

Entwurf

G e s e t z

zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

Artikel 1

Das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 301), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 10 werden die folgenden §§ 10 a bis 10 g eingefügt:

„§ 10 a Auswahlverfahren

(1) Können wegen der Regelungen über den Mindestabstand (§ 10 Abs. 2) oder wegen § 25 Abs. 2 GlüStV nicht für alle Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden, so entscheidet die nach § 10 Abs. 1 zuständige Behörde über die Erteilung der Erlaubnisse in einem Auswahlverfahren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 8.

(2) ¹In das jeweilige Auswahlverfahren sind die Anträge einzubeziehen, bei denen die Erteilung der Erlaubnis wegen der Regelungen über den Mindestabstand oder wegen § 25 Abs. 2 GlüStV Einfluss auf die Erteilung der Erlaubnis für eine andere Spielhalle hat (konkurrierende Spielhallen). ²Sind von einem Betreiber oder von mehreren Betreibern, die verbundene Unternehmen im Sinne des Aktiengesetzes oder Unternehmen desselben Unternehmensträgers sind, Erlaubnisse für mehrere konkurrierende Spielhallen beantragt, so fordert die zuständige Behörde den Betreiber oder die Betreiber auf, bis zu einem von ihr festgelegten Termin mitzuteilen, welcher Antrag in das Auswahlverfahren einbezogen werden soll und welche Anträge zurückgenommen werden. ³In der Aufforderung informiert die Behörde über konkurrierende Spielhallen anderer Betreiber. ⁴Erfolgt eine Mitteilung nach Satz 2 nicht innerhalb der von der Behörde gesetzten Frist, so entscheidet diese, welcher Antrag in das Auswahlverfahren einbezogen wird; die übrigen Anträge sind abzulehnen.

(3) Die Auswahlentscheidung zwischen den konkurrierenden Spielhallen ist so zu treffen, dass bei Beachtung der Mindestabstände und des § 25 Abs. 2 GlüStV für die größtmögliche Anzahl von Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können.

(4) Ist nach Absatz 3 eine Entscheidung nicht möglich, so ist

1. bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiber erklärt, auf die Aufstellung von Geldspielgeräten im Sinne des § 33 c der Gewerbeordnung (GewO) in einer Gruppe (§ 3 Abs. 2 Satz 3 der Spielverordnung - SpielV) zu verzichten, und
2. bei Konkurrenz von Gruppen von Spielhallen (Standortkombinationen) die Standortkombination auszuwählen, bei der die größte Anzahl der Betreiber die Erklärung nach Nummer 1 abgibt.

(5) Ist nach den Absätzen 3 und 4 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiber erklärt, das

Rauchen in der Spielhalle zu verbieten, und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination, bei der die größte Anzahl der Betreiber diese Erklärung abgibt.

(6) ¹Ist nach den Absätzen 3 bis 5 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von berufsbildenden Schulen und allgemeinbildenden Schulen des Sekundarbereichs I und II mit Ausnahme des Abendgymnasiums und des Kollegs entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze des Schulgrundstücks und der Spielhalle. ²Entscheidend ist die Länge der Wegstrecke, wobei Schulen, die von einer Spielhalle mehr als 500 Meter entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die Länge der Wegstrecke zwischen einer Schule nach Satz 1 und der ihr nächstgelegenen Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(7) ¹Ist nach den Absätzen 3 bis 6 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von Einrichtungen der Kinder- oder Jugendhilfe und anderen Einrichtungen und Orten, die dazu bestimmt sind, von Kindern oder Jugendlichen regelmäßig aufgesucht zu werden, entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze der Einrichtung oder des Ortes und der Spielhalle. ²Entscheidend ist die Länge der Wegstrecke, wobei Einrichtungen und Orte, die von einer Spielhalle mehr als 500 Meter entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die Länge der Wegstrecke zwischen einer Einrichtung oder einem Ort nach Satz 1 und der ihr nächstgelegenen Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(8) ¹Ist nach den Absätzen 3 bis 7 eine Entscheidung nicht möglich, so ist bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von einer Gaststätte, in der alkoholische Getränke angeboten werden, entfernt liegt. ²Entscheidend ist die Länge der Wegstrecke, wobei Gaststätten, die von einer Spielhalle mehr als 500 Meter entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. ³Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die Länge der Wegstrecke zwischen einer Gaststätte und der ihr nächstgelegenen Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

(9) Ist nach den Absätzen 3 bis 8 eine Entscheidung nicht möglich, so trifft die zuständige Behörde die Auswahlentscheidung nach weiteren sachlich gerechtfertigten Gründen.

(10) Sind in ein Auswahlverfahren Anträge für Spielhallen einzubeziehen, die in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher niedersächsischer Erlaubnisbehörden fallen, so führt die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde das Auswahlverfahren durch.

§ 10 b

Erlöschen der Erlaubnis

Hat ein Betreiber einer Spielhalle in einem Auswahlverfahren eine Erklärung nach § 10 a Abs. 4 oder 5 abgegeben, so erlischt die Erlaubnis, wenn er entgegen seiner Erklärung Geldspielgeräte im Sinne des § 33 c GewO in einer Gruppe (§ 3 Abs. 2 Satz 3 SpielV) aufstellt oder das Rauchen in der Spielhalle erlaubt oder duldet und die Erlaubnis ohne die Erklärung nicht erteilt worden wäre.

§ 10 c

Wiederholung des Erlaubnisverfahrens, Vertrauensschutz

(1) ¹Für Spielhallen, für die bis zum 30. Juni 2019 eine Auswahlentscheidung im Losverfahren getroffen wurde, ist das Erlaubnisverfahren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 5 zu wiederholen. ²Ist in einem Erlaubnisverfahren eine Auswahlentscheidung zu treffen, so richtet sich diese nach § 10 a.

(2) Die Wiederholung des Erlaubnisverfahrens erfolgt nur für die Spielhallen, deren Betreiber dies bis zum 30. September 2019 beantragen.

(3) Die nach § 10 Abs. 1 zuständige Behörde benachrichtigt die Betreiber von Spielhallen nach Absatz 1 Satz 1 bis zum 31. August 2019 über die Regelungen der Absätze 1 und 2.

(4) ¹Erlaubnisse für Spielhallen nach Absatz 1 Satz 1 werden nicht nach § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückgenommen. ²Sie stehen der Erteilung einer Erlaubnis im Verfahren nach Absatz 1 nicht entgegen.

(5) Die nach § 10 Abs. 1 zuständige Behörde soll die Entscheidung spätestens bis zum 31. Dezember 2019 treffen.

§ 10 d

Befristung der Erlaubnis

Erlaubnisse, die nach dem 30. Juni 2019 erteilt werden, sind längstens bis zum 31. Dezember 2025 zu befristen.

§ 10 e

Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV

(1) ¹Eine unbillige Härte im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV liegt in der Regel dann vor, wenn der Erlaubnisantrag eines Betreibers einer Spielhalle im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (Bestandsspielhalle) wegen der Regelungen über den Mindestabstand (§ 10 Abs. 2) oder wegen § 25 Abs. 2 GlüStV abgelehnt wurde oder abzulehnen wäre. ²Die Annahme einer unbilligen Härte nach Satz 1 für mehr als eine in das jeweilige Auswahlverfahren einbezogene Bestandsspielhalle eines Betreibers oder für mehrere Bestandsspielhallen von Betreibern, die verbundene Unternehmen im Sinne des Aktiengesetzes oder von Unternehmen desselben Unternehmensträgers sind, ist nicht zulässig. ³§ 10 a Abs. 2 Sätze 2 bis 4 gilt entsprechend.

(2) ¹Liegt eine unbillige Härte im Sinne des Absatzes 1 vor, so soll auf Antrag eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV zugelassen werden. ²Die Erlaubnis ist bis zum 30. Juni 2021 zu befristen.

§ 10 f

Verbote

(1) Eine Spielhalle darf nicht mit der Bezeichnung ‚Casino‘ oder ‚Spielbank‘, nicht mit einer ähnlichen Bezeichnung und nicht mit einer Wortverbindung mit einer dieser Bezeichnungen geführt und beworben werden.

(2) ¹In den Räumen einer Spielhalle sowie in oder an zugehörigen Gebäudeteilen und auf zugehörigen Flächen dürfen

1. technische Geräte zum Abheben von Bargeld sowie Vorrichtungen, mittels derer sich der Spieler Geld beschaffen kann, nicht aufgestellt und nicht bereitgehalten werden,
2. Zahlungsdienste nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) nicht getätigt werden und
3. Dienste nach § 2 Abs. 1 Nrn. 4 und 10 ZAG und Zahlungsvorgänge nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ZAG nicht abgewickelt werden.

²Der Betreiber einer Spielhalle darf nach Satz 1 verbotene Tätigkeiten nicht ermöglichen, begünstigen oder dulden.

§ 10 g Spiellersperre, Sperrdatei

(1) ¹Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht betreibt das für Wirtschaft zuständige Ministerium eine Sperrdatei. ²Dieses kann unter Einhaltung aller geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen mit dem Betrieb der Sperrdatei eine dritte Person beauftragen. ³Das für Wirtschaft zuständige Ministerium erhebt für den Betrieb und die Nutzung der Sperrdatei von den Betreibern der Spielhallen Kosten nach dem Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz.

(2) ¹Die Betreiber der Spielhallen haben Personen bei Eintritt in Spielhallen durch Abgleich mit dem Sperrsystem auf Vorliegen einer Sperre zu prüfen und sicherzustellen, dass in der Sperrdatei eingetragenen Personen (gesperrte Personen) der Zutritt zu Spielhallen verwehrt wird. ²In einem automatisierten Abrufverfahren teilt der Betreiber der Sperrdatei den Betreibern der Spielhallen mit, ob eine Person gesperrt ist.

(3) ¹Die Betreiber der Spielhallen sperren Personen, die dies schriftlich beantragen (Selbstsperre). ²Das Sperren erfolgt durch unverzügliches Eintragen der Daten nach Absatz 5 Satz 1 in die Sperrdatei. ³Ein Eintrag ist auch zulässig, wenn nicht alle Daten erhoben werden können. ⁴Der Betreiber der Spielhalle, der die Sperre eingetragen hat, informiert die gesperrte Person unverzüglich schriftlich über die Eintragung der Sperre und über den Zeitpunkt ihres Erlöschens (Absatz 6 Satz 1).

(4) ¹Das für Wirtschaft zuständige Ministerium sperrt im Verwaltungsverfahren Personen, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre); zur Prüfung der Voraussetzungen für eine Fremdsperre dürfen auch besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. EU Nr. L 119 S. 1, Nr. L 314 S. 72; 2018 Nr. L 127 S. 2) verarbeitet werden. ²Rechtsmittel gegen die Entscheidungen über eine Fremdsperre haben keine aufschiebende Wirkung. ³Die Fremdsperre ist unverzüglich mit den Daten nach Absatz 5 Satz 1 in die Sperrdatei einzutragen. ⁴Ein Eintrag ist auch zulässig, wenn nicht alle Daten erhoben werden können. ⁵Die nach Satz 1 zuständige Behörde informiert die gesperrte Person unverzüglich schriftlich über die Eintragung der Sperre und über den Zeitpunkt ihres Erlöschens (Absatz 6 Satz 1).

(5) ¹In der Sperrdatei werden die folgenden Daten und Unterlagen gespeichert:

1. Familiennamen, Geburtsnamen, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift der zu sperrenden Person,
2. Antrag auf Eintragung der Sperre,
3. Grund der Sperre (Selbstsperre oder Fremdsperre),
4. Datum des Sperrreintrags und Datum, an dem die Sperre erlischt (Absatz 6 Satz 1),
5. Name oder Firma und Anschrift des Betreibers der Spielhalle, der die Selbstsperre eingetragen hat,
6. Bezeichnung und Anschrift der Behörde, die die Fremdsperre eingetragen hat.

²Nach Eintragung der Selbstsperre hat der Betreiber der Spielhalle alle Unterlagen, die ihm für die Eintragung übermittelt wurden, unverzüglich zurückzugeben oder zu vernichten.

(6) ¹Eine Sperre erlischt 24 Monate nach der Eintragung. ²Der Betreiber der Sperrdatei hat die gesperrte Person unverzüglich über das Erlöschen der Sperre zu informieren. ³Nach Erlöschen der Sperre dürfen die gespeicherten Daten in anonymisierter Form für Forschungszwecke weiterhin verarbeitet werden.

(7) ¹Zur Überwachung, ob die Betreiber der Spielhallen sicherstellen, dass gesperrten Personen der Zutritt zu Spielhallen verwehrt wird, dürfen Mitarbeiter der nach § 10 Abs. 1 zuständigen Behörden Spielhallen zu Testzwecken betreten. ²Der Betreiber der Sperrdatei darf den zuständigen Behörden in der Sperrdatei gespeicherte Daten sowie die Anzahl der von den einzelnen Betreibern von Spielhallen in einem bestimmten Zeitraum getätigten Abrufe übermitteln, soweit dies für die Gewerbeüberwachung erforderlich ist. ³Die Datenübermittlung kann auch durch automatisierte Abrufverfahren erfolgen.

(8) Der Betreiber der Sperrdatei hat in Bezug auf Datenübermittlungen das Datum und den Empfänger der Daten und in Bezug auf Abrufe das Datum und die Zahl der Abrufe je Betreiber einer Spielhalle zu protokollieren.

(9) ¹Bis zur Inbetriebnahme der Sperrdatei nach Absatz 1 hat der Betreiber einer Spielhalle sicherzustellen, dass Personen der Zutritt zur Spielhalle verwehrt wird, die dies von ihm verlangen. ²Der Betreiber der Spielhalle darf personenbezogene Daten einschließlich besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 9 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung verarbeiten, soweit dies für die Durchführung der Sperre erforderlich ist.

(10) Durch Absatz 4 Satz 1 wird für gesperrte Personen das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeschränkt.“

2. § 22 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Es wird der folgende neue Satz 2 eingefügt:

„²Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Glücksspielaufsichtsbehörde auch Testkäufe und Testspiele durchführen, die nicht als Maßnahmen der Glücksspielaufsicht erkennbar sind.“

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

3. In § 26 Abs. 1 werden nach Nummer 13 die folgenden Nummern 13 a bis 13 e eingefügt:
- „13 a. einem Verbot nach § 10 f zuwiderhandelt,
 - 13 b. als Betreiber einer Spielhalle entgegen § 10 g Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 8 Satz 1 nicht sicherstellt, dass gesperrten Personen der Zutritt zur Spielhalle verwehrt wird,
 - 13 c. entgegen § 10 g Abs. 3 Satz 2 Daten nicht oder nicht unverzüglich in die Sperrdatei einträgt,
 - 13 d. entgegen § 10 g Abs. 3 Satz 7 die gesperrte Person oder den Betreuer nicht, nicht vollständig oder nicht unverzüglich informiert,
 - 13 e. entgegen § 10 g Abs. 4 Satz 3 Unterlagen nicht, nicht vollständig oder nicht unverzüglich zurückgibt oder vernichtet.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziele des Gesetzes

Der Siebte Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) schreibt für den Betrieb von Spielhallen im Sinne der Definition in § 3 Abs. 7 GlüStV seit dem 1. Juli 2012 eine neue, zu den bestehenden Regelungen hinzutretende Erlaubnispflicht vor. Tatbestandsvoraussetzung für die Erlaubnis ist, dass diese Spielhallen einen Mindestabstand zu anderen Spielhallen einhalten, nicht in Mehrfachkomplexen und nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden. Im Geltungsbereich des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG) existiert mithin nur eine begrenzte geografische Ressource (Fläche), auf der Spielhallen gegründet und betrieben werden können, was letztlich zu einer zahlenmäßigen Begrenzung von Spielhallenbetrieben führen muss. Es war und ist nicht zu vermeiden, dass Erlaubnisansträge nach § 24 GlüStV für zwei oder mehr Spielhallen gestellt werden, die zueinander diese Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllen.

Von besonderer Relevanz ist die Regelung der Auswahlkriterien durch den vorgesehenen § 10 a NGLüSpG für die einmalig außergewöhnlich hohe Zahl von Antragsverfahren nach Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Nach dieser Vorschrift galten Spielhallen, die am 28. Oktober 2011 erlaubt waren und bei Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages am 1. Juli 2012 betrieben wurden (Bestandspielhallen) bis zum 30. Juni 2017 als mit den Anforderungen der §§ 24, 25 GlüStV (Erlaubnispflicht, Mindestabstand, Verbot von Mehrfachkomplexen) vereinbar (Übergangsfrist). In Niedersachsen betraf das etwa 1 900 Spielhallen, für die diese Erlaubnispflicht zum 1. Juli 2017 auflebte. Über eine entsprechende Anzahl von Anträgen wurde entschieden. Die im Verwaltungsvollzug entwickelte und bis zur Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (Nds. OVG) vom 4. September 2017 (11 ME 330/17) praktizierte Vorgehensweise, solche Konkurrenzverhältnisse (konkurrierende Anträge) im Losverfahren aufzulösen, erachtete das Nds. OVG mangels gesetzlicher Grundlage für rechtswidrig.

Nunmehr werden Kriterien zur Auflösung solcher Konkurrenzverhältnisse einheitlich und verbindlich für alle Antragsverfahren vorgeschrieben und erhalten Normenrang. Aufgrund der Entscheidung des Nds. OVG regelt der Gesetzentwurf auch die Wiederholung der im Jahr 2017 im Losverfahren entschiedenen Antragsverfahren. Damit den Betreibern aus der zurückliegenden Vollzugspraxis keine Nachteile erwachsen, ist vorgesehen, denjenigen Spielhallenbetreibern, die im praktizierten Losverfahren erfolgreich waren, Vertrauensschutz einzuräumen.

Der Änderungsentwurf greift im Weiteren Bedenken zum Vollzug der Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Niedersachsen auf. Die moderate Lockerung nähert den Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages dem anderer Ländern an. Interessen der Suchtprävention werden dadurch nicht aufgegeben oder zurückgestellt, weil das Gesetz diverse Regelungen trifft, die die Suchtbekämpfung maßgeblich fördern (siehe hierzu im Weiteren bzw. Begründung im Besonderen Teil zu § 10 a Abs. 4, 5 und 7 sowie zu §§ 10 f und 10 g).

Soweit für die Bezeichnung von und die Werbung für Spielhallen die Verwendung der Worte „Casino“ und „Spielbank“ verboten wird, wird das durch den Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Ziel nunmehr konkretisiert und in das Niedersächsische Glücksspielgesetz aufgenommen. Für die Verwendung dieser Begriffe wird ein gesetzliches Verbot normiert und damit das Gewollte verdeutlicht. Durch den vorgesehenen § 10 f NGLüSpG wird der Anwendungsbereich des § 26 GlüStV nicht auf die genannten Begriffe reduziert.

Das Verbot der Aufstellung oder Bereithaltung von Vorrichtungen zur Bargeldabhebung oder von Zahlungsdiensten greift einen Missstand auf, der einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden soll, weil es in die Rechtssphäre der Gewerbetreibenden belastend eingreift. Die Nutzbarkeit der genannten Vorrichtungen bzw. Dienstleistungen durch das Publikum in Spielhallen wird mehrheitlich problematisch beurteilt. Die Möglichkeit, ohne Unterbrechung von Spielverläufen an Bargeld zu gelangen, um das Spielen fortzusetzen, erhöht die Gefahr

unkontrollierten Spielens. Sie ist damit aus suchtpreventiver Sicht problematisch und soll nicht weiter hingenommen werden.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf für Niedersachsen erstmals eine Verpflichtung der Spielhallenbetreiber zur Teilnahme an einer Sperrdatei vor. Dies stellt einen großen Schritt zur Suchtbekämpfung und zum Spielerschutz dar. Niedersachsen priorisiert grundsätzlich ein vernetztes System, das landesgrenzen- und spielartenübergreifend wirkt, für das eine Einbeziehung von Spielhallen in das Sperrsystem nach den §§ 8 und 23 GlüStV erforderlich wäre. Da dies indessen nicht alleine in der Hand des Landesgesetzgebers liegt, schafft Niedersachsen mit § 10 g zu diesem Zweck eine eigene Regelung, die zumindest die Einführung eines landesweiten Sperrsystems für Spielhallen ermöglicht, bis ein bundesweites und spielartenübergreifendes Sperrsystem geschaffen wird. Dabei ergänzt das Sperrsystem die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages auch im Sinne des § 1 Abs. 1 NGLüSpG, weil damit weitergehende Anforderungen im Sinne des § 28 GlüStV festgelegt werden.

Die Einführung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Durchführung von Testspielen durch die Glücksspielaufsichtsbehörde soll Rechtssicherheit für diese wichtige Maßnahme der Ermittlung und Beweissicherung schaffen.

Die Ergänzung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs ermächtigt die Vollzugsbehörden, auf Rechtsverstöße mit Bußgeldfestsetzungen zu reagieren. Diese Sanktionsmöglichkeit komplettiert das Instrumentarium der Überwachung, auf Rechtsverstöße abgestuft und angemessen reagieren zu können.

Die vorgesehenen Änderungen basieren auf der Erfahrung des Rechts der Spielhallen im Glücksspielrecht aus zwischenzeitlich mehr als sechs Jahren. Das bestehende Problem der Spielsucht zu mindern oder Ursachen hierfür auszuräumen, bedarf einer steuernden Einflussnahme auf das bestehende Spielhallenangebot. Die Auswirkungen in die Rechtssphäre der betroffenen Gewerbetreibenden erfordern, dass das Verwaltungshandeln durch hinreichend gestaltetes Recht getragen ist.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Durch das Gesetz sollen Verfahrensgrundlagen präzisiert werden. Zudem werden wesentliche Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst getroffen.

Die Wiederholung der bisherigen Erlaubnisverfahren für bestimmte Sachverhalte ist unerlässlich, da die zurückliegende Vollzugspraxis durch die Rechtsprechung für rechtswidrig beurteilt wurde. Der dadurch bedingte einmalige Aufwand ist nicht zu vermeiden.

Der vorgesehene Vertrauensschutz für Spielhallenbetreiber, die in echten Konkurrenzverhältnissen in Folge eines Losverfahrens eine Erlaubnis erhalten haben, führt dazu, dass befristet mehr Spielhallen betrieben werden, als dies der Fall wäre, wenn die Auswahlentscheidungen von Beginn an nach den nun vorgesehenen Kriterien getroffen worden wären. Die beanstandeten Verfahrenspraktiken sollen aber nicht zulasten der Betreiber rückabgewickelt werden.

Auch die Lockerung der Härtefallpraxis bzw. die Einführung von Befreiungstatbeständen führt zu diesem Ergebnis. Dies hindert eine entsprechende Regelung jedoch nicht, weil sie zu größerer Einheitlichkeit im Vollzug im Ländervergleich führt, weniger bestehende Betriebe zeitnah zur Aufgabe nötigt, geringere Arbeitsplatzverluste zur Folge hat und durch Vorschriften zur Suchtbekämpfung und -prävention flankiert wird.

Die Einbindung von Spielhallen in ein vorhandenes Sperrsystem oder der Aufbau eines neuen niedersächsischen Sperrsystems hat Folgewirkungen, die durch das zu erwartende Ergebnis – verbesserte Suchtprevention, effektiverer Spielerschutz – ohne weiteres gerechtfertigt sind und zu diesem in einem angemessenen Verhältnis stehen. In Hessen, wo Betreiber von Spielhallen nach landesrechtlichen Bestimmungen zur Teilnahme an einem Landessperrdateisystem verpflichtet sind, haben mehr als 16.000 Personen um eine Selbst-

sperre für Spielhallen nachgesucht, was belegt, dass das Sperrsystem als ein herausragendes Instrument im Eigenschutzinteresse anerkannt ist und als solches auch Wirkung entfaltet. Die Einbindung anderer niedersächsischer Spieleanbieter (z.B. Spielbanken) in das Sperrsystem nach dem Glücksspielstaatsvertrag hat diese nicht überfordert. Auch aus Hessen ist eine Überforderung der Betreiber nicht bekannt geworden. Eine solche ist dementsprechend auch für Niedersachsen nicht zu erwarten.

Im Übrigen siehe nähere Ausführungen in Abschnitt IV.

Die Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Testspiele im Glücksspielgesetz schafft Rechtssicherheit für unentbehrliche Ermittlungsmaßnahmen und Beweissicherungen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden und verbessert damit deren Handlungsmöglichkeiten.

Mit den vorgesehenen Regelungen werden die verfolgten Ziele erreicht. Gleichgeeignete Alternativen sind nicht erkennbar.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf Menschen mit Behinderungen

Im Wesentlichen keine.

Der vorgesehene neue § 10 g gestaltet ein im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkanntes Anliegen zum Schutz von Familien. Diese sind durch unverhältnismäßiges Spielen von Familienmitgliedern sowohl sozial als auch finanziell negativ betroffen. Gerade die Spielersperre nach § 10 g wirkt dem entgegen.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

1. Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Zwar ist das für Wirtschaft zuständige Ministerium gemäß § 10 g Abs. 1 Satz 1 zunächst ausdrücklich als Betreiber der Sperrdatei benannt. Eine Beauftragung durch einen externen Dienstleister ist dadurch jedoch nicht ausgeschlossen (vgl. Begründung im Besonderen Teil zu § 10 g Abs. 1 Satz 2). Da die Landesregierung eine solche Beauftragung präferiert, wird auf eine Veranschlagung von Kosten für die Entwicklung einer Sperrdatei an dieser Stelle verzichtet. Durch eine Beauftragung werden verfügbare Dienstleistungen genutzt, was das Entstehen von Entwicklungskosten für das Land überflüssig macht.

Im Landeshaushalt entstehen unvermeidbar Personalkosten für die Implementierung und administrative Begleitung der Sperrdatei. Eigene Erkenntnisse zum Umfang sind noch nicht verfügbar. Aus Hessen ist zu dem vergleichbaren Sperrsystem für Spielhallen bekannt, dass für den laufenden Betrieb der Sperrdatei, in die dort landesweit 800 Spielhallen eingebunden sind, eine Vollzeitereinheit der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, erforderlich und tätig ist.

In Niedersachsen wird die Zahl der Spielhallen zumindest derzeit doppelt so hoch sein. Deswegen sind für Niedersachsen zwei Vollzeitereinheiten der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, zusätzlich einzuplanen und über den Landeshaushalt 2020 abzubilden.

Da § 10 g Abs. 1 Satz 3 die Kostenlast für die Nutzung der Sperrdatei den Betreibern der Spielhallen zuschreibt, werden die jährlich zu veranschlagenden mittleren Personalkosten von derzeit 177 690 Euro (88 845 Euro je Vollzeitereinheit) gemäß Tabelle der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018 (Runderlass des Finanzministeriums vom 3. Mai 2017, Nds. MBl. S. 584, 586) nach Inbetriebnahme der Sperrdatei durch Heranziehung der Betreiber der Spielhallen refinanziert.

Der Personaleinsatz wird jedoch bereits unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes erforderlich. Die tatsächliche Inbetriebnahme der Sperrdatei wird zwar erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, zum Aufbau und zur Implementierung der Sperrdatei in Niedersachsen wird aber unmittelbar entsprechendes Personal erforderlich sein. Die Personalkosten für diesen Zeitraum werden absehbar ausschließlich aus dem Landeshaushalt aufzubringen sein. Die Inbetriebnahme des Sperrsystems kann im Voraus zeitlich nicht exakt festgelegt werden, wird aber schnellstmöglich erfolgen. Eine verbindliche Kostenveranschlagung kann daher an dieser Stelle nicht erfolgen voraussichtlich werden bis zur Inbetriebnahme aber monatliche Personalkosten in Höhe von ca. 15 000 Euro (177 690 Euro/Jahr) zulasten des Landeshaushalts entstehen.

Zu den laufenden Kosten einer Sperrdatei, die durch einen etwaigen Dienstleister betrieben wird, sind keine validen Zahlenmaterialien verfügbar. Es ist jedoch bekannt, dass Hessen die Sperrdatei nach dem Hessischen Spielhallengesetz mit einem Kostenaufwand von derzeit ca. 1,5 Mio. Euro jährlich (für Betriebskosten und Systempflegeaufwand) betreibt. Es erscheint belastbar, Kosten in entsprechender Höhe auch für Niedersachsen zu veranschlagen. Eine Beauftragung lässt Synergieeffekte mit Einspareffekten erwarten. Diese Kosten sind wiederum nach § 10 g Abs. 1 Satz 3 refinanzierbar.

Alle weiteren Regelungen dieses Gesetzes sind für den Landeshaushalt kostenneutral.

2. Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

Dieses Gesetz ist hinsichtlich der Regelungen zur Auflösung von Konkurrenzen von Spielhallen nicht ursächlich für die Entstehung von Aufwand und Kosten, sondern regelt lediglich die Methodik. Die Ursache wurde bereits durch den Glücksspielstaatsvertrag gesetzt. Die Methodik ist zum einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben (vgl. § 10 a Abs. 3) und zum anderen wenig aufwändig gestaltet (vgl. § 10 a Abs. 3 – 9). Die Kosten sind nicht abschließend zu quantifizieren.

Die Auswahlkriterien kommen in künftigen Antragsverfahren zur Anwendung, die gebührenpflichtig sind. Der entstehende Aufwand wird durch entsprechende Gebühren gedeckt. Sofern Auswahlverfahren zu wiederholen sind, handelt es sich um eine überschaubare Anzahl von Fällen (landesweit unterer dreistelliger Bereich). An diesen Verfahren nehmen nur Antragsteller teil, deren grundsätzliche Zugangsvoraussetzungen zurückliegend schon einmal belastbar bejaht wurden. Der in den Verfahren zu leistende – einmalig entstehende – Prüfaufwand ist mithin als gering anzusehen. Er ist nicht exakt zu quantifizieren. Je nach Ergebnis des wiederholten Auswahlverfahrens werden erneut Gebührenansprüche der Erlaubnisbehörden entstehen bzw. aufleben.

Erlaubnisse, die erteilt werden, weil Betreiber befristet von einzelnen Anforderungen befreit werden, sind gebührenpflichtig. Der insoweit entstehende Aufwand ist damit gedeckt.

Die kommunalen Haushalte können daneben geringfügig betroffen sein, soweit Maßnahmen erforderlich werden, um Zahlungsdienste abzustellen oder Vorrichtungen zur Bargeldbeschaffung zu beseitigen. Es wird sich aber um eine überschaubare Fallzahl handeln, die erwartungsgemäß rückläufig sein wird, wenn die Rechtsänderung bekannt wird. Der Aufwand für die erforderlichen Amtshandlungen ist durch Gebühren gedeckt. Einnahmen aus Bußgeldverfahren fließen den Haushalten der Kommunen zu.

3. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Betreiber von Spielhallen werden durch dieses Gesetz in erster Linie tendenziell finanziell begünstigt. Im Einzelnen zu nennen sind insoweit § 10 c (Vertrauensschutz) und § 10 e (Befreiung).

Lediglich die Verpflichtung zur Teilnahme an der Sperrdatei nach § 10 g hat Kostenfolgen für die Betreiber von Spielhallen. Die Nutzung der Sperrdatei erfolgt zu deren Kostenlasten. Die nach § 10 g Abs. 2 unerlässliche Einlasskontrolle durch den Spielhallenbetreiber bedarf für jeden Gast in jedem Fall des Betretens der Rückversicherung, dass keine Sperre in der Sperrdatei eingetragen ist. Es drängt sich mithin auf, die Kostenabrechnung gegenüber den Spielhallenbetreibern auf Grundlage der Anzahl der Sperrdatei-Abfragen vorzunehmen. Auf diesem Weg erfolgt eine Abrechnung der veranschlagten Gesamtkosten in Höhe von ca. 1,68 Mio. Euro je Jahr gegenüber angenommenen 1 600 Spielhallenbetreibern und dies auch in Anlehnung an die jeweilige Gästeanzahl je Spielhalle. Bei angenommen gleicher Gästeanzahl pro Spielhalle wäre derzeit ein Kostenaufwand von 1 050 Euro pro Spielhalle je Jahr für die Teilnahme an der Sperrdatei zu kalkulieren. Diese Mehrbelastung ist angesichts des Stellenwerts, der dem Spielerschutz und der Suchtprävention einzuräumen ist, verhältnismäßig.

Die weiteren Regelungen dieses Gesetzes sind für die Spielhallenbetreiber kostenneutral.

VI. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Folgende Verbände und sonstige Stellen werden angehört:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen,
- Niedersächsische Landesstelle für Suchtfragen (NLS),
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen (LAG FW),
- Automaten-Verband Niedersachsen e. V. (AVN),
- Fachverband Spielhallen e. V. (FSH),
- Bundesverband Automatenunternehmer e. V. (BA),
- Forum für Automatenunternehmer in Europa e. V. (FORUM),
- Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. (DAW),
- Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD).

Inhaltlich Stellung genommen haben:

(Ergebnisse werden nach der Verbandsbeteiligung nachgetragen.)

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Zu § 10 a:

Weder dem Siebten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages (Spielhallen) noch dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz lassen sich bisher Kriterien oder Maßstäbe entnehmen, auf welche Weise die Konkurrenzsituation mehrerer Spielhallenbetreiber aufgelöst werden soll, deren bislang bestandsgeschützte Spielhallen gegen das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV) verstoßen, die zueinander den Mindestabstand nicht einhalten oder die in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex betrieben werden.

Die Frage ist außerdem für neue Antragsverfahren von Bedeutung, die zeitgleich anhängig werden und in denen eine entsprechende Problematik auflebt.

Trotz des nach § 10 Abs. 2 geltenden verhältnismäßig geringen Mindestabstandes kommt es zu (echten) Konkurrenzverhältnissen, weshalb bei der Erlaubniserteilung nach dem Glücksspielstaatsvertrag Auswahlentscheidungen zu treffen sind. Hierzu existieren bislang keinerlei gesetzliche Vorgaben.

In den Absätzen 1 bis 9, die die Methodik für künftige Auswahlentscheidungen regeln, werden nunmehr Auswahlkriterien gesetzlich normiert, die die Konkurrenzen belastbar auflösen werden.

Zu Absatz 1:

Absatz 1 gibt vor, dass Antragskonkurrenzen nach Maßgabe der Absätze 2 bis 9 aufzulösen sind.

Zu Absatz 2:

Satz 1 bestimmt zunächst, welche Spielhallen aus welchen Gründen in ein Auswahlverfahren einzubeziehen sind.

Satz 2 regelt, dass sich ein Betreiber mehrerer Spielhallen, die sich in einer Antragskonkurrenz befinden, erklären muss, welcher seiner Anträge in das Auswahlverfahren einbezogen werden soll. Der Antragsteller wird zur Abgabe dieser Erklärung durch die nach § 10 Abs. 1 zuständige Behörde unter Fristsetzung aufgefordert. Seine darüber hinausgehenden Anträge sind abzulehnen. Die Auflösung unechter Konkurrenzverhältnisse (meist Mehrfachkomplexe) soll weiterhin in der Verantwortung der Betreiber liegen. Die Entscheidung, welche von mehreren Spielhallen fortgeführt werden soll, ist in erster Linie eine unternehmerische, die von der Behörde nicht adäquat getroffen werden kann. Das bedeutet eine Mitwirkungspflicht z.B. des Mehrfachkomplexbetreibers, die diesem aber ohne weiteres auferlegt werden kann.

Satz 2 regelt dieses gleichermaßen auch für mehrere Betreiber, die verbundene Unternehmen im Sinne des § 15 AktG und den darin in Bezug genommenen Vorschriften sowie Unternehmen desselben Unternehmensträgers sind.

Satz 3 ist erforderlich, da in konkurrierenden Antragsverfahren jeder der eingebundenen Anträge Drittwirkung hat. Er dient der Transparenz. Datenschutzrechtliche Bedenken bestehen nicht.

Satz 4 regelt den Fall, dass Betreiber von Spielhallen nach Satz 2 die darin geforderte Erklärung nicht abgeben. In diesem Fall entscheidet die Behörde, welcher Antrag in das Auswahlverfahren einbezogen wird. Auch in dieser Konstellation sind alle darüber hinausgehenden Anträge abzulehnen. Diese Entscheidungen sind in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Die Behördenentscheidung muss daher wiedergeben, welche Kriterien erwogen und gegebenenfalls verworfen wurden. Als ultima ratio entscheidet die Behörde im Losverfahren, welcher Erlaubisantrag in das Auswahlverfahren einbezogen wird.

Zu Absatz 3:

Durch Absatz 3 wird der sogenannten Gebietsformel der Vorrang eingeräumt, was der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12, 1630/12, 1694/13, 1874/13) entspricht. Die Gebietsformel besagt, Auswahlentscheidungen seien so zu treffen, dass bei Beachtung der Mindestabstände die größtmögliche Zahl an Spielhallen in einem Gebiet zuzulassen ist und trägt somit den Grundrechten aus den Artikeln 12 und 14 des Grundgesetzes Rechnung.

Zu den Absätzen 4 bis 9:

Die Absätze 4 bis 9 kommen nur zur Anwendung, wenn eine Auswahl auf Grundlage der Gebietsformel nicht möglich ist. Die Absätze 4 und 5 enthalten hierfür einen neuen Ansatz: Sie wirken durch eine Selbstverpflichtung zur Aufstellweise der Geräte spielsuchtpräventiv bzw. führen durch das Rauchverbot mindestens zu gesünderen Umgebungsverhältnissen. Eine Auswahl, die auf dem Abstand zu alkoholausschenkenden Gaststätten beruht (Absatz 8), wirkt vergleichbar, weil die längere Wegstrecke dem Spielwilligen mehr Gelegenheit einräumt „abzukühlen“ und den Spielwunsch zu überdenken.

Zu Absatz 4:

Das Kriterium nach Absatz 4 kann durch Betreiberentscheidung herbeigeführt werden. Die Erklärung bindet den Antragsteller. Ein Verzicht auf die – gewerberechtlich zulässige – Geräteaufstellung in Zweiergruppen wirkt einem in suchtpräventiver Hinsicht problematischen Mehrfachbespielen entgegen.

Zu Absatz 5:

Auch das Auswahlkriterium nach Absatz 5 liegt in der Entscheidungssphäre der Antragsteller und bindet diese. Das Publikum in Spielhallen setzt sich nach einschlägigen Erkenntnissen durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil rauchender Kunden zusammen. Ein Rauchverbot zwingt den Spieler, der die Spielhalle zum Rauchen verlassen muss, den Spielvorgang zu unterbrechen. Das ist ein geeigneter Ansatz, dem suchtgefährdeten Spieler Gelegenheit „zur Besinnung“ zu geben und trägt in jedem Fall zum Gesundheitsschutz – gerade auch der nichtrauchenden Spieler und des Personals in den Hallen – bei.

Ein generelles Rauchverbot in Spielhallen wäre einer Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes vorbehalten.

Ein Verzehrerbot wurde erwogen, aber nicht gestaltet. Die Spielverordnung (SpielV) gilt als Bundesrecht auch nach der Föderalismusreform zum 1. September 2006 fort. Beispielsweise wird in § 3 SpielV deutlich, dass ein Spielhallenbetrieb mit Verzehrangebot zulässig ist. Eine teilweise Änderung ließe Abgrenzungsprobleme nach Artikel 125 a des Grundgesetzes absehen.

Zu Absatz 6:

Der Abstand zu Schulen nach Absatz 6 dient als Auswahlkriterium dem Schutz Jugendlicher, Heranwachsender und junger Erwachsener. Diese Erlaubnisvoraussetzung ist bewusst (erst) an dieser Stelle geregelt, damit die spieterschützenden Vorgaben der Absätze 4 und 5 von möglichst vielen Spielhallenbetreibern umgesetzt werden (müssen). Der Abstand zu Schulen in § 5 Abs. 1 des Mindestabstandsumsetzungsgesetzes Berlin wurde durch das Bundesverfassungsgericht für rechtmäßig erachtet und dementsprechend soll diese überprüfte Regelung – nach Abstimmung mit dem Niedersächsischen Kultusministerium – für die entsprechenden Schulformen nach dem Niedersächsischen Schulgesetz für das hiesige Auswahlkriterium übernommen werden. Absatz 6 ist deshalb bewusst auf die genannten Schulformen beschränkt.

Das Land Berlin geht in seiner Begründung zum Mindestabstandsumsetzungsgesetz von Mitte Tür bis Mitte Tür aus. Bei der Berechnung des Mindestabstands zwischen zwei Spielhallen im Sinne des § 10 Abs. 2 NGLüSpG ist Niedersachsen bisher jedoch immer vom geringsten Abstand der jeweils konzessionierten Spielhallenfläche ausgegangen. Dies soll für Spielhallen hier entsprechend gelten. Die Anknüpfung an die Grundstücksgrenze von Schulen ist hingegen zu rechtfertigen, weil sich Schüler nicht nur im Schulgebäude, sondern auf dem gesamten Schulgelände aufhalten können.

Bei der Messung der Wegstrecke (siehe Satz 2) ist – sofern möglich – an eine nach Straßerecht erfolgte Widmung anzuknüpfen; den Ausschlag gibt insoweit jeweils die kürzeste gewidmete bzw. gebilligte (gebräuchliche) Wegstrecke. Häufig wird es unter Berücksichtigung der konkreten Umgebungsverhältnisse zu einer Einzelfallbeurteilung kommen müssen.

Schulen, die mehr als 500 Meter von einer Spielhalle entfernt gelegen sind, bleiben gemäß Satz 2 unberücksichtigt. Diese Bestimmung ist aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich. Ein Entfernungsbezug muss sich rechtfertigen lassen, was bei größeren Abständen als 500 Metern nicht mehr der Fall wäre.

Zu Absatz 7:

Die Ausführungen zu Absatz 6 gelten bezüglich der Regelung in Absatz 7 entsprechend.

Zu Absatz 8:

Absatz 8 stellt auf den Abstand zu Alkohol anbietenden Gaststätten ab und dient damit ebenfalls dem Spielerschutz. Diesem Kriterium liegt die Annahme zu Grunde, dass Alkoholkonsum zu Kontrollverlusten führen kann. Der größere Abstand – also ein längerer Fußweg – bewirkt mehr Zeit zur Besinnung und gibt dem Spieler die Möglichkeit, den Spielwunsch zu überdenken. Diese Regelung, die ebenso wie die Absätze 4 und 5 dem Spielerschutz dient, wird deshalb nicht an die vorgenannten Absätze angeschlossen, sondern erst nach Absatz 7 eingefügt, weil der Abstand zu Gaststätten nicht in der Hand des Spielhallenbetreibers liegt. Die Beschränkung in Absatz 8 auf Alkohol anbietende Gaststätten ist gerechtfertigt, weil diese – anders als Kioske oder Einzelhandelsgeschäfte – Ort des Konsums, Verzehr an Ort und Stelle sind.

Die Wegstreckenbemessung erfolgt unter den Maßgaben zu Absatz 6 bzw. 7.

Messpunkte betreffend der Gaststätten sind in Absatz 8 nicht genannt. Konzessionierte Gaststättenflächen gibt es in Niedersachsen nach dem Niedersächsischen Gaststättengesetz nicht mehr, da keine Gaststättenerlaubnis erforderlich, sondern lediglich eine gaststättenrechtliche Anzeige ausreichend ist. Der Raum-/Flächenbezug ist damit entfallen. Anknüpfungspunkt ist hilfsweise das Baurecht. Im Einzelfall wird auf die äußere Wahrnehmung der tatsächlichen Ortsverhältnisse abzustellen sein.

Zu Absatz 9:

Absatz 9 ist als Auffangregelung für die absehbar sehr geringe Zahl konkurrierender Anträge bestimmt, die nicht nach den Absätzen 3 bis 8 aufgelöst werden können. In diesem Fall ist die Auswahlentscheidung nach weiteren sachlich gerechtfertigten Kriterien zu treffen. Die Regelung ist dem § 70 Abs. 3 der Gewerbeordnung nachgestaltet. Diese Entscheidungen sind in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Die Behördenentscheidung muss daher wiedergeben, welche Kriterien erwogen und gegebenenfalls verworfen wurden. Als ultima ratio trifft die Behörde die Auswahlentscheidung im Losverfahren. Als solches – abschließendes – Auswahlkriterium kann das Losverfahren keinen Bedenken begegnen. Mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts macht Wagner in Friauf, Kommentar zur Gewerbeordnung, § 70 Rn. 60, vielmehr deutlich, dass ein Auswahlverfahren, das jedem Bewerber die gleiche Zulassungschance einräumt, nicht zu beanstanden und diese Voraussetzung auch bei einem ordnungsgemäß durchgeführten Losverfahren gegeben ist (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 4. Oktober 2005, GewA 2006, 81).

Zu Absatz 10:

Absatz 10 ist eine Zuständigkeitsregelung für den Fall, dass konkurrierende Spielhallen im Zuständigkeitsbereich mehrerer Erlaubnisbehörden in Niedersachsen einen Erlaubnis Antrag stellen. Eine Zuständigkeitsregelung für konkurrierende Antragsverfahren über die Grenzen Niedersachsens hinaus ist nicht möglich.

Zu § 10 b:

§ 10 b regelt die Rechtsfolge für den Fall, dass ein Erlaubnisinhaber entgegen seiner Erklärung im Auswahlverfahren Geräte wieder als Gruppe aufstellt (§ 10 a Abs. 4) oder das Rauchen in der Spielhalle wieder erlaubt oder duldet (§ 10 a Abs. 5). Beides führt zum Erlöschen der Erlaubnis kraft Gesetzes.

Die Bindung an eine abgegebene Erklärung im Sinne des § 10 a Abs. 4 oder 5 besteht auch, wenn die Erklärung nicht dazu führte, eine Antragskonkurrenz abschließend aufzulösen und infolgedessen eine Entscheidung nach § 10 a Abs. 6 ff. erforderlich wurde. Eine Auswahlentscheidung nach letzteren Regelungen kommt nur in Betracht, wenn sich konkurrierende Antragsteller im Vorfeld zum Verzicht der Gruppenaufstellung erklärt und ein Rauchverbot ausgesprochen haben. Wären sie im Nachgang daran nicht gebunden, hätten sie sich unbillig einen Vorteil gegenüber denjenigen verschafft, die entsprechende Erklärungen abgegeben haben und erst aufgrund der nachrangig geregelten Auswahlkriterien erfolglos blieben.

Zu § 10 c:

Zu Absatz 1:

Satz 1 regelt, dass diejenigen Erlaubnisverfahren für Spielhallen zu wiederholen sind, für die vor Normierung der Auswahlkriterien für konkurrierende Antragsverfahren (vgl. § 10 a) bereits Auswahlentscheidungen im Losverfahren getroffen worden waren, gleichgültig ob sie dort unterlegen waren oder nicht. Die Betreiber der Spielhallen, die unterlegen waren, werden durch die Regelung begünstigt, weil sie eine neue Chance erhalten, im Wiederholungsverfahren erfolgreich zu sein. Diese Gruppe der Spielhallenbetreiber soll durch die rechtswidrige Praxis im Antragsverfahren nach § 24 GlüStV und das beanstandete Normendefizit keinen Nachteil erfahren. Für sie wird deswegen das Antragsverfahren wiederholt. Da jede bisherige Auswahlentscheidung im Losverfahren rechtswidrig erfolgte, ist es auch gerechtfertigt, sämtliche auch zu Lasten der Betreiber abgeschlossenen Verfahren in die Wiederholung einzubeziehen.

Satz 2 verweist für das Wiederholungsverfahren auf § 10 a NGLüSpG.

Entscheidend sind die Kriterien im Zeitpunkt der Wiederholung des Erlaubnisverfahrens und nicht diejenigen Kriterien und Verhältnisse im Zeitpunkt der zurückliegenden Auswahlentscheidung.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 regelt, dass die Wiederholung des Erlaubnisverfahrens nur auf Antrag erfolgt, der innerhalb einer Ausschlussfrist bis zum 30.09.2019 zu stellen ist. Diese Befristung dient wiederum der Rechtssicherheit und schafft zu einem absehbaren Zeitpunkt einen abschließenden Überblick zu dem administrativen Volumen.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 gewährleistet eine zeitgleiche und einheitliche Informationsgrundlage der betroffenen Betreiber von Spielhallen im Interesse eines fairen Verfahrens.

Zu Absatz 4:

Satz 1 räumt den Erlaubnisinhabern, die in den durch die Rechtsprechung beanstandeten Losverfahren erfolgreich waren, gesetzlichen Vertrauensschutz für die Zeit der ausgesprochenen Befristung ein, obwohl die zugrundeliegenden Verwaltungsakte rechtsfehlerhaft sind. Das behördliche Handeln in den zurückliegenden Auswahlverfahren soll keine nachteiligen Auswirkungen für die Erlaubnisinhaber zur Folge haben. Auch wenn sie im Wiederholungsverfahren nach § 10 b einem Konkurrenten unterliegen, soll die Erlaubnis fortgelten.

Gleichzeitig stellt die Regelung durch Satz 2 sicher, dass die verbleibende Erlaubnis dem im Auswahlverfahren erfolgreichen Antragsteller nicht als Hinderungsgrund entgegen gehalten werden kann. Gleiches gilt auch gegenüber dem Inhaber einer rechtsfehlerfreien Erlaubnis nach § 24 in Verbindung mit § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV. Diese Regelung kommt den Interessen der Spielhallenbetreiber entgegen.

Die Regelung nach Absatz 4 schützt nur denjenigen Antragsteller, der an einem zurückliegenden Auswahlverfahren beteiligt war. Hat ein Auswahlverfahren nicht stattgefunden, etwa weil alle konkurrierenden Antragsteller eine Erlaubnis unter Befreiung von den Regelungen des § 25 GlüStV erhalten haben, wird Vertrauensschutz nicht gewährt.

Zu Absatz 5:

Absatz 5 dient der Organisation (Strukturierung, Beschleunigung) der Verwaltungsverfahren mit Blick auf deren Zeitdauer.

Zu § 10 d:

Der Glücksspielstaatsvertrag gibt vor, dass Spielhallenerlaubnisse zu befristen sind. § 10 d NGLüSpG sieht zu diesem Zweck nunmehr mit dem 31. Dezember 2025 ein landesweit einheitliches Datum vor bis zu welchem längstens befristet werden kann. Das gewählte Datum gibt allgemeine Planungssicherheit.

Spielhallen sind ein nach Bundes- und Landesrecht grundsätzlich zugelassenes Gewerbe. Es gilt der Grundsatz der Gewerbefreiheit. Der Glücksspielstaatsvertrag beschränkt dieses Grundrecht bereits. Sollte der Glücksspielstaatsvertrag 2021 tatsächlich ohne Nachfolgeregelung auslaufen, entfielen nicht die erteilten Erlaubnisse, sondern lediglich das Ausübungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt für das Spielhallengewerbe und damit gleichzeitig sogar die Grundlage für die Befristung der Erlaubnisse danach. Die Entscheidung für eine längst mögliche Befristung gibt gleichzeitig Gelegenheit, mögliche künftige Rechtsänderungen nach Ablauf der Befristung gegenüber der Branche einheitlich umzusetzen. Das erleichtert den zukünftigen Verwaltungsvollzug. Eine Kappung der Befristung bemessen an der Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrages ist dessen Wortlaut nicht zu entnehmen und wäre bei Annäherung an das Auslaufdatum absehbar auch unverhältnismäßig für die betroffene Branche.

Zu § 10 e:

Die Vorschrift enthält eine Befreiungsregelung, die – nachdem der Weiterbetrieb nach dem 30. Juni 2017 in Niedersachsen mangels entsprechender Regelung nicht möglich war – einen Wiederzugang zum Betrieb ermöglicht und damit auf sogenannte Bestandsspielhallen beschränkt ist. Durch die Befristung bis zum 30. Juni 2021 sind die Auswirkungen zeitlich begrenzt und bedeuten mithin, auch wegen weiterer flankierender Regelungen in diesem Gesetz, keine Preisgabe suchtpräventiver Anliegen. Die befristete Befreiung von einzelnen Erlaubnisvoraussetzungen federt die Auswirkungen von Standortschließungen auch hinsichtlich der unvermeidbaren Arbeitsplatzverluste ab. Konzeptionell ist die Regelung als Sollvorschrift ausgestaltet. Gleichzeitig bindet der Wortlaut aber nicht jede Verwaltungsentscheidung, weshalb eine Aufgabe wesentlicher Anliegen des Glücksspielstaatsvertrages mit der Regelung nicht einhergeht. Dies gilt umso mehr, als die nunmehr normierten Auswahlkriterien geeignet sind, Fehlentwicklungen oder ungewollten Umgebungsverhältnissen entgegenzuwirken.

Eine Anwendung der Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ist auch jetzt, nachdem die fünfjährige Übergangsfrist abgelaufen ist, ohne dass Niedersachsen bislang eine zeitlich darüber hinausgehende Regelung getroffen hat, noch möglich. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV besagt im Wortlaut, dass die zuständigen Behörden nach Ablauf der Übergangsfrist eine Befreiung von einzelnen Erlaubnisvoraussetzungen zulassen können, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist. Sinn und Zweck des § 29 GlüStV stehen dem nicht entgegen: Zwar bezweckt die Vorschrift, dass jedenfalls nach Ablauf der Übergangsfrist eine Reduzierung von Spielhallen eintritt, aber sie lässt es dennoch ausdrücklich zu, dass Ausführungsbestimmungen der Länder Einzelheiten und vor allem weitere Härtefall- bzw. Befreiungsregelungen auch für den Zeitraum nach Ablauf der Übergangsfrist schaffen. Dabei ist es unerheblich und im Ergebnis ohne Unterschied, ob Befreiungs- oder Härtefallregelungen noch während des Laufs der Übergangsfrist landesgesetzlich normiert wurden oder dies nachträglich geschieht. Sofern dagegen eingewandt wird, die Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV könne auf die Sachverhalte in Niedersachsen dem Grunde nach keine Anwendung mehr finden, weil es nicht mehr darum gehe, nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist für Bestandsspielhallen am 30. Juni 2017 deren Weiterbetrieb zu ermöglichen, finden diese Bedenken weder in der Wortlaut- noch in der teleologischen Auslegung eine Stütze.

Im Ergebnis wird durch § 10 e NGLüSpG ein Zugang unter modifizierten Voraussetzungen ermöglicht. Die Regelung erlaubt zeitlich befristet und stringenter geregelt eine höhere Zahl von Spielhallen als nach aktueller Rechtslage und nähert den Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags in Niedersachsen dem Vollzug der Härtefallregelung in anderen Bundesländern an.

Das Personal, das in diesen Spielhallen beschäftigt ist, erhält eine Beschäftigungsperspektive bis 2021.

Die Beschränkung der Befreiungsmöglichkeit auf eine Spielhalle je selbständigen Betreiber (zum Vergleich: vergleichbare Beschränkungen in Bayern und Rheinland-Pfalz beziehen sich auf 48 Spielgeräte und damit auf vier Spielhallen) wird niedersächsischen Verhältnissen gerecht: Im Durchschnitt befinden sich an einem Standort in Niedersachsen 2,63 Spielhallen, weshalb eine Ausweitung der Befreiungsregelung – zusätzlich zu einer bereits erlaubten Halle – für mehr als eine Spielhalle ein falsches Signal im Sinne einer zu weitreichenden Abkehr vom Schutzzweck des Glücksspielstaatsvertrages setzen würde. Zudem würde eine solche Regelung aus rechtlichen Gründen Bedenken begegnen, weil damit faktisch jede Schließung unterbleiben würde, da sie vom (Landes-)Gesetzgeber als Härtefall eingestuft würde. Das liefe aber der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zuwider, nach der Härten, die dem Gesetzeszweck entsprechen und die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Tatbestandes bewusst in Kauf genommen hat, eine Befreiung aus Billigkeitsgründen nicht rechtfertigen können. Soweit der vorliegende Entwurf unterstellt, eine Betriebsfortführung mit weniger als zwei Spielhallen stelle regelmäßig einen Härtefall dar, ist dies im Ergebnis, insbesondere nach entsprechender Darlegung der Beeinträchtigungen durch den Betreiber gegenüber der Behörde, vertretbar. Absatz 1 Satz 2 macht deutlich, dass der niedersächsische Gesetzgeber eine zeitlich befristete Befreiung in einem bestimmten Umfang anstrebt, in dem er die Annahme einer unbilligen Härte nach Absatz 1 Satz 1 für mehr als eine in das jeweilige Auswahlverfahren einbezogene Bestandsspielhalle eines Betreibers zu unzulässig erklärt. Gleichzeitig will der Gesetzgeber aber den Anwendungsrahmen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV darüber hinaus für andere Härtefälle, die im Einzelfall darzulegen wären und für die keine Befristung nach diesem Gesetz gilt, nicht begrenzen.

Zu § 10 f:

Zu Absatz 1:

Absatz 1 regelt ausgehend von § 26 Abs. 1 GlüStV die ordnungsrechtlich erforderlichen Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild einer Spielhalle. Von Spielhallen darf keine Werbung für den Spielbetrieb ausgehen, beispielsweise durch Reklameschilder, Schaufenster, Monitore an oder in der Nähe der Spielhalle oder Beschriftungen von Fenstern oder Gebäudeteilen. Entsprechend sind aufgestellte Hinweisschilder, Ballons und ähnliche Werbeflächen zu behandeln. Die Neuregelung stellt klar, dass nicht mit Begriffen wie „Spielbank“ oder „Casino“ geworben werden darf, um euphemistische und den Anreiz fördernde Namen und Verwechslungen mit Spielbanken zu vermeiden.

Auch wenn dieses Verbot im Einzelnen bereits den Materialien zu § 26 GlüStV entnommen werden kann, mithin keine Unklarheit zum Regelungsrahmen besteht, ist aus dem Kontakt zu den Überwachungsbehörden bekannt, dass im Vollzug unter anderem des § 26 GlüStV heute noch wesentlicher Aufwand zu dessen Umsetzung gegenüber den Betreibern von Spielhallen erforderlich ist. Dem entspricht die Wahrnehmung, dass in der Fläche nach wie vor diverse Betriebe als Casino, gelegentlich auch als Spielbank, oder in Kombination mit diesen Begriffen bezeichnet werden.

Die Regelung sieht vor, das durch den Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Ziel in den Gesetzeswortlaut zu übernehmen. Damit wird mehr Bestimmtheit gewährleistet. Das wiederum trägt zu mehr Rechtssicherheit bei. Zweck und Reichweite speziell der Vorschrift des § 26 GlüStV werden dadurch nicht modifiziert. Keinesfalls beschränkt sich das Werbeverbot auf die Begriffe „Casino“ oder „Spielbank“ oder Wortkombinationen mit diesen Bezeichnungen. Es wird lediglich ein gehäuftes Auftreten des Phänomens einer Spezialregelung zugeführt.

Die Regelung dient nicht zuletzt auch dem Zweck, den unterschiedlichen Angeboten von Spielbanken einerseits und von Spielhallen andererseits klare Kontur zu belassen.

Die gleichen Maßstäbe wie für die Außengestaltung müssen auch für die sonstige Werbung für Spielhallen gelten. Der Tatbestand ist daher so gefasst, dass das Verbot gleichermaßen

für die Bezeichnung von und die Werbung für Spielhallen gilt. Die Grundlage hierfür bieten § 2 Abs. 3, §§ 5 und 26 GlüStV.

Soweit im Rahmen der Verbandsanhörung zur LT-Drs. 17/7942 vorgetragen worden war, die Bezeichnung „Casino“ werde von Spielhallen nicht verwendet, sodass keine Verwechslungsgefahr bestehe, wird dies seitens der Vollzugsbehörden nicht bestätigt. Vielmehr wird insoweit konstatiert, dass teilweise erheblicher Überwachungs- und Umsetzungsaufwand besteht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass dieses Verbot bereits den Materialien zum Glücksspielstaatsvertrag entnommen werden kann und an dieser Stelle somit lediglich klarstellende Funktion hat.

Zu Absatz 2:

Aus Gründen des Spielerschutzes wird mit dem Verbot in Absatz 2 der schnelle Zugang zu Bargeld verwehrt. Nach wie vor ist es dem Publikum in einer Vielzahl von Spielhallen möglich, mittels EC- oder Kreditkarte sofortige Bargeldabhebungen zu tätigen oder über andere Zahlungsdienste bargeldlos zu spielen. Es ist problematisch, wenn sich Spielerinnen und Spieler in einer Verlustphase schnell neue Barmittel verschaffen können, im Einzelfall auch über mögliche Dispositionskredite über die Kontoguthaben hinaus. Gerade Spieler, die in Folge von Verlusten ihre Barmittel aufgebraucht haben, neigen häufig zu unkontrolliertem Weiterspielen, um durch erhoffte Gewinnereignisse eingetretene Verluste auszugleichen. Das Verbot greift ein Anliegen der Suchtberatungsstellen auf. Aus suchtpreventiven Aspekten ist es anzustreben, den Spielern die Möglichkeit zu geben, durch Verlassen der Spielhalle, die Wegstrecke zum Geldautomaten sowie durch die Möglichkeit zur Abfrage des Kontostandes ein Weiterspielen zu überdenken. Das Unterbrechen des Spielablaufs zwingt den Spielenden zu einer bewussten Entscheidung über das Fortführen oder Beenden seines verlustreichen Spiels. Um eine Umgehung der Vorschrift zu vermeiden, wird von dem Verbot der gesamte Einfluss- und Machtbereich des Erlaubnisinhabers umfasst.

Aufgrund von zahlreichen Möglichkeiten des Erlangens von Barmitteln, bspw. der Auszahlung von Bargeld an Supermarktkassen (reverse Bargeldauszahlungen) wurde davon abgesehen, den „Abstand zu Bankautomaten“ auch als Auswahlkriterium in § 10 a NGLüSpG aufzunehmen.

Soweit im Rahmen der o.g. Verbandsanhörung von dem FSH vorgetragen worden war, dass die Möglichkeit zur Abhebung von Bargeld nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Geldspiel am Automaten in der Spielhalle stehe, wird dem suchtpreventiven Gedanken nicht die genügende Bedeutung beigemessen.

Die teilweise vorgetragenen Bedenken im o.g. Verbandsbeteiligungsverfahren, diese Formulierung sei zu unbestimmt, werden nicht geteilt. Gleichlautende Regelungen anderer Bundesländer haben sich bereits im Vollzug bewährt.

Zu § 10 g:

Zur Suchtprevention und zum Spielerschutz ist die Einführung einer bundesweiten und spielartenübergreifenden Sperrdatei anzustreben. Im Landesrecht ist lediglich eine eingeschränkte Regelung diesbezüglich – nur für in Niedersachsen betriebene Spielhallen und nicht spielartenübergreifend – möglich.

Da eine entsprechende Änderung des Glücksspielstaatsvertrages aber nicht alleine vom niedersächsischen Gesetzgeber veranlasst werden kann und das Zuwarten bis zu einer eventuellen Änderung aus suchtpreventiven Gründen nicht sachgerecht erscheint, ist die Schaffung einer landesrechtlichen Regelung erforderlich.

Mit der Einfügung eines neuen § 10 g NGLüSpG wird ein landesweites Sperrsystem für Spielhallen zum Schutz der Spielenden geschaffen. Ein solches geht über die bestehende, auf Freiwilligkeit beruhende Möglichkeit der Selbstsperrung in einzelnen Spielhallen durch Spielende hinaus und bietet erheblich erweiterte Schutzmöglichkeiten suchtgefährdeter Spieler.

Zu Absatz 1:

Mit Satz 1 entsteht in Niedersachsen die Verpflichtung zur Führung einer landesweiten Sperrdatei. Diese dient dem Schutz der Spieler und der Bekämpfung der Glücksspielsucht. Gleichzeitig bestimmt Satz 1 das für Wirtschaft zuständige Ministerium als zuständige Behörde für das Führen der Sperrdatei (= Betreiber der Sperrdatei).

Satz 2 räumt dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium die Möglichkeit ein, eine externe Person oder Stelle für die technische bzw. informationstechnische Umsetzung des Betriebs der Sperrdatei (z.B. die nach § 23 Abs. 1 GlüStV zuständige Stelle des Landes Hessen) zu beauftragen. Somit kann sich das für Wirtschaft zuständige Ministerium zur konkreten Durchsetzung jederzeit eines Dienstleisters bedienen, um die Sperrdatei effektiv zu betreiben. Dabei sind selbstverständlich alle datenschutzrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

Satz 3 trifft die Kostenlastentscheidung gegenüber den Spielhallenbetreibern für den Betrieb der Sperrdatei sowie deren Nutzung. Die weitere konkrete Ausgestaltung hinsichtlich der Erhebung der Kosten und deren Höhe sind nach allgemeinen Regeln des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes zu regeln.

Zu Absatz 2:

Satz 1 ist Kernanliegen des § 10 g. Er erlegt dem Spielhallenbetreiber die Verpflichtung auf, eine Einlasskontrolle jeden Gastes bei jedem Betreten dahingehend durchzuführen, ob dieser in die Sperrdatei eingetragen ist. Ist dies der Fall, so ist dieser Person der Zutritt zur Spielhalle zu verwehren. Dieser Pflicht genügt der Spielhallenbetreiber in der Regel dann, wenn er beim wiederholten Betreten der Spielhalle durch eine Person am gleichen Tag die Einlasskontrolle lediglich beim ersten Betreten durchführt.

Satz 2 sieht ein automatisiertes Abrufverfahren vor um Spielersperren an die Spielhallenbetreiber zu übermitteln. Aus Gründen der Datensparsamkeit erfolgt nur die Mitteilung an den Spielhallenbetreiber, ob die angefragte Person gesperrt ist oder nicht. Das genügt dem Gesetzeszweck. Auf eine Klarstellung, dass die Sperrdaten zur Person nicht übermittelt werden, wurde verzichtet; dieses ergibt sich unmittelbar aus der Tatsache, dass der Betreiber der Sperrdatei auf die Abfrage des Betreibers der Spielhalle, ob die Zutritt begehrende Person gesperrt ist oder nicht, lediglich positiv oder negativ antwortet.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 definiert die Selbstsperre, also die Sperre einer Person, die dies selbst gegenüber dem Betreiber der Spielhalle beantragt.

Satz 1 stellt ausdrücklich klar, dass eine Selbstsperre schriftlich beantragt werden muss. Dieser schriftliche Antrag ist gemäß Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 in der Sperrdatei zu speichern und das entsprechende Dokument anschließend gemäß Absatz 5 Satz 2 zu vernichten. Die Speicherung des Dokuments dient in evtl. späteren Streitverfahren der Beweissicherung.

Satz 2 verpflichtet den Spielhallenbetreiber, die in Absatz 5 Satz 1 genannten Daten in die Sperrdatei einzutragen. Die Eintragung hat unverzüglich, mithin ohne schuldhaftes Zögern zu erfolgen.

Mit Satz 3 wird klargestellt, dass ein Eintrag durch den Betreiber einer Spielhalle auch dann zulässig ist, wenn es ihm nicht möglich ist, sämtliche in Absatz 5 Satz 1 geforderten Daten einzutragen, weil sie ihm nicht vorliegen. Insoweit ist auch eine „Teil-Eintragung“ zulässig. Diese Regelung folgt in Anlehnung an die Regelung für die Sperrdatei nach § 8 Abs. 4 Satz 2 GlüStV.

Des Weiteren wird dem Betreiber der Spielhalle durch Satz 4 die Verpflichtung auferlegt, die gesperrte Person unverzüglich schriftlich sowohl über die Eintragung der Sperre in die Sperrdatei als auch über den Zeitpunkt des Erlöschens dieser Sperre nach Absatz 6 Satz 1 zu informieren.

Zu Absatz 4:

Absatz 4 definiert die Fremdsperre und regelt deren Voraussetzungen sowie die Beteiligung der Personen, für die eine Sperre geprüft wird.

Satz 1 Halbsatz 1 stellt klar, dass im Gegensatz zur Selbstsperre nach Absatz 3 die Eintragung einer Fremdsperre nicht durch die Betreiber der Spielhallen, sondern in einem Verwaltungsverfahren durch das für Wirtschaft zuständige Ministerium erfolgt. Voraussetzung ist insoweit das Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die betreffende Person spielsüchtig oder überschuldet ist, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Satz 1 Halbsatz 2 stellt eine die Öffnungsklausel nach Artikel 9 Abs. 2 der Datenschutz-Grundverordnung ausschöpfende Regelung für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikel 9 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung (Daten über Glücksspielsuchtkrankheiten) dar. Dadurch wird die Verarbeitung von Daten nach Satz 1 Halbsatz 1 auf eine sichere Grundlage gestellt.

Auf Grundlage von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung regelt Satz 3, dass Rechtsmittel gegen die Entscheidungen über eine Fremdsperre keine aufschiebende Wirkung haben. Im Sinne eines wirksamen Spielerschutzes und einer effektiven Suchtprävention soll diese Möglichkeit ergriffen werden und kraft (Landes-)Gesetzes die aufschiebende Wirkung von etwaigen Rechtsmitteln gegen die Eintragung einer Fremdsperre entfallen.

Satz 3 verpflichtet die für die Eintragung einer Fremdsperre zuständige Stelle, die in Absatz 5 Satz 1 genannten Daten in die Sperrdatei einzutragen. Die Eintragung hat unverzüglich zu erfolgen.

Mit Satz 4 wird klargestellt, dass ein Eintrag auch dann zulässig ist, wenn es nicht möglich ist, sämtliche in Absatz 5 Satz 1 geforderten Daten einzutragen, weil sie nicht vorliegen. Insoweit ist auch eine „Teil-Eintragung“ zulässig. Diese Regelung folgt in Anlehnung an die Regelung für die Sperrdatei nach § 8 Abs. 4 Satz 2 GlüStV.

Nach Satz 5 wird die Information der gesperrten Person durch die Behörde, die die Fremdsperre eingetragen hat, bezüglich der eingetragenen Sperre und den Zeitpunkt deren Erlöschens nach Absatz 6 Satz 1 gewährleistet.

Zu Absatz 5:

Satz 1 legt fest, welche Daten und Unterlagen im Rahmen der Eintragung von Sperrungen in die Sperrdatei nach den Absätzen 3 und 4 erhoben, gespeichert und genutzt werden dürfen. Kopien von Personaldokumenten, mit deren Hilfe eine zu sperrende Person ihre Identität gegenüber der Spielhalle nachweisen kann, dürfen nicht gespeichert werden. Insoweit sind die Vorgaben des Personalausweisgesetzes (PAuswG) vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745), zu beachten. Gemäß § 14 Nr. 2 PAuswG richtet sich die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten aus dem Ausweis oder mithilfe des Ausweises durch nicht öffentliche Stellen nach den §§ 18 bis 20 PAuswG. Nach § 20 Abs. 2 PAuswG darf der Ausweis außer zum elektronischen Identitätsnachweis weder zum automatisierten Abruf personenbezogener Daten noch zur automatisierten Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden (vgl. auch VG Hannover, Urteil vom 28. November 2013 - 10 A 5342/11).

Satz 2 regelt für den Spielhallenbetreiber den Umgang mit Unterlagen, die für den Eintrag einer Selbstsperre verwendet wurden. Eine Dokumentationspflicht für den Betreiber einer Spielhalle wird insoweit nicht vorgesehen, da er ansonsten anhand dieser Dokumentation eine „eigenständige“ Sperrdatei erhielte und auf Daten zurückgreifen könnte, die gerade ausschließlich dem Betreiber der Sperrdatei zugänglich sein sollen. Dem erforderlichen Datenschutz würde damit nicht hinreichend Genüge getan.

Zu Absatz 6:

Satz 1 regelt ein gesetzliches Erlöschen einer eingetragenen Sperre – sowohl einer Selbstsperre nach Absatz 3 als auch einer Fremdsperre nach Absatz 4 – nach 24 Monaten. Das Erlöschen wird an keinerlei weitere Voraussetzungen geknüpft, weil solche Anforderungen, insbesondere das Führen des Nachweises, dass die Gefahr pathologischen Spielens nicht länger besteht, ein Verwaltungsverfahren rechtlich und absehbar auch tatsächlich überfordern würden. Eine Sperrdauer von 24 Monaten wird als ausreichend angesehen, um der betroffenen Person und ihrem Umfeld Gelegenheit zu geben, Probleme auszuräumen oder eine Spielentscheidung mit genügend Abstand zu früher bestehenden Problemen treffen zu können. Personen, denen die so bemessene Sperre nicht genügend erscheint, können jederzeit um eine erneute Sperre nachsuchen. Eine Verkürzung der Sperre ist nicht vorgesehen. Dies führt aber wiederum dazu, dass eine über 24 Monate hinausgehende Sperre unverhältnismäßig wäre.

Während nach Absatz 3 Satz 4 die Information der betroffenen Person durch den Spielhallenbetreiber bezüglich der eingetragenen Sperre und den Zeitpunkt deren Erlöschens gewährleistet wird, stellt Absatz 6 Satz 2 weitergehend sicher, dass die betroffene Person über das tatsächliche Erlöschen der Sperre in der Sperrdatei aus Gründen des Spielerschutzes durch den Betreiber der Sperrdatei benachrichtigt wird.

Durch Satz 3 wird die Verfügbarkeit der gespeicherten Daten zu statistischen, insbesondere wissenschaftlichen Forschungszwecken über den Zeitraum der eigentlichen Sperre hinaus sichergestellt. Die spätere Verarbeitung der gespeicherten Daten erfolgt ausschließlich in anonymisierter Form. Satz 3 verpflichtet abweichend von § 13 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes (NDSG) insoweit den Sperrdateibetreiber zur Anonymisierung der übermittelten Daten. Dieser Verpflichtung unterläge ansonsten erst die Forschungseinrichtung (vgl. § 13 Abs. 2 NDSG). Die weitere Verfügbarkeit ist daneben für die Kostenabrechnung zwischen dem Betreiber der Sperrdatei und den Betreibern von Spielhallen von ursächlicher Bedeutung.

Zu Absatz 7:

Die Regelung in Satz 1 stellt klar, dass die nach § 10 Abs. 1 zuständige Behörde zu Testzwecken Spielhallen betreten darf, um festzustellen, ob der Betreiber den Verpflichtungen nach Absatz 2 Satz 1 genügt. Die Behördenmitarbeiter sind dabei nicht verpflichtet, sich als solche zu erkennen zu geben; eine solche vorherige Erkennbarkeit würde den Zweck des Testens der wirksamen Zutrittskontrolle konterkarieren.

Satz 2 ist in Anlehnung an § 6 Abs. 1 Nr. 1 NDSG gestaltet. Wegen der zulässigen und vorzugswürdigen Beauftragung eines Sperrdateibetreibers ist die Regelung gleichwohl zur Klarstellung in den Wortlaut übernommen worden.

Satz 3 ist in Anlehnung an § 7 NDSG gestaltet. Wegen der zulässigen und vorzugswürdigen Beauftragung eines Sperrdateibetreibers ist die Regelung gleichwohl in den Wortlaut übernommen worden.

Zu Absatz 8:

Absatz 8 dient der Gewährleistung datenschutzrechtlicher Belange, u.a. der Konkretisierung der Anforderungen des § 35 Abs. 2 NDSG.

Zu Absatz 9:

In Satz 1 wird als Übergangsregelung bis zur Inbetriebnahme der landesweiten Sperrdatei geregelt, dass auf Antrag einer betroffenen Person diese durch einen Spielhallenbetreiber von der Spielteilnahme nur in der von ihm betriebenen Spielhalle, für die der Betroffene dies beantragt, auszuschließen ist. Eine landesweite Ausweitung der Sperre ist nach Inbetriebnahme der Sperrdatei erst auf erneuten Antrag nach Absatz 3 möglich.

Zu Satz 2 gelten die Ausführungen zu Absatz 4 Satz 1 Halbsatz 2 entsprechend.

Zu Absatz 10:

Mit Absatz 10 kommt der Landesgesetzgeber der in Artikel 19 Abs. 1 des Grundgesetzes festgeschriebenen Pflicht nach, bei einer Einschränkung von [Grundrechten](#) durch ein Gesetz oder auf Grundlage eines Gesetzes das betroffene [Grundrecht](#) unter Angabe des Artikels zu nennen.

Zu Nummer 2 (§ 22 Abs. 2):

Zu Buchstabe a:

Die Regelung stellt klar, dass die Glücksspielaufsichtsbehörde zu Ermittlungszwecken und zum Nachweis unerlaubten oder in Abweichung von den Bestimmungen der Erlaubnis angebotenen Glücksspiels auch Testkäufe und Testspiele durchführen darf, die nicht als behördliche Maßnahme erkennbar sind. Die Regelung knüpft an § 4 Abs. 3 Satz 4 GlüStV an, wonach Testkäufe und Testspiele mit Minderjährigen zur Überwachung des Jugendschutzes vorgenommen werden dürfen.

Die Befugnis zu Testkäufen und Testspielen umfasst lediglich die Beteiligung an vorhandenen öffentlichen Glücksspielangeboten, z.B. durch Loskäufe, die Platzierung von Wetten oder den Erwerb von Kundenkarten. Eine über die Annahme solcher Angebote hinausgehende Einwirkung auf den Willen des Veranstalters oder Vermittlers des Glücksspiels darf nicht erfolgen. Unrichtige Angaben zur Person dürfen bei Maßnahmen nach dem neuen Satz 2 verwendet werden, soweit solche Angaben – z.B. für die Eröffnung von Spielerkonten im Internet – unerlässlich sind, um den Testkauf bzw. das Testspiel durchzuführen.

Durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Befugnisnorm in das Niedersächsische Glücksspielgesetz wird der für das geltende Recht teilweise vertretenen Auffassung, dass entsprechende Maßnahmen den Straftatbestand des § 285 des Strafgesetzbuchs (StGB) - Beteiligung am unerlaubtem Glücksspiel – erfüllen, der Boden entzogen und Rechtssicherheit geschaffen. Die Reichweite der Strafvorschrift kann durch Landesrecht bestimmt werden, da es sich bei den §§ 284 ff. StGB um verwaltungsakzessorische Straftaten handelt, deren Regelungsbereich durch die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Vorschriften – hier das Niedersächsische Glücksspielgesetz – bestimmt wird. Die Strafbarkeit der Glücksspielveranstalterin bzw. des Glücksspielveranstalters nach § 284 StGB bleibt unberührt.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 3 (§ 26 Abs. 1):

Die Ergänzung der Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 26 NGLüSpG soll eine Grundlage schaffen, Zuwiderhandlungen gegen die in § 10 f normierten Verbote sowie gegen die in § 10 g Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 8 Satz 1, § 10 g Abs. 3 Satz 2 und Abs. 3 Satz 7 oder § 10 g Abs. 4 Satz 3 normierten Pflichten zu sanktionieren. Das Instrumentarium, mit dem auf problematisches Verhalten reagiert werden kann, wird dadurch ergänzt. Adressaten sind nur diejenigen, die gegen geltendes Recht verstoßen. Auswirkungen für rechtstreue Gewerbetreibende gehen von der Regelung mithin nicht aus. Die Verwaltung wird ermächtigt, abgestuft zu reagieren. Es wird mithin mehr Handlungsflexibilität geschaffen.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Auch das zeitnahe Inkrafttreten der Verbote aus Artikel 1 Nummer 1 (§ 10 f NGLüSpG) ist gerechtfertigt. Die Branche hat spätestens seit dem Verbandsbeteiligungsverfahren Kenntnis vom Regelungsvorhaben. Da etwaige Technikausstattungen in der Regel gemietet oder geleast sind, gehen irreversible finanzielle Nachteile von dem Verbot nicht aus.

Sofern durch die neuen Verbote in geringem Umfang Auswirkungen für die Branche ausgelöst werden, ist nicht zu erkennen, dass diese durch ein zeitversetztes Inkrafttreten vermieden werden könnten. Die Branche hat Gelegenheit, sich auf die Rechtsänderung vorzubereiten. Die Gefahr, die für die Spielerinnen und Spieler von der jederzeitigen Möglichkeit der Bargeldbeschaffung in Spielhallen ausgeht, erfordert es, dem möglichst zeitnah entgegenzuwirken.