

Bernd J. Hartmann | Henning Schaaf

# Mindestabstände zwischen Spielhallen



**Nomos**

# Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Karsten Gaede

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Band 2

Bernd J. Hartmann | Henning Schaaf

# Mindestabstände zwischen Spielhallen



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8818-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3496-7 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die Vorgabe, dass es zwischen Spielhallen Mindestabstände gebe, könnte § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 knapper kaum fassen. Die Vorschrift lautet:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“

Diese Norm und die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen, die auf Grundlage des Satzes 2 des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 erlassen wurden, zusammenzustellen und aus verfassungs- und unionsrechtlicher Sicht zu bewerten, hat die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH den erstgenannten Autor im Sommer 2021 gebeten. VDAI steht für den Verband der Deutschen Automatenindustrie. Das Gutachten ist unter Mitarbeit des zweitgenannten Autors entstanden.

Anlass für die Bitte war das Inkrafttreten des Staatsvertrags zur Neu-regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 zum 1. Juli 2021. Seit diesem Tag ist auch das virtuelle Automatenspiel genehmigungsfähig gem. § 4 Abs. 4 S. 1, § 2 Abs. 7, §§ 1 bis 9a, 22a, 23 GlüStV 2021. Dieses Automaten-spiel definiert § 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021 wie folgt:

„Virtuelle Automaten-spiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automaten-spiele.“

Vor diesem Hintergrund war Gegenstand des Gutachtens insbesondere die Frage, ob die Zulassung virtuellen Automatenspiels Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Bewertung der Mindestabstandsgebote hat.

Außerdem ist aktuell der Zutritt zu Spielhallen strenger geregelt als je zuvor und normiert § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 erstmals die Möglichkeit, dass sich Spielhallen „von einer akkreditierten Prüforganisation zertifizier[en]“ lassen. Zu klären ist daher auch, ob diese Entwicklungen verfassungsrechtliche Bedeutung zeitigen. Zunächst ist aber das Ziel zu bestimmen, das die Gesetzgeber mit der Vorgabe von Mindestabständen verfolgen, und sollen empirische Studien gefunden werden, die sich zu diesem Ziel verhalten.

Die Nachweise sind auf dem Stand vom 5. April 2022. Wir danken den Mitherausgebern der Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielrecht, Professor Dr. Jörg Ennuschat und Professor Dr. Karsten Gaede, herzlich

*Vorwort*

für die Aufnahme in die Reihe und dem Nomos Verlag, insbesondere Professor Dr. Johannes Rux und Dr. Katharina König, für die vorzügliche Betreuung!

Osnabrück, Ostern 2022

*Bernd J. Hartmann  
Henning Schaaf*

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
A. Ergebnisse in 14 Thesen	15
B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder	22
I. Vorläufernormen	22
1. Überblick	22
2. Berlin	22
3. Bremen	26
II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen	28
1. Standort einer Spielhalle: Mindestabstandsgebote und Bauplanungsrecht	28
2. Rechtsgeschichtliche Entwicklung des Staatsvertrags	29
3. Landesrechtlicher Umsetzungs- und Ausführungsbedarf	31
4. Mindestabstandsgebot gem. Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)	34
a) GlüStV 2012	34
b) GlüStV 2021	36
c) Vergleich der Begründungen	39
5. Längsschnitt: Ausführungsbestimmungen im Landesrecht	40
a) Baden-Württemberg	40
b) Bayern	41
c) Berlin	44
d) Brandenburg	46
e) Bremen	47
f) Hamburg	48
g) Hessen	49
h) Mecklenburg-Vorpommern	51
i) Niedersachsen	55
j) Nordrhein-Westfalen	57
k) Rheinland-Pfalz	63
l) Saarland	68

m) Sachsen	69
n) Sachsen-Anhalt	70
o) Schleswig-Holstein	71
p) Thüringen	75
q) Ergebnis: Abstände beim Abstand	77
6. Querschnitt: Ziele der Landesgesetzgeber	79
a) Mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote	79
b) Verfügbarkeitsbeschränkung: Verknappung der Gelegenheiten zu spielen	79
c) Ballungsvermeidung: keine Konzentration mehrerer Spielhallen an einem Ort	80
d) „Abkühlungsgewährleistung“: Zäsur vor dem Betreten der nächsten Spielhalle	81
e) Kontrollverbesserung: Effektivierung der Überwachung durch Spielhallenpersonal	82
f) Abstandslänge: Zusammenhang mit Zielen, Landesgröße oder Besiedlungsdichte?	82
g) Ergebnis	83
C. Mindestabstände in der Empirie	86
I. Prävalenz und Prävention pathologischen und problematischen Glücksspiels	86
II. Verfügbarkeitsbeschränkung	90
III. „Abkühlungsgewährleistung“	94
IV. Qualitative Vorgaben	98
D. Vorgaben höherrangigen Rechts	102
I. Vorgaben des Verfassungsrechts	102
1. Grundrechte	102
a) Berufs- und Eigentumsfreiheit	102
b) Gleichheitssatz	105
2. Insbesondere Konsistenzgebot	106
3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie	107
II. Vorgaben des Unionsrechts	111
1. Grundfreiheiten	111
2. Insbesondere Kohärenzgebot	111
3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie	112
III. Ergebnis	116



E. Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung	118
I. Stand der Diskussion in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur	118
1. Gesetzgebung	118
2. Rechtsprechung	120
a) Überblick	120
b) Bundesverfassungsgericht	121
c) Bundesverwaltungsgericht	122
d) Landesgerichte	124
3. Literatur	125
4. Ergebnis	131
II. Anwendung der Vorgaben höherrangigen Rechts	131
1. Zuständigkeit: Gesetzgebungskompetenz	131
a) Recht der Gefahrenabwehr, Recht der Spielhallen und Recht des Bodens	131
b) Folgen für mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote	135
c) Ergebnis	136
2. Verfahren: Empirie in der Gesetzgebung	137
a) Verfügbarkeitsbeschränkung	137
aa) Verfassungsrecht	137
bb) Unionsrecht	138
b) „Abkühlungsgewährleistung“	139
c) Ergebnis	139
3. Materielles Recht	140
a) Terrestrisches und virtuelles Automatenspiel	140
aa) Virtuelles Automatenspiel im einfachen Recht	140
(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung	140
(2) Geltendes Recht	142
bb) Rechtliche Würdigung	144
(1) Smartphones verhindern die „Abkühlungsgewährleistung“	144
(2) Smartphones verhindern die Verfügbarkeitsbeschränkung	150
(3) Smartphones verhindern die Kontrollverbesserung	151
(4) Gleiche Spiele – ungleiche Regulierung	152
α) Virtuelles und terrestrisches Automatenspiel: Regulierung im Vergleich	152

β) Inkonsistenz und Inkohärenz	156
γ) Rechtsfolge	164
cc) Ergebnis	166
b) Zutritt zu Spielhallen	167
aa) Einfaches Recht	167
(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung	167
(2) Geltendes Recht	171
bb) Rechtliche Würdigung	172
cc) Ergebnis	176
c) Akkreditierte Zertifizierung und Kontrolle des Spielhallenbetriebs	177
aa) Einfaches Recht	177
(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung	177
(2) Geltendes Recht	178
α) GlüStV 2021	178
β) Spielverordnung (SpielV)	180
bb) Freiwillige Zertifizierung	181
cc) Rechtliche Würdigung	184
(1) Ausnahmeregelung und Ausführungsgesetze	184
α) Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021	184
β) Ausführungsgesetz Bayern	188
γ) Ausführungsgesetz Rheinland-Pfalz	189
δ) Ausführungsgesetz Niedersachsen	190
ε) Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalen	191
(2) Ergebnis	192
(3) Folge: Bedürfnis zur Überarbeitung des GlüStV	193
d) Grenze der Einschätzungsprärogative – Recht des Gesetzgebers zur Typisierung	193
F. Fazit: Abstand nehmen vom Mindestabstand – wider quantitative Regelungen	199
Literaturverzeichnis	201
Stichwortverzeichnis	213
Über die Autoren	215

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Ziele und Mindestabstände	84
Abbildung 2: Ähnliche und übereinstimmende Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels	153
Abbildung 3: Unterschiedliche Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels	155



## Abkürzungsverzeichnis

Maßgebend ist *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021, mit folgenden Ergänzungen:

Abgeordnetenrh.	Abgeordnetenhaus
Bürgersch.	Bürgerschaft/-s
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
dens.	denselben
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/-n
Drs.	Drucksache
DSM-V	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – 5. Aufl. (2013)
GlüNeuRStV	Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
krit.	kritisch
Lt.	Landtag/-s
m.N.	mit Nachweisen
MindAbstUmsG	Gesetz zur Umsetzung des Mindestabstands nach dem Spielhallengesetz Berlin für Bestandsunternehmen (Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin)
OASIS	Onlineabfrage Spielerstatus
OnlCasÜRglG SH	Gesetz zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele des Landes Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte/-r/-s/-n
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Stellngn.	Stellungnahme
Stichw.	Stichwort
Sucht	Interdisciplinary Journal of Addiction Research (Zeitschrift)

## *Abkürzungsverzeichnis*

TÜV	Technischer Überwachungsverein
v.	vom/von
VuMA	Verbrauchs- und Medienanalyse
WiTechFrau	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (Berlin)