

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung	29
Kapitel I - „Spielhallendiskussion und Spielhallenpolitik“	31
Teil I – Glücksspiele, unbedenkliche Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele	36
1. Glücksspiele in Spielbanken	36
1.1. Spielbankenbeschluss vom 18.03.1970 (Bayerisches Spielbankenmonopol)	36
1.1.1. Grundrechtsschutz von Spielbanken- und Spielhallenbetreibern	36
1.1.2. Zuordnung der Sachmaterie „Spielbanken“ zum Ordnungsrecht	37
1.2. § 33h GewO	39
1.3. Zwei Schritte Prüfung	39
1.4. Teleologische Reduktion	40
1.5. Glücksspiele i. S. d. § 284 StGB	41
1.6. Glücksspiele i. S. d. § 3 Abs. 1 GlüStV (2012)	42
2. Glücksspielbegriffe des Europäischen Gerichtshofes und der Europäischen Kommission in Abgrenzung zum Glücksspiel, unbedenklichen Glücksspielen und Geschicklichkeitsspielen des nationalen Rechts	42
3. Glücksspielangebote und nationale Teilmärkte	44
Teil II – Spielhallenbetriebe und Sachprobleme	46
1. Städtebauliche Diskussion zur Ansiedlung von Spielhallen	46
2. „Spielsucht“ und Neurosemodell	49
3. Jugendschutz	55
4. Begleit-/Umfeldkriminalität, Geldwäschegesetz	57
Teil III – Föderalismusreform I (2006), Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Kohärenz und Systemgerechtigkeit	59
1. Spielhallen, Geldgewinnspiel und Änderungen durch die Föderalismusreform I	59
1.1. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20.04.1989	59
1.2. Föderalismusreform I (2006)	60
2. Veränderungen und Widerstände – 56. Assistententagung Öffentliches Recht (2016)	61

3. Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16.12.2016 und des Bundesverfassungsgerichtes vom 07.03.2017	62
4. Kohärenz, Konsistenz und Systemgerechtigkeit	64
Kapitel II - Spielhallenrecht	65
Teil I – Notifizierung des „Rechts der Spielhallen“ nach der RL (EU) 2015/ 1535 (Notifizierungsrichtlinie) und deren Vorgänger - Richtlinie 98/34/EG (InformationsRL)	65
1. Rechtsfolgen fehlender Notifizierung - Unanwendbarkeit des Normwerkes	66
2. Auswirkungen und Voraussetzungen der Anwendbarkeit der RL (EU) 2015/1535 (Notifizierungsrichtlinie) und der Richtlinie 98/34/EG (InformationsRL)	67
3. Wesentlichkeit des Regelungswerkes	68
3.1. Landesweite Regelungen - VG Berlin zum SpielhG Berlin (15.02.2013)	68
3.2. Flächendeckende Wirkung – Erheblichkeit	68
3.3. Landesrecht und Strafverfahren - Rs. Sebat Ince (04.02.2016)	69
4. Vertriebskanäle	70
4.1. Vertriebskanäle - Bundesverwaltungsgericht zum SpielhG Berlin (16.12. 2016)	70
4.2. Vertriebskanäle - Rs. Berlington Hungary (11.06.2015)	71
4.3. Produktbezogene und veranstaltungsbezogenen Vorschriften - Rs. Naczelnik Urzędę Celnego (13.10.2016)	72
4.4. Strafen für das Anbieten von Glücksspielen - Rs. Bent Falbert u. a. (20.12.2017) ...	72
4.5. Einschätzung	73
Teil II - Ausgestaltung des „Rechts der Spielhallen“ und des Automatenaufstellrechtes nach der Föderalismusreform I (2006)	75
A. Zugänge zum „Glücksspielmarkt“	75
1. Zugangsmodelle für Anbieter von Glücksspielen zu den Teilmärkten des nationalen Glücksspielmarktes	75
2. Erlaubnisse für den Betrieb und die Errichtung von Spielhallen	77
2.1. Landesrechtliche Erlaubnispflichten nach der Föderalismusreform I (2006)	77
2.1.1. Erlaubnisse für Spielhallen nach § 24 Abs. 1 GlüStV (2012)	77
2.1.2. Entwicklung der gewerberechtlichen Erlaubnisse (§ 33i GewO) nach Einführung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2012)	79
2.1.3. Weitere landesrechtliche Erlaubnisse für Spielhallen und Konzentrationswirkungen von Betriebserlaubnissen	81
2.1.3.1. Ausgestaltung des Landesrechtes (Stand 2019)	81
2.1.3.2. Rechtscharakter landesrechtlicher Erlaubnisse	82

2.1.3.3. Konzentrationswirkung landesrechtlicher Erlaubnisse	83
2.1.4. Ermächtigung der Länder zur Begrenzung der Zahl von Erlaubnissen in einer Gemeinde (§ 25 Abs. 3 GlüStV 2012)	84
3. Aufstellerlaubnisse für Geldgewinn- und Warenspielgeräte	85
3.1. Aufstellerlaubnisse für Geldgewinn- und Warenspielgeräte in Spielhallen (§§ 33c ff. GewO)	85
3.2. Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 33c GewO	86
3.3. Verhältnis der Erlaubnispflichten nach §§ 33c, 33d GewO und § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV (2012)	86
3.3.1. Glücksspiele	87
3.3.2. Besonderer Regionalbezug, Betrieb der Spielhalle und Erforderlichkeit	87
3.4. Bauartzulassungen (§ 33c Abs. 1 S. 1 GewO, § 33e GewO, §§ 11 ff. SpielV 2014)	88
B. Qualitative Elemente - Zertifizierung von Spielhallen	88
1. Zertifizierung „Regelmäßig geprüfte Spielstätte“ durch die TÜV Rheinland Cert GmbH und die TÜV InterCert Saar GmbH	89
2. Regelungsmöglichkeiten für Zertifizierungen	90
3. Verfahren der Zertifizierung	90
C. Zulässige Standorte für Spielhallen und Automatenspiele	91
1. Zulässige Standorte für Spielhallen und spielhallenähnliche Unternehmen	91
1.1. Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten der Baunut- zungsverordnung	91
1.1.1. Kerngebiete (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 2017)	92
1.1.2. Verbundspielhallen und Kerngebietstypik – Entscheidung des Ober- verwaltungsgerichtes Nordrhein Westfalen vom 29.10.2012	95
1.1.3. Mischgebiete (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO 2017)	96
1.1.4. Besondere Wohngebiete (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 4a BauNVO 2017)	97
1.1.5. Dorfgebiete (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO 2017 i. V. m. § 5 BauNVO 2017)	97
1.1.6. Gewerbegebiete (§ 1 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 8 BauNVO 2017)	98
1.1.7. Urbane Gebiete (§ 6a Abs. 3 Nr. 1 BauNVO 2017)	98
1.2. Beschränkungen von Standorten für Spielhallen durch bauplanungsrechtliche Feinplanungen (§ 1 BauNVO 2017)	99
1.2.1. Bauplanungsrechtliche Feinplanung	99
1.2.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen bauplanungsrechtlicher Feinsteuerung	100
1.3. Vergnügungsstätten und Bebauungsplanung (§ 9 Abs. 2b BauGB)	101
1.4. Mindestabstandsflächen (§ 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2012; Landesrecht)	103
1.4.1. Mindestabstandsflächen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012)	103
1.4.1.1. Verhältnismäßigkeit in Beziehung auf Wegstrecken	105
1.4.1.2. Verhältnismäßigkeit in Beziehung auf andere Nutzungen	106

1.4.1.2.1. Zusätzliche Mindestabstandsgebote und mildere Mittel	107
1.4.1.2.2. Kirchen	108
1.4.1.2.3. Wettbewerb und Konkurrentenschutz	109
1.4.1.3. Wesentliche raumbezogene Veränderungen	109
1.5. Verbot von Mehrfachkonzessionen für Spielhallenbetriebe und die Funktion des betrieblichen Spielhallenbegriffes	110
1.5.1. Verbot von Verbundspielhallen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012)	110
1.5.2. Entbehrlichkeit des gewerberechtlichen Spielhallenbegriffes (§ 33i GewO)	111
1.5.3. Unzumutbare Sozialbindung des § 25 Abs. 2 GlüStV (2012)	113
1.5.3.1. Berufsausübung	113
1.5.3.2. Verlagerung von Standorten	113
1.5.4. Vollzugsdefizite – Sportwettenentscheidung (2006)	114
1.5.5. Mindestabstände zu Spielbanken	115
1.5.6. Einschätzungsprärogativen und Beurteilungsspielräume	115
1.5.6.1. Begriff, Funktion und Legitimation von Einschätzungsprärogativen	116
1.5.6.2. Einschätzungsprärogativen und Prognosespielräume in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	116
1.5.6.3. Darlegungspflichten und Evaluationen	118
1.5.6.4. Sachverständigengutachten	119
1.5.6.5. Neutrale Stelle	120
1.5.6.6. Vollständige Erhebung des Sachverhaltes	121
1.5.6.7. Einbeziehung der einschlägigen Sachverständigengutachten	121
1.5.6.8. Wiederkehrende Evaluationen und Evaluationsberichte (Gusy 2014)	122
2. Zulässige Standorte für Automatenspiele (SpielV 2014)	124
D. Schutzpflichten, Bereitstellungsauftrag und Schutzkonzepte	125
1. Schutzkonzept des Bundes	125
1.1. Schutzkonzept der Gewerbeordnung	125
1.1.1. Aufstellerlaubnisse für Automaten nach §§ 33c, d GewO	125
1.1.2. Geeignetheitsbestätigung (§ 33c Abs. 3 GewO)	126
1.1.3. Unbedenklichkeitsbescheinigungen (§ 33e GewO, § 18 SpielV 2014)	126
1.2. Schutzkonzept der SpielV	127
1.2.1. SpielV 2006	127
1.2.2. Studie des Münchener Instituts für Therapieforschung (IFT) zur Evaluierung der 5. Novelle der SpielV	127
1.2.3. Novellierung SpielV 2014 / Vorschläge des IFT und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie	128
1.2.3.1. Bauartzulassung (§ 33e GewO i. V. m. §§ 11-17 SpielV 2014)	128
1.2.3.1.1. Geldspielgeräte mit Bauartzulassung vor dem 01.07.2008	128
1.2.3.1.2. Geldspielgeräte mit Bauartzulassung vor dem 10.11.2014	129
1.2.3.2. Stärkung der Instrumente zur Früherkennung von Entwicklungen der Gerätetechnik und zum schnellen Eingreifen	129
1.2.3.3. Befristung der Aufstelldauer; Geräteüberprüfung	130

1.2.3.4. Beschränkung von Gewinnaussichten	130
1.2.3.4.1. Punktespiel: Eindämmung von Darstellungen der den Spieltrieb fördernden Gewinnaussichten	131
1.2.3.4.2. Einführung absoluter Tagesgewinn- und –verlustgrenzen	132
1.2.3.5. Verbesselter Manipulationsschutz	132
1.2.3.6. Manipulationsschutz durch Software-Aktualisierung	134
1.2.3.7. Qualifikation von Aufstellern, Betreibern von Spielstätten und Personal	134
1.2.3.7.1. Sozialkonzepte (§ 33c GewO, § 6 GlüStV 2012)	134
1.2.3.8. Abgrenzung des gewerblichen Geldgewinnspiels in Spielhallenbetrieben und des Angebotes von Spielautomaten in Spielbanken	135
 2. Schutzkonzepte der Länder	 136
2.1. Schutznormen des GlüStV (2012) und des Landesrechtes	136
2.1.1. Beratungsstellen für Glücksspielsucht und Forschungsprojekte (§ 2 LGlüG Rh-Pfalz)	136
2.1.2. Höchstzahl von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen	137
2.1.2.1. Abweichende Festlegungen der Höchstzahlen von Geldspielgeräten (§ 3 SpielV 2014) durch Landesrecht	137
2.1.2.2. Spielhallenbeschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 07.03.2017 zu den landesrechtlichen Regelungen in Berlin, Bayern und dem Saarland	138
2.1.3. Verbundspielhallen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012) und Mindestabstandsgebote (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012)	138
2.1.3.1. Marktversagen	138
2.1.3.2. Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes zu Mindestabstandsregelungen vom 16.12.2016	139
2.1.3.3. Spielbanken	140
2.1.4. Werbebeschränkungen und -verbote für Spielhallen und Geldspielgeräte	142
2.1.4.1. Werbebegriff	142
2.1.4.2. Prüfprogramm für Glücksspielwerbung – Werberichtlinie (2019)	143
2.1.4.3. Werbebeschränkungen	144
2.1.4.3.1. Spielhallen (§§ 5 und 26 GlüStV 2012)	144
2.1.4.3.2. Landesrechtliche Werberegungen	146
2.1.4.3.3. Äußere Gestaltung von Spielhallen - Anwendungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW (2012)	147
2.1.4.4. Abgrenzung zum Bauordnungsrecht (Baugenehmigung)	148
2.1.4.5. Eingeschränktes Recht der Namensgebung	148
2.1.4.6. Zusätzliche Namensbezeichnungen	149
2.1.4.7. Gestaltung der Werberestriktionen für Spielhallen und Spielbanken	150
2.1.4.7.1. Verwechslungsgefahr	150
2.1.4.7.2. Verhältnis des § 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW zu § 28 GlüStV (2012)	151
2.1.4.7.3. Zulässigkeit einschränkender Namensgebung - Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen vom 15.10.2015 zu § 16 Abs. 5 AG GlüStV NRW	152
2.1.4.7.4. Vermittelnder Weg	153
2.1.4.7.5. Spielbanken	153
2.1.4.8. Werbung und Kohärenz	155

2.1.5. Innengestaltung von Spielhallen	156
2.1.6. Anforderungen an das Verhalten von Spielern und Betreibern	157
2.1.7. Sperrzeiten	157
2.1.7.1. Sperrzeiten nach § 26 Abs. 2 GlüStV (2012)	157
2.1.7.1.1. Landesrechtliche Ausgestaltung des § 26 Abs. 2 GlüStV (2012)	158
2.1.7.1.2. Verfassungskonformität von Sperrzeitenregelungen	160
2.1.7.2. Sperrzeitenregelungen für Spielhallen und Spielbanken	161
2.1.7.2.1. Unzulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung von Spielbanken und Spielhallen - Dickersbach (2006)	162
2.1.7.2.2. Spielhallengesetz Berlin (§ 5 Abs. 1 SpielhG Berlin)	163
2.1.7.2.3. Gaststätten und Spielbanken	163
2.1.8. Stille Feiertage	164
 3. Verfassungsrechtliche Schutzpflichten gegenüber Spielern	 166
3.1. Selbstbestimmungsrechte der Spieler nach Art. 2 Abs. 1 GG, aufgedrängter Selbst- schutz und verfassungsrechtliche Schutzpflichten des Staates	166
3.1.1. Schutzpflichten	166
3.1.2. Aufgedrängter staatlicher Schutz	167
3.1.3. Einschätzungsprärogativen	169
3.2. Einzelne Elemente des Schutzes von Spielern in Spielhallen	170
3.2.1. Schutzauftrag und landesrechtliche Bereitstellungspflicht von Glücksspielen ...	170
3.2.2. Sozialkonzepte (§ 33c GewO, § 6 GlüStV 2012)	170
3.2.3. Pflichten zur Aufklärung von Spielern (§ 7 Abs. 1 GlüStV 2012)	171
3.2.4. Zugangskontrollen für Spieler	172
3.2.4.1. Personen(un)gebundene und personengebundene Identitätskontrollen	173
3.2.4.2. Zugangskontrollen	173
3.2.4.3. Zugangskontrollen und Art. 12 Abs. 1 GG	174
3.2.4.4. Optisch-elektronische Überwachung und das Recht auf informationelle Selbst- bestimmung	174
3.2.4.4.1. Optische-elektronische Überwachung	174
3.2.4.4.2. Informationelle Selbstbestimmung	175
3.2.4.5. Persönlichkeitsschutz des Unionsrechtes	175
3.2.4.5.1. Recht auf Vergessen (2014)	176
3.2.4.5.2. Vorratsdatenspeicherung	177
3.2.4.5.3. Landesrecht Berlin, Schleswig-Holstein und Hessen	178
3.2.5. Selbst- und Fremdsperren von Spielern, zentrale Sperrdateien	179
3.2.5.1. Selbst- und Fremdsperren in Spielbanken	179
3.2.5.2. Landesrechtliche Regelungen für Spielhallen	181
3.2.5.3. Landesglücksspielgesetz Rheinland Pfalz (2017), Hessisches Spielhallen- gesetz (Entwurf 2017), Niedersächsisches Glücksspielgesetz (Entwurf 2018) ...	182
3.2.5.4. Selbst- und Fremdsperren	184
3.2.5.5. Dauer der Sperre	184
3.2.5.6. §§ 8 Abs. 1, 3a UWG	185
3.2.5.7. Sperrvertrag	186
3.2.5.8. Zentrale Sperrsysteme und Sperrdateien	186
3.2.5.8.1. Landesweite Sperrsysteme in Berlin und Hessen	186

3.2.5.8.2. Wirkung von Sperrsystemen in Spielhallen	187
3.2.5.9. Datenschutz	187
4. Ermächtigung der Länder zum Erlass von Ausführungsbestimmungen und weiter- gehenden Regelungen (§ 28 S. 2 GlüStV 2012)	190
5. Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht	190
5.1. Gestaltungsmöglichkeiten des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes bei der An- siedlung von Spielhallen (Übersicht)	190
5.2. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 BauGB)	193
5.2.1. Bauleitplanung	193
5.2.2. Festsetzungen für Vergnügungsstätten nach § 9 Abs. 2a und 2b BauGB	195
5.2.2.1. § 9 Abs. 2a BauGB – Sicherung zentraler Versorgungsbereiche	195
5.2.2.2. § 9 Abs. 2b BauGB – Festsetzungen für Teilbereiche eines Bebauungsplans ...	195
5.3. Steuerungselemente der BauNVO 2017	197
5.3.1. Feinplanung und Grundgesetz	197
5.3.2. Städtebauliche Entwicklungskonzepte (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)	198
5.3.3. Planungsmöglichkeiten des § 1 BauNVO 2017	199
5.3.3.1. Horizontale Gliederung (§ 1 Abs. 4 BauNVO 2017)	200
5.3.3.2. Ausschluss oder Rückstufung allgemein zulässiger Nutzungen (§ 1 Abs. 5 BauNVO 2017)	201
5.3.3.3. Ausschluss von Ausnahmen (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO 2017) und Er- weiterungen der allgemein zulässigen Nutzung (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 2017)	204
5.3.3.4. Vertikale Gliederung (§ 1 Abs. 7 BauNVO 2017)	205
5.3.3.5. Ausschluss einzelner Arten von Anlagen (§ 1 Abs. 9 BauNVO 2017)	207
5.3.3.5.1. Städtebauliche Gründe	208
5.3.3.5.2. Trading Down Effekte	209
5.3.3.6. Einschätzungs- und Prognosespielräume der Gemeinden	209
5.3.4. Mindestabstandsregelungen und Verbundverbote (§ 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2012)	210
5.3.5. Einzelfallbezogene Unzulässigkeit von Spielvorhaben nach § 15 BauNVO 2017	211
5.3.5.1. Lärmimmissionen	213
5.3.5.2. Trading Down Effekte	214
5.3.6. Ausnahmsweise Zulässigkeit nach § 31 Abs. 1 BauGB	216
5.3.7. Veränderungssperren, Sanierungs- und Erhaltungssatzungen	216
5.3.7.1. Veränderungssperren (§ 14 BauGB), Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) als Elemente der Sicherung der Bauleitplanung	216
5.3.7.2. Sanierungs- und Erhaltungssatzungen (§§ 142, 172 BauGB)	217
5.4. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	218
5.5. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	218
5.5.1. Einfügungsgebot	219
5.5.2. Überschreitung des vorgegebenen Rahmens - Entscheidung des OVG Nord- rhein-Westfalen vom 29.10.2012	219
5.5.3. Spielhallenvorhaben	220
5.5.4. Gebot der Rücksichtnahme	221

5.6. Steuerungselemente der Landesbauordnungen	222
5.6.1. Stellplätze und Ablösung der Stellplatzpflicht	222
5.6.2. Gestaltungsatzungen der Landesbauordnungen, Gestaltungsregelungen des Glücksspielstaatsvertrages (2012), der Spielhallengesetze und Landesglücks- spielgesetze	224
5.6.2.1. Verunstaltungsverbot der Landesbauordnung NRW (§§ 12, 13 BauO NW)	224
5.6.2.2. Baugestaltungsrecht und Werbevorschriften des GlüStV (2012)	225
6. Fiskalische Steuerungsinstrumente	225
6.1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zu Geldspielgeräten mit Ge- winnmöglichkeit - Rs. Berlington Hungary (11.06.2015), Rs. Admiral Casinos (30.06.2016) und Rs. Naczelnik Urzędu Celnego (13.10.2016)	226
6.2. Vergnügungssteuern	228
6.2.1. Erhebung von Steuern auf Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit als örtliche Aufwandsteuern	228
6.2.2. Belastungen durch Vergnügungssteuern (Vergnügungssteuersatzungen)	229
6.2.3. Kriterium der Örtlichkeit	231
6.2.4. Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	231
6.2.5. Grundsatz der Folgerichtigkeit	233
6.3. Lenkungssteuern	233
6.4. Sach- und Fiskalkompetenzen	234
6.5. Eingriffe in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	236
6.5.1. Finanzierung des Staatshaushaltes	237
6.5.2. Gesundheit und Schutz der Spieler vor wirtschaftlicher Ausbeutung	237
6.6. Erdrosselnde Wirkung von Vergnügungssteuern	238
6.7. Rechtsprechung zur Vergnügungssteuer	239
6.7.1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26.10.2011 zur Entbehrlichkeit der Beweiserhebung	239
6.7.2. Kumulative Belastungswirkungen – Ochtrup Entscheidung vom 14.10.2015	239
6.7.3. Erhöhung der Geldspielgerätsteuer in Flensburg und Kiel - Urteile des Bun- desverwaltungsgerichtes vom 19.03.2015	241
6.7.4. Vergnügungssteuersatzung Ronneburg - OVG NS vom 30.11.2016	241
6.8. Studie der KPMG (2010) – Erhebung zur Belastbarkeit von Automatenauf- stellunternehmern bei der Erhebung von Vergnügungssteuern	243
6.9. Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG bei Spielgerätesteuern	243
6.9.1. Verfassungswidrigkeit des Stückzahlmaßstabes	244
6.9.2. Hamburger SpVStG – Entscheidung des BFH vom 07.12.2011	244
6.9.3. Berliner Vergnügungssteuergesetz - Entscheidung des BFH vom 25.04.2018 ...	245
6.9.4. Bemessungsgrundlage – Entscheidung des SächsOVG vom 24.02.2016	245
7. Gewerbesteuer	246
8. Umsatzsteuer	247
8.1. Metropol Spielstätten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 24.10. 2013 und Entscheidung des Bundesfinanzhofes vom 14.12.2015 zum Verhältnis von Vergnügungssteuer und Mehrwertsteuer	247

8.1.1. Spielbankenabgabe - OVG Nordrhein-Westfalen vom 06.05.2015	248
8.1.2. Rs. Metropol Spielstätten (2013)	249
8.1.3. Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zum Verhältnis von Vergnügungs- und Mehrwertsteuer nach der Metropol-Entscheidung	250
8.1.4. Umsätze aus dem Betrieb von Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit – Entscheidung des Finanzgerichtes Hessen vom 22.02.2018	251
8.2. Umsatzsteuer für sog. Freimünzungen (2014)	252
 Teil III - Grundsatz der Widerspruchsfreiheit	 253
1. Föderalismusreform I (2006) - Abgrenzung des Bundes- und Landesrechtes durch das neu geordnete „Recht der Spielhallen“	253
2. Überschneidungsfreie Verteilung von Sachmaterien zwischen Bund und Ländern anhand der Kompetenztitel des Grundgesetzes	255
2.1. Widerspruchsfreiheit	255
2.2. Kritik an dem „Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ als einheitliches Verfassungsprinzip	257
3. Bundestreue und bundesfreundliches Verhalten	258
3.1. Art. 31 GG – Bundestreue	258
3.1.1. Konkurrierende Regelungskonzeptionen - Wagner (2010)	259
3.1.2. Restriktive Zuständigkeitsinterpretation und Kompetenzausübungsschranken - Haack (2002)	259
3.2. Lösungswege des Bundesverfassungsgerichtes	260
3.2.1. Vorranglösung – Abgaben-/Sachkompetenz	260
3.2.2. Kompetenzrechtliche Lösung	262
3.2.3. Eng verzahnte Materien	263
3.3. Bundesfreundliches Verhalten - Wagner (2010)	264
3.3.1. Bundestreue	265
3.3.2. Missbräuchliche Eingriffe in Kompetenzen	266
3.4. Meinungsstand zu widersprüchlichen Rechtsordnungen	267
 Teil IV - Funktion von Gesetzgebungskompetenzen als Mittel zur Auflösung von Widersprüchen im Rahmen eines Systemwechsels	 268
A. Entwicklung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum „Recht der Spielhallen“ i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n. F.	269
1. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Kompetenzverteilung des „Rechts der Spielhallen“	269
1.1. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Angleichung des Glücksspielbegriffes (2013) und der Zulässigkeit zur Erhebung von Vergnügungssteuern (2015)	269
1.2. „Recht der Geldspielgeräte“ und „Recht der Spielhallen“ – Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16.12.2016 zur Abgrenzung der	

Gesetzgebungskompetenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	270
2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes	270
2.1. Thüringer Ladenöffnungsgesetz – Beschluss vom 14.01.2015	270
2.2. „Recht der Spielhallen“ - Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	271
B. Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen in der Fachliteratur	272
1. Abschließende Zuordnung des Rechtes der Geldspielgeräte und Spielhallen	272
1.1. Normativ-rezeptives und faktisch-deskriptives Verständnis	272
1.1.1. Enger Sachzusammenhang	273
1.1.2. Auslegung und Gestaltung des Schutzkonzeptes des Bundes anhand der Norminterpretation des Bundesverwaltungsgerichtes (§§ 33c ff. GewO)	274
1.2. Lösungsansätze von Dietlein	275
1.2.1. Kritik am normativ-rezeptiven Ansatz	275
1.2.2. Verbleibende Regelungskompetenzen nach dem normativ-rezeptiven Ansatz	276
1.2.3. Weites Verständnis – „Automatenrecht“	278
1.2.4. Ersetzungsbefugnis nach Art. 125a GG	278
1.3. Kriterien der „Spielhallenbezogenheit“ und „Gerätebezogenheit“	280
C. Rechtsprechung ausgewählter Verwaltungsgerichte und Landesverfassungsgerichte zur veränderten Kompetenzzuordnung	281
1. Rechtsprechung des VG Berlin (2013) und des OVG Berlin-Brandenburg (2015)	281
2. Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und Verfassungsgerichtshöfe	282
2.1. Mindestabstand und Verbundverbote – BayVerfGH vom 28.06.2013	283
2.2. Mindestabstand und Verbundverbote – VerfGH BW vom 17.06.2014	283
2.3. Geräteaufstellung und Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen -VerfGH Berlin vom 20.06.2014	286
D. Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16.12. 2016 und des Bundesverfassungsgerichtes vom 07.03.2017 zur Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	287
1. Normativ-rezeptiver Ansatz	287
1.1. Kriterien zur Auslegung von Kompetenztiteln	287
1.1.1. Normative Identität der Kompetenzmaterie	287
1.1.2. Thüringer Ladenöffnungsgesetz (2015)	287
1.2. Leistungsfähigkeit des normativ-rezeptiven Ansatzes	288
1.3. Zuordnung des „Rechts der Spielhallen“ durch den Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	289
1.4. Ablehnung des normativ-rezeptiven Ansatzes	290
2. „Örtliche Radizierung“ und „besonderer Regionalbezug“	292
2.1. Materialien der Föderalismuskommission – Örtliche Radizierung	292

2.2. Vergütungssteuersatzungen und örtliche Radizierung	293
2.3. Konkret-individuelle und abstrakt-generelle Regelungen als Abgrenzungskriterium	294
2.3.1. Konkret-individuelle Regelungen	294
2.3.2. Abstrakt-generelle Regelungen des Bundes – SpielV 2014	295
2.3.3. Abstrakt generelle Regelungen auf der Ebene eines Bundeslandes – VerfGH Baden Württemberg vom 17.06.2014	296
2.4. Leistungsfähigkeit des Kriteriums der „örtlichen Radizierung“ und des „besonderen Regionalbezuges“ bei der Zuordnung von Kompetenzen	298
2.4.1. Kriterium der „örtlichen Radizierung“	298
2.4.2. Höfling/Rixen (2008)	298
2.4.3. Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16.12.2016 (SpielhG Berlin, LGlüG Rh.-Pfalz)	299
2.4.4. „Besonderer Regionalbezug“ – Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	300
3. „Erforderlichkeit“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG	303
3.1. Kritik an dem Kriterium der „Erforderlichkeit“	303
3.2. Bedürfnis einer länderübergreifenden Regelung	304
3.3. Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume des Bundesgesetzgebers	304
3.4. Kriterien des Art. 72 Abs. 2 GG	308
3.4.1. Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	308
3.4.2. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	308
3.4.3. Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	309
3.5. Kein Wegfall der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung durch den GlüStV (2012) als Form einer selbstkoordinierten Ländergesetzgebung	310
E. Auswirkungen der Zuordnung des „Rechts der Spielhallen“ an die Bundesländer	311
1. Auswirkungen auf die Gewerbeordnung und SpielV 2014	312
2. Mindestabstandsgebote und Verbundverbote (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012)	314
2.1. Zuordnung der Mindestabstandsgebote und Verbundverbote zu dem gewerblichen Geldgewinnspiel - Uhle (2015)	314
2.2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	315
2.2.1. Zuordnung der Sachmaterie zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	316
2.2.1.1. Entwicklung von Städten und Gemeinden im Hinblick auf die Nutzung von Grund und Boden - Schneider (2013)	316
2.2.1.2. Abstandsregelungen - Degenhart (2014)	316
2.2.2. Fehlende Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	317
2.2.2.1. Sperrwirkung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG – BayVerfGH (2013)	317
2.2.2.2. Verbundverbote im Sinne des § 42 Abs. 2 LGlüG BW - Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (2014)	317
2.2.3. Zuordnung der Mindestabstandsgebote und Verbundverbote zum Kompetenzbereich des „Rechtes der Spielhallen“ durch die Entscheidung zum Berliner Spielhallengesetz vom 16.12.2016 und den Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	318

2.2.3.1. Bauplanungsrecht - Uhle (2015)	318
2.2.3.2. Berliner Spielhallengesetz – Entscheidung des BVerwG vom 16.12.2016	320
2.2.3.3. Sperrwirkung des Bauplanungsrechtes gegenüber landesrechtlichen Normen – Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	320
3. Schutz von Kindern und Jugendlichen	321
3.1. Mindestabstandsgebote zu Jugendhilfeeinrichtungen – Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG .	321
3.2. Zutritt von Kindern und Jugendlichen - § 10 SpielV (2014)	322
4. Auswirkungen des Spielhallenbeschlusses vom 07.03.2017 auf die SpielV (2014) ...	322
4.1. Allgemeine Ersetzungsbefugnis nach Art. 125a GG für Rechtsverordnungen	323
4.2. SpielV 2014 – Weidemann/Krappel (2013)	323
4.3. Bauartzulassungen (§§ 11 – 17 SpielV 2014)	324
4.4. Überprüfung der Bauartzulassung (§ 7 SpielV 2014)	325
4.5. Weitere Kriterien der Zuordnung von Sachmaterien	326
4.5.1. Enger Sachzusammenhang	326
4.5.2. Schwerpunkttheorie	326
4.6. Geldgewinnspielregister (GSG)	328
4.6.1. Verwaltungsverfahren	329
4.6.2. Erforderlichkeitsvorbehalt	329
4.6.3. Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG	330
4.6.4. Enger Sachzusammenhang	331
4.6.4.1. Unerläßlichkeit des Übergrißs - Wagner (2010)	331
4.6.4.2. Entbehrlichkeit der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs - Uhle (2015) ...	332
4.6.4.3. Thüringer Ladenöffnungsgesetz (2015)	333
4.6.5. Enger Sachzusammenhang zwischen Registerpflicht und Automatenrecht	333
4.7. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit und andere Spiele	334
4.7.1. Aufstellerlaubnisse (§ 33c GewO)	334
4.7.1.1. Enge sachliche Verknüpfung zwischen Bauartzulassung und Aufstellerlaubnis - Uhle (2015)	334
4.7.1.2. Betrieb der Spielhallen	335
4.7.2. Geeignetheitsbestätigungen	336
4.7.2.1. Funktion der Geeignetheitsbestätigung	336
4.7.2.2. Geeignetheitsbestätigungen und Landesrecht	337
4.7.2.3. „Besonderer Regionalbezug“, Erforderlichkeit der Geeignetheitsbestätigung ...	337
4.7.3. Aufstellorte - § 1 SpielV 2014	338
4.7.4. Zulassungszeichen und weitere Zulassungsmerkmale	339
4.7.4.1. Zulassungszeichen (§§ 6 – 7 SpielV 2014)	339
4.7.4.2. Identifikationsmittel (§ 13 Nr. 10 SpielV 2014)	339
4.8. Aufstellverbote und Verringerung der Gerätezahl durch landesrechtliche Rege- lungen (§ 4 Abs. 2 SpielhG Bln., § 4 Abs. 3 HmbSpielhG) und Ersetzung des § 3 SpielV 2014	339
4.8.1. Landesrechtliche Regelungen in Berlin und Hamburg	340
4.8.2. Normativ-rezeptiver Ansatz und ersetzende Landesregelungen zur Höchstzahl von Geldspielgeräten – Schneider (2013), Uhle (2015)	340
4.8.3. Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG	341

4.8.3.1. Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume des Bundes	342
4.8.3.2. Wahrung der Rechtseinheit - Uhle (2015)	342
4.8.3.3. Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG	343
4.8.3.4. Ermächtigendes Bundesgesetz	344
4.8.4. Spielhallenbeschluss des BVerfG vom 31.03.2017, Grundsatzentscheidung des BVerwG zum Berliner Spielhallengesetz vom 16.12.2016	346
4.9. Weitere Rahmenbedingungen der SpielV zur Aufstellung von Geräten	347
4.9.1. 2'er Gruppen (§ 3 Abs. 2 S. 3 SpielV 2014)	347
4.9.2. Mehrplatzspielgeräte (§ 13 Nr. 8a SpielV 2014)	347
4.9.2.1. Maßgabebeschluss des Bundesrates vom 05.07.2013	348
4.9.2.2. Verordnungskompetenz	348
4.9.2.3. Mehrplatzspielgeräte - Degenhart (2014)	349
4.9.2.4. Konkurrierende Gesetzgebung	349
4.10. Regelungen für Veranstalter	350
4.10.1. Teilnahmeverbote (§§ 8, 9 SpielV 2014)	350
4.10.2. Sachkundenachweise, Unterrichtungspflichten und Sozialkonzepte	350
4.10.2.1. Sachkundenachweise und normativ-rezeptiver Ansatz - Uhle (2015)	351
4.10.2.2. Einheitlicher Betriebsablauf	352
4.11. Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Regelungen	352
4.11.1. Erforderlichkeit und GlüStV (2012)	352
4.11.2. Zustimmung des Bundesrates	353
4.12. Sperrsysteme, Werbung und Namensgebung	353
4.12.1. Übergreifende Sperrsysteme des GlüStV 2012, Entwurf des Landes Hessen für einen 2. GlüÄndStV (2016)	353
4.12.1.1. OASIS - § 23 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 8 GlüStV (2012)	353
4.12.1.2. Wirkungen landesrechtlicher Sperrsysteme	354
4.12.1.3. Sperrdateien und normativ-rezeptiver Ansatz	354
4.12.2. Verbot der Werbung (§ 5 Abs. 2 GlüStV 2012) und Werbeeinschränkungen (§ 26 Abs. 1 GlüStV (2012)	355
4.12.2.1. Werbung und Baurecht – Berberich (2014)	355
4.12.2.2. Werbung und Wettbewerbsfreiheit	355
4.12.2.3. Werbung und Recht der Wirtschaft	356
4.12.3. Namens- und Bezeichnungsvorschriften	357
4.12.3.1. Namensvorschriften von Unternehmen und Gesetzgebungskompetenz des Bundes - Schneider (2013)	357
4.12.3.2. Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen - Beschluss des OVG NW vom 15.10.2015	358
4.12.4. Zugangskontrollen und optisch-elektronische Überwachungen	358
4.13. Spielhallenkontingente (§ 25 Abs. 3 GlüStV 2012)	359
F. Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden – Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	360
1. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden	360
1.1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	361
1.2. Eigenverantwortlichkeit	361
1.3. Kommunale Selbstverwaltung und effektiver Garantiebereich – Lübke-Wolff	

(1988)	361
1.4. Kernbereich – Rastede Entscheidung (1988)	362
2. Finanzielle Ausstattung der Gemeinden - Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31.01.2013	363
3. Einzelne „Problemfelder“ des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG im Zusammenhang mit Spielhallenbetrieben	363
3.1. Stellplatzpflichten - §§ 48 Abs. 3 LBauO NRW 2018 (Moratorium)	363
3.2. Gestaltungssatzungen	364
3.3. Werbung	365
3.4. Bauleitplanung	367
3.4.1. Pflichtaufgabe und planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden	367
3.4.2. Städtebauliche Entwicklungskonzepte (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)	368
3.4.3. Einschränkungen der Planungshoheit	369
3.4.3.1. Gesetzliche Planzielvorgaben	369
3.4.3.2. Beschränkung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten - § 9 Abs. 2b BauGB	369
3.4.4. Einschränkungen der kommunalen „Spielhallenpolitik“ – Bund und Gemeinden	370
3.4.5. Fehlende Sperrwirkung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gegenüber Mindestabständen und Verbundverboten - Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	370
3.4.6. Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie durch Mindestabstände und Abstandsgebote – Länder und Gemeinden	371
3.4.6.1. Kommunale Planungshoheit - Burrack / Kessel (2013)	371
3.4.6.2. Vollzugshinweise zum Hessischen Spielhallengesetz (April 2013)	372
3.4.6.3. Anwendungshinweise des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10.05.2016	373
Teil VI - Vertrauens- und Bestandschutz	375
1. Betriebswirtschaftliche Folgen der Begrenzung des Zuganges von Spielhallenbetrieben und Geldspielautomaten zum „Glücksspielmarkt“	375
2. Gewerbefreiheit (§ 1 GewO)	377
3. Vertrauens- und Bestandsschutz des Grundgesetzes	378
3.1. Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG)	379
3.2. Normanwendungs- und Normbestandsschutz – G. Lübbe-Wolff (1988)	379
3.2.1. Normbestandsschutz	380
3.2.2. Bestandsgarantien	380
3.2.3. Normänderungen	380
4. Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen in bereits legal wahrgenommene Berufstätigkeiten (Art. 12 Abs. 1 GG) – Vertrauens- und Bestandsschutz	381
4.1. Vertrauensschutz und politische Reformen	381
4.2. Systemwandel und Neuregelungen	382
4.3. Abgrenzung der Anwendung von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG	382

4.4. Vertrauensschutz - Art. 12 Abs. 1 GG	383
4.5. Unechte Rückwirkung	384
5. „Besonderheiten des Glücksspiels“ – Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	385
5.1. Ethik und Glücksspiel	385
5.1.1. Kirche und Glücksspiel	385
5.1.2. Geistliche, christliche Moral und Rechtsordnung	387
5.1.3. Spiel im Mittelalter und Statuten	387
5.2. Besonderer sozialer Bezug des Glücksspiels	389
6. Übergangsregelungen als Aufgabe „praktischer Konkordanz“	390
7. Anforderungen an Übergangsregelungen	390
7.1. Kriterien zu Ermittlung des Vertrauensschutzes	391
7.1.1. Erlaubnisse	391
7.1.2. Investitionen, Abschreibungen, Verträge	391
8. Bestands-, Vertrauensschutz und landesrechtliche Übergangsregelungen	393
8.1. Übergangsregelungen des § 24 GlüStV (2012)	393
8.2. Kenntnis des Systemwechsels und Ende des Vertrauensschutzes	393
8.2.1. Zumutbarkeit des Stichtages - Spielhallenbeschluss (07.03.2017)	393
8.2.2. Stichtage vom 01.07.2017 oder 01.12.2017 – Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 08.06.2017	397
8.3. Zeitpunkt der Beendigung des Vertrauensschutzes	397
8.3.1. Verwaltungsakte	397
8.3.2. Tatbestandsmerkmale des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV (2012)	398
8.4. Angemessener Zeitraum einer Befreiung (Landesrecht)	398
8.5. Übergangsregelung von fünf Jahren (§ 29 Abs. 4 S. 2 GlüStV 2012)	398
8.5.1. Übergangsfristen und wirtschaftlicher Nachteilsausgleich - Ehlers/Pieroth (2013)	399
8.5.2. Verhältnismäßigkeit der Übergangsregelung - Spielhallenbeschluss (07.03.2017)	399
8.6. Einjährige Übergangsfrist - § 29 Abs. 4 S. 3 GlüStV (2012)	400
8.6.1. Stichtag in Baden-Württemberg - VerfGH Baden Württemberg (2014)	400
8.6.2. Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse und Vertrauen - Stephan (2015)	401
8.6.3. Erhebliche wirtschaftliche Investitionen und verfassungskonforme Auslegung - OVG Thüringen (2015)	401
8.6.4. Substantiierungslast	402
8.7. Betreiberwechsel während der Übergangsfristen - § 29 Abs. 4 S. 5 GlüStV (2012)	403
8.7.1. Erwerb der Anteile an einer GmbH und Stichtagsregelung	404
8.7.2. Entscheidungen zum Betreiberwechsel	404
8.7.3. Wechsel des Betreibers einer Spielhalle - Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 25.01.2016 und 05.04.2017	405
9. Härtefallregelungen	407

9.1. Unbillige Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV (2012)	407
9.2. Härtefallregelung als Ermessensnorm (§ 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV 2012)	408
9.2.1. Individueller Vertrauensschutz	408
9.2.2. Substantiierungslast bei der Annahme unbilliger Härten	409
9.2.3. Unbillige Härte – Beschlüsse des SächsOVG vom 22.08. und 22.12.2017	409
9.3. Grenzen von Härtefallregelungen	410
9.4. Bestandskraft von Verwaltungsakten und Härtefallregelungen des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV (2012)	410
9.5. Landesrechtliche Härtefallregelungen und Duldungen	412
9.5.1. Baden-Württemberg	412
9.5.2. Bayern	415
9.5.3. Berlin	416
9.5.4. Brandenburg	417
9.5.5. Bremen	417
9.5.6. Hamburg	418
9.5.7. Hessen	419
9.5.8. Mecklenburg-Vorpommern	420
9.5.9. Niedersachsen	421
9.5.10. Nordrhein-Westfalen	422
9.5.11. Rheinland - Pfalz	424
9.5.12. Saarland	425
9.5.13. Schleswig – Holstein	425
9.6. Verhältnis des GlüStV (2012) zu den Landesverfassungen - Kollision von Landesrecht mit Staatsverträgen	426
9.6.1. Kollisionen im Verhältnis der Bundesländer – Bonus-Malus-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 09.07.1976	426
9.6.2. Intraföderale Verpflichtung zur Einhaltung staatsvertraglich vereinbarter Regelungen - Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg vom 17.06.2014	427
9.6.3. Landesinterner Kollisionsfall – Strenger Dualismus	427
9.6.4. Grundsatz „pacta sunt servanda“ und landesinterne Kollisionsfälle	428
9.6.5. Anpassung des Glücksspielstaatsvertrages, Entlassung aus dem GlüStV (2012)	428
10. Regelungen des Vertrauens- und Bestandsschutzes im Bauplanungsrecht	430
10.1. Bestandsschutz von Baugenehmigungen	430
10.1.1. Aktiver und passiver Bestandsschutz	430
10.1.2. Konkretisierung des Bestandsschutzes durch den Gesetzgeber	431
10.1.3. Baurechtlicher Bestandsschutz der BauNVO 90	432
10.1.3.1. Einführung des Begriffs der Vergnügungsstätten durch die BauNVO 1990 - Bestandsschutz und Zulässigkeit von Spielhallenbetrieben in sonstigen Gewerbegebieten	432
10.1.3.2. Überleitungsvorschrift des § 25c Abs. 1 BauNVO 90	433
10.1.3.3. Gültigkeit der Bebauungspläne in unterschiedlichen Fassungen der BauNVO	435
10.1.3.4. Vertrauensschutz bei Planänderungen	435
10.1.4. Bestandsschutz von Umbauten	436
10.1.5. Nutzungsunterbrechungen	437

10.1.6. Auswirkungen des Wegfalls von Spielhallenerlaubnissen auf bestehende Baugenehmigungen	438
10.2. Veränderungssperren (§ 14 BauGB)	439
11. Sperrzeiten (SpielHG)	439
12. Regelungen des Vertrauens- und Bestandsschutzes im Vergnügungssteuerrecht ...	440
12.1. Umstellung des Betriebsablaufes - Spielgerätesteuer Ochtrup (2015)	440
12.2. Eigentumsschutz, Übergangsvorschriften - Berlington Hungary-Entscheidung (2015)	441
13. Novellierungen der Spielverordnung (SpielV)	441
13.1. § 3 SpielV (2006)	441
13.1.1. Übergangsregelung des § 3 Abs. 3 SpielV (2006)	442
13.1.2. Veränderung der Bezugsgrößen	442
13.1.3. Betriebsbezogenheit	443
13.1.4. Wahloption	443
13.2. Übergangsregelungen des § 20 SpielV (2014)	443
13.3. Mittelbare Einschränkungen der Aufstellerlaubnisse für Geldspielgeräte (§ 3 SpielV 2014) durch die landesrechtliche Reduzierung von Spielhallenerlaubnissen sowie den GlüStV (2012) und Regelungen des Vertrauensschutzes	445
Teil VII - Grenzen legislativer Einschränkungen bei der Ausübung des Spielhallengewerbes und der Automatenaufstellung im Kontext additiver und kumulativer Grundrechtseingriffe	445
A. Zulässigkeit absoluter Verbote von Spielhallen, Spielbanken, Glücksspielen und gewerblichen Geldgewinnspielen unter Berücksichtigung des Kriteriums der Gemeenschädlichkeit	446
1. Anforderungen des Unionsrechtes an die Zulässigkeit isolierter bundes- oder landesrechtlicher Verbote von Spielhallen und/oder Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit gegenüber anderen weiter gesetzlich erlaubten Glücksspielangeboten	446
1.1. Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofes	446
1.1.1. Verbot von Gewaltspielen – Omega Entscheidung vom 14.10.2004	446
1.1.2. Berlington Hungary-Entscheidung vom 11.06.2015 zur Besteuerung und mittelbaren Verboten von Geldspielautomaten	447
1.1.3. Carmen Media Entscheidung vom 08.09.2010 zum GlüStV (2008)	448
1.2. Stellungnahme der EU Kommission zu dem Verbot von Online Angeboten	448
1.3. Verbote im Kontext der Kohärenz-Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20.06.2013	450
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit (Kohärenz- und Konsistenzgebot) isolierter bundes- oder landesrechtlicher Verbote von Spielhallen und/oder Geldspielgeräten gegenüber anderen erlaubten Glücksspielangeboten	451
2.1. Ausschluss von Verboten wegen verfassungsrechtlicher Schutzpflichten der Bun-	

desländer und deren Verpflichtung zur Vorhaltung von Angeboten des Glücksspiels?	451
2.2. Grundrechtsschutz des Art. 12 Abs. 1 GG	452
2.2.1. Umfang des Grundrechtsschutzes durch Art. 12 Abs. 1 GG	452
2.2.2. Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit	452
2.2.2.1. Sozial unerwünschte Tätigkeiten	452
2.2.2.2. Erlaubte Tätigkeit	453
2.2.3. Einschätzungsprärogativen und Gestaltungsmöglichkeiten	454
2.2.3.1. Einschränkungen gesetzgeberischer Beurteilungs- und Prognosespielräume ...	455
2.2.3.2. Internetverbote (GlüStV 2008)	456
2.2.3.3. „Recht der Spielhallen“	457
3. Selbstbestimmungsrechte von Spielern nach Art. 2 Abs. 1 GG	458
4. Allgemeine „landesgesetzliche“ Verbote von Spielhallen und/oder Geldspielgeräten im Verhältnis zum Grundsatz der Widerspruchsfreiheit	460
B. Einem absoluten Verbot gleichkommende kumulierende bzw. additive Grundrechtseingriffe in eine bundesrechtlich zulässige Gewerbeausübung	461
1. Kumulierende und additive Grundrechtseingriffe in bundesrechtlich zulässige Gewerbeausübungen und Änderungen durch das „Recht der Spielhallen“	462
1.1. Kumulierende und additive Grundrechtseingriffe	462
1.2. Eingriffe in die Berufsfreiheit - Hufen (2012)	463
1.3. Vergnügungssteuern - Sodan/Kluckert (2013)	464
1.4. Kumulative Belastungen - Ochtrup-Entscheidung (2015)	465
1.5. Parallele zum unionsrechtlichen Kohärenzgebot - Koch (2015)	466
1.6. Kumulierende und additive Eingriffe in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	467
2. Additive Grundrechtseingriffe im Steuersektor	468
2.1. Vergnügungssteuersatzung Leipzig - SächsOVG vom 25.02.2016	468
2.2. Abwälzbarkeit und SpielV (2014)	469
2.3. Sachverständigengutachten – Außerkraftsetzung der Indizwirkung	470
2.4. Belastbarkeit der Betreiber von Spielhallen	470
3. Spielhallengesetz Berlin - Bundesverwaltungsgericht vom 16.12.2016	472
4. Regionaler und überregionaler Ansatzpunkt einer Gesamtbetrachtung	472
4.1. Räumlicher Geltungsbereich der angegriffenen Norm	472
4.2. Entwicklung der Marktsituation in steuererhöhenden Gemeinden – Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 14.10.2015	473
4.3. Dezentraler Ansatz – Gemeindegebiet	473
5. Kriterium der Zumutbarkeit	474

5.1. „Zumutbarkeit“ als Kriterium der Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG	474
5.2. Fallgruppen der Zumutbarkeit nach Albrecht (1994/95)	475
5.2.1. Zumutbarkeit als „an sich“ Betrachtung	475
5.2.2. Unannehmbarkeit eines bestimmten Zustandes	475
5.2.3. Der Begriff der „Zumutbarkeit“ in seiner Funktion als Einzelfallverweis	476
5.2.4. Zumutbarkeit als Prinzip der Sachgerechtigkeit	476
5.3. Wirtschaftliche Zumutbarkeit	476
5.3.1. Wirtschaftliche Zumutbarkeit als Belastungsgrenze	477
5.3.2. Maßstab der Zumutbarkeit	477
5.3.3. Betriebswirtschaftliche Zumutbarkeit	479
5.3.4. KPMG (2009) – Belastbarkeit von Automatenaufstellunternehmen	479
5.3.5. Abschreibungsfristen	481
5.3.6. Volkswirtschaftliche Zumutbarkeit	483
5.3.6.1. Volkswirtschaftliche Zumutbarkeit und Abwägungsprozesse	483
5.3.6.2. Volkswirtschaftliche Kriterien	483
5.3.6.2.1. Glücksspielstörungen – Gesundheit	483
5.3.6.2.2. Trading Down Effekte	486
5.3.6.2.3. Begleit- und Umfeldkriminalität	487
5.3.7. Abwägungsprozesse bei Eingriffen in Spielhallenbetriebe und das Aufstellen von Automaten spielen, die eine Fortführung der Tätigkeit nicht mehr zulassen ..	488
5.3.8. Verhältnismäßigkeitsprinzip - Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	489
C. Kumulierte und additive Grundrechtseingriffe und Verfahrensschutz	489
1. Verfahrensschutz als objektiv-rechtliche Komponente der Grundrechte und zur Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen des Kohärenzkriteriums	490
1.1. Möglichkeiten des Gewerberechtes zur Koordination und Verfahrensgestaltung	490
1.2. Spielverordnung 2014	490
1.3. Beitritt des Bundes zum Glücksspielstaatsvertrag und Harmonisierung der verschiedenen Rechtsquellen	491
1.4. Strukturelle Veränderungen – Glücksspielkollegium (§§ 9a Abs. 1 bis 3, 19 Abs. 2 GlüStV 2012)	493
1.4.1. Lotteriegesellschaften	493
1.4.2. Funktion des Glücksspielkollegiums als koordinierendes Gremium	493
1.4.2.1. Funktion des Glücksspielkollegiums	494
1.4.3. Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder	495
1.4.4. Entscheidungen des Glücksspielkollegiums	496
1.4.5. Glücksspielkollegium – Entscheidung des BayVerfGH vom 25.09.2015	498
1.4.5.1. Kooperativer Föderalismus	498
1.4.5.2. Demokratischer Legitimationszusammenhang	499
1.4.5.3. Verwaltungskompetenzen	499
1.4.6. Kritische Stimmen zu der Entscheidung des BayVerfGH vom 25.09.2015	500
1.4.6.1. Demokratieprinzip und Rechtsstaatsgrundsatz - Bethge (2016)	500
1.4.6.2. Fehlende demokratische Legitimation - Kirchhof (2015) und Koenig (2016) ...	500

1.4.7. Folgen eines Verfassungsverstoßes	501
1.4.8. Handlungsfähigkeit des Glücksspielkollegiums	501
2. Bauplanungsrechtliche Möglichkeiten der Koordination und Verfahrensgestaltung ..	502
2.1. Bindungs- und Konzentrationswirkung von Genehmigungen	502
2.1.1. Konzentrationswirkung der Genehmigungen für Betreiber von Spielhallen und Automatenaufsteller	502
2.1.2. Bindungswirkung	502
2.1.3. Sachbescheidungsinteresse	503
D. Kumulative Eingriffe in Grundrechte und Kompetenzausübungsschranken – Grund- satz der Widerspruchsfreiheit	504
1. Grundsätzlicher Gleichrang aller Normen und Auflösung von erdrosselnden Grund- rechtseingriffen	504
2. Fragestellungen im Zusammenhang mit Endgrenzen kumulativer und additiver Ein- griffe in Grundrechte der Betreiber von Spielhallen – Art. 12 Abs. 1 GG	505
3. Bundes- und Landesrecht - Grundsatz der Widerspruchsfreiheit	506
3.1. Art. 31 GG	507
3.2. Lösungsmodell des bundesfreundlichen Verhaltens	507
3.3. Berliner Spielhallengesetz – Bundesverwaltungsgericht vom 16.12.2017	509
3.4. Rechtsfolgen einer Bundestreueverletzung - Konkurrenzen und Verfassungs- widrigkeit entgegenstehender Regelungen	509
3.4.1. Zumutbarkeit	510
3.4.2. Verstoß durch zeitlich später erlassenes Recht - Haack (2002)	510
3.4.2.1. Hinzutretendes Recht	510
3.4.2.2. Fiskalkompetenzen und Prioritätsprinzip	511
3.4.3. Rang, Zeitenfolge und Spezialität von Regelungen	511
3.4.4. Anpassung bestehenden Rechtes – wechselseitige Rücksichtnahme	512
4. Landesrecht	513
5. Bundestreuepflichten und kommunale Satzungen	514
E. Städtebauliche Entwicklungs- und Vergnügungsstättenkonzepte als Grundlage von Verteilungskonzepten	515
1. Städtebauliche Entwicklungskonzepte (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)	515
2. Steuerungsrichtungen von Vergnügungsstättenkonzepten	516
3. Acocella Gutachten (Nürnberg)	517

4. Begrenzte Standortkapazitäten	518
F. Ausschreibungsverfahren und Verteilungskonzepte	518
G. Substantiierungslast	520
1. Beweis- und Prognoselastregelungen – Kokott (1993)	520
2. Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichtes	521
2.1. Überwiegende Gründe des Gemeinwohls - Beschluss vom 26.03.2007 zum Spiel- bankmonopol in Bayern	521
2.2. Substantiierungslasten und existenzgefährdende Folgen	522
2.3. Auswirkungen kumulativer und additiver Belastungen auf Substantiierungs-, Be- weis- und Prognoselasten von Spielhallenbetreibern	523
Kapitel III – Konsistenzmodell, Systemgerechtigkeit, Gleichbehandlungsgrundsatz, Vollzugsdefizite und begrenzte Überlagerungen nationalen Rechts durch Unionsrecht	525
Teil I – EU Harmonisierungsrichtlinie (Online Glücksspiele)	525
Teil II – Grundsatz der Systemgerechtigkeit und Art. 3 Abs. 1 GG	527
1. Allgemeines Gleichbehandlungsgebot	527
2. Konsistenzmodell der Sportwettenentscheidung (2006)	528
3. Grundsatz der Systemgerechtigkeit	529
4. Systemübergreifender Ansatz	531
5. Gleichbehandlung von Spielbanken und Spielhallen	532
5.1. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit und Glücksspiele	532
5.1.1. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen (GewO, SpielV 2014) ...	532
5.1.2. Glücksspiele in Spielbanken (Spielbankenordnungen)	533
5.1.2.1. Ausbeutung natürlicher Spielleidenschaft - Spielbankenbeschluss vom 18.03. 1970	534
5.1.2.2. Spielbanken und Spielhallen	535
6. Gleichbehandlung von Gaststätten und Spielhallen	535
6.1. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten (Landes-GastG, SpielV 2014)	536
6.1.1. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten und die Erlaubnispflicht des § 24 Abs. 1 GlüStV (2012) - Berberich (2014)	536
6.1.2. Gepräge von Gaststätten	537
6.1.3. Vollzugsdefizite und Scheingastronomie – BVerwG vom 16.12.2016	538
6.2. Sportwetten und Lotterien	539

7. Grundsatzentscheidungen zum „Recht der Spielhallen“	542
7.1. Berliner Spielhallengesetz - Bundesverwaltungsgericht vom 16.12.2016	542
7.2. Gleichbehandlung von Spielhallen - Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017	543
7.2.1. Wesentlich gleicher Sachverhalt	543
7.2.2. Gleichheitsrechtliche Überprüfung eigenständig regulierter Sektoren	544
7.2.3. Differenzierte Ziele und Sachverhalte	545
7.3. Internetangebote und Glücksspiele – Geeignetheit des Spielbankensystems	546
7.3.1. Glücksspiele in den kleinen Spielsälen von Spielbanken	546
7.3.2. Glücksspielangebote im Internet (Stand 2019)	547
7.3.3. Strukturelle Vollzugsdefizite	548
7.3.4. Erweiterung der Angebote durch § 4 Abs. 4 GlüStV (2012)	552
7.3.5. Wirtschaftlicher Charakter von Glücksspielsektoren - Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	553
7.3.6. Einheitliches Modell	555
Teil III – Kohärenz- und Konsistenzjudikatur	556
1. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	556
1.1. Richtlinienersetzende Funktion der Kriterien von Kohärenz und Konsistenz	556
1.2. Auswirkung der Kriterien	557
2. Carmen Media-Entscheidung – Gesamtkohärenz	559
2.1. Rs. Carmen Media und Rs. Veit Stoß – Entscheidungen vom 08./09.10.2010	559
2.2. Ermessensspielräume und Einschätzungsprärogativen	562
2.3. Gesamtkohärenz	564
2.4. Kohärenzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.11.2010	564
2.5. Kritik an den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.11.2010 ...	566
3. Rs. Digibet Albers Group	567
3.1. Digibet Albers Group-Entscheidung vom 12.06.2014	568
3.2. Relativierung der Digibet Albers Entscheidung	569
3.3. Kohärenzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20.06.2013 (Sportwetten NRW)	571
3.4. Spielhallenbetriebe und Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit	573
3.4.1. Systemwechsel bei Monopolen	573
3.4.2. Einschätzungsprärogativen und „Suchtgefahren“	574
4. Fiskalische Interessen	576
Teil IV – Nationaler Glücksspielmarkt	578
1. Zugänge zum deutschen Glücksspielmarkt	578
1.1. Monopolstrukturen	578
1.1.1. Spielbankenmonopole	578

1.1.2. Gestaltung von Staatsmonopolen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	578
1.1.2.1. Spielbankengesetz Baden-Württemberg – Entscheidung vom 19.07.2000	578
1.1.2.2. Konsistenzgebot - Sportwettenentscheidung vom 28.03.2006	581
1.1.2.3. Bayerisches Spielbankenmonopol – Entscheidung vom 26.03.2007	581
1.1.3. Lotteriemonopole (§ 10 Abs. 2 GlüStV 2012)	582
1.2. Sportwetten	585
1.2.1. Konzessionen	585
1.2.2. Sebat Ince-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 04.02.2016	586
1.2.3. Weitere Liberalisierung des deutschen Glücksspielmektes durch den Glücksspielstaatsvertrag (2018) in Folge der Sebat Ince Entscheidung	587
 Teil V - Auswirkungen der Liberalisierung von (Glücksspiel-) Teilmärkten auf das zunehmend restriktiv ausgestaltete Spielhallenrecht im Sinne der Kohärenzjudikatur des Europäischen Gerichtshofes	 589
1. Wandlung gewerberechlicher Spielhallenerlaubnisse	589
2. Vorgaben des Unionsrechtes bei der Vergabe von Konzessionen	589
2.1. Unionsrechtliche Bezüge – Rs. Berlington Hungary (2015)	589
2.2. Dienstleistungskonzessionen und Vergaberecht der Europäischen Union – EU Richtlinie 2014/23/EU	590
2.2.1. EU Richtlinie 2014/23/EU (Konzessionsvergabe)	590
2.2.2. Primärrecht	594
2.2.2.1. Ermessensentscheidungen nationaler Behörden	594
2.2.2.2. Vergabeverfahren	595
2.2.2.3. Chancengleichheit	595
2.3. Europaweite Ausschreibung und Transparenz des Verfahrens	597
2.4. Bestimmtheit und Voraussehbarkeit der Vergabekriterien	598
2.5. Gerichtliche Überprüfbarkeit und effektiver Rechtsschutz	598
2.6. Konzessionen nach § 4b GlüStV (2012)	599
2.7. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16.05.2013 und 15.06. 2016	600
2.8. Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen vom 08.06.2017 (Wuppertal) und des OLG Hamburg vom 01.11.2017	600
3. Vorgaben des Grundgesetzes bei der Vergabe glücksspielrechtlicher Erlaubnisse	602
3.1. Gesetzesvorbehalt und Regulierungsermessen	603
3.1.1. Wesentlichkeitsvorbehalt	604
3.1.2. Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichtes zum Gesetzesvorbehalt und notwendigen Auswahlentscheidungen	604
3.1.3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Spielbankengesetz Baden-Württemberg vom 19.07.2000	605
3.1.4. Temporäre Lockerung des Gesetzesvorbehaltes	606
3.1.5. Niedersächsisches Glücksspielgesetz – Beschluss des OVG Niedersachsen vom 04.09.2017	607

3.1.6. SächsGlüStvAG – Beschluss des SächsOVG vom 22.12.2017	608
3.1.7. Hessischer Verwaltungsgerichtshof vom 27.09.2018 - "Verbindliche Ausführungsbestimmungen zu § 2 Abs. 2 HSpielhG des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 17.08.2016"	608
3.1.8. Sachgerechte Verteilungsverfahren - OVG Saarland vom 13.12.2018	609
3.2. Das Regulierungsmodell des GlüStv (2012)	609
3.3. Zeitliche Begrenzung des Auswahlverfahrens?	610
3.3.1. Übergangsphase ab Juli 2017	611
3.3.2. Auslaufen der Härtefallregelungen (§ 29 Abs. 4 GlüStv 2012)	611
3.3.3. Generelle Erforderlichkeit von Auswahl- und Verteilungsverfahren	612
3.4. Verfahren und Kriterien bei der Erteilung von Erlaubnissen für Spielhallen	613
3.4.1. Grundsätzliche Zulässigkeit eines Losverfahren	613
3.4.2. MindAbstUmsG Berlin	615
3.4.3. Losverfahren in Niedersachsen	615
3.4.3.1. Losverfahren - VG Oldenburg (2017), VG Osnabrück (2017) und VG Göttingen (2017)	616
3.4.3.2. Losverfahren, unechte und echte Konkurrenzsituationen - Eilentscheidungen des OVG NS vom 04.09.2017	616
3.4.3.2.1. Mindestabstandsflächen	616
3.4.3.2.2. Unechte Konkurrenzsituationen	617
3.4.3.3. Weisung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Niedersachsen	617
3.4.3.3.1. Konkurrenz ausschließlich zwischen Einzelspielhallen	618
3.4.3.3.2. Konkurrenz zwischen Mehrfachkomplexen und Einzelspielhallen	618
3.4.3.3.3. Konkurrenz zwischen Verbundspielhallen	618
3.4.3.3.4. Durch Lose erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnisse bleiben unangetastet ..	618
3.4.4. Allgemeine Verteilungskonzepte und Verteilungskriterien	619
3.4.4.1. Verteilungskonzepte	620
3.4.4.2. Vorgaben des niedersächsischen Gesetzgebers	621
3.4.4.3. Verteilungskriterien	622
3.4.4.3.1. Verteilungskonzepte, Verteilungskriterien und Bewertungsmatrix	622
3.4.4.3.2. Einzelne Verteilungskriterien	627
3.4.4.3.3. Anciennitätskriterium – § 9 Abs. 4 HmbSpielhG	630
3.4.4.3.3.1. Bestimmtheit	630
3.4.4.3.3.2. Verfahrensökonomische Merkmale und Praktikabilitätsmerkmale	631
3.4.4.3.3.3. Qualitative und quantitative Kriterien	631
3.4.4.3.3.4. Sachwidriges Differenzierungsmerkmal	632
3.4.4.3.3.5. Neue und externe Bewerber	633
3.4.4.3.3.6. Anciennitskriterium - Bickenbach (2018)	633
3.4.4.3.4. § 12 Saarländisches Spielhallengesetz - OVG Saarland vom 13.12.2018	635
3.4.4.3.4.1. Härtefallbefreiung nach § 12 Abs. 2 Saarländisches Spielhallengesetz	635
3.4.4.3.4.2. Qualität der Betriebsführung	636
3.4.4.4. Freiwillige Zertifizierungen – TÜV Rheinland und Saarland	638
3.4.4.5. Ungeeignete Auswahlverfahren	641
3.4.4.6. Vollzugshinweise des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg (2015) ..	642
3.4.4.7. Übergangszeitraum – Bestandsschutzkriterien und Härtefallentscheidungen ..	642
3.4.4.8. Gestaltungsspielräume bei der Festlegung von Auswahlkriterien - VG Osnabrück vom 17.05.2017.....	644
3.4.4.9. Verteilungsverfahren: Form, Gestaltung, Entscheidung	647

3.4.4.9.1. Verteilungsverfahrenformen	647
3.4.4.9.2. Verteilungsverfahrensgestaltung	648
3.4.4.9.3. Verteilungsverfahrensentcheidung	649
3.5. Verfahren einzelner Bundesländer zur Vergabe von Spielhallenerlaubnissen	650
3.5.1. Landesrechtliche Vorgaben zu Auswahlentscheidungen zwischen konkurrierenden Spielhallenbetrieben	650
3.5.1.1. Berlin	650
3.5.1.1.1. Bestandsunternehmen	651
3.5.1.1.2. Mehrfachkomplexe (§ 8 MindAbstUmsG Bln)	651
3.5.1.1.3. Spielhallenbeschluss vom 07.03.2017 – Berliner Spielhallengesetz	652
3.5.1.2. Hamburg	653
3.5.1.3. Hessen	654
3.5.1.3.1. Verwaltungsgerichtshof Hessen vom 27.09.2018 – fehlende landesgesetzliche Grundlagen der Ausführungsbestimmungen des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 17.08.2016 ...	655
3.5.1.3.2. Ausführungsbestimmungen des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung zu § 2 Abs. 2 HessSpielhG vom 17.08.2016	656
3.5.1.3.3. Bestmögliche Ausschöpfung der Standorte	657
3.5.1.3.4. Qualität der Betriebsführung	657
3.5.1.3.5. Abstand zu Jugendeinrichtungen	658
3.5.1.3.6. Umfeld des Spielhallenstandortes	659
3.5.1.3.7. Gesetzestreue	659
3.5.1.4. Niedersachsen	660
3.5.2. Untergesetzliche Vorgaben des Landesrechtes	661
3.5.2.1. Baden-Württemberg – Anwendungshinweise des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg vom 11.12.2015	661
3.5.2.2. Bayern	663
3.5.2.3. Nordrhein – Westfalen	663
3.5.2.4. Rheinland Pfalz	664
3.5.2.5. Saarland	664
3.6. Vernetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte mit Vergnügungsstättenkonzepten und speziell der Verteilungsmatrix bei Auswahlverfahren	665
Zusammenfassung der Ergebnisse	668
Abkürzungsverzeichnis	681
Literaturverzeichnis	685