

## Editorial

### 21 ist das neue 18?

„[G]elebt[e] Toleranz“ – damit wirbt bremen.de für einen Besuch an der Weser.<sup>1</sup> Die Toleranz endet indes bei Heranwachsenden, die in Bremen eine Spielhalle betreten möchten. Die Betreiber müssen sicherstellen, „dass Personen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben[,] keinen Zutritt“ zu Spielhallen erhalten. Das bestimmt § 3 BremSpielhG ausdrücklich (nur ein Komma habe ich ergänzt).<sup>2</sup>

Die Altersgrenze ist neu. Bis zum 30. Juni 2022 galt das Mindestalter der Volljährigkeit, also 18 Jahre.<sup>3</sup> Für die „Anpassung“, wie Bremen die Erhöhung nennt, spreche laut Gesetzesbegründung eine Reihe von Argumenten<sup>4</sup>:

1. der Jugendschutz,
2. der Spielerschutz und die Suchtprävention: Personen „bis zum Alter von 25 Jahren“ seien „besonders vulnerab[el]“ und „bis in die frühen 20er Jahre“ besonders gefährdet,
3. das Jugendgerichtsgesetz: § 105 JGG berücksichtige, dass sich das „Jugendalter als Entwicklungsabschnitt“ nicht durch „starre Altersgrenzen“ bestimmen lasse, daher „kann“ auch auf Heranwachsende Jugendstrafrecht angewendet werden.



Die Begründungen befremden:

1. Eine Altersgrenze von 21 Jahren lässt sich nicht mit Jugendschutz rechtfertigen. Das Jugendschutzgesetz bestimmt ausdrücklich, dass Jugendliche „14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG). Dementsprechend handelt die Bremer Begründung selbst von „Jugendliche[n], also Minderjährige[n]“<sup>5</sup>.
2. Eine Altersgrenze von 21 Jahren lässt sich mit der zitierten Studie (25 Jahre) nicht belegen. Die Bremer Begründung beruft sich denn auch auf weitere, „verschieden[e] Studien“ – freilich ohne diese zu zitieren oder auch nur zu benennen.
3. Eine Altersgrenze von 21 Jahren lässt sich schließlich nicht mit dem Jugendstrafrecht erklären. § 105 Abs. 1 JGG anerkennt, dass einem Menschen – so die Bremer Begründung selbst – „im Einzelfall“<sup>6</sup> die notwendige

Reife eines Volljährigen fehle. Das bremische Spielhallenrecht aber schließt die Heranwachsenden generell und abstrakt, allesamt und ausnahmslos aus. Dabei ermöglicht doch schon das geltende Recht die Differenzierung im Einzelfall: mittels der Spielersperre (vgl. § 4c BremSpielhG). Die Fremdsperre erfasst „spielsuchtgefährdet[e]“ Personen ausdrücklich (vgl. § 8a Abs. 1 GlüStV 2021).<sup>7</sup>

Hinzu kommt: Das virtuelle Automatenspiel erlaubt Bremen bereits ab 18.<sup>8</sup> Doch ist das terrestrische Spiel keinesfalls gefährlicher als das virtuelle. Daher kann in der Spielhalle keine höhere Altersgrenze gelten als vor dem Rechner. § 3 BremSpielhG verletzt Unions- und Verfassungsrecht.<sup>9</sup>

Dass Bremen Heranwachsende ausnahmslos als unreif und gefährdet begreift, erstaunt auch politisch. Wer die Bremische Bürgerschaft wählt, braucht weder 21 noch 18 Jahre alt zu sein. 16 Jahre genügen seit 2009.<sup>10</sup> Damals nannte das Parlament das Kind noch beim Namen: Die „Absenkung“<sup>11</sup> des Wahlalters begründeten die Fraktionen SPD, Bündnis

1 <https://www.bremen.de/tourismus> (Abfrage: 6.4.2023). Dieses Editorial enthält Überlegungen, die auf eine Anfrage des Verbands der Deutschen Automatenindustrie (VDAl) zurückgehen.  
2 Vgl. Gesetz zur Anpassung spielhallenrechtlicher und glücksspielrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021 v. 21.6.2022, Brem. GBl. S. 285, 288.  
3 § 3 BremSpielhG in der Fassung des Gesetzes v. 12.6.2012, Brem. GBl. S. 255; Gesetzentwurf des Senats, Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, S. 16.  
4 Gesetzentwurf (Fn. 3), Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, S. 16 f.  
5 Gesetzentwurf (Fn. 3), Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, S. 17.  
6 Gesetzentwurf (Fn. 3), Drs. 20/1465 v. 10.5.2022, S. 17.  
7 Vgl. Hartmann/Schaaf, ZfWVG 2022, S. 398, 401.  
8 § 4 Abs. 3 S. 2, 3, § 6e Abs. 1 S. 1 des Anhangs zum Brem. GlüStVG 2021.  
9 Hartmann/Schaaf (Fn. 6), S. 401 f. m. w. N.  
10 § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremWahlG in der Fassung des Gesetzes vom 14.11.2009, Brem. GBl. S. 443.  
11 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“, Drs. 17/934 v. 23.9.2009, S. 4.

90/Die Grünen und Die Linke u. a. mit dem Befund, dass 16- und 17-jährige Jugendliche „früher selbständig und -verantwortlich“ würden und daher „regelmäßig in der Lage“ seien, die „Bedeutung“ ihrer Wahlentscheidung „zu beurteilen“<sup>12</sup>. Der Senator für Inneres, schon damals Ulrich Mäurer, nannte die Absenkung im Plenum „vernünftig“<sup>13</sup>. Übrigens: Das neue Mindestalter von 21 Jahren, das in Bremer Spielhallen gilt, gab es früher auch bei Bürgerschaftswahlen. Diese Altersgrenze hat Bremen bereits gesenkt – vor über fünfzig Jahren.<sup>14</sup>

Univ.-Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),  
Osnabrück\*

- 12 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Bericht und Dringlichkeitsantrag des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“, Drs. 17/934 v. 23.9.2009, S. 25.
- 13 Bremische Bürgerschaft (Landtag), 17. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 52. Sitzung am 1.10.2009, S. 3842, 3843.
- 14 Gesetz v. 17.11.1970, Brem. GBl. S. 157.
- \* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

# Aufsätze

Prof. Dr. Florian Becker, LL.M. (Cambridge) und Fynn Gräber, Kiel\*

## Die Rechtsprechung zum Recht der Spielhallen im Jahr 2022

*In dem vorliegenden Überblick der ober- und bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Recht der Spielhallen werden im Anschluss an den letzten Überblick in dieser Zeitschrift Entscheidungen im Zeitraum von März 2022 bis einschließlich zum März 2023 in thematisch geordneter Weise vorgestellt. Einen Schwerpunkt bilden dabei die landesrechtlichen Abstands- und Verbundverbote (V.), die Gegenstand intensiver verfassungs- und unionsrechtlicher Prüfungen waren. Ebenfalls besonders erwähnenswert sind die Entscheidungen zu den Anforderungen an die Duldung von Bestandsspielhallen nach Inkrafttreten des GlüStV 2021.*

### I. Erlaubnispflicht

§ 24 GlüStV 2021 fordert für Errichtung und Betrieb einer Spielhalle eine Erlaubnis in Verbindung mit dem entsprechenden Landesrecht. Inwiefern dabei an ein Erlaubnisverfahren, das auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages in seiner bis zum 30.6.2021 geltenden Fassung begonnen wurde, auch nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 angeknüpft werden kann, hatte das OVG Nordrhein-Westfalen zu entscheiden.<sup>2</sup> Dabei stellte das Gericht fest, dass gem. § 16 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes NRW zum GlüStV 2021 eine Erlaubnis nach dem GlüStV 2021 zum Betrieb einer Spielhalle erforderlich sei, sodass eine Erlaubnis nur an diese eigenständigen Voraussetzungen geknüpft werden kann. Dementsprechend war auch ein eigenständiges Erlaubnisverfahren unter dem nunmehr geltenden GlüStV 2021 durchzuführen.

### II. Abstandsgebote, Verbundverbote und Bestandsspielhallen

In § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 ist vorgesehen, dass Spielhallen zueinander einen Mindestabstand einhalten müssen. Dies dient vor allem der Verwirklichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 insofern, als dass dadurch die Suchtbekämpfung

vor allem durch die Einschränkung der Verfügbarkeit gewährleistet werden kann.<sup>3</sup> Ferner sehen einige Landesgesetze abstandsbedingte Beschränkungen der Spielhallen in Bezug auf Einrichtungen, die regelmäßig von Kindern und Jugendlichen besucht werden vor, die insofern über das Mindestabstandsgebot des § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 hinausgehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nun höchstrichterlich – wie der VGH Baden-Württemberg bereits im Jahr 2021<sup>4</sup> – anerkannt, dass diese Mindestabstandsgebote von Spielhallen nach § 25 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 i. V. m. landesrechtlichen Bestimmungen<sup>5</sup> zu Kinder- und Jugendeinrichtungen mit der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind.<sup>6</sup> Demnach ergibt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive kein Gebot der konsequenten Glücksspielregulierung.<sup>7</sup> Entsprechend verwirft das BVerwG auch die aufgeworfene Frage, inwiefern eine sektorübergreifende Kohärenz zwischen den einzelnen Regulierungsansätzen der Glücksspielarten vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Online-Glücksspiels die Mindestabstände von Spielhallen zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche konterkarieren würde. Der Betreiber der Spielhalle trug in dem Verfahren vor, dass der Staat aus ordnungsrechtlichen

\* Der Autor Becker ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; der Autor Gräber ist dort Wissenschaftlicher Mitarbeiter. Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

- 1 S. Reeckmann, ZfWG 2022, 247.
- 2 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 8.4.2022 – 4 A1536/21, ZfWG 2023, 100.
- 3 S. dazu kritisch auch Kläner, ZfWG 2018, 378, 380 ff.
- 4 VGH Baden-Württemberg, Beschl. V. 15.11.2021 – 6 S 2339.21, ZfWG 2022, 79.
- 5 Im vorliegenden Fall war die Regelung § 42 Abs. 3 LGlüG BW Gegenstand des Urteils.
- 6 BVerwG, Beschl. v. 1.8.2022 – 8 B 15.22, ZfWG 2022, 446; anknüpfend an BVerwGE 157, 126 Rn 59 ff.
- 7 BVerwG, Beschl. v. 1.8.2022 – 8 B 15.22, ZfWG 2022, 446, 447.