

## Editorial

### Interessiert sich die Politik noch für Glücksspiel und Glücksspielrecht?

Im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP auf Bundesebene vom 7.12.2021 finden sich keine Aussagen zum Glücksspiel, ebenso wenig im Koalitionsvertrag von CDU und Grünen in NRW vom 23.6.2022. Auch die Koalitionsverträge in Bayern (CSU, Freie Wähler, Nov. 2018), Brandenburg (SPD, CDU, Grüne, Nov. 2019), Mecklenburg-Vorpommern (SPD, Linke, Nov. 2021), Sachsen (CDU, Grüne, SPD, Dez. 2019), Sachsen-Anhalt (SPD, CDU, FDP, Sept. 2021) und Thüringen (Linke, SPD, Grüne, Febr. 2020) erwähnen das Glücksspiel nicht. Hat die Politik etwa das Interesse am Glücksspiel und am Glücksspielrecht verloren?

Nein, andere aktuelle Koalitionsverträge gehen noch auf das Glücksspiel ein. Zu nennen sind Baden-Württemberg (Grüne, CDU, Mai 2021), Berlin (SPD, Grüne, Linke, Nov. 2021), Bremen (SPD, Grüne, Linke, Nov. 2021), Hamburg (SPD, Grüne, Juni 2020), Hessen (CDU, Grüne, Dez. 2018), Rheinland-Pfalz (SPD, Grüne, FDP, Mai 2021) und Schleswig-Holstein (CDU/Grüne, Juni 2022). Entsprechendes gilt für das zum Regierungsprogramm gewordene Wahlprogramm der ohne Koalitionspartner regierenden SPD im Saarland (März 2022). In Niedersachsen fanden die Landtagswahlen am 9.10.2022 statt. Dort äußerten sich die Wahlprogramme von CDU und FDP zu glücksspielpolitischen Fragen. Dies bedeutet: In gut der Hälfte der Bundesländer gibt es in den aktuellen Koalitionsverträgen oder Regierungsprogrammen glücksspielpolitische Aussagen.

Was sind die glücksspielbezogenen Themen, die in diesen Koalitionsverträgen oder Regierungsprogrammen angesprochen werden? Neuere Phänomene, wie etwa Sportwetten im Bereich e-Sport oder Glücksspielelemente bei Online-Spielen (z. B. Loot-Boxen) werden nur im Koalitionsvertrag Schleswig-Holstein genannt; die Landesregierung will sich insoweit für eine Regulierung auf Bundesebene einsetzen. Der Koalitionsvertrag Hessen setzt sich wiederum für eine Überführung der Regulierung von Geldspiel-

automaten vom Bundesrecht in das Landesrecht ein. Mehr Staat im Glücksspiel will das Wahl- und Regierungsprogramm der SPD im Saarland: Nur staatliche Gesellschaften sollen eine Erlaubnis zum Online-Casino-Spiel erhalten. Demgegenüber soll es in Schleswig-Holstein weniger Staat geben, weil dort die Spielbanken privatisiert werden sollen. Der Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz bekräftigt das staatliche Lotteriemonopol. In Bremen soll eine Restrukturierung der Landeslotteriegesellschaft geprüft werden. Der Kampf gegen illegales Glücksspiel ist Teil des Wahl- und Regierungsprogramms der SPD im Saarland. In Hessen sollen die Kontrollen der Spielgeräte in Gaststätten und Spielhallen verstärkt werden. Gegen Mehrfachkonzessionen von Spielhallen und für Mindestabstände setzen sich die Koalitionsverträge in Baden-Württemberg und Hamburg ein, während Rheinland-Pfalz mit Blick auf die pandemiebedingten Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte



und den Arbeitsmarkt eine siebenjährige Übergangsphase erhalten will, in der bei bestehenden Spielhallen der Mindestabstand nicht beachtet werden muss. Vielfach genannt wird das Ziel der Suchtprävention (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein). Das Wahl- und Regierungsprogramm der SPD im Saarland führt dazu aus, dass ein Teil der Glücksspiel-einnahmen der Prävention, Beratung und Forschung für den Jugend- und Spieler:innenschutz dienen müsse. Es dürften nicht die Gewinne der Unternehmen privatisiert werden, während die Kosten der negativen Folgen für Suchtkranke der Gesellschaft aufgetragen würden. Ebenfalls wiederholt angeführt wird die Förderung des Sports durch Glücksspielabgaben (Hessen, CDU und FDP Niedersachsen, Schleswig-Holstein).

Was lässt sich den Koalitionsverträgen mit Blick auf das Interesse der Politik am Glücksspiel und Glücksspielrecht entnehmen? Erkennbar ist vielleicht noch nicht Desinte-

resse, aber wohl der Wunsch nach Ruhe. So wird eine Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrages 2021, soweit ersichtlich, nur im Wahlprogramm der FDP zur Niedersachsenwahl im Okt. 2022 gefordert, und zwar nach skandinavischem Vorbild. Die übrigen Wahlprogramme und Koalitionsverträge äußern sich nur zu Einzelfragen

oder gar nicht, wollen jedenfalls augenscheinlich am derzeitigen Glücksspielstaatsvertrag erst einmal nicht rütteln.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Bochum\*

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

# Aufsätze

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), und Dipl.-Jur. Henning Schaaf, Osnabrück\*

## Gesetzesänderungen und -initiativen im Glücksspielrecht 2022

### Mindestabstände zwischen Spielhallen in Bremen, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt

*Im Jahr 2022 haben mehrere Länder ihr Spielhallenrecht geändert. Im Vergleich ergeben sich Unterschiede: Während einige Länder den Mindestabstand zwischen Spielhallen vergrößern, ermöglichen andere Ausnahmen, falls der Spielhallenbetreiber besondere qualitative Voraussetzungen einhält. Der Aufsatz stellt ausgewählte Änderungen, die allesamt dem Spielerschutz dienen sollen, dar und misst sie am Grundgesetz.*

#### I. Neuer Glücksspielstaatsvertrag: neues Landesrecht

Dass es Mindestabstände zwischen Spielhallen geben muss, gilt schon lange: § 25 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) bestimmt das, im Wortlaut nahezu unverändert, bereits seit dem Jahr 2012. Wie hoch der Mindestabstand genau ausfallen muss, beziffern die Landes(spielhallen)gesetze seitdem auf den Meter genau. Die Neuregulierung des Glücksspielwesens im Glücksspielstaatsvertrag, seit 1.7.2021 in Kraft, betrifft andere Vorschriften als § 25 Abs. 1 GlüStV – und wirkt sich doch auf die Mindestabstandsgebote aus. Das möchte dieser Beitrag am Beispiel aktueller Entwicklungen zeigen. Die in Bremen und Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt zwischen Dezember 2021 und Juli 2022 eingebrachten Entwürfe und verkündeten Gesetze sollen auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht werden.<sup>1</sup> Die Gesetzgebungsverfahren machen deutlich: Die Parlamente können das Glücksspiel auf zwei Arten regulieren, quantitativ und qualitativ. Quantitative Regelungen beschränken das Spiel zahlenmäßig, qualitative Regelungen knüpfen die Zulassung privater Anbieter an inhaltliche Voraussetzungen.<sup>2</sup> Möglich ist, dass eine Norm sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte enthält.

#### II. Bremen: erweiterte quantitative und neue qualitative Vorgaben

##### 1. Längerer Mindestabstand, höheres Zutrittsalter und akkreditierte Zertifizierung

Zunächst an die Weser. Das bremische Spielhallengesetz gilt seit dem 1.7.2022 in neuer Fassung.<sup>3</sup> Der Gesetzgeber hat den Mindestabstand zwischen Spielhallen, eine quantitative Regelung, verdoppelt: Früher galt ein Gebot von 250 m (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG a. F.), heute sind es 500 m (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG). Ebenso unter eine quantitative Regelung fällt, dass der Zugang zu Spielhallen erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres (§ 3 BremSpielhG) erlaubt ist. Außerdem gibt es weitere qualitative Vorgaben: das Sperrsystem (§ 4c BremSpielhG), die Pflicht zur Sachkundeprüfung (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 i. V. m. § 4b BremSpielhG) und die Vorgabe, dass die Spielhalle akkreditiert zertifiziert sein muss (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 4a BremSpielhG). Die Vorgaben gelten nach Ablauf der Übergangsfristen gem. § 11 BremSpielhG, die hier außen vor bleiben.

\* Der Aufsatz gründet auf einem Gutachten, das der erstgenannte Autor dem Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAl) erstattet hat und das als Monographie im Jahr 2022 im Nomos-Verlag unter dem Titel „Mindestabstände zwischen Spielhallen“ zusammen mit dem zweitgenannten Autor erschienen ist. Zusammenfassungen finden Sie in der NVwZ 2022, 1241–1247 und in der ZdiW 2022, 283–287. Dieser Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der erstgenannte Autor am 22.9.2022 auf dem 8. Deutschen Glücksspielrechtstag in Frankfurt a. M. gehalten hat. Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

- 1 Zur Novelle des schleswig-holsteinischen Spielhallengesetzes, ebenfalls aus dem Jahr 2022, siehe bereits Hartmann/Schaaf, Mindestabstände zwischen Spielhallen, 2022, S. 71–74.
- 2 Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 11; zur Einordnung einzelner Regelungen auch Bühlinger/Ennuschat, ZfWG 2016, 400, 400 f.
- 3 Brem. GBl. Nr. 61/2022 v. 30.6.2022, 285–294.