befristet zu erteilende Erlaubnis für die restliche Dauer ihre Wirksamkeit behält, die Erteilung einer Folgeerlaubnis aber ausgeschlossen wird. Die berechtigten Interessen aller Betroffenen werden hiermit in einen schonenden Ausgleich gebracht.

## II. Spielhallen

Die unter der Vorlage (Vorl. 17/4581) bestehende Unsicherheit, ob § 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlStV 2021 auch auf den geringeren Abstand des Abs. 4 Anwendung finden kann, wurde in der Begründung zum neuen Entwurf auf S. 88 positiv aufgeklärt. Damit kann die für die Erlaubnis zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls vom geringeren Mindestabstand abweichen. Dies gilt natürlich erst recht nur für den Fall, dass die betroffenen Spielhallen die zusätzlichen Anforderungen des § 16 Abs. 4 S. 1 AG-E GlStV 2021 einhalten.

Aufgrund von Bedenken gegen die Recht- und Zweckmäßigkeit der in der Vorlage (Vorl. 17/4581) vorgesehenen Satzungsermächtigung für Gemeinden zur Ausweisung von Gebieten, in denen die Errichtung von Spielhallen innerhalb eines geringerer Mindestabstands zulässig ist, wurde unsererseits ein Alternativmodell vorgeschlagen. Dieses sieht zweierlei vor: zum einen den Verzicht auf das Erfordernis einer gemeindlichen Satzung zur Anwendung des geringeren Mindestabstands bei gleichzeitiger Erhöhung der spielhallenbezogenen Anforderungen zur Minimierung der mit der Abstandsreduktion einhergehenden erhöhten Gefahren und zum anderen die Unabhängigkeit der Neuansiedler von der Zustimmung von Bestandsspielhallenbetreibern. Der neue Entwurf entspricht diesem Vorschlag zum Teil, wenn er die gemeindliche Satzung für entbehrlich erklärt und jederorts die Unterschreitung des regelmäßigen Mindestabstands auf den geringeren Mindestabstand zulässt, sofern die zusätzlichen Anforderungen des § 16 Abs. 4 S. 1 AG-E GlStV 2021 eingehalten werden und betroffene Nachbarspielhallen sich zur Einhaltung dieser Anforderungen nach § 16 Abs. 5 S. 1 AG-E GlStV 2021 verpflichten. Ungelöst bleibt jedoch das Problem, dass ein Privater (hier der Betreiber der Bestandsspielhalle als Nachbarspielhalle) über den Marktzugang eines Dritten (hier des Betreibers der Antragsspielhalle) faktisch entscheiden kann (sog. Konditionierung des Grundrechtsgebrauchs durch Entscheidungen privater konkurrierender Dritter).

Der in der Suchtforschung umstrittene Frage, ob und wenn ja in welchem Ausmaß die Verfügbarkeit von Glücksspiel einen suchtproblematischen Faktor darstellt, soll an dieser Stelle aus Platzgründen nicht nachgegangen werden. Jedenfalls der Gesetzentwurf geht auf S. 76, 85 und 88 davon aus, dass eine höhere Verfügbarkeit des Glücksspiels (hier in Spielhallen und Wettvermittlungsstellen) zu größerer Gefährlichkeit führt. Dieser Annahme will der Gesetzgeber bei geringeren Mindestabständen dadurch gerecht werden, indem er Spielhallen mit geringerem Mindestabstand die in § 16 Abs. 4 S. 1 Nr. 1-6 AG-E GlStV 2021 genannten zusätzlichen Anforderungen auferlegt. Deren suchtpreventive Wirkung unterstellt, ergibt sich wegen der im Vergleich zur Vorlage (Vorl. 17/4581) nunmehr neu eingefügten zusätzlichen Anforderungen der Nr. 2 und 3 verstärkt die Frage nach einer möglichen Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 3 I GG von Spielhallenbetreibern einer einzelnen, im geringeren Mindestabstand befindlichen Spielhalle (§ 16 Abs. 4 AG-E GlStV 2021) gegenüber Betreibern einer im Verbund stehenden Spielhalle (§ 17a AG-E GlStV 2021). Da beide Maßnahmen – Verbundverbot und Mindestabstand – der Grundidee des Verbots von Mehrfachkonzessionen entsprechen und dem Spieler in beiden Fällen ein schnellerer Wechsel zwischen den einzelnen Spielhallen ermöglicht wird, stellt

sich die Frage, warum nicht auch Betreiber von im Verbund stehenden Spielhallen die zusätzlichen Anforderungen des § 16 Abs. 4 S. 1 Nr. 1-3 AG-E GlüStV 2021 einhalten müssen. Die Begründung führt dazu auf S. 93 aus, dass dies dem Charakter des § 17a AG-E GlüStV 2021 als Bestandsschutzregelung geschuldet sei und die räumlichen Verhältnisse im Bestand ggf. eine Einzelaufstellung nicht zuließen. Die Plausibilität dieser Argumentation ist durchaus zweifelhaft und verfängt jedenfalls nicht für § 16 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 AG-E GlüStV 2021. Des Weiteren ist die Regelung des § 17a AG-E GlüStV 2021 ausweislich der Begründung (S. 92 f.) und nach ihrem Zweck keine Bestandsschutzregelung, sondern sie dient der Herstellung von Rechtssicherheit. Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Die zeitliche Verschiebung der Stichtagsregelung in § 17a Abs. 1 S. 3 AG-E GlüStV 2021 im Vergleich zur Vorlage (Vorl. 17/4581) ist nicht geeignet, die in der bezeichneten Stellungnahme dargelegten Bedenken zu beseitigen. Trotz der Zweckmäßigkeit dieser Verlagerung vor dem Hintergrund des Ziels der Herstellung von Rechtssicherheit bestünden weiterhin gleichheitsrechtliche Bedenken einer Ablehnung gegenüber Neuanträgen.

### **III. Wettvermittlungsstellen**

Der Mindestabstand zwischen den Wettvermittlungsstellen untereinander wurde erneut auf nunmehr nur noch 100 m verringert. Aktuell liegt der einzuhaltende Mindestabstand bei 350 m. Die Vorlage (Vorl. 17/4581) sah hingegen nur eine Verringerung des Mindestabstands auf 250 m vor. Der Entwurf stellt die Wettvermittlungsstellen im Hinblick auf die Mindestabstände also mit den Spielhallen gleich, welche die besonderen qualitativen Kriterien aus § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV erfüllen. Die Wettannahmestellen seien mit den „qualifizierten“ Spielhallen vergleichbar, weil von jenen insbesondere durch die dem Spielerschutz dienenden Vorgaben der §§ 13, 13a AG-E GlüStV ebenfalls nur eine verminderte Gefährlichkeit ausgehe. Obwohl sich für die These der Vergleichbarkeit – soweit ersichtlich – noch keine suchtwissenschaftlichen Studien auffinden lassen, erscheint ein solches Vorgehen auch unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungsprärogative nachvollziehbar.

Mit besten Grüßen,

für das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft,

Prof. Dr. Julian Krüper