

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

JURISTISCHE FAKULTÄT

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

**INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT**

Gebäude GD E1/455
Universitätsstraße 150
44801 Bochum

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

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

19. Februar 2021

Anhörung des Landtags NRW zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 und zum Entwurf des Ausführungsgesetzes zum GlüStV 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 GlüStV 2021 (LT-Drs. 17/11683) sowie zum Erlass des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (LT-Vorl. 17/4581), AG-E GlüStV 2021, abzugeben.

Bitte erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang die Bemerkung, dass die Bereitstellung einer konsolidierten Lesefassung des Entwurfes und einer paginierten Begründung sicher für alle angefragten Sachverständigen und auch für die Auswertung der Stellungnahmen in Ihrem Hause hilfreich gewesen wäre, die Begutachtung des Gesetzes beschleunigt und die Anfälligkeit der Begutachtung für Fehler und Missverständnisse reduziert hätte. Vielleicht lässt sich dies in Zukunft ermöglichen.

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

Eine umfassende Begutachtung aller Teilregelungen des Staatsvertrages wie des Ausführungsgesetzes ist hier nicht möglich. Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich daher auf einige ausgewählte Punkte.

Um Übersicht in einige der zentralen gesetzlichen Anforderungen und betroffenen Fallkonstellationen zu bringen, haben wir diese tabellarisch erfasst und geordnet. Diese Tabelle kann im Anhang eingesehen werden. Sie versteht sich allein darstellend, nicht bewertend.

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

1. Die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder verstößt in der geplanten Form gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. Verfassungsrechtliche Probleme, die bereits dem Glücksspielkollegium gerichtlich attestiert worden sind, werden perpetuiert. Der Landtag begäbe sich durch seine Zustimmung wesentlicher demokratischer Kontrollrechte.
2. Die vorgesehenen Änderungen im Bereich der Werberegulierung des Glücksspiels perpetuieren die bestehenden rechtsstaatlichen Mängel des GlüStV 2012 und des AG-E GlüStV 2012 und verschärfen diese.
3. Das durch den GlüStV 2021 eingeführte Modell ausdrücklicher Limits im Bereich des Online-Glücksspiels ist – vor allem im Hinblick auf die Sportwetten – nicht widerspruchsfrei und lässt kein Gesamtkonzept für alle Spielformen erkennen.
4. Die Neuerungen im Recht der Spielhallen werfen zahlreiche Rechtsfragen mit gleichheitsrechtlichem Bezug auf, die der Gesetzgeber durch Nachsteuerung lösen sollte.
5. 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.
6. 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.
7. Das Modell satzungsrechtlich ausgewiesener Bereiche in Gemeinden, in denen nach § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 geringere Mindestabstände möglich sind, ist unzumutbar, verlagert die politische Verantwortlichkeit für grundlegende Regulierungsentscheidungen in den Bereich der Gemeinden und sollte stattdessen durch ein gesetzesunmittelbar geregeltes, dynamisches und qualitativ orientiertes Korridorsystem von Mindestabständen ersetzt werden.
8. Für die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen ist auch nach dem AG-E GlüStV 2021 nach wie vor keine gesetzesunmittelbare Regelung von Auswahl-

kriterien 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.

9. 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.
10. Die Anforderungen an die äußere Gestaltung von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen sollten gleichlaufen oder Divergenzen evidenzbasiert begründet werden.
11. 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. Übergreifende Regelungen

I. Gemeinsame Glücksspielbehörde

Für den Landtag von Nordrhein-Westfalen ist die Zustimmung zum Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form aus grundlegenden verfassungsrechtlichen Gründen zu überdenken. Wie das GLÜG bereits im Anhörungsverfahren zum GlüStV 2021 Anfang 2020 sowie in verschiedenen Publikationen begründet hat, halten wir die geplante gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, so sinnvoll sie in der Sache ist, für verfassungswidrig. Der Landtag begibt sich mit der Zustimmung zur gemeinsamen Behörde grundlegender demokratischer Kontrollrechte gegenüber einer Verwaltungseinrichtung, die mit Wirkung für das Land Nordrhein-Westfalen grundrechtswesentliche Entscheidungen zulasten nordrhein-westfälischer Bürger und Unternehmen treffen, aber durch den Landtag nicht angemessen kontrolliert und zur Verantwortung gezogen werden kann. Das vorgesehene Aufsichtsregime über die Behörde genügt dabei den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen nicht. In der Konzeption der neuen Behörde setzen sich die dem Glücksspielkollegium gerichtlich attestierten verfassungsrechtlichen Mängel fort.

Die Regelungen zur „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“ finden sich im neunten Abschnitt, §§ 27a bis 27p GlüStV 2021. Im Gegensatz zum Glücksspielkollegium aus dem GlüStV 2012 besitzt die neu gegründete Gemeinsame Glücksspielbehörde als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) und somit als juristische Person des öffentlichen Rechts eine eigene Rechtspersönlichkeit. Nach § 27a Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 gilt die Gemeinsame Glücksspielbehörde als eine Einrichtung des Landes Sachsen-Anhalt. Träger der Anstalt sind hingegen alle Länder, § 27c GlüStV 2021. Die Länder verpflichten sich gegenseitig eine angemessene Finanzierung sicherzustellen, § 27c Abs. 2 GlüStV 2021.

1. Aufgaben und Organisation der Anstalt

Aufgaben und Zuständigkeiten der Anstalt sind in §§ 27e und 27f GlüStV 2021 geregelt. Hiernach ist die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifendes Glücksspiel tätig. So ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder u.a. zuständig für

sämtliche im ländereinheitlichen (§§ 27f Abs. 1 i.V.m. 9a Abs. 1 GlüStV 2021) Verfahren zu erteilende Erlaubnisse. Folgerichtig übernimmt sie nach § 9a Abs. 2 GlüStV 2021 auch die Aufsicht über die von ihr erlaubten Angebote. Durch den Verweis aus § 27f Abs. 2 GlüStV 2021 auf § 9a Abs. 3 Nr. 2 GlüStV 2021 ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die zuständige Glücksspielaufsicht für unerlaubtes Glücksspiel, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird, und Werbung für solches.

Organe der Anstalt sind nach § 27c Abs. 1 GlüStV 2021 der Verwaltungsrat und der Vorstand. Gemäß § 27h Abs. 4 GlüStV 2021 besteht der Verwaltungsrat aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter eines jeden Trägerlandes. Der Vorstand, gesetzlicher Vertreter und Leiter der Anstalt, besteht aus mindestens zwei Mitgliedern und wird nach § 27i Abs. 3 GlüStV 2021 vom Verwaltungsrat für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. Er soll die Behörde leiten und die Durchführung der nach dem GlüStV 2021 der Behörde obliegenden Verwaltungsaufgaben verantworten. Das Verhältnis der beiden Organe ist folgendermaßen ausgestaltet: Der Verwaltungsrat beschließt nach § 27h GlüStV 2021 über die *grundsätzlichen* Angelegenheiten der Anstalt. Hierzu gehören ausweislich der nicht abschließenden Aufzählung in § 27h Abs. 3 Nr. 1 bis 11 GlüStV 2021 insbesondere die binnenorganisatorischen Angelegenheiten wie die Erstellung der Satzung der Anstalt oder die Entlastung des Vorstandes. Daneben ist der Verwaltungsrat in den *wesentlichen* Angelegenheiten dazu verpflichtet Entscheidungsrichtlinien für den Vorstand zu erlassen, § 37h Abs. 4 GlüStV 2021. Ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV 2021 sind *wesentliche* Angelegenheiten „insbesondere solche, die eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren oder grundlegenden Fragen bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder betreffen.“ In unwesentlichen kann der Verwaltungsrat aber ebenfalls Entscheidungsrichtlinien oder Weisungen beschließen. Einen solchen Beschluss kann ein Vertreter oder eine Vertreterin eines jeden Trägerlandes beantragen, § 27h Abs. 4 GlüStV 2021. Die Richtlinien und Weisungen des Vorstandes haben im Außenverhältnis nur mittelbare Wirkung. Sie brauchen zu Ihrer Wirksamkeit einer Umsetzung durch den Vorstand. An die Beschlüsse des Verwaltungsrates ist der Vorstand nach § 27i GlüStV 2021 gebunden. Eine politische Steuerungsmöglichkeit der Länder soll demzufolge über den Verwaltungsrat erreicht werden. In der Regel beschließt der Verwaltungsrat seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von 2/3 der Mitglieder, wobei jeder Vertreter bzw. jede Vertreterin eines Trägerlandes über eine Stimme verfügt.

2. Verfassungsrechtliche Erwägungen

Angesichts der bestehenden Vollzugsprobleme im Glücksspielrecht wird eine bundeseinheitliche Aufsichtsbehörde in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts schon seit längerer Zeit gefordert. Ein generelles Verbot länderübergreifender Kooperationen lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Als Staaten können die Länder daher auf Gebieten, für die ihnen die Verwaltungshoheit zusteht, Vereinbarungen über eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung und deren Organisation treffen. Die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Länder ist gängige Staatspraxis; Einrichtungen existieren bereits in einigen Bereichen. Auch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts ist kein Novum. So haben sich die Länder beim Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) ebenfalls in der Form der

Anstalt des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen. Auch im Bereich des Glücksspiels existiert mit der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) eine Anstalt des öffentlichen Rechts.

Von der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts durch die Länder ist die Frage zu unterscheiden, wie die Anstalt unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen zu organisieren ist und mit welchen Aufgaben und Befugnissen sie verfassungsrechtlich zulässig ausgestattet werden darf. Nach § 27e GlüStV 2021 wird die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet tätig. Die Ausfüllung dieser Aufgabe beinhaltet jedenfalls den Erlass von (belastenden) Verwaltungsakten, wie sich vor allem aus den Zuständigkeiten nach § 27f Abs. 1 und 2 GlüStV 2021 ergibt. Sie bedarf insoweit hinreichender demokratischer Legitimation, die bekanntlich von den Staatsvölkern der Länder ausgehen muss. Es genügt dabei nicht, wenn die Ausübung von Hoheitsgewalt auf das Staatsvolk des Sitzlandes zurückgeführt werden kann, weil die Erlaubnis- und Aufsichtsmaßnahmen in allen Ländern gleichermaßen gelten. Zentrale Instrumente zur Legitimation verselbständigter Verwaltungseinheiten sind die Bindung an gesetzliche Vorgaben, die der GlüStV 2021 liefert, sowie vor allem die Einrichtung einer effektiven Rechts- und Fachaufsicht durch die unmittelbare Staatsverwaltung. Ob die Aufsichtsstrukturen nach dem GlüStV 2021 diesen Anforderungen genügen, erscheint fraglich.

Schon dem Glücksspielkollegium nach dem geltenden GlüStV 2012 wird vorgeworfen, dass es im grundrechtsrelevanten Bereich intern verbindliche Entscheidungen treffe, ohne in ein System effektiver Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse eingebunden zu sein. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat jedoch deutlich mehr und umfassendere Befugnisse als das Glücksspielkollegium. Zudem handelt es sich anders als bei dem Glücksspielkollegium um eine unmittelbar nach Außen auftretende rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und somit um eine Form der mittelbaren Staatsverwaltung, sodass auch die Anforderungen an eine effektive Rechts- und Fachaufsicht deutlich steigen.

Im Gegensatz zum geltenden Glücksspielstaatsvertrag ist die Rechts- und Fachaufsicht zumindest gesetzlich kodifiziert, § 27l GlüStV 2021. Nach § 27l Abs. 1 GlüStV 2021 führt die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes im Benehmen mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer die Rechtsaufsicht, soweit nicht die Eilbedürftigkeit ein unverzügliches Einschreiten gebietet. Es ist demzufolge kein Einvernehmen im Sinne einer gemeinschaftlichen Rechtsaufsicht notwendig. Noch größere Sorge bereiten die Regelungen zur Fachaufsicht in § 27l Abs. 2 und 3 GlüStV 2021. Nach § 27l Abs. 2 GlüStV 2021 unterliegt die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder der Fachaufsicht durch die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes. Dies gilt allerdings nur, soweit der Verwaltungsrat nicht von seinen Befugnissen aus § 27h Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht hat. Eine fachaufsichtliche Kontrolle besteht demzufolge nur, wenn der Verwaltungsrat keine bindende Entscheidungsrichtlinie oder Weisungen für den Vor-

stand beschlossen hat. Die Ausübung der Rechte der Fachaufsicht ist demzufolge subsidiär zu den Entscheidungen des Verwaltungsrates. Zwar wird jeder obersten Glücksspielaufsichtsbehörde eines Trägerlandes die Möglichkeit gegeben, die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde des Sitzlandes um eine fachaufsichtliche Maßnahme zu ersuchen, § 271 Abs. 3 GlüStV 2021. Allerdings erstreckt sich diese Möglichkeit, durch den Verweis auf Abs. 2, ebenfalls nur auf die Erfüllung der Aufgaben, in denen der Verwaltungsrat keine Richtlinie bzw. Weisung beschlossen hat. Demzufolge trifft auch der Verwaltungsrat wie schon das Glücksspielkollegium intern bindende Entscheidungen, ohne einer effektiven fachaufsichtlichen Kontrolle zu unterliegen. Die fachaufsichtliche Kontrolle erstreckt sich allein auf den Vorstand.

Dieses Legitimationsdefizit wird auch nicht dadurch aufgewogen, dass es sich lediglich um einen administrativen Vollzug handelt und der Verwaltungsrat keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht zu treffen hat. Vielmehr ist zu bemerken, dass der Verwaltungsrat die bindenden Entscheidungsrichtlinien und Weisungen in grundrechts-sensiblen Bereichen trifft und ihm hierbei ein weiter Entscheidungsspielraum, sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite zusteht. Nach alledem ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nicht hinreichend demokratisch legitimiert.

Dieser Feststellung kann auch nicht entgegengehalten werden, dass bei bestimmten Anstalten des öffentlichen Rechts, insbesondere dem ZDF und bestimmten Landesmedienanstalten, ebenfalls nur beschränkte Aufsichtsregelungen bestehen. Das ZDF und die Landesmedienanstalten betreiben im Gegensatz zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder keine Eingriffsverwaltung. Vielmehr dienen sie der Sicherung der Rundfunkfreiheit und handeln daher in einem weitestgehend staatsfreien Raum.

II. Werberegulierung

Die Regulierung glücksspielbezogener Werbung zählt zu den zentralen Instrumenten, mit denen die Ziele des GlüStV verwirklicht werden sollen. Nach dem noch geltenden Regime des GlüStV 2012 unterliegen Werbemaßnahmen von Glücksspielanbietern daher restriktiven Vorgaben, die sich aus der Generalklausel des § 5 GlüStV 2012 einerseits sowie aus spielformbezogenen Sonderregelungen andererseits ergeben. An dieser Systematik hält der GlüStV 2021 grundsätzlich fest, sieht aber erhebliche Änderungen der Generalklausel des § 5 GlüStV 2021 vor.

Im geltenden nordrhein-westfälischen AG GlüStV wird die Einhaltung der staatsvertraglichen Werbebeschränkungen des § 5 GlüStV 2012 nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) als Erlaubniserteilungsvoraussetzung qualifiziert. Hieran hält auch der AG-E GlüStV 2021 bis auf wenige redaktionelle Änderungen fest, § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. b), und ergänzt die Regelung dahingehend, dass nach § 4 Abs. 2 S. 3 Nr. 7 in einer Erlaubnis – übereinstimmend mit § 5 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021 – Inhalts- und Nebenbestimmungen für die erlaubte Werbung festzulegen sind.

Dieses Regelungsmodell ist in rechtsstaatlicher Hinsicht in Anbetracht des um unbestimmte Rechtsbegriffe weiter angereicherten § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 problematisch. Mit dieser Regelung gehen komplexe Abwägungsentscheidungen im Hinblick auf die Ziele der

Spielsuchtprävention einerseits und der Kanalisierung andererseits einher, die einen effektiven Vollzug der Regelung erschweren. Aus der Norm selbst geht nicht hervor, unter welchen Umständen die Art und der Umfang von Glücksspielwerbung den staatsvertraglichen Zielen zuwiderlaufen oder wann Werbemaßnahmen der Glücksspielanbieter das erlaubte Maß überschreiten. Ohne gesetzliche Leitlinien wird diese Abwägungsentscheidung allein den Behörden überantwortet. Durch den Verzicht auf eine Konkretisierung der Anforderungen des § 5 GlüStV 2021 im AG-E GlüStV 2021 wird diese Schieflage im Regulierungsregime für Glücksspielwerbung auf die landesrechtliche Ebene verschleppt. Daraus ergeben sich erhebliche Probleme für den Vollzug: Die Konkretisierung des erlaubten Maßes an Werbung durch die glücksspielrechtliche Erlaubnis stellt die behördliche Praxis in Anbetracht der Vielzahl möglicher Ausgestaltungsvarianten von Werbung vor große Schwierigkeiten, die entweder zu fehlendem, übermäßigem oder gleichheitswidrigem Vollzug der Regelungen führen können. Dort, wo Glücksspielanbieter künftig ein konkretes Werbekonzept zur Genehmigung vorlegen müssen, könnte dies im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG (Zensurverbot) problematisch werden.

Es wäre daher aus rechtsstaatlichen Gründen angezeigt, im AG-E GlüStV 2021 in Form einer gegebenenfalls auch nicht abschließenden Aufzählung Kriterien festzulegen oder Situationen zu umschreiben, anhand derer die (Un-)Zulässigkeit von Glücksspielwerbung bestimmt werden kann. Auch eine Regelung durch eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend gesetzlich vorbestimmte Verordnung, Art. 70 LV, käme hier in Betracht. Dies würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen und einen effektiven und gleichen Vollzug stärken.

In Anbetracht der Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die sich in der bisherigen Anwendung des § 26 Abs. 1 GlüStV 2012 und der inhaltsgleichen Regelung des § 16 Abs. 4 AG GlüStV a.F. stellen, ist auch der Verzicht auf eine nähere Konkretisierung der Vorgaben für Spielhallenwerbung rechtsstaatlich problematisch. Die uneinheitliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Spielhallenwerbung verdeutlicht, dass es konkreterer Vorgaben dazu bedarf, wann von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle Werbung für den Spielbetrieb oder die in einer Spielhalle angebotenen Spiele ausgeht oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird. Der vorliegende Entwurf sieht stattdessen die Streichung des geltenden § 16 Abs. 4 AG GlüStV a.F. vor, sodass zukünftig aufgrund der danach verbleibenden Anwendung des unveränderten § 26 Abs. 1 GlüStV 2021 mit denselben Anwendungsschwierigkeiten und Unsicherheiten zu rechnen sein dürfte, wie sie für die geltenden Regelungen zu beobachten sind. Entsprechendes dürfte für den unveränderten § 13a Abs. 1 S. 3, 4 AG-E GlüStV 2021 gelten, der für Wettvermittlungsstellen die Regelung des derzeit geltenden § 16 Abs. 4 AG GlüStV a.F. bzw. § 26 Abs. 1 GlüStV 2012 nachbildet.

III. Limitierungen

Umfassende Neuerungen sieht insbesondere § 6c GlüStV 2021 für die im Internet einzusetzenden Geldbeträge vor. In § 6c Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 ist ein grundsätzliches Einsatzlimit von 1.000 € für alle öffentlichen Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021) mit Ausnahme von Einzahlungen, die ausschließlich für Lotterien, die nicht häufiger als

zweimal pro Woche veranstaltet werden, und für Lotterien in Form des Gewinnsparens verwendet werden können, vorgesehen, vgl. § 6c Abs. IX S. 1 GlüStV 2021. Durch die in §§ 4a ff. GlüStV 2021 erfolgte weitgehende Legalisierung des Online-Glücksspiels und der Erteilung der ersten Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten im Jahr 2020 erlangt diese Frage nunmehr Bedeutung.

Das monatliche Einzahlungslimit für Glücksspiele im Internet liegt bei 1.000 €. Es ist anbieterübergreifend ausgestaltet. Die Einhaltung soll durch einen Abgleich der Einzahlungsvorgänge auf dem nach § 6a Abs. 1 GlüStV 2021 für jeden Spieler zu führenden anbieterbezogenen Spielerkonto mit einer zentral geführten Limitdatei sichergestellt werden, § 6c Abs. 6 GlüStV 2021. Jeder Einzahlungsvorgang steht damit unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit mit dem anbieterübergreifenden Einzahlungslimit. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer weitergehenden Selbstlimitierung des Spielers. Die Festlegung von Einzahlungs- und Verlustlimits wird dabei um die Festlegung von Einsatzlimits ergänzt, § 6c Abs. 2 S. 1 GlüStV 2021.

Fragen werfen ein Vergleich der Limitierungen im Internet-Glücksspiel und der Rechtslage im terrestrischen Glücksspiel, die Ausnahmen von Online-Limitierungen sowie die in diesem Zusammenhang stehende Erfassungspflicht von terrestrischen Sportwetteneinsätzen auf.

1. Limitierungen im Vergleich

Abseits des Einzahlungslimits für Glücksspiel im Internet sind der Glücksspielregulierung *ausdrückliche* Limitierungen fremd. Weder für die Einsätze des großen Spiels in Spielbanken noch für Lottereeinsätze oder Sportwetteneinsätze im terrestrischen Spiel finden sich entsprechende Regelungen im GlüStV 2021. Für das kleine Spiel in Spielhallen und Gaststätten enthält § 13 Nr. 2 bis 7 Spielverordnung (SpielV) Regelungen, die in ihrem Zusammenspiel limitierend wirken. Es ist indes nicht erkennbar, dass die Länder hier eine begründete und evidenzbasierte Abstimmung ihrer Limitpolitik zwischen terrestrischem Spiel und Online-Spiel vorgenommen hätten, was das Gesamtregelungsgefüge verfassungs- und ggf. auch unionsrechtlich angreifbar macht.

2. Ausnahmen

Vom anbieterübergreifenden Einzahlungslimit und damit von der Pflicht zum Abgleich mit der Limitdatei ausgenommen sind Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und Lotterien in Form des Gewinnsparens gem. § 6c Abs. 9 S. 1 GlüStV 2021. Wie im Rahmen der Regelungen zur Sperrdatei, scheinen die Länder von einer geringeren Suchtgefahr dieser Spielformen auszugehen. Hierdurch fällt der GlüStV 2021 hinter das Schutzniveau des § 4 Abs. 5 GlüStV 2020 zurück, der jedenfalls auch Lotterien dem Höchsteinsatz unterwarf. Lediglich Sofortlotterien (Rubbellose) werden gem. § 6c Abs. 9 S. 2 GlüStV 2021 auf das anbieterübergreifende Einzahlungslimit angerechnet. Hier ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen die Länder hier unterschiedliche Maßstäbe anlegen, soweit es durch die Einführung von Limits auch darum geht, bereits vulnerable oder pathologische Spieler vor übermäßigen Ausgaben zu schützen, denn diese können in allen Spielformen auftreten.

3. Die Erfassung terrestrischer Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto

Im Kontext des Einzahlungslimits findet sich in § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 eine Sonderregelung für Sportwetten. Danach sind in Wettvermittlungsstellen getätigte terrestrische Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto zu erfassen, soweit der Veranstalter, dessen Sportwetten vertrieben werden, oder der Vermittler auch Sportwetten im Internet anbietet. Für das Einzahlungslimit sollen diese Geldbeträge, ausgenommen Einzahlungen oder Gewinne aus den Sportwetten, die in der Sportwettvermittlungsstelle abgeschlossen worden sind, die auf dem Spielkonto nach § 6a gutgeschrieben werden und als Einsatz für Glücksspiele im Internet verwendet werden können, jedoch gem. § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 unberücksichtigt bleiben. Ein sachlicher Grund für dafür ist nicht erkennbar. Vielmehr wäre die Erfassung der terrestrischen Sportwetteneinsätze auf dem Konto ein Beitrag zur Spielsuchtfrüherkennung, der die Spielerkonten gerade dienen sollen, § 6i Abs. 1 GlüStV 2021. Durch § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 wird der Datenbestand der Sportwettenanbieter für die algorithmenbasierte Spielsuchtfrüherkennung vergrößert, da so nicht nur das Online-Spielverhalten innerhalb des anbieterbezogenen Spielerkontos analysiert werden kann, sondern das gesamte Spielverhalten bei dem jeweiligen Sportwettenanbieter.

a. Keine Pflicht zur Erfassung terrestrischen Spiels bei anderen Spielformen

Nach dem GlüStV 2021 können nicht nur Sportwettenanbieter sowohl terrestrisch als auch im Internet in Erscheinung treten. So dürften die Anbieter von Online-Spielen nach §§ 22a ff. GlüStV 2021 jedenfalls langfristig auch terrestrische Spiele anbieten. Dabei besteht zwischen Sportwetten und anderen Spielformen zwar insofern ein Unterschied, als sich terrestrische und Internet-Sportwetten auf das gleiche Ereignis beziehen, es bei anderen Spielformen im Internet hingegen um Nachbildungen des terrestrischen Spiels geht, die von diesem unabhängig sind. Damit allein lässt sich die auf Sportwetten beschränkte Pflicht zur Erfassung terrestrischer Spiele auf dem Online-Spielerkonto in § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 aber kaum erklären. Folgerichtig wäre es vielmehr, das anbieterbezogene Spielerkonto auch bei anderen Spielformen auf terrestrische und Online-Angebote eines Anbieters zu erstrecken.

b. Probleme der Erfassung von Zahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits

Für den Fall, dass die terrestrischen Einsätze oder Gewinne auf dem Spielerkonto gutgeschrieben werden und in der Folge als Einsätze für Glücksspiel im Internet verwendet werden können, sollen diese im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt werden, § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021. Dies erscheint vor dem Hintergrund richtig, dass es faktisch keinen Unterschied macht, ob der Spieler Einzahlungen vornimmt oder der Anbieter oder Vermittler Gewinne auf dem Konto gutschreibt und damit dessen Stand erhöht. Es stellen sich aber Konsistenzfragen: Hat eine terrestrische Sportwette Erfolg und wird der Gewinn auf dem Spielerkonto gutgeschrieben, ist er ebenfalls im Rahmen des Einzahlungslimits zu berücksichtigen. Bei einer Internet-Sportwette sind demgegenüber nur die Einzahlungen auf das Spielerkonto vom Einzahlungslimit erfasst. Erzielte Gewinne, die auf dem

Spielerkonto gutgeschrieben werden, werden nicht als Einzahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt. Ein sachlicher Grund ist nicht ersichtlich. § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 wirft vielmehr die Frage auf, warum Gewinngutschriften beim Online-Spiel nicht über den in § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 geregelten Sonderfall hinaus auf das Einzahlungslimit nach § 6c Abs. 1 GlüStV 2021 angerechnet werden.

C. Spielformbezogene Regelungen

I. Spielhallen

Der GlüStV 2021 und der AG-E GlüStV 2021 halten an dem durch den GlüStV 2012 eingeführten quasi-quantitativen Regelungsmodell für die Spielhallen fest, modifizieren und ergänzen es jedoch. Die in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 enthaltene Regelung zu den Mindestabständen zwischen Spielhallen wird in § 16 Abs. 3 AG-E GlüStV 2021 konkretisiert und gegenüber der geltenden Fassung durch die Möglichkeit satzungsrechtlich bestimmter Abweichungen von den Mindestabständen modifiziert, § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021. Auch das in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 fortbestehende Verbundverbot wird durch § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 17a AG-E GlüStV 2021 modifiziert. Diese Modifikationen führen zu verschiedenen Regelungs- und Genehmigungskonstellationen im Spielhallenrecht, die verschiedene Recht- und Zweckmäßigkeitsfragen aufwerfen.

1. Das Verbundverbot

§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021 sieht unverändert vor, dass eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, also in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, nicht erlaubnisfähig ist. Davon macht § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 eine Ausnahme. § 17a AG-E GlüStV 2021 setzt dies in Landesrecht um und sieht vor, dass bis zu drei Spielhallen, die in einem baulichen Verbund stehen und am 1. Januar 2020 bestanden haben, eine bis längstens zum 31. Dezember 2028 zu befristende Erlaubnis erhalten können, soweit sie durch eine akkreditierte Prüforganisation nach § 16a AG-E GlüStV 2021 zertifiziert wurden, der Betreiber und die Spielhallenleitung über einen überprüften Sachkundenachweis verfügen und ihre Mitarbeiter besonders schulen. Durch dieses Modell sind verschiedene Rechtsfragen aufgeworfen:

a) Akzessorietätsmodell der Erlaubnisse

Durch den neuen § 17a AG-E GlüStV 2021 wird ein System rechtlicher Akzessorietät der (bis zu drei) Spielhallenerlaubnisse im Verbund etabliert. Der oder ggf. auch die Inhaber einer der Erlaubnisse müssen im Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis eine der bestehenden (höchstens drei) Spielhallen im Verbund zur primären Spielhalle erklären, über deren Erlaubnis die Behörde dann nach allgemeinen Regeln entscheidet, §§ 17a Abs. 2, 16 AG-E GlüStV 2021. Die Prüfung der zusätzlichen Anforderungen nach § 17a Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021 erfolgt noch nicht. Die Unterschreitung des Mindestabstands zu den ‚sekundären‘ (in den missverständlichen Worten des Gesetzes: „mitantragstellenden“) Spielhallen steht der Erlaubniserteilung dabei nicht entgegen, § 17a Abs. 3 S. 2 AG-E GlüStV 2021. Sobald über die Erlaubnis der primären Spielhalle positiv entschieden wurde, ist über den

oder die weiteren Anträge zu entscheiden. Im Rahmen dieses Verfahrens hat die zuständige Behörde die Einhaltung der zusätzlichen Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021 bei allen Spielhallen zu prüfen. Erfüllt eine der im Verbund stehenden Spielhallen diese Anforderungen nicht, so darf für die sekundären Spielhallen die Erlaubnis nicht erteilt werden. Fällt nach der Erteilung der Erlaubnisse für die im Verbund stehenden Spielhallen eine der Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021 für die primäre Spielhalle weg, sind nach § 17a Abs. 4 S. 1 AG-E GlüStV 2021 die Erlaubnisse für alle sekundären Spielhallen zu widerrufen. Hält hingegen eine sekundäre Spielhalle die Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021 nicht mehr ein, ist die Erlaubnis nur für diese zu widerrufen. Nach § 17a Abs. 5 S. 1 AG-E GlüStV 2021 erlischt die Erlaubnis einer sekundären Spielhalle bei Wegfall der Erlaubnis der primären Spielhalle. Die Erlaubnis der sekundären Spielhalle ist folglich zu derjenigen der primären Spielhalle akzessorisch. Durch die Akzessorietät der Erlaubnisse der sekundären Spielhalle soll sichergestellt werden, dass Verbundspielhallen nur unter den qualifizierten Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 AG-E GlüStV 2021 betrieben werden können.

Gegen dieses Modell ist rechtlich grundsätzlich nichts zu erinnern. Es steht dem Gesetzgeber frei, wie und unter welchen Voraussetzungen er die Genehmigungsstrukturen von ihm als regulierungsbedürftig angesehener Tätigkeiten ausgestaltet. Für den Regelfall, in dem die Erlaubnisse der im Verbund bestehenden Spielhallen rechtlich und/oder jedenfalls ökonomisch in einer Hand liegen, verursacht das Modell auch grundsätzlich keine rechtlichen Probleme. Freilich geht die Begründung des AG-E selbst nicht davon aus, dass in allen Fällen die Spielhallen von „derselben Person“ betrieben werden. Daraus ergeben sich folgende Szenarien:

Einigen sich die Betreiber der im Verbund stehenden Spielhallen auf eine primäre Spielhalle und damit darauf, nach § 17a AG-E GlüStV 2021 vorzugehen, wächst über das Akzessorietätsmodell dem Betreiber der primären Spielhalle ein Einfluss auf den Marktzu- gang der Betreiber der sekundären Spielhallen zu. Entscheidet er sich, theoretisch: bei Antragstellung, praktisch: im weiteren zeitlichen Verlauf, gegen die Einhaltung der zusätzlichen Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021, sind die sekundären Spielhallen nicht erlaubnisfähig, auch wenn sie die zusätzlichen Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 AG-E GlüStV 2021 weiter einhalten. Das Akzessorietätsmodell räumt also einem Privaten die Möglichkeit ein, über die Reichweite grundrechtlicher Freiheiten Dritter zu entscheiden. Diese Bestimmungsmacht kann durch die freiwillige Zustimmung der Betreiber der sekundären Spielhallen nicht gerechtfertigt werden. Ermöglicht der Staat Privaten gegenüber Dritten freiheitsbeschränkend tätig zu werden, dann muss sich der Staat dieses Verhalten zurechnen lassen. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, gesetzesunmittelbar einen Konfliktlösungsmechanismus jedenfalls für die Fälle vorzusehen, in denen der Betreiber der primären Spielhalle im zeitlichen Verlauf davon absieht, die qualifizierten Voraussetzungen des § 17a Abs. 3 AG-E GlüStV 2021 einzuhalten. Spätestens mit Ablauf der Übergangsfrist 2028 werden sich diese Fragen ohnehin stellen. Angemessen schiene hier, den Betreiber der primären Spielhalle de facto auf die Wahrung der zusätz-

lichen Anforderungen dadurch zu verpflichten, dass sein Absehen davon nur den Widerruf der Genehmigung der primären Spielhalle zur Folge hätte. Jedenfalls müssten aber auch hier Auswahlkriterien für eine bestehende oder entstehende Konkurrenzsituation vorgesehen werden.

Soweit der Entwurf dazu ausführt, dass es den Betreibern der sekundären Spielhallen unbenommen bleibe, einen erneuten Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 16 oder - gemeinsam mit einer weiteren sekundären Spielhalle - einen erneuten Antrag nach § 17a AG-E GlüStV 2021 zu stellen, mildert dies die grundrechtlichen Auswirkungen des Akzessorietätsmodells zwar ab, ändert aber nichts daran, dass die ursprüngliche Erlaubnis wegfällt, der Betrieb mindestens vorübergehend nicht mehr erlaubt ist und mit einem erneuten Antrag vermeidbare Kosten in nicht unerheblicher Höhe verbunden sind.

Im zweiten Szenario, in welchem zwischen den Betreibern der im Verbund stehenden Spielhallen keine Einigung auf die Bestimmung einer primären Spielhalle stattfindet, weil sich ein Betreiber der Einigung entzieht, kommt es zu einer Abhängigkeit des Marktzutritts der einigungsbereiten Betreiber vom Willen des abgeneigten Betreibers. Weil das Gesetz zwingend vorsieht, dass alle Betreiber von im Verbund stehenden Spielhallen einen gemeinsamen Antrag zu stellen haben, können keine Erlaubnisse erteilt werden und zumindest zwei der Spielhallen müssten wegen Verstoßes gegen das Verbundverbot und das Mindestabstandsgebot schließen. Auch hier fehlen gesetzlich positivierte Auswahlkriterien. Die im ersten Szenario geäußerten Bedenken gelten entsprechend.

b) Verhältnis von Bestandsschutz und Öffnungsklausel

Die in § 29 Abs. 4 GlüStV und in dem zu seiner Umsetzung geplanten § 17a AG-E GlüStV 2021 vorgesehene Öffnungsklausel für Verbundspielhallen ist von Verfassungs wegen im Gesamtzusammenhang mit den Übergangsregeln des GlüStV 2012 zu beurteilen. Das dort erstmals eingeführte Verbundverbot und das Mindestabstandsgebot, § 25 Abs. 1 u. 2 GlüStV 2012, haben marktordnungsrechtlichen Charakter und entfalten erhebliche grundrechtsbeschränkende Wirkungen. Daher hatte § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 eine fünfjährige Übergangsfrist bis Juli 2017 festgesetzt, um den verfassungsrechtlichen Bestandsschutzinteressen der von den Neuregelungen betroffenen Spielhallenbetreiber Rechnung zu tragen. Ungeachtet berechtigter Kritik hat das Bundesverfassungsgericht dieses Modell für verfassungsgemäß gehalten. Insoweit wäre ein flächendeckender Widerruf der für fortbestehende Verbundspielhallen erteilten Erlaubnisse mit Wirkung ab 1. Juli 2017 grundsätzlich recht- und verfassungsmäßig gewesen – Härtefallentscheidungen unbenommen. Dass nach wie vor eine große Zahl von Verbundspielhallen bundesweit besteht, auf die sich die Öffnungsklausel der § 29 Abs. 4 GlüStV, § 17a AG-E GlüStV 2021 bezieht, hat vielfältige Gründe, die unter anderem im Verzicht auf den Erlaubniswideruf im Einzelfall und in den von der Gesetzesbegründung thematisierten Rechtsschutzverfahren liegen, die nach wie vor nicht abgeschlossen sind. Mit dem erklärten Ziel des Rechtsfriedens stellt § 17a AG-E GlüStV 2021 daher näher bestimmte Formen von Verbundspielhallen nun bis 2028 sowohl vom Verbundverbot wie vom Mindestabstandsgebot (untereinander) frei. Diese Freistellung, die dem Gesetzgeber grundsätzlich möglich ist, kann nach

dem Vorgenannten allerdings nicht mit Bestandsschutzanforderungen begründet werden, weil diese mit Ablauf der Übergangsfrist 2017 rechtlich erledigt waren.

Soweit nun § 17a AG-E GlüStV 2021 *unabhängig von der Rechtmäßigkeit oder einer im Einzelfall ausgesprochenen Duldung* der am 1. Januar 2020 noch bestehenden Verbundspielhallen im Sinne des § 17a Abs. 1 AG-E GlüStV 2021 eine neue Betriebsmöglichkeit bis 2028 eröffnet, müssen sich die Behörden auf Anträge zur Genehmigung neuer Verbundspielhallen bis 2028 einrichten, die unseres Erachtens aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes bewilligt werden müssten, sofern sie die Voraussetzungen des § 17a AG-E GlüStV 2021 erfüllen. Denn soweit es, wie die Gesetzesbegründung *explizit formuliert*, nicht auf die (formelle oder materielle) Rechtmäßigkeit oder die Duldung der schon am 1. Januar 2020 bestehenden Spielhallen ankommt, besteht kein verfassungsrechtlich hinreichender Differenzierungsgrund zwischen nicht mehr bestandsgeschützten, ggf. illegal und ohne Duldung betriebenen Verbundspielhallen und Neuanträgen. Soweit die Gesetzesbegründung hier auf die Herstellung von Rechtsfrieden abstellt, ist dieses Kriterium für eine Ungleichbehandlung von bestehenden Verbundspielhallen und Neuanträgen ungeeignet. Das Kriterium des Rechtsfriedens kann in gleichheitsrechtlichem Sinne nur solche Verbundspielhallen rechtlich privilegieren, deren Status durch laufende Rechtschutzverfahren oder Duldungen noch in der Schwebe ist. Soweit sich die Regelung aber auf den Betrieb jeglicher bestehender Verbundspielhallen bezieht, büßt sie das Differenzierungskriterium ein, anhand dessen Anträge für neue Verbundspielhallen zurückgewiesen werden könnten. Diesem offenkundig nicht erwünschten Ergebnis kann der Gesetzgeber indes einfach dadurch aus dem Wege gehen, dass er die „Stichtagsregelung“ des § 17a Abs. 1 AG-E GlüStV 2021 ergänzt. Erfasst werden müssen solche bestehenden Spielhallen, die (im Rechtssinne) *förmlich oder faktisch geduldet* wurden oder über deren Status Rechtsschutzverfahren anhängig sind. Die Annahme einer faktischen Duldung setzt voraus, dass die zuständige Behörde ausdrücklich oder konkludent deutlich gemacht hat, dass sie den Fortbestand der konkreten Verbundspielhalle für eine bestimmte Zeit akzeptieren will. Nicht ausreichend ist die bloße Hinnahme des Betriebs. Unseres Erachtens kommt es dabei verfassungsrechtlich auch nicht darauf an, ob tatsächlich Fälle bloß hingenuommener (also nicht förmlich und nicht faktisch geduldeter) Verbundspielhallen bestehen; die Einräumung der gesetzlichen Möglichkeit der Legalisierung solcher Verbundspielhallen ist ausreichend, um die oben geschilderte Rechtsfolge auszulösen.

Insoweit die Öffnungsklausel Ausnahmen vom grundsätzlich spätestens ab 2017 bestehenden Verbot von Verbundspielhallen vier Jahre nach Ablauf der Übergangsfrist vorsieht, sind damit Anfragen an die Folgerichtigkeit der Regelung aufgeworfen. Nach wie vor halten die Länder an der Auffassung fest, Verbundspielhallen als besonders regulierungsbedürftige, weil „gefährliche“ Form des Automatenspiels einzustufen. Vor diesem Hintergrund nimmt sich eine weitere siebenjährige Verlängerung des Betriebs von Verbundspielhallen nicht ohne Weiteres konsequent aus. Jedoch wird über die Beschränkung auf kleine Verbundspielhallen, die besonderen qualitativen Anforderungen des § 17a AG-E GlüStV 2021 sowie das Akzessorietätsmodell ein spezifisches Risikomanagementsystem für diese Form der Verbundspielhallen etabliert. Die Einschätzung des Gesetzgebers,

mit den qualitativen Steuerungsinstrumenten die von ihm grundsätzlich angenommenen Gefahren der Verbundspielhallen angemessen zu kompensieren, wäre rechtlich erst dann zu korrigieren, wenn sie offensichtlich willkürlich oder fehlsam wäre. Dies ist hier aber nicht erkennbar. Diese Entscheidung ist daher von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gedeckt.

2. Das Mindestabstandsgebot

Das mit dem GlüStV 2012 eingeführte Abstandsgebot bleibt auch im GlüStV 2021 bestehen und wird in § 16 Abs. 3 AG-E GlüStV 2021 übernommen, allerdings modifiziert: Der zwischen Spielhallen einzuhaltende Mindestabstand von 350 m kann nach § 16 Abs. 4-7 durch gemeindliche Satzung auf bis zu 100 m reduziert werden. Damit verbinden sich verschiedene Rechtsfragen:

a) Möglichkeit der Abstandsreduktion in gemeindlich ausgewiesenen Gebieten

Wenn eine Gemeinde durch Satzung ein Gebiet mit geringeren Abständen ausweist, dann wird dadurch der lokale Markt für mehrere Betreiber geöffnet bzw. offen gehalten, soweit bislang der geltende Einheitsmindestabstand noch nicht durchgesetzt wurde (Bestandsschutzoption) oder künftig nicht durchgesetzt werden soll (Ansiedlungsoption).

Um die größere Angebotskonzentration und die ihr vom Gesetzgeber zugeschriebene erhöhte Gefährlichkeit auszugleichen, sollen Spielhallen innerhalb der ausgewiesenen Gebiete die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 S. 1 erfüllen. Geltung beanspruchen die zusätzlichen Voraussetzungen damit nicht schon dann, wenn sich eine Spielhalle in einem ausgewiesenen Gebiet befindet, sondern erst, wenn sie in diesem Gebiet nicht den regelmäßigen Mindestabstand, sondern lediglich den von der Satzung festgesetzten geringeren Abstand zu einer anderen Spielhalle einhält.

aa) Anwendbarkeit des § 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlüStV 2021 auf den geringeren Abstand

§ 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlüStV 2021 sieht vor, dass die für die Erlaubnis zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von den gesetzlichen Mindestabständen abweichen darf. Ob diese Ausnahme auch auf die Einhaltung des geringeren Mindestabstands anwendbar ist, d.h. ob es der Behörde möglich ist, im Einzelfall eine Unterschreitung des geringeren Mindestabstands zu erlauben, wird vom Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Systematische und grammatische Auslegung sprechen nicht dafür. Auch der Umstand, dass die Gemeinde mit der Ausweisung eines bestimmten Gebietes die Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort bereits berücksichtigt hat und deshalb die Ausnahme des § 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlüStV 2021 grundsätzlich nicht mehr erforderlich ist, spricht gegen eine Anwendung der Ausnahme auf die geringeren Abstände. Andererseits ist zu bedenken, dass die Norm offenkundig eine gesetzliche Positivierung von Verhältnismäßigkeitsanforderungen und also ein Mechanismus zur Schonung der Grundrechte der Betreiber im Einzelfall darstellt. Besondere Umstände des Einzelfalls können jedoch auch unter der Bedingung reduzierter Mindestabstände auftreten, vor allem, weil die Gemeinden in der Spanne von 100m und

349m operieren können und also sehr unterschiedliche Konstellationen entstehen können. Es wäre insofern begrüßenswert, wenn der Gesetzgeber den Anwendungsbereich der Norm klarstellte.

Unbenommen bleibt der Behörde wohl die Möglichkeit, in einem ausgewiesenen Gebiet eine Unterschreitung des regelmäßigen Abstands von 350m bei gleichzeitiger Beachtung des geringeren Abstands zuzulassen. In einem solchen Fall folgen aus § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021 jedoch keine zusätzlichen Voraussetzungen, da es nicht zu einer in Abs. 5 S. 1. beschriebenen „Erlaubnis unter Anwendung des geringeren Mindestabstands“ i.S.d. Abs. 4 i.V.m. der gemeindlichen Satzung kommt, sondern nur eine Erlaubnis unter Anwendung des Ausnahmeabstands vorliegt.

bb) Verpflichtungserklärung der Nachbarspielhallen als Voraussetzung der Erlaubniserteilung

Nach der Konzeption des AG-E GlüStV 2021 müssen innerhalb eines gemeindlich ausgewiesenen Gebiets im Sinne von § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen nicht nur in der Spielhalle des Antragstellers, sondern auch von denjenigen Spielhallen eingehalten werden, die das Gesetz als Nachbarspielhallen bezeichnet, § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021. Erklärt sich ein Bestandsbetreiber nicht i.S.d. § 16 Abs. 5 S. 2 AG-E GlüStV 2021 zur Einhaltung der zusätzlichen Voraussetzungen bereit, kann eine Erlaubnis für eine neue Spielhalle mit geringerem Abstand nicht erteilt werden. In der Zeit vor der Erlaubniserteilung sind Marktneulinge damit auf das Wohlwollen der Betreiber von Bestandsspielhallen angewiesen. Sobald aber eine Erlaubnis für die Spielhalle mit geringerem Abstand erteilt wurde, ist diese von der Bestandsspielhalle unabhängig. Zumindest für die Phase des Erlaubnisverfahrens besteht damit hier, wie auch bei den Verbundspielhallen, 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. Sofern der Betreiber der Bestandsspielhalle mit dem Betreiber der Antragsspielhalle nicht identisch ist, sind keine Anreize für ihn ersichtlich, zugunsten des Betreibers der Antragsspielhalle eine Erklärung i.S.d. § 16 Abs. 5 S. 2 AG-E GlüStV 2021 abzugeben. Vielmehr wäre dies für ihn aus wirtschaftlicher Perspektive sogar eher nachteilig. Schon ungeachtet der Frage, ob die Konditionierung des Grundrechtsgebrauchs durch Entscheidungen privater konkurrierender Dritter ein zulässiges Regelungsmodell ist, ist es vor allem kaum zweckmäßig, weil nicht zu erwarten ist, dass konkurrierende Dritte ihre Einwilligung geben werden.

cc) Anforderungen an die Satzungsermächtigung

Durch § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben durch Satzung bestimmte Gebiete auszuweisen, in denen ein von § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 abweichender geringerer Abstand von mindestens 100 Metern gilt. Besondere Vorgaben zum *Ob* und *Wie* der Gebietsausweisung werden der Gemeinde dabei nicht gemacht. In der Gesetzesbegründung finden sich lediglich zwei Beispiele: So könne die Gemeinde Satzungsgebiete in Gewerbegebieten oder in solchen Gebieten, in denen die Anfahrt zur Spielhalle regelmäßig mit dem Fahrzeug erfolgt, bestimmen. Dadurch, dass hier nähere

Bestimmungen dazu, wann die Gemeinde eine Satzung festlegen darf, unter welchen Voraussetzungen sie dies unternehmen darf und was das Ziel einer Satzung sein muss, fehlen, wird die Frage nach der Bestimmtheit der Satzungsermächtigung aufgeworfen.

Allgemein anerkannt ist, dass Art. 70 LV, der im Falle von Rechtsverordnungen bestimmte spezifische Anforderungen an die Bestimmtheit (Zweck/Mittel/Ausmaß) der gesetzlichen Ermächtigung stellt, auf die Ermächtigung zum Satzungserlass nicht anwendbar ist. Tatsächlich kommt es zumindest bei der kommunalen Selbstverwaltung durch eine ergänzende demokratische Legitimation kraft Kommunalwahlen und der darauf gegründeten Eigenverantwortungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG, zu einer Absenkung der Bestimmtheitsanforderungen. Hier kann allerdings durchaus bezweifelt werden, ob es sich bei der Bestimmung von Mindestabständen um einen Teil der kommunalen Selbstverwaltung handelt. Darüber hinaus weist auch die kommunale Selbstverwaltung im Vergleich zur parlamentarischen Rechtssetzung, durch eine schwächere demokratische Legitimation und eine geringe Distanz zu den Partikularinteressen, strukturelle Defizite auf. Selbst wenn es sich also bei der Bestimmung von Mindestabständen um einen Teil der kommunalen Selbstverwaltung handeln sollte, ist die Satzungsermächtigung nicht von jeglichen Bestimmtheitsanforderungen befreit. In diesem Sinne wäre es zu begrüßen, wenn die Satzungsermächtigung konkreter gefasst werden würde. Alternativ ließen sich die gesetzlichen Ziele aber auch anderweitig erreichen:

dd) Alternatives Modell

Erkennbar liegt dem Modell satzungsrechtlich ausgewiesener Gebiete mit geringerem Mindestabstand die Absicht zugrunde, das Regelungsmodell der Mindestabstände zu dynamisieren. Zugleich entsteht allerdings auch der Eindruck, dass der Gesetzgeber die politische Verantwortung dafür nicht selbst übernehmen will, sondern dies an die Gemeinden delegieren möchte. Dass die Gemeinden allerdings von dieser Option Gebrauch machen scheint nicht unbedingt wahrscheinlich, so dass sich die aktuelle Konstruktion als eine regulatorische Totgeburt erweisen könnte.

Daher stellt sich die Frage, ob die gewünschte Folge nicht auch ohne den „Umweg“ über die gemeindliche Satzung gesetzesunmittelbar erreicht werden könnte, indem der Gesetzgeber einen Korridor zulässiger Mindestabstände vorgäbe und die Unterschreitung des Maximalabstandes stets an die Einhaltung zusätzlicher qualitativer Kriterien bände. Durch die Festlegung eines mehr oder weniger weiten Korridors kann der Gesetzgeber auf die Menge des Angebots noch selber Einfluss nehmen.

Ein solches „Optionsmodell“ sollte zunächst Spielhallen betreffen, die unter Unterschreitung des Maximalabstandes neu an den Markt treten wollen, wodurch ggf. auch Betreiber motiviert werden würden, nach alternativen Standorten unter Einhaltung des maximalen Abstandes zu suchen, wenn sie die qualitativen Anforderungen nicht erfüllen wollen oder können. Mit dem Auslaufen bestehender Erlaubnisse könnte die zuständige Behörde nach und nach die Qualität des vorgehaltenen Spielangebotes steigern, indem sie die qualitativen Anforderungen an das Spielangebot bei der Neugenehmigung der Bestandsspielhallen innerhalb des geringeren Mindestabstands erhöht. Die höhere Initialbelastung neu an

den Markt tretender Bewerber würde durch die nachlaufende „Nachrüstungsbelastung“ von Bestandsspielhallen bei Verlängerung bzw. Neuerteilung ihrer Genehmigung kompensiert. Langfristig würde dies zu einer qualitativen Umstrukturierung des Marktes führen, was für die Erreichung der staatsvertraglichen Ziele förderlich wäre. Quantitative und qualitative Elemente würden so in einem dynamischen Regulierungssystem miteinander kombiniert.

b) Auswahlkriterien

Wie auch schon unter dem GlüStV 2012 und dem diesbezüglichen AG ist aus grundrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten zu kritisieren, dass den Behörden nach wie vor keine Kriterien und Parameter für die Auswahlentscheidung zwischen konkurrierenden Spielhallen an die Hand gegeben werden. Es gehört unseres Erachtens zu den fundamentalen rechtsstaatlichen Mängeln des glücksspielrechtlichen Regulierungssystems, die durch die Einführung der Mindestabstände bewirkte Umstellung der Regulierung auf ein Marktordnungssystem nicht mit adäquaten Auswahlkriterien für die Behörden zu begleiten. Der Landtag NRW hat hier die seltene Chance, ein erhebliches politisch Versäumnis zu korrigieren. Die Beteiligung der Parlamente ist nicht nur bei der Bewältigung der Corona-Pandemie, sondern auch bei der Regulierung ganzer Märkte von entscheidender Bedeutung. Wenn sich der Landtag nicht zu einer gesetzesunmittelbaren Festlegung dieser Kriterien entschließen kann, sollte jedenfalls eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden, die die Festlegung der Auswahlkriterien an das zuständige Ministerium delegiert.

3. Gleichheitsrechtliche Fragen

Hier ist bereits verschiedentlich auf die gleichheitsrechtlichen Implikationen des neuen AG-E GlüStV 2021 hingewiesen worden. Nachfolgend möchten wir auf einige dieser Probleme hinweisen und Diskussions- und Nachsteuerungsbedarf anmelden, ohne aber die einzelnen Probleme abschließend gutachterlich bewerten zu können:

a) Betreiber einer Bestandsverbundspielhalle und andere (künftige) Marktteilnehmer

Auf das gleichheitsrechtliche Problem, das sich zwischen Betreibern einer Bestandsverbundspielhalle und potentiellen Marktteilnehmern ergibt, die ihrerseits eine Verbundspielhalle betreiben wollen, wurde hier bereits hingewiesen. Der Gesetzgeber sollte zur Vermeidung dieser Problematik nachsteuern und den Anwendungsbereich des § 17a AG-E GlüStV 2021 anpassen (s. o. unter C. I. 1. b)).

b) Verbundspielhallen und Spielhallen mit geringerem Abstand

Ausgehend von der Prämisse, dass erlaubte, im Verbund stehende Spielhallen keinen Abstand zueinander einhalten (müssen) und damit auch vom dem Abstandgebot des § 16 Abs. 3 S. 1 AG-E GlüStV 2021 befreit sind, können diese mit Spielhallen verglichen werden, die gemäß § 16 Abs. 4-7 AG-E GlüStV 2021 nur einen geringen Abstand einhalten müssen. Da das Verbundverbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV kein Aliud zum Mindestabstandsgebot ist,

sondern seine Spezifizierung für eine bestimmte Genehmigungsform, sind beide Konstellationen auch miteinander vergleichbar. Nimmt man die Genehmigungsvoraussetzungen in den Blick, ist eine Divergenz der zusätzlichen qualitativen Anforderungen an den Betrieb auffällig: Spielhallen mit geringem Abstand müssen eine Einzelaufstellung der Spielgeräte gemäß § 16 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 AG-E GlüStV 2021 vornehmen. An im Verbund stehende Spielhallen wird diese Anforderung nicht gestellt. Hier ist eine Angleichung der Voraussetzungen aus gleichheitsrechtlichen Gründen geboten.

c) Ausnahmespielhalle und Spielhalle mit geringerem Abstand

In einem ausgewiesenen Gebiet nach § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 ist eine Spielhalle trotz Unterschreitung des regelmäßigen Abstands erlaubnisfähig, wenn sie die in § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021 geregelten zusätzlichen Voraussetzungen erfüllt. Es besteht jedoch auch die bereits beschriebene Möglichkeit, dass eine Spielhalle über eine Ausnahme nach § 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlüStV 2021 zugelassen werden kann, auch wenn sie den regelmäßigen Abstand unterschreitet und die zusätzlichen Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021 nicht einhält. Fraglich ist, ob die Privilegierung der Ausnahmespielhallen gegenüber den Spielhallen mit geringerem Abstand in einem ausgewiesenen Gebiet gerechtfertigt werden kann. Dafür könnte der Einzelfallbezug der Ausnahmeregel sprechen. Durch sie sollen besondere Fälle berücksichtigt werden, in denen trotz einer Unterschreitung des regelmäßigen Abstands in der Luftlinie die Ziele des GlüStV nicht gefährdet werden. Dies ist unseres Erachtens nur dann denkbar, wenn die Ausnahmeregelung des § 16 Abs. 3 S. 4 AG-E GlüStV 2021 tatsächlich als Ausnahmeregelung restriktiv gehandhabt wird. Ein „flächendeckendes“ Nebeneinander von Ausnahmespielhallen ohne die Anforderungen des § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021 und Spielhallen in einem ausgewiesenen Gebiet nach § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 mit den Bindungen an § 16 Abs. 5 AG-E GlüStV 2021 wäre jedenfalls nicht mit den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes zu vereinbaren.

d) Online-Angebote und terrestrische Angebote

Die Freigabe des mit dem terrestrischen Automatenspiel *spielformfunktionell* vergleichbaren Online-Automatenspiels, die der GlüStV 2021 bewirken wird, führt zu einer höheren Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten, die über ihre im Vergleich mit dem terrestrischen Automatenspiel höheren Ausschüttungsquoten attraktivere Spielangebote machen können. Zieht man in Betracht, dass neben dem quantitativen Regulierungsansatz über Mindestabstände und Verbundverbote auch die zur Durchsetzung der Spielersperre nötige Spielerkontrolle beim Spiel in Spielhallen Voraussetzung wird, entsteht das Problem möglicherweise ungleicher Belastungskumulationen des Online-Automatenspiels und des terrestrischen Automatenspiels. Das ist einmal im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und das unionsrechtliche Kohärenzgebot problematisch, aber auch unter dem Aspekt der Belastungskumulationen im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG der terrestrischen Anbieter. Der Gesetzgeber muss hier, möglichst evidenzbasiert, zu einem angemessen abgestimmten System materieller Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für das Online-Automatenspiel und das terrestrische Automatenspiel kommen.

II. Wettvermittlungsstellen

Die Bestimmungen zu den Wettvermittlungsstellen wurden schon mit dem zum 01.01.2020 in Kraft getretenen Umsetzungsgesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in Nordrhein-Westfalen (AG GlüStV 2020) umfassend reformiert. Durch dieses Umsetzungsgesetz wurde u.a. der quasi-quantitative Regulierungsansatz in Form von Mindestabständen erstmals auch auf die Wettvermittlungsstellen übertragen. Durch den nunmehr zur Diskussion stehenden AG-E GlüStV 2021 werden die Bestimmungen aus dem Umsetzungsgesetz teilweise modifiziert und im Hinblick auf die Bestimmungen des GlüStV angepasst.

1. Mindestabstände

Der im Regelfall einzuhaltende Mindestabstand zwischen zwei Wettvermittlungsstellen wird in § 13 Abs. 1 S. 1 AG-E GlüStV 2021 von 350 m auf 250 m reduziert. Der Mindestabstand zu öffentlichen Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen verbleibt hingegen bei 350 m, § 13 Abs. 1 S. 2 AG-E GlüStV 2021. Begrüßenswert ist – im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz – die Konkretisierung des Mindestabstands von Wettvermittlungsstellen zu Sportanlagen, in denen bewettbare Ereignisse stattfinden (nunmehr 100 m), § 13 Abs. 12 AG-E GlüStV 2021. Laut Gesetzesbegründung wird durch die Mindestabstände der Auftrag aus § 21a Abs. 1 GlüStV 2021 erfüllt, nach dem die Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 zu begrenzen ist. Ziel der Mindestabstände sei es daher, die Verfügbarkeit sowie die Griffnähe dieser Glücksspielform zu reduzieren. Im Hinblick auf die Abstände der Wettvermittlungsstellen untereinander soll zusätzlich ein Abkühlungseffekt beim Spieler erzielt werden, wohingegen die Mindestabstände zu öffentlichen Schulen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen den Schutz besonders vulnerabler Personen vor den Gefahren des Glücksspiels sicherstellen sollen. Inwiefern die in der Begründung erkennbare Analogie zur Begründung der Mindestabstände für Spielhallen auch für Wettvermittlungsstellen trägt, ist angesichts des doch deutlich anderen Geschehens in Wettvermittlungsstellen fraglich, bedürfte aber im Einzelnen der suchtwissenschaftlichen Expertise.

Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, für die Wettvermittlungsstellen ein Regulierungsinstrument einzuführen, welches schon bei den Spielhallen nicht wirklich von Erfolg gekrönt war. Das zeigt sich nicht nur an der anhaltenden Kritik an den Mindestabständen, ihrer Vollzugstauglichkeit und dem nach wie vor bestehenden großen Schwarzmarkt, sondern auch an der vom Gesetzgeber gesehenen Notwendigkeit, für die Verbundspielhallen weitere Übergangsregelungen zu treffen und das Regime der Mindestabstände über § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV zu modifizieren. Des Weiteren ist zu bemerken, dass die Zwecke des Mindestabstandsgebots nicht eins zu eins auf die Wettvermittlungsstellen übertragen werden können. So wird im Rahmen der Begründung sogar explizit erwähnt, dass der Aspekt einer „Abkühlphase“ bei Wettvermittlungsstellen weniger relevant sei. Auch der vom BVerfG im Spielhallenbeschluss erwähnte „Las Vegas-Effekt“ ist bei Wettvermittlungsstellen wohl nicht zu befürchten. Es kann daher also durchaus bezweifelt werden, dass die Mindestabstände ein erfolgsversprechendes Instrument darstellen, welches dauerhaft dazu in der Lage ist, die Verfügbarkeit der Glücksspielform im

Sinne des Schutzes von Spielsüchtigen zu reduzieren und dabei die Berufsfreiheit der Betreiber einer Wettvermittlungsstelle in einem ausreichenden Maße berücksichtigt. Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, aus welchen Gründen der Entwurf die Möglichkeit der Dynamisierung der Mindestabstände nach § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV 2021 nicht konsequent auch auf die Wettvermittlungsstellen erstreckt.

2. Auswahlverfahren

Anders als bei den Spielhallen wird der Behörde in § 13 Abs. 14 AG-E GlüStV 2021 zwar kein Auswahlkriterium, aber ein Verfahren an die Hand gegeben, um eine zwangsläufig entstehende Konkurrenzsituation bei Wettvermittlungsstellen aufzulösen. Sollten die Anträge der konkurrierenden Antragsteller innerhalb desselben Kalendermonats vollständig eingegangen sein, darf die Behörde zur Auswahl und somit zur Auflösung der Konkurrenzsituation einen Losentscheid vornehmen, soweit zwingende rechtliche Gründe keine andere Auswahlentscheidung gebieten. Dies gilt sowohl für die echte Konkurrenzsituation, wenn also die konkurrierenden Wettvermittlungsstellen unterschiedliche Antragsteller vermitteln, als auch für die unechte Konkurrenzsituation, die gegeben ist, wenn die konkurrierenden Wettvermittlungsstellen an denselben Antragsteller vermitteln, § 13 Abs. 14 S. 3 AG-E GlüStV 2021. Die näheren Einzelheiten zum Losverfahren sollen in einer Verordnung durch das Ministerium für Inneres geregelt werden. Diese Verordnungsermächtigung lässt Zweck, Mittel und Ausmaß in einem hinreichenden Maße erkennen und genügt demzufolge den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 70 LV.

Der Umstand, dass der Behörde hier tatsächlich ein Verfahren zur Auflösung von Konkurrenzsituationen an die Hand gegeben wird, ist aus grundrechtlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht durchaus begrüßenswert. Zwar wurde das Losverfahren im Bereich der Spielhallen in Niedersachsen als rechtswidrig verworfen, allerdings wegen Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die vorliegend aber durch den § 13 Abs. 14 AG-E GlüStV 2021 geschaffen werden soll.

Allerdings ist das Losverfahren auf seine Eignung, die Ziele des GlüStV 2021 zu erreichen, zu hinterfragen. Das alleinige Abstellen auf den Zufall erleichtert zwar die behördliche Praxis, führt jedoch dazu, dass jegliche Form der vergleichenden Abwägung zwischen den konkurrierenden Wettvermittlungsstellen zumindest dann hinfällig wird, wenn das Abwägungsergebnis nicht als „zwingender rechtlicher“ Grund dem Losentscheid entgegensteht. Vorzugswürdig im Hinblick auf die Ziele des § 1 GlüStV, namentlich das Kanalisierungsziel und das Ziel des Spielerschutzes, erscheint vielmehr eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die qualitative Aspekte im Rahmen der Auswahlentscheidung in den Vordergrund stellt. So könnte bei der Auswahlentscheidung auf die Qualität der Betriebsführung oder die Übererfüllung der gesetzlichen Anforderungen abgestellt werden. Diese qualitativen Anforderungen sollten in einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage festgehalten werden.

3. Anforderungen an die äußere Gestaltung

Anforderungen an die äußere Gestaltung normiert § 13a AG-E GlüStV 2021. Unverändert muss die Wettvermittlungsstelle aus Gründen der Kriminalitäts- und Suchtprävention gut

einsehbar sein. Das Anbringen und Aufstellen eines Sichtschutzes ist verboten, wobei das Bekleben der Scheiben als Sichtschutz gilt, soweit es den Einblick nicht nur unwesentlich erschwert. Zu bemerken ist, dass für Spielhallen eine vergleichbare Regelung nicht existiert. Vielmehr wurde die Regelung aus dem Umsetzungsgesetz aus § 16 Abs. 4 AG-E GlüStV a.F. kommentarlos gestrichen. Die fast wortgleiche Bestimmung des Staatsvertrages in § 26 Abs. 1 GlüStV 2021 bleibt jedoch für Spielhallen bestehen. Danach darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Diese Vorschrift gibt allerdings nicht die Einsehbarkeit der Spielhalle vor. Vielmehr gehen offenbar sogar verschiedene Ordnungsbehörden und auch andere Landesgesetze (z.B. § 4 Abs. 1 HmbSphG) davon aus, dass durch die Einsehbarkeit ein Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werde und daher die Spielhallen verklebt werden müssen – genau entgegengesetzt aber § 11b Abs. 4 S. 3 LGSpG RhPf.

Diese Ungleichbehandlung von Spielhallenbetreiber und Betreiber einer Wettvermittlungsstelle wird nicht näher begründet. Auch bei Wettvermittlungsstellen scheint ein Anreiz zum Wetten durch die Einsehbarkeit zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen, zumal die Liveübertragung der bewettbaren Ereignisse in den Wettvermittlungsstellen weiterhin erlaubt ist. Im Hinblick auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz sollte die Verpflichtung zur Einsehbarkeit und das Verbot des Anbringens eines Sichtschutzes entweder auch für die Spielhalle gelten, gänzlich gestrichen, mindestens aber in hinreichend evidenzbasierter Weise begründet werden.

4. Staatlicher Anbieter

Durch § 13b AG-E GlüStV 2021 wird von der in § 29 Abs. 6 GlüStV 2021 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, für einen begrenzten Zeitraum bis zum 30. Juni 2024 die Wettvermittlung in Annahmestellen (§ 5 AG-E GlüStV 2021), die in die Vertriebsorganisation der staatlichen Lotterieveranstalter eingegliedert sind, zu ermöglichen. Neben der Erlaubnis für die Annahmestelle ist hierzu eine Erlaubnis nach § 13b AG-E GlüStV 2021 erforderlich, welche ausschließlich für die Vermittlung eines staatlichen Veranstalters bzw. einer juristischen Person, an der ausschließlich staatliche Veranstalter beteiligt sind, erteilt werden kann. Dem staatlichen Anbieter Oddset wird also übergangsweise die Möglichkeit gegeben, das Vertriebsnetz der Lotterieannahmestellen zu nutzen. Demgegenüber ist es privaten Sportwettenerlaubnisinhabern untersagt, Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen im Nebengeschäft zu betreiben. Dadurch wird der staatliche Anbieter in der Weise privilegiert, dass er neben Sportwetten zusätzlich auch weitere Glücksspiele (z.B. Lotto und Rubbellose) anbieten darf, wohingegen dem privaten Anbieter die Vermittlung und Veranstaltung weiterer Glücksspiele – mit Ausnahme von Pferdewetten – *in der Wettvermittlungsstelle* untersagt ist. Eingeschränkt wird die Privilegierung allerdings dadurch, dass Live-Wetten sowie die Live-Übertragung der bewettbaren Veranstaltungen in Annahmestellen untersagt sind. Außerdem sind allein Ergebnissetten zulässig. Ob diese Privilegierung zulässig ist, hängt im Wesentlichen davon ab, ob man als

Anknüpfungspunkt die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten innerhalb der Wettvermittlung- bzw. der Annahmestelle (also im terrestrischen Bereich) vergleicht, oder die allgemeinen rechtlichen Aktionsradien der Akteure im Bereich des Glücksspiels, also etwa auch im Bereich der Online-Angebote.

Die Begründung des § 13b AG-E GlüStV lässt Argumente für die Privilegierung nicht erkennen, sondern nimmt die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 6 GlüStV 2021 in Bezug. In der dazu ergangenen Begründung heißt es, die Übergangsregel diene den Annahmestellenbetreibern und den „Stammkunden“ dazu, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Dass unter den Zielen des Staatsvertrags ein rechtlich erhebliches Interesse von „Stammkunden“ eines Glücksspiels besteht, dieses weiterhin im gewohnten Kontext auszuüben, ist indes nicht ohne Weiteres erkennbar. Ob § 10 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 hier zur rechtlichen Unterfütterung eines rechtlich erheblichen, konkreten Fortbestandsinteresses der Spieler taugt, ist höchst fraglich. Allenfalls kann die Norm ein solches Fortbestandsinteresse objektiv-rechtlich begründen. Abgesehen davon würde ihr Anliegen auch durch ein legales privates Angebot erfüllt. Sofern in der Begründung zu § 29 Abs. 6 GlüStV 2021 das Erwerbsinteresse der Annahmestellenbetreiber angesprochen ist, ist diese Begründung geeignet, den rechtlich erheblichen Unterschied zwischen dem staatlichen Anbieter und dem privaten Annahmestellenbetreiber zu verwischen. Nicht um dessen Privilegierung geht es, sondern um die des staatlichen Anbieters, die Begünstigung der Annahmestellenbetreiber ist ein reiner Rechtsreflex. Unter der Geltung zeitlich befristeter Staatsverträge als rechtliche Rahmen auch des staatlichen Glücksspielangebots kann es einen Vertrauensschutz für den Fortbestand dieser Einnahmequelle aber nur sehr bedingt geben.

Die Begründung des § 13b AG-E GlüStV 2021 sowie des § 29 Abs. 6 GlüStV 2021 reicht unseres Erachtens jedenfalls bislang nicht aus, diese Privilegierung aus sich heraus zu begründen.

Etwas anderes mag gelten, wenn man den engen örtlichen Bezug von Wettvermittlungsstelle und Annahmestelle als maßgeblichen Vergleichspunkt für die Begründung aufgibt und stattdessen auf den rechtlich zulässigen wirtschaftlichen Gesamtaktionsradius der Privaten und des Staates abstellt. Das private Sportwettenangebot unterliegt nicht vergleichbaren Restriktionen wie das staatliche Angebot und private Anbieter können etwa als gewerbliche Spielevermittler in Erscheinung treten und damit am Markt staatlicher Lottoangebote partizipieren. Wie wahrscheinlich dies ist, ist indes eine Tatsachenfrage, die jenseits dessen liegt, was hier beurteilt werden kann. Unter Zugrundelegung der aktuellen Begründung für § 13b AG-E GlüStV 2021 entsteht so der Eindruck, es ginge der Norm vor allem um die Sicherung des Marktzugangs der staatlichen Anbieter und damit auch um fiskalische Interessen des Staates, die eine Privilegierung des staatlichen Anbieters nicht tragen. Dem Gesetzgeber ist insofern zu raten, die Gesetzesbegründung des § 13b AG-E GlüStV 2021 einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und ggf. nachzuschärfen.

Mit besten Grüßen,

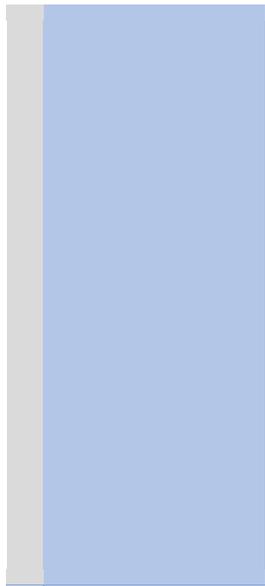
für das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft,

Prof. Dr. Julian Krüper

	A	B	C	D	E	F
Anbieterform	„normale“ Spielhalle nach § 16 I AG	Spielhalle in ausgewiesenem Gebiet nach § 16 IV AG bei geringem Abstand als 350m zu anderer Spielhalle	„normale“ Verbundspielhalle i.S.d. § 17a I AG	Verbundspielhalle i.S.d. § 17a I AG in ausgewiesenem Gebiet nach § 16 IV AG bei geringerem Abstand als 350m zu anderer Spielhalle	Annahmestelle (§ 5 AG)	Wettvermittlungsstelle (§ 13 AG)
Kriterium						
Regelungen zur Erlaubnis	<p>Erlaubnis nach § 4 I, § 24 I GlüStV und nach § 16 AG</p> <p>Erlaubnis widerruflich und befristet, bei erstmaliger Erteilung für max. 5 J., sonst max. 7 J.; Inhalts- u. Nebenbestimmungen möglich (§ 9 IV, § 24 II 2, 3 GlüStV, § 16 II 3, 4 AG)</p> <p>Übergangsregelung (Fortgeltung von Erlaubnissen, die am 30.6.2021 auslaufen, max. bis 30.6.2022) (§ 18 II AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>Eingeschränkter Anwendungsbereich der Normen des GlüStV für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – es gelten nur die §§ 1-3, § 4 I, III, IV 2, §§ 5, 6, 7-8d, 23 GlüStV sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts des GlüStV (§ 2 III 1 GlüStV)</p>	<p>Erlaubnis nach § 4 I, § 24 I GlüStV und nach § 16 AG</p> <p>Erlaubnis widerruflich; bei erstmaliger Erteilung für max. 5 J.; sonst max. 7 J.; Inhalts- u. Nebenbestimmungen möglich (§ 9 IV, § 24 II 2, 3 GlüStV, § 16 II 3, 4 AG)</p> <p>besondere Widerrufstatbestände (§ 16 VI, VII AG)</p> <p>Übergangsregelung (Fortgeltung von Erlaubnissen, die am 30.6.2021 auslaufen, max. bis 30.6.2022) (§ 18 II AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>Eingeschränkter Anwendungsbereich der Normen des GlüStV für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – es gelten nur die §§ 1-3, § 4 I, III, IV 2, §§ 5, 6, 7-8d, 23 GlüStV sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts des GlüStV (§ 2 III 1 GlüStV)</p>	<p>Grds. Verbundverbot (§ 25 II GlüStV) aber nach § 29 IV GlüStV Übergangsregelung möglich</p> <p>Erlaubnis nach § 4 I, § 24 I GlüStV und nach § 16 AG (§ 17a I 1 AG)</p> <p>[Diff. zwischen primärer und sekundärer „mitantragstellender“ Spielhalle(n)]</p> <p>Erlaubnis widerruflich; bei erstmaliger Erteilung für max. 5 J.; sonst max. 7 J.; Inhalts- u. Nebenbestimmungen möglich (§ 9 IV, § 24 II 2, 3 GlüStV, § 17a I 1, § 16 II 3, 4 AG)</p> <p>Erlaubnis für die mitantragsstellende(n) Spielhalle(n) max. bis 31.12.2028 (§ 17a III 1, V 1 AG)</p> <p>besondere Widerrufstatbestände/Abhängigkeit der Erlaubnis(se) der mitantragstellenden Spielhalle(n) von der Erlaubnis der primären Spielhalle (§ 17a IV, V AG)</p> <p>Übergangsregelung (Fortgeltung von Erlaubnissen, die am 30.6.2021 auslaufen, max. bis 30.6.2022; auf primäre und mitantragsstellende Spielhallen anwendbar) (§ 18 II AG)</p> <p>Übergangsregelung zur Duldung der mitantragsstellenden Spielhallen bis 30.6.2022 (§ 18 III AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>Eingeschränkter Anwendungsbereich der Normen des GlüStV für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – es gelten nur die §§ 1-3, § 4 I, III, IV 2, §§ 5, 6, 7-8d, 23 GlüStV sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts des GlüStV (§ 2 III 1 GlüStV)</p>	<p>Grds. Verbundverbot (§ 25 II GlüStV) aber nach § 29 IV GlüStV Übergangsregelung möglich</p> <p>Erlaubnis nach § 4 I, § 24 I GlüStV und nach § 16 AG (§ 17a I 1 AG)</p> <p>[Diff. zwischen primärer und mitantragstellender/mitantragstellenden Spielhalle(n)]</p> <p>Erlaubnis widerruflich; bei erstmaliger Erteilung für max. 5 J.; sonst max. 7 J.; Inhalts- u. Nebenbestimmungen möglich (§ 9 IV, § 24 II 2, 3 GlüStV, § 17a I 1, § 16 II 3, 4 AG)</p> <p>Erlaubnis für die mitantragsstellende(n) Spielhalle(n) max. bis 31.12.2028 (§ 17a III 1, V 1 AG)</p> <p>besondere Widerrufstatbestände (§ 17a I 1, § 16 VI, VII AG)</p> <p>besondere Widerrufstatbestände/Abhängigkeit der Erlaubnis(se) der mitantragstellenden Spielhalle(n) von der Erlaubnis der primären Spielhalle (§ 17a IV, V AG)</p> <p>Übergangsregelung (Fortgeltung von Erlaubnissen, die am 30.6.2021 auslaufen, max. bis 30.6.2022; auf primäre und mitantragsstellende Spielhallen anwendbar) (§ 18 II AG)</p> <p>Übergangsregelung zur Duldung der mitantragsstellenden Spielhallen bis 30.6.2022 (§ 18 III AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>Eingeschränkter Anwendungsbereich der Normen des GlüStV für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – es gelten nur die §§ 1-3, § 4 I, III, IV 2, §§ 5, 6, 7-8d, 23 GlüStV sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts des GlüStV (§ 2 III 1 GlüStV)</p>	<p>Erlaubnis nach § 3 III, § 4, § 5 I 1 AG, § 4 I GlüStV</p> <p>Erlaubnis widerruflich und befristet; Inhalts- und Nebenbestimmungen (auch nachträglich) möglich (§ 9 IV GlüStV, § 4 II 1 AG)</p> <p>inhaltliche Anforderungen an die Erlaubnis (§ 4 II 2-IV AG)</p> <p>ggf. besondere Erlaubnis nach § 13b I 1 AG für Wettvermittlung im Nebengeschäft (befristet bis max. 30.6.2024, § 13b II 2 AG, vgl. auch § 6 I AnVerVO; Akzessorietät zu Erlaubnis nach § 5 AG, § 13b II 1, 3 AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>Übergangsregelung nach § 29 II i.V.m. § 29 I GlüStV</p> <p>Übergangsregelung nach § 2 IV AnVerVO</p> <p>Befristung der Erlaubnis auf max. 5 J., Verlängerung möglich (§ 3 I AnVerVO)</p> <p>Abhängigkeit der Erlaubnis vom privatrechtlichen Vertrag mit dem Veranstalter (§ 3 II AnVerVO)</p>	<p>Erlaubnis nach § 3 III, § 13 I 1 AG i.V.m. § 4 I GlüStV und nach § 4 AG und den weiteren Vorschriften dieses Gesetzes</p> <p>Erlaubnis widerruflich und befristet; Inhalts- und Nebenbestimmungen (auch nachträglich) möglich (§ 9 IV GlüStV, § 4 II 1 AG)</p> <p>inhaltliche Anforderungen an die Erlaubnis (§ 4 II 2-IV AG)</p> <p>Abhängigkeit von Veranstaltererlaubnis, keine Übertragbarkeit etc. (§ 13 II, III 4 AG; vgl. auch § 6 II AnVerVO)</p> <p>keine Vermittlung im Nebengeschäft (§ 13 III 1, 2 AG)</p> <p>keine Vermittlung unerlaubten Glücksspiels (§ 4 I 2, II 2 GlüStV)</p> <p>(für Pferdewetten Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt (§ 27 I 1 GlüStV))</p> <p>Befristung längstens bis zum 30.6.2024 (§ 6 I AnVerVO)</p>

Anhang

2	<p>quantitative Vorgaben</p>	<p>grds. Mindestabstand zu anderer Spielhalle: 350m (§ 25 I GlüStV, § 16 III 1 AG)</p> <p>keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 350m (§ 16 III 2 AG); Ausnahme für bestehende Halle mit Erlaubnis nach § 33i GewO (§ 18 I 2 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit für Behörde (§ 16 III 4 AG)</p>	<p>grds. Mindestabstand zu anderer Spielhalle, die die Anforderungen des § 16 V 1, 2 AG nicht erfüllt: 350m (§ 25 I GlüStV, § 16 V 4 i.V.m. § 16 III 1 AG)</p> <p>geringerer Mindestabstand zu anderer Spielhalle, die die Anforderungen des § 16 V 1, 2 AG erfüllt, je nach Satzung: 100m-349m (§ 25 I GlüStV, § 16 IV AG)</p> <p>keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 350m (§ 16 III 2 AG); Ausnahme für bestehende Halle mit Erlaubnis nach § 33i GewO (§ 18 I 2 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit von dem Mindestabstand nach § 25 I GlüStV, § 16 V 4 i.V.m. § 16 III 1 AG für Behörde (§ 16 III 4 AG)</p>	<p>grds. Mindestabstand zu anderer Spielhalle: 350m (§ 25 I GlüStV, § 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 III 1 AG)</p> <p>keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 350m (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 III 2 AG); Ausnahme für bestehende Halle mit Erlaubnis nach § 33i GewO (§ 18 I 2 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit für Behörde (§ 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 III 4 AG)</p> <p>kein Mindestabstand zwischen Verbundspielhallen untereinander (§ 17a III 2 AG)</p>	<p>grds. Mindestabstand zu anderer Spielhalle, die die Anforderungen des § 16 V 1, 2 AG nicht erfüllt: 350m (§ 25 I GlüStV, § 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 V 4 i.V.m. § 16 III 1 AG)</p> <p>geringerer Mindestabstand zu anderer Spielhalle, die die Anforderungen des § 16 V 1, 2 AG erfüllt, je nach Satzung: 100m-349m (§ 25 I GlüStV, § 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 IV AG)</p> <p>keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 350m (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 III 2 AG); Ausnahme für bestehende Halle mit Erlaubnis nach § 33i GewO (§ 18 I 2 AG)</p> <p>kein Mindestabstand zwischen Verbundspielhallen untereinander (§ 17a III 2 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit von dem Mindestabstand nach § 25 I GlüStV, § 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 V 4 i.V.m. § 16 III 1 AG für Behörde (§ 17a I 1, III 2 i.V.m. § 16 III 4 AG)</p>	<p>quantitative Anforderungen aus § 5 IV AG (Ausrichtung an Zielen des § 1 AG; ausreichendes Angebot i.S.d. § 10 I GlüStV; vgl. auch § 10 IV GlüStV)</p> <p>grds. Mindestabstand zu anderer Annahmestelle: 200m (§ 5 V 1 AG)</p> <p>grds. Mindestabstand zu Schulen etc.: 200m (§ 5 V 3 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit (§ 5 V 2, 3 AG)</p> <p>Bedarfsgerechte Verteilung etc. (§ 1 AnVerVO)</p>	<p>Quantitative Vorgabe des § 21a I 1 GlüStV (Begrenzung der Anzahl zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV)</p> <p>grds. Mindestabstand zu Sportanlagen: 100m (Ausn.: Pferderennbahn) (§ 13 XII 1, 2 AG)</p> <p>grds. Mindestabstand zu anderen Vermittlungsstellen: 250m (§ 13 XIII 1 AG)</p> <p>keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 350m (§ 13 XIII 2 AG)</p> <p>Übergangsregel für Vermittlungsstelle nach § 13 XV AG (Bestand am 22.5.2019; bestandskräftige Baugenehmigung): Vereinbarkeit mit dem Mindestabstand zu anderen Vermittlungsstellen befristet bis zum 30.6.2022 (§ 13 XV 1 i.V.m. § 13 XIII 1 AG); keine räumliche Nähe zu Schulen etc.: Grds. Mindestabstand von 100m (§ 13 XV 2 i.V.m. § 13 XIII 2 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit für Behörde (§ 13 XII 3, XIII 4 AG)</p> <p>Abweichungsmöglichkeit für Behörde in Ausnahmefällen vom Mindestabstand (§ 5 III AnVerVO)</p>
3	<p>qualitative Anforderungen in Bezug auf das Angebot, begleitende Leistungen, die Inneneinrichtung, die äußere Gestaltung</p>	<p>§ 26 I GlüStV (Keine Werbung durch äußere Gestaltung etc.)</p> <p>§ 16 IX AG (keine Lotterien, Wetten, Wettterminals; keine Geldabhebeegeräte, Zahlungsdienste etc.; keine kostenlose/günstigere Speisen/Getränke)</p>	<p>§ 26 I GlüStV (Keine Werbung durch äußere Gestaltung etc.)</p> <p>§ 16 IX AG (keine Lotterien, Wetten, Wettterminals; keine Geldabhebeegeräte, Zahlungsdienste etc.; keine kostenlose/günstigere Speisen/Getränke)</p>	<p>§ 26 I GlüStV (Keine Werbung durch äußere Gestaltung etc.)</p> <p>§ 17a I 1 i.V.m. § 16 IX AG (keine Lotterien, Wetten, Wettterminals; keine Geldabhebeegeräte, Zahlungsdienste etc.; keine kostenlose/günstigere Speisen/Getränke)</p>	<p>§ 26 I GlüStV (Keine Werbung durch äußere Gestaltung etc.)</p> <p>§ 17a I 1 i.V.m. § 16 IX AG (keine Lotterien, Wetten, Wettterminals; keine Geldabhebeegeräte, Zahlungsdienste etc.; keine kostenlose/günstigere Speisen/Getränke)</p>	<p>§ 29 VI GlüStV (Übergangsregelung für Wettvermittlung in Annahmestellen möglich – s. dazu § 13b AG)</p> <p>§ 5 I 2 AG (Lotterierprodukte des staatl. Veranstalters nach § 3 I AG)</p> <p>§ 5 II AG (Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, sofern Erlaubnis dies zulässt)</p> <p>§ 5 III 2, 3 AG (kein Betrieb in Spielbanken, Wettvermittlungsstellen, Spielhallen etc.)</p> <p>§ 5 III 4 AG (kein Geld-/Warenspielgeräte/Wettterminals)</p> <p>Ggf. § 13b I 1 AG (nur Wetten des staatl. Veranstalters bzw. einer jur. Person, an der nur staatl. Veranstalter beteiligt sind)</p> <p>Ggf. § 13b I 2 AG i.V.m. § 29 VI GlüStV (keine Live-Wetten/Ereigniswetten)</p> <p>Ggf. § 13b II 5 i.V.m. § 5 AG</p> <p>Ggf. § 13b II 6-8 AG (keine Veränderung der äußeren Gestaltung durch Wettangebot; keine Monitore, Sitzgelegenheiten, Wettterminals etc.)</p> <p>Ggf. § 13 b II 9 AG (Spielvorbereitungsterminals zulässig)</p> <p>Ggf. § 7 AnVerVO (Regelungen zum Spielerkonto; z.B. nur ein Konto pro Vermittlungsstelle o. pro</p>	<p>Bei Verwendung eines Spielkontos nach § 4, § 4a GlüStV Beachtung der §§ 6a-6d GlüStV (s. auch § 21a IV GlüStV, § 13 VIII AG)</p> <p>§ 21 I, IV 2 GlüStV (Ergebniswetten; z.T. Ereigniswetten)</p> <p>§ 21 Ia GlüStV (Ausgestaltung der Wetten darf den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen; grds. keine Wetten auf Sport mit Minderjährigen/Sport mit Amateuren/manipulationsanfälligen Sport/regelwidriges Verhalten)</p> <p>§ 21 III 1, 2 GlüStV (Trennung von Veranstaltung/Organisation von Sportereignissen; keine Wetten durch Beteiligte etc.)</p> <p>§ 21 IV 1 GlüStV (keine Verknüpfung mit Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien)</p> <p>§ 21a II GlüStV (keine Vermittlung außerhalb der Vermittlungsstelle)</p> <p>§ 21a III GlüStV (ausschließlich Wetten eines Veranstalters)</p> <p>§ 13 I 3 AG (Sitz- o. Stehgelegenheiten/Monitore o. Fernsehgeräte zulässig)</p> <p>§ 13 IV AG (veranstalterbezogenes Angebot von Sportwetten; zudem Pferdewetten zulässig)</p>



4

allgemeine Anforderungen bzgl. des Spielerschutzes

<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, 5, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV, Abgleich bei jedem Betreten und i.Ü. vor dem ersten Spiel etc.)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 24 II 1 GlüStV (darf den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen)</p> <p>§ 16 II 3 AG (Ziele des GlüStV; § 33c II Nr. 1 o. § 33 d III GewO; polizeiliche Anforderungen an Beschaffenheit, Lage; Jugendschutz; Umwelt; Zuverlässigkeit; Beschränkung des Internetglücksspiels nach</p>	<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, 5, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV, Abgleich bei jedem Betreten und i.Ü. vor dem ersten Spiel etc.)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 24 II 1 GlüStV (darf den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen)</p> <p>§ 16 II 3 AG (Ziele des GlüStV; § 33c II Nr. 1 o. § 33 d III GewO; polizeiliche Anforderungen an Beschaffenheit, Lage; Jugendschutz; Umwelt; Zuverlässigkeit; Beschränkung des Internetglücksspiels nach</p>	<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, 5, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV, Abgleich bei jedem Betreten und i.Ü. vor dem ersten Spiel etc.)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 24 II 1 GlüStV (darf den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen)</p> <p>§ 17a I 1 i.V.m. § 16 II 3 AG (Ziele des GlüStV; § 33c II Nr. 1 o. § 33 d III GewO; polizeiliche Anforderungen an Beschaffenheit, Lage; Jugendschutz; Umwelt; Zuverlässigkeit; Beschränkung des Internetglücksspiels nach § 4 IV GlüStV;</p>	<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, 5, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV, Abgleich bei jedem Betreten und i.Ü. vor dem ersten Spiel etc.)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 24 II 1 GlüStV (darf den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen)</p> <p>§ 17a I 1 i.V.m. § 16 II 3 AG (Ziele des GlüStV; § 33c II Nr. 1 o. § 33 d III GewO; polizeiliche Anforderungen an Beschaffenheit, Lage; Jugendschutz; Umwelt; Zuverlässigkeit; Beschränkung des Internetglücksspiels nach</p>	<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV)</p> <p>§ 8 II 2 GlüStV (gesperrte Spieler dürfen an bestimmten Lotterien teilnehmen; für diese Lotterien gelten § 8 III, IV, §§ 8a-8d GlüStV nicht)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 4 I AG (Jugendschutz, Werbung, Aufklärung, Sperrsystem, Anforderungen nach § 6 GlüStV, Zuverlässigkeit etc.)</p> <p>§ 5 III 1 AG (Lage, Beschaffenheit, Ausstattung, Einteilung)</p>	<p>§ 4 I 2, 3 GlüStV (Regelungen zum Zahlungsverkehr)</p> <p>§ 4 II 1 GlüStV (darf nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen)</p> <p>§ 4 III GlüStV (Jugendschutz; insb. keine Teilnahme Minderjähriger)</p> <p>§ 5 GlüStV (Regelungen zu Werbung/Sponsoring)</p> <p>§ 6 GlüStV (Regelungen zum Sozialkonzept; keine Vergütung des Personals in Abhängigkeit zum Umsatz; keine Teilnahme des Personals am Glücksspiel; Pflicht Daten zur Glücksspielsuchtforschung nach § 11 GlüStV zur Verfügung zu stellen)</p> <p>§ 7 GlüStV (Aufklärung)</p> <p>§ 8 I, II 1, III 1, 3, 5, IV GlüStV (Spielersperrsystem nach § 23 GlüStV, Abgleich bei jedem Betreten und i.Ü. vor dem ersten Spiel etc.)</p> <p>§§ 8a-8c GlüStV (Eintragung, Dauer, Beendigung, Kosten für die Nutzung des Systems)</p> <p>§ 4 I AG (Jugendschutz, Werbung, Aufklärung, Sperrsystem, Anforderungen nach § 6 GlüStV, Zuverlässigkeit etc.)</p> <p>§ 9 II AG (Pflicht, Daten für die Suchtforschung vorzuhalten)</p> <p>§ 13 III 3 AG (Lage, Beschaffenheit, Ausstattung)</p>
---	---	---	--	---	--

Konzessionsnehmer/in; Teilnahme ausschließlich über Konto; Registrierung; Softwareanforderungen; Löschung etc.)

Ggf. § 8 III AnVerVO (Anwendung des § 7 AnVerVO; keine Auszahlung über ein Spielvorbereitungsterminal)

§ 13 V AG (verbotene Tätigkeiten außerhalb der Vermittlungsstelle; kein Betrieb in Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten etc.)

§ 13 VIII AG (keine anonyme Wette, Spielerkonto etc.)

§ 13a I AG (äußere Gestaltung, insb. kein Sichtschutz, keine Werbung)

§ 13a II AG (keine Geldabhebegeräte, Zahlungsdienste, Selbstbedienungsterminals, Geld- o. Warenspielgeräte, Waren und andere Dienstleistungen mit Anreizwirkung, Vergünstigungen, alkoholische Getränke, Kreditgewährung etc.)

§ 7 AnVerVO (Regelungen zum Spielerkonto; z.B. nur ein Konto pro Vermittlungsstelle o. pro Konzessionsnehmer/in; Teilnahme ausschließlich über Konto; Registrierung; Softwareanforderungen; Löschung etc.)

§ 8 II, III AnVerVO (Identitätskontrolle vor Nutzung eines Wettterminals; Anwendung des § 7 AnVerVO; keine Auszahlung über ein Wettterminal/Spielvorbereitungsterminal)

Anhang

	§ 4 IV GlüStV; Werbung; Sozialkonzept; Aufklärung; Sperrsystem; etc.)	§ 4 IV GlüStV; Werbung; Sozialkonzept; Aufklärung; Sperrsystem; etc.)	Werbung; Sozialkonzept; Aufklärung; Sperrsystem; etc.)	§ 4 IV GlüStV; Werbung; Sozialkonzept; Aufklärung; Sperrsystem; etc.)	Ggf. § 4 I 2-5 AnVerVO (Regelungen zum Personal z.B. Eignung, keine Spielsucht)	§ 13 VI AG (lückenlose, ständige Zutrittskontrolle)
					Ggf. § 4 II AnVerVO (Informationsmaterialien bzgl. Sucht)	§ 13 VII 3 AG (Pflicht, Unterlagen vorzuhalten)
					§ 10 AnVerVO/Anl. 1 (Regelungen zum Sozialkonzept, z.B. öffentliche Zugänglichkeit; notwendige Angaben)	§ 13 IX AG (Sozialkonzept nach § 6 GlüStV, Schulungen)
					§ 11, § 14 AnVerVO (Anforderungen an Schulungen des Personals)	§ 13 X AG (Zuverlässigkeit, Schulungen)
						§ 13a III AG (Verbot, zur Wettabgabe zu animieren etc.)
						§ 4 I 2-5 AnVerVO (Regelungen zum Personal z.B. Eignung, keine Spielsucht)
						§ 4 II AnVerVO (Informationsmaterialien bzgl. Sucht)
						§ 10 AnVerVO/Anl. 1 (Regelungen zum Sozialkonzept, z.B. öffentliche Zugänglichkeit; notwendige Angaben)
						§ 11, § 14 AnVerVO (Anforderungen an Schulungen des Personals)
5	besondere Anforderungen an Spielhallen mit einem geringeren Abstand als 350m zu anderen Spielhallen	qualitative Anforderungen für ein geringeres Gefahrenpotential (§ 16 V 1 AG) (Abstand/Sichtschutz bzgl. der Spielgeräte; Sachkundenachweis; Schulung; Zertifizierung)	Zustimmung anderer Spielhallenbetreiber mit einem geringeren Abstand als 350m (entbehrlich, wenn Verpflichtung für andere Spielhalle bereits besteht) (§ 16 V 2, 3 AG)	qualitative Anforderungen für ein geringeres Gefahrenpotential (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 V 1 AG) (Abstand/Sichtschutz bzgl. der Spielgeräte; Sachkundenachweis; Schulung; Zertifizierung)	Zustimmung anderer Spielhallenbetreiber mit einem geringeren Abstand als 350m (entbehrlich, wenn Verpflichtung für andere Spielhalle bereits besteht) (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 V 2, 3 AG)	
6	besondere qualitative Anforderungen an Verbundspielhallen			§ 17a III 1 AG (Sachkundenachweis, Schulung, Zertifizierung)	§ 17a III 1 AG (Sachkundenachweis, Schulung, Zertifizierung) (entspricht mit Ausnahme des Gebots der Einzelaufstellung weitestgehend den Vorgaben des § 16 V AG)	
7	räumliche Trennung von Spielhallen/Spielbanken und Wettvermittlungsstellen	Kein Zusammentreffen einer Spielhalle mit erlaubter Wettvermittlungsstelle in einem Gebäude o. Gebäudekomplex (§ 16 X AG)	Kein Zusammentreffen einer Spielhalle mit erlaubter Wettvermittlungsstelle in einem Gebäude o. Gebäudekomplex (§ 16 X AG)	Kein Zusammentreffen einer Spielhalle mit erlaubter Wettvermittlungsstelle in einem Gebäude o. Gebäudekomplex (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 X AG)	Kein Zusammentreffen einer Spielhalle mit erlaubter Wettvermittlungsstelle in einem Gebäude o. Gebäudekomplex (§ 17a I 1 i.V.m. § 16 X AG)	Kein Zusammentreffen einer Wettvermittlungsstelle mit einer Spielhalle oder einer Spielbank in einem Gebäude o. Gebäudekomplex (§ 21 II GlüStV)
8	Sperrzeiten	1 Uhr – 6 Uhr (§ 26 II GlüStV, § 17 AG)	1 Uhr – 6 Uhr (§ 26 II GlüStV, § 17 AG)	1 Uhr – 6 Uhr (§ 26 II GlüStV, § 17 AG)	1 Uhr – 6 Uhr (§ 26 II GlüStV, § 17 AG)	1 Uhr – 6 Uhr (§ 17 AG)

GlüStV = Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

AG = Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW) mit den Änderungen nach dem Entwurf vom 21.1.2021

AnVerVO = Verordnung über die Annahme- und Wettvermittlungsstellen des Landes Nordrhein-Westfalen (Annahme- und Vermittlungsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen – AnVerVO NRW)¹

¹ AnVerVO in der Fassung vom 25. Februar 2020; diese wird an das neue Ausführungsgesetz und den neuen Glücksspielstaatsvertrag angepasst werden müssen.